

Tres casos de intervención de las fuerzas de la ONU bajo el signo de la construcción de paz

María Alejandra Acebedo García

Prácticamente, desde su misma fundación, las Naciones Unidas han intervenido, aunque no con mucho éxito, en la prevención y pacificación de algunos conflictos mediante el envío de Misiones de Observación ("boinas azules") o de Fuerzas de Mantenimiento de Paz, vulgarmente conocidos como cascos azules.¹

Bajo las situaciones cambiantes que caracterizan al sistema internacional de la Posguerra Fría, las operaciones de mantenimiento de paz se volvieron cada vez más deseables y necesarias. Sin embargo, debido al cambio de la naturaleza de los conflictos mundiales, el desempeño de las misiones de paz se hizo más complejo. Desde sus primeros años de existencia, la ONU se vio cuestionada por guerras interestatales en las que las operaciones de mantenimiento de la paz se limitaban a la separación de dos ejércitos tradicionales en áreas delimitadas de las fronteras entre dos estados. Las Naciones Unidas se limitaban a monitorear un cese al fuego hasta que las partes pudieran negociar una paz duradera. Con el fin de la confrontación Este-Oeste, la ONU ha tenido que involucrarse cada vez más en conflictos intraestatales en los cuales las líneas de batalla son tan borrosas como la distinción entre soldados y no combatientes, en los que las tropas en combate a menudo se encuentran en posesión de armas livianas, con un bajo grado de entrenamiento y poco disciplinadas. Construir la paz durante una guerra civil de este tipo implica la reconstrucción de un país por medio de una operación de mantenimiento de paz con múltiples objetivos. Este procedimiento requiere

¹ Fisas, Vicenc. *El Desafío de Naciones Unidas ante el Mundo en Crisis*. Barcelona: Icaria, 1994, p. 99.

operaciones más amplias, de mayores costos y mucho más complejas que el mantenimiento clásico de la paz. La incapacidad de la ONU para tratar esta complejidad y para alcanzar todos los objetivos establecidos condujo a los fracasos de las operaciones de mantenimiento de paz y a una pérdida de la confianza y de la voluntad para participar en este tipo de actividades.

Dentro de esta nueva orientación de las funciones de las fuerzas de paz en conflictos intraestatales, este artículo examina los casos de Haití, Somalia y Timor Oriental, en los que la ONU tuvo claro que su principal objetivo, más allá de separar a dos partes en confrontación, era alcanzar una paz sostenible. Para alcanzar este propósito se requería crear nuevas bases para la paz social, estabilidad política y crecimiento económico en naciones asediadas por conflictos internos. Con el objetivo de avanzar en estas transiciones, las Naciones Unidas emprendieron una serie de nuevas actividades que incorporaron nuevos mandatos a sus misiones. Éstos incluyeron la ayuda para diseñar e implementar acuerdos de paz, planear y monitorear el desarme, desmovilizar y reinsertar combatientes, y hasta para entrenar policías locales y restaurar la seguridad. En su esfuerzo por establecer una paz duradera dentro de las naciones en crisis, la ONU ha promovido también esfuerzos para reestablecer la legalidad, realizar elecciones democráticas, diseñar nuevas constituciones, reformar los sistemas judiciales, reconstruir las estructuras del estado, mejorar la gobernabilidad local y monitorear los derechos humanos. Todos estos mandatos han estado incorporados en las misiones que las Naciones Unidas pusieron en marcha, durante las últimas décadas, en los territorios de Haití, Somalia y Timor Oriental, sin que pudiera cumplirlas todas a cabalidad.

En su tarea de preservación de la paz en las naciones sumidas en conflictos internos, la ONU ha dirigido sus acciones asistenciales hacia la reintegración de los refugiados y los desplazados, la prestación de los servicios esenciales, la restauración de los canales de transporte y comunicación, la reconstrucción del capital social, la reparación de infraestructura, la reactivación de la producción agrícola e industrial, la reconstitución de instituciones financieras y la revitalización de la actividad comercial. Estas acciones son complejas, costosas y de alto riesgo. Su magnitud y complejidad están presionando a las Naciones Unidas y a los demás organismos, instituciones y naciones que trabajan junto con ella a adaptar sus procedimientos financieros, institucionales y operacionales y a explorar nuevos mecanismos con el fin de establecer prioridades, coordinar sus iniciativas particulares, compartir costos y desarrollar efectivas divisiones del trabajo y responsabilidad.

Para los propósitos de este artículo se examinan los antecedentes de las operaciones de paz para presentar tres estudios de caso que conducen a explicar ciertos limitantes, logros y retos de los *Cascos Azules* en su tarea de preservación de la paz en situaciones de conflicto interno de los Estados. El concepto de mantenimiento de paz y sus acciones asociadas ha cambiado a través de los años, al punto que se habla de las misiones de primera, segunda y tercera generación. Debido al gran número de operaciones de este tipo sólo se hace un recuento de éstas, abordando en detalle únicamente tres de las misiones más relevantes de la Tercera Generación y que por la diversidad de la naturaleza de los conflictos se realizaron de manera diferente: Somalia, una misión que fue un rotundo fracaso; Haití, con algunos resultados positivos y otros negativos; y Timor Oriental, que logró su objetivo principal: darle viabilidad a su independencia de Indonesia creando instituciones políticas, sociales y económicas que condujeron a la instauración de un régimen democrático.

A pesar de que la evaluación de los resultados obtenidos es difícil, existe una serie de factores particulares de cada conflicto que afectan de manera considerable las posibilidades de éxito de las operaciones de paz de la ONU. Éstos comprenden la historia del conflicto, el tipo de paz que se pretendió preservar, el modo de la negociación de la paz, las intenciones y la buena voluntad de las partes. Así mismo, las diferencias entre actores locales, recursos internos y factores externos contribuyen a explicar la heterogeneidad de resultados en las operaciones de paz llevadas a cabo por la ONU en los tres países seleccionados. Como complemento del análisis se tomarán como indicadores para la medición de los resultados de las operaciones desplegadas los cuatro criterios estipulados por Bratt² para determinar el éxito de una misión de mantenimiento de paz: el cumplimiento del mandato, la facilitación en la resolución del conflicto, la contención del conflicto y la limitación de las bajas. De estos factores, el segundo es el de mayor importancia, ya que es la razón de ser de las operaciones de este tipo.

En estos tres casos se observa el despliegue de más de una misión, cada una de ellas con mandatos diferentes, por lo que los resultados arrojados son parciales. Es decir, en cada país se observan resultados variables en cada operación de paz que reflejan el cumplimiento de estos criterios, mientras que en otras únicamente se llenaron algunos de los requisitos establecidos.

² Bratt, D. "Assessing the Success of Peacekeeping Operations". En: *International Peacekeeping*, Vol. 3, No. 4 (1996), p. 64.

Por esta razón, más que considerar el caso de Somalia como un fracaso, el caso de Haití como un éxito parcial y el caso de Timor Oriental como un rotundo éxito de Naciones Unidas, se considera en detalle el papel desempeñado por este organismo en las diversas etapas de estos procesos.

Digamos de una vez que las experiencias de las fuerzas de paz de la ONU en Haití, Somalia y Timor Oriental sugieren que las operaciones de esta organización son más exitosas para el establecimiento de las bases para una paz duradera cuando existe un fin político claro con un marco de tiempo aceptado por todas las partes inmersas en el conflicto. El éxito de estas operaciones se encuentra condicionado por la disponibilidad de tiempo para planear, obtener recursos, reclutar y entrenar personal idóneo, establecer asociaciones con actores locales y para construir credibilidad política. El mandato, por su parte, debe ser lo suficientemente flexible para adaptarse a las condiciones locales cambiantes y el liderazgo debe ser sensible a las necesidades cambiantes de la población local.

Comencemos con los conceptos operativos. Las operaciones de paz adelantadas por la ONU comprenden básicamente tres procedimientos que, aunque en sus fines y objetivos son similares, se definen de manera diferente y surgen en etapas históricas diversas. Estos conceptos son: diplomacia preventiva y establecimiento de la paz (*preventive diplomacy* y *peacemaking*), mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y construcción de la paz (*peacebuilding*). Todos estos términos se encuentran estrechamente relacionados y se manejan teniendo en cuenta la definición que de ellos dio la "Agenda para la Paz" de 1992.³

La Diplomacia Preventiva (*preventive diplomacy*) es la acción que intenta prevenir que las disputas entre las partes estallen, conjurando de algún modo la escalada de disputas y limitando la expansión de estos últimos cuando se presentan. El establecimiento de la paz (*peacemaking*) es definida como la acción por medio de la cual se pretende que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, esencialmente a través de medios pacíficos, como los consagrados en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas. El mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) es considerado como el despliegue de la presencia de las Naciones Unidas en el campo, con el consentimiento de todas las partes involucradas, generalmente incluyendo militares de la ONU y/o personal de policía y frecuentemente civiles también. El mantenimiento de la paz es una técnica que expande las posibilidades tanto para

³ Boutros Boutros, Ghali. *Una Agenda para la Paz: Diplomacia Preventiva, Peacemaking y Peacekeeping*. Nueva York: Naciones Unidas, 1992, p. 32.

la prevención del conflicto como para la construcción de la paz. Por otro lado, el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas contempla el mecanismo de la imposición de la paz (peace enforcement) al autorizar el uso de cualquier tipo de medio (incluso la fuerza) para tratar amenazas a la paz, quebrantamientos de paz y actos de agresión. Finalmente, la construcción de la paz (peacebuilding) es entendida como el esfuerzo para identificar y apoyar estructuras que llevarán al fortalecimiento y solidificación de la paz con el propósito de evitar la reincidencia en el conflicto.

Antecedentes

Dado que la ONU carece de ejército propio, cada operación de paz es diseñada para cumplir los requerimientos de una situación específica y, toda vez que el Consejo de Seguridad es quien convoca para la creación de una nueva operación, sus componentes deben ser adaptados o reconfigurados con el fin de dar cabal cumplimiento al mandato asignado. Son los quince miembros del Consejo de Seguridad quienes autorizan el despliegue de las operaciones de mantenimiento de paz y determinan su mandato. Estas decisiones requieren de por lo menos nueve votos favorables y están sujetas al veto de alguno de sus miembros permanentes, que son China, Francia, la Federación Rusa, el Reino Unido y los Estados Unidos. El secretario general, por su parte, realiza recomendaciones acerca del modo como se debe llevar a cabo la operación y reporta sobre su avance. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz es el responsable de la dirección política y ejecutiva a las operaciones en curso. Los países contribuyentes prestan su personal militar, los observadores militares y los oficiales de policía civil requeridos para la operación. Las provisiones, el equipo, el transporte y el apoyo logístico son suministrados por los estados miembros o por contratistas privados. Las Naciones Unidas compensan a cada país por el costo de tropas y equipo por medio de un acuerdo de alquiler. El personal militar y de policía civil que actúa en las operaciones de mantenimiento de paz continúa siendo parte de sus propias unidades nacionales, pero se desempeña bajo el control operacional de la ONU y se espera que sus acciones sean regidas exclusivamente por el carácter internacional de su misión. El personal civil que trabaja en estas operaciones es asignado por la ONU, facilitado por los estados miembros, o contratado en los ámbitos internacional o local para ocupar cargos específicos.⁴

⁴ Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. "The Making of a Peacekeeping Operation". Disponible: <http://www.un.org/Depts/dpko/intro/4.htm> (Consulta: 2003, junio 10).

El tiempo requerido para el despliegue de una misión varía y depende principalmente de la voluntad de los estados miembros para contribuir con sus tropas en una operación particular. Durante este proceso, son llevados a cabo contactos intensivos entre los mismos, la Secretaría y las partes implicadas directamente en la operación. Los miembros del Consejo de Seguridad, en especial sus cinco miembros permanentes y los países que contribuyen con personal, juegan un papel determinante en este proceso. Los acuerdos regionales también son elementos importantes en el cumplimiento del mandato de estas misiones. En este contexto, las consultas comienzan en la etapa de planificación de la operación y se mantienen a lo largo de su permanencia.

Sin duda alguna, el Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones Unidas que juega el rol más importante durante este proceso, ya que el despliegue de una misión de paz depende finalmente de la decisión adoptada por sus miembros respecto a una situación específica. Dentro de este tipo de funciones del Consejo de Seguridad, se manifiestan los dos tipos de operaciones de este órgano que van más allá de la simple adopción de resoluciones declaratorias. Por un lado, se encuentran las operaciones del capítulo VI, donde se encuentran consagrados los mecanismos pacíficos de resolución de conflictos. Bajo la normativa de este capítulo, el Consejo actúa por medio de su capacidad persuasiva, en el mejor de los casos contando con el total consentimiento de las partes o en el peor de los casos contando simplemente con la conformidad de las partes inmersas en la disputa o el conflicto. Estas operaciones por lo general son el resultado de la combinación entre mediación diplomática y mantenimiento de paz militar de carácter no coercitivo.⁵ Por otro lado, las operaciones del capítulo VII hacen referencia a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, donde las resoluciones del Consejo Seguridad son de obligatorio cumplimiento y son adoptadas medidas coercitivas, que oscilan desde sanciones hasta llegar al uso de fuerza militar si fuere necesario.

Desde la firma de la Carta de las Naciones Unidas en 1945, los procesos de mantenimiento de paz han evolucionado al ritmo de la incorporación de nuevos mandatos, objetivos, programas y funciones encaminados a responder a los conflictos de diferente naturaleza que se han presentado desde entonces. Gracias a la experiencia ganada por este tipo de operaciones durante la Guerra Fría, éstas adoptaron una serie de convenciones que más adelante serían llamadas de mantenimiento de paz "tradicional" o misiones de Primera Generación. Estas misiones fueron creadas bajo la autoridad del Consejo de

⁵ Parsons, Anthony. *From Cold War to Hot Peace: UN Interventions 1946- 1994*. New York: Penguin, 1995, p. 248.

Seguridad o de la Asamblea General y se componían principalmente de personal militar proporcionado por los estados miembros, siendo desplegadas para apoyar un cese al fuego o a un acuerdo de paz. En otras palabras, las operaciones de mantenimiento de paz fueron utilizadas para fortalecer una paz que ya había sido alcanzada.

En ese sentido, estas operaciones debían ser imparciales y desplegadas únicamente con el consentimiento del estado o estados sobre los cuales recaería la misión. Los *peacekeepers* no eran una fuerza coercitiva pues prestaban una función de interposición y podían actuar como observadores, mediadores y facilitadores en el nivel local. Aunque hubo algunas excepciones en el cumplimiento de estas convenciones (la ONU se involucró en la guerra civil del Congo y en Chipre los *peacekeepers* fueron desplegados antes de la adopción de un acuerdo político), los parámetros políticos y operacionales del mantenimiento de paz fueron firmemente consistentes con los principios de soberanía e integridad territorial de los estados nacionales.⁶

Cuando finalizó la confrontación Este-Oeste, la ONU tuvo su mejor oportunidad para consolidarse como instrumento colectivo para la paz y la seguridad mundial. Como respuesta al surgimiento de conflictos intraestatales y al fenómeno de estados “colapsados” o “fracasados”, las misiones de paz de la ONU ampliaron su campo de acción y, como resultado de esta ampliación de sus mandatos, la organización comenzó a intervenir en los conflictos internos de los estados, rompiendo con el respeto jurídico a la soberanía de éstos. Los conflictos durante el período de fines de los años ochenta y principios de los años noventa se caracterizaron por provocar crisis humanitarias y violaciones masivas de los derechos humanos, hechos que condujeron a las Naciones Unidas a cambiar el carácter de las misiones tradicionales de mantenimiento de paz. En consecuencia, el mantenimiento de paz de “Segunda Generación” se caracterizó por la incorporación de misiones de la ONU en guerras civiles y en emergencias humanitarias complejas. Las operaciones de paz fueron conducidas en escenarios diferentes donde todavía no se había alcanzado un cese al fuego o éstos eran esporádicos y de corta duración. En lugar de ser desplegadas para reforzar una paz existente, las misiones de paz tuvieron como mandato facilitar la ayuda humanitaria y proteger a los civiles en donde todavía estaba ausente algún tipo de paz.

Fue durante este período que las misiones de paz de la ONU adquirieron una función “multidimensional”, incluyendo un amplia gama de objetivos y

⁶ Ibid.

mandatos que comprendían la protección de refugiados y áreas protegidas, la reforma de los sistemas judiciales y el fortalecimiento de los sistemas legislativos, el desarme de soldados, el control de flujos de armas fronterizas, la remoción de minas, la educación y el monitoreo de elecciones.⁷ Estos nuevos retos demandaban mayor coordinación dentro del sistema de las Naciones Unidas, además de un incremento en la cooperación con organizaciones no gubernamentales y otras instituciones.

Sin embargo, las grandes expectativas generadas por el nuevo papel de las operaciones de paz de la ONU se vieron opacadas por sus fracasos en Somalia, Ruanda y la antigua Yugoslavia. La explicación a estos fracasos radica en la multiplicidad de funciones a las cuales estas operaciones se vieron enfrentadas, los retos que implicaba su actuación en medio de una guerra civil, mandatos inadecuados, recursos insuficientes para realizar sus tareas y las dificultades inherentes al esfuerzo de coordinar el uso de la fuerza con objetivos de carácter político y humanitario.⁸ Estas experiencias evidenciaron las limitaciones del sistema de la ONU, lo cual llevó a un descenso en el tamaño y en la escala de sus misiones. Pero esta organización se esforzó por aprender de las lecciones arrojadas por las experiencias pasadas, mientras los países se refugiaron en las organizaciones regionales para dirimir sus conflictos.

Bajo este contexto surgieron las misiones de "Tercera Generación", las cuales introdujeron el concepto de construcción de paz como un compromiso a largo plazo de las Naciones Unidas para continuar sus esfuerzos por alcanzar una paz duradera al interior de una nación, una vez finalizada la confrontación entre las partes. La "Agenda para la Paz" de Boutros Ghali fue el primer tratado sistemático del concepto de construcción de paz dentro del sistema de la ONU al definirlo como el conjunto de "esfuerzos para identificar y apoyar estructuras que conllevarán a fortalecer y solidificar la paz con el propósito de evitar la reincidencia en el conflicto".⁹

Debido a que la construcción de paz parte de un proceso secuencial de la gestión de la ONU en conflictos intraestatales, implica el desarrollo de actividades posconflicto, lo cual se traduce en su contribución a la reconstrucción de una sociedad entera y de un estado. Por tanto, en

⁷ Fisas, Vicenc. Op.cit., p. 100.

⁸ Gil, Laura. *El Papel de la ONU en los Procesos de Reconciliación*. Seminario Internacional "Preparar el Posconflicto: Problemas Sociales y Jurídicos de la Reconciliación. Bogotá: Universidad Central, septiembre 2 y 3 de 2003.

⁹ Boutros, Gahli. Op. cit., p. 32.

cumplimiento de esta función se parte del supuesto de la necesidad de alcanzar objetivos que conduzcan, además de a un cese al fuego, a lograr una paz sostenible. En ese sentido, la seguridad es percibida como un conjunto de aspectos sociales, económicos, políticos y culturales que trascienden su dimensión militar tradicional.¹⁰ Este fue el procedimiento seguido por las misiones de las Naciones Unidas en Timor Oriental, de las cuales se desprendieron varias lecciones positivas en cuanto a los cuatro aspectos mencionados anteriormente.

Estudios históricos de casos

En el escenario de la Posguerra Fría, cuando la ONU redujo las operaciones de mantenimiento de paz, las fuerzas de paz intervinieron en Somalia, Haití y Timor Oriental. Se trata de tres casos distintos en el tiempo, el continente y la modalidad, cuyos resultados también fueron disímiles. Sin embargo, también se encuentran ciertas similitudes en el mandato y en la forma como estas operaciones de mantenimiento de paz de la ONU fueron desplegadas en estos tres territorios. Las causas de los tres conflictos son múltiples y tienen en común los factores internos que los produjeron: pobreza, falta de oportunidades económicas, confrontaciones étnicas y una historia de abuso político y corrupción de sus dirigentes. Las variaciones pueden explicar las razones por las cuales la ONU tuvo éxito en el cumplimiento de su mandato en Timor Oriental, en algunos aspectos también se puede considerar que tuvo éxito en su misión en Haití, mientras que su experiencia en Somalia es considerada como uno de los grandes fracasos de esta organización en su función de mantenimiento de paz y establecimiento de una paz sostenible.

Somalia

Durante el período de la Guerra Fría, Somalia fue un punto estratégico en África Oriental. Después de alcanzar su independencia en 1960, se tornó un aliado crucial de la Unión Soviética y posteriormente, a finales de 1970, pasó a ser cliente de los Estados Unidos. Bajo el mandato de Mohammad Siad Barre, el oficial de policía que cerró el parlamento y tomó el poder en 1969, comenzó una dictadura militar. Aunque en los primeros años de este

¹⁰ Herrera, Benjamín. *El Papel de la ONU en los Procesos de Reconciliación*. Seminario Internacional "Preparar el Posconflicto: Problemas Sociales y Jurídicos de la Reconciliación". Bogotá: Universidad Central, septiembre 2 y 3 de 2003.

régimen tuvieron lugar algunos avances significativos en materia de salud pública, educación y movilizaciones populares, posteriormente adquirió un marcado carácter militar. En 1977-1978, cuando cambió el patrocinio de Moscú a Washington, la organización social basada en clanes permanecía arraigada en el territorio somalí. La sociedad somalí era una de las más homogéneas en toda África, ligando a la mayoría de su población por lazos étnicos, religiosos y lingüísticos. El deseo de contar con un aparato de estado "nacional" había sido impuesto por un gobierno militar sobre un grupo de personas que históricamente no se consideraban parte de una nación llamada Somalia. La lealtad individual y la organización social tenían sus raíces en un sistema de lazos familiares, subclanes, clanes y federaciones de clanes.¹¹

Con el fin de la confrontación Este-Oeste, Somalia perdió su posición estratégica. Los Estados Unidos ya no la necesitaban para contrarrestar la influencia de la Unión Soviética en África y suspendió su apoyo a ese país. En este contexto, las luchas de poder entre los clanes y subclanes en su competencia por obtener unos recursos escasos se incrementaron en una sociedad sumida en la miseria. A finales de enero de 1991, Siad Barre fue derrocado. Sin embargo, la ausencia de un régimen auténticamente nacional se mantuvo, con lo cual el vacío de poder fue llenado por los conflictos de clanes y la batalla resultante erosionó seriamente el ya debilitado tejido social de Somalia. En consecuencia, una crisis social, económica y política se produjo en su territorio. La situación vivida en este tiempo fue bien detallada por Phyllis Bennis al referirse a la descripción que realizó el director del Comité Internacional de la Cruz Roja en ese territorio a principios de 1991: *"El país se encontraba fragmentado, las instituciones desintegradas y factores importantes de la economía dejaron de funcionar (...) Las masacres y los saqueos se convirtieron en actos recurrentes. El impacto de la sequía y la hambruna cíclica somalí se tornaron en una devastadora, catastrófica hambruna masiva. La ayuda de alimentos de la emergencia humanitaria y los salarios y rentas pagados por agencias de ayuda se convirtieron en el nuevo botín de las rivalidades entre clanes y de la contienda armada."*¹²

En diciembre de 1991, el Comité Internacional de la Cruz Roja anticipó la hambruna que se veía venir y expidió un llamado de emergencia para solicitar asistencia internacional. La respuesta fue mínima y fueron pocos los esfuerzos

¹¹ Bennis, Phyllis. *Calling the Shots. How Washington Dominates Today's UN*. New York: Olive Branch Press, 2001, p. 120.

¹² Giannou, Chris. *Reaping the Whirlwind: Somalia After the Cold War*. Citado por Bennis, Phyllis. *Calling the Shots. How Washington Dominates Today's UN*. New York: Olive Branch Press/Interlink, 2000, pp. 120-121.

económicos o políticos para contribuir a ponerle fin al conflicto. En este sentido, hubo una ausencia de acercamientos de diplomacia preventiva, de ofertas para apoyar acercamientos diplomáticos africanos o islámicos regionales o de algún tipo de recurso para la resolución de conflictos. La ONU impuso un embargo de armas en junio de 1992 por medio de la resolución 733 del Consejo de Seguridad, pero su mandato no logró el objetivo de contener el enfrentamiento armado de las facciones en confrontación. Esta resolución hizo un llamado a las iniciativas diplomáticas provenientes de la Organización de Unidad Africana y de la Liga de Estados Árabes, con muy pobres resultados.

UNOSOM I fue la primera misión adelantada por la ONU en territorio somalí.¹³ Su sede fue Mogadishu y se prolongó desde abril de 1992 hasta marzo del año siguiente. Entre sus efectivos contó con 50 observadores militares, 3.500 oficiales de seguridad, 719 miembros de personal para el apoyo logístico y cerca de 200 funcionarios civiles de contratación internacional. Durante la misión se estima que tuvo 8 bajas dentro de los miembros de personal militar. El despliegue de UNOSOM I tuvo un costo de 42. 931.700 dólares netos.

Esta misión fue establecida para supervisar el cese del fuego en Mogadishu, la capital de Somalia, y ofrecer protección y seguridad al personal de las Naciones Unidas, equipo y suministros a los puertos de mar y aeropuertos de esa ciudad, y escoltar las entregas de suministros de ayuda humanitaria desde éstos hacia los centros de distribución de la ciudad y a los de sus alrededores. En agosto de 1992, se ampliaron el mandato y la dotación de la UNOSOM I para que ésta pudiera proteger los convoyes humanitarios y los distintos centros de distribución en Somalia. En diciembre de 1992, tras un deterioro de la situación en Somalia, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros para formar la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF) con el fin de establecer un entorno seguro para la prestación de asistencia humanitaria. La UNITAF trabajó en coordinación con la UNOSOM I para proteger los principales centros de población y garantizar la prestación y distribución de la asistencia humanitaria.¹⁴

A comienzos de la primavera de 1992, los reportes de la hambruna somalí se encontraban en todos los medios de comunicación del mundo. En abril de

¹³ Datos obtenidos de: Organización de Naciones Unidas (2003). "Operación de las Naciones Unidas en Somalia I" (Documento en línea). Disponible: <http://www.un.org/Depts/dpko/info/page3.htm> (Consulta: 2003, abril 14).

¹⁴ *Ibid.*

este año, el Consejo de Seguridad expidió la resolución 751 de 1992 creando UNOSOM, la Operación de las Naciones Unidas en Somalia, incluyendo cincuenta observadores de la ONU para monitorear el todavía inexistente cese al fuego y para garantizar que "una fuerza de seguridad de las Naciones Unidas fuera desplegada lo más pronto posible". Alguna ayuda alimentaria comenzó a ser proporcionada por parte de la ONU, pero era claro que la prioridad del Consejo de Seguridad era la estabilidad político-militar y en menor medida los aspectos de carácter humanitario.

Mientras el Consejo de Seguridad le otorgaba poca importancia a factores específicos para resolver la crisis, el representante especial del secretario general de la ONU, el embajador Mohammad Sahnoun, diseñó una inusual estrategia. Se trataba de un plan basado en las particularidades de la crisis somalí y de la sociedad somalí; en lugar de intentar reimponer un estado nacional desacreditado y colapsado, Sahnoun comenzó a trabajar para reconstruir el sistema de clanes que había regido a la sociedad antes del colapso del Estado de Somalia. El aspecto más innovador del plan consistía en tratar de estabilizar y profesionalizar, en lugar de desarmar forzosamente, a las milicias locales como parte de un proceso de reconstrucción de una sociedad erosionada. Propuso elevar los salarios y proporcionar entrenamiento a las milicias, transformándolas en fuerzas de policía locales, que podrían eventualmente estabilizar la crisis de seguridad. Esto significaba sacrificar, al menos por un tiempo, el objetivo de los Estados Unidos de recrear un gobierno nacional en Somalia con el cual Washington pudiera contar para asegurar la estabilidad.

El plan de Sahnoun no llegó a implementarse, ya que se encontró con una fuerte oposición en el Consejo de Seguridad, especialmente por parte de los representantes norteamericanos y del secretario general. Mientras varios millones de dólares eran destinados para los despliegues de observadores de la ONU y tropas de mantenimiento de paz (*peacekeeping*), el plan de Sahnoun careció de algún tipo de ayuda económica. En octubre de 1992, antes de que su estrategia pudiera ser implementada, este enviado especial del secretario general fue obligado a renunciar. No obstante, los esfuerzos militares del Consejo de Seguridad por reestablecer el orden interno por medio de la imposición de tropas externas no arrojó resultados positivos. Los observadores de la ONU estaban monitoreando un cese al fuego que únicamente existía en el papel. El mandato de los quinientos *peacekeepers* pakistaníes desplegados previamente por la ONU los confinó al aeropuerto de Mogadishu y eran incapaces incluso de proteger esa área. Además, otros países se rehusaron a enviar las tres mil tropas adicionales autorizadas por el Consejo de Seguridad.

El 3 de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Unidos, por medio de su resolución 794, para "utilizar todos los medios necesarios para establecer lo más pronto posible un ambiente seguro para operaciones de ayuda humanitaria en Somalia".¹⁵ Como resultado, UNITAF, la fuerza de tareas unificadas creada, controlada y comandada por los Estados Unidos, fue desplegada en unos pocos días. Este hecho llevó a la militarización de una operación "humanitaria" de la ONU en Somalia.¹⁶ Desde ese momento, la operación militar y las tropas autorizadas por la ONU provinieron mayoritariamente del Ejército de los Estados Unidos y operaban únicamente bajo el mando del Pentágono. La UNITAF de Washington había sido creada porque UNOSOM, conducida por la ONU, había fracasado. Este fracaso se debió, en primera instancia, a que el mandato de las Naciones Unidas estaba limitado y a que los esfuerzos de Sakhnou fueron subestimados. Así mismo, la falta de entrenamiento, el tamaño reducido y la escasez de equipos del contingente inicial de las tropas de la ONU abortaron esta misión.

Bajo la presión de Washington, UNOSOM II fue aprobada por el Consejo de Seguridad bajo el capítulo VII de la Carta de la ONU, es decir, autorizando el uso de la fuerza militar. Su mandato se centraba en el desarme de las milicias, el monitoreo de enfrentamientos sectarios y la protección de los trabajadores sociales. En pocas palabras, su objetivo principal se alejaba bastante de un fortalecimiento de la sociedad civil. Su sede también fue Mogadishu y se extendió por un período de dos años comprendidos entre marzo de 1993 y marzo de 1995. El Consejo de Seguridad la autorizó por medio de su resolución 814 del 26 de marzo de 1993 y esta misión contó con 28.000 efectivos militares y policiales, más 2.800 funcionarios de contratación internacional y local. Durante la segunda fase de UNOSOM aumentó considerablemente el número de bajas hasta un total de 147 (143 miembros del personal militar, 3 funcionarios civiles internacionales y 1 funcionario local). Se estima que se presentaron gastos de 1.643.485.500 dólares.

UNOSOM II fue establecida para sustituir a la Fuerza de Tareas Unificada. Sus responsabilidades principales incluían supervisar el cese de las hostilidades, impedir la reanudación de la violencia, confiscar pequeñas armas no autorizadas, mantener la seguridad en los puertos, los aeropuertos y las líneas de comunicación necesarias para el envío de asistencia humanitaria, continuar con la remoción de minas y ayudar en la repatriación de los refugiados en Somalia. También se le encomendó a esta misión la tarea de

¹⁵ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 794 del 3 de diciembre de 1992.

¹⁶ Bennis. Op. cit., p. 123.

prestar asistencia al pueblo somalí para reconstruir su economía y su vida social y política, restablecer la estructura institucional del país, obtener una reconciliación política nacional, recrear un Estado somalí basado en la democracia y rehabilitar la economía y la infraestructura del país. En febrero de 1994, después de varios incidentes violentos y ataques a los soldados de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad revisó el mandato de la UNOSOM II para excluir el uso de medidas coercitivas. La UNOSOM II se retiró a principios de marzo de 1995.

En junio UNOSOM emprendió una gran ofensiva por tierra y aire en Mogadishu, atacando numerosas instalaciones de las milicias. Al siguiente día, las tropas de UNOSOM abrieron fuego sobre un grupo de civiles somalíes en la ciudad y resultaron varias bajas. La estrategia de Washington era criminalizar, atacar y secuestrar, para posteriormente reincorporar al "tirano" Mohammad Farah Aideed. El fracaso de esta estrategia, entre otras cosas, desembocó en la muerte de dieciocho soldados americanos que operaban bajo comando americano como "apoyo" a las Naciones Unidas. La estrategia había dejado previamente docenas de Cascos Azules y centenares de somalíes muertos. El elevado nivel de militarización norteamericana de la operación minó los esfuerzos de la ONU para ayudar a la reconstrucción social en Somalia. Solamente hasta agosto de 1993 la oficina de coordinación humanitaria de UNOSOM fue trasladada del centro de operaciones militares de UNOSOM II con el propósito de distanciarse de las actividades militares. En noviembre de 1994, la resolución 954 del Consejo de Seguridad ordenó el retiro de las últimas 17.000 tropas de mantenimiento de paz de la operación en marzo del año siguiente. Incluso antes de esta fecha, los últimos Cascos Azules ya se habían retirado. Las fuerzas italianas y norteamericanas escoltaron a los últimos *peacekeepers* fuera de Mogadishu el 3 de marzo este año.

En síntesis, la militarización de la estrategia de mantenimiento de paz fue el factor determinante del fracaso de la ONU en Somalia. Así mismo, el desacuerdo entre los países que conformaban la fuerza multinacional (Italia y los Estados Unidos) sobre las tácticas que debían ser empleadas durante la operación demostró las contradicciones de la estrategia de Washington respecto de la ONU: *"por un lado, se presentó un esfuerzo de tratar a la organización global como un brazo del Departamento de Estado- pero a menudo el carácter multilateral de las Naciones Unidas se manifestaba de todas formas"*.¹⁷

¹⁷ Bennis. Op. cit. p. 126.

La operación en Somalia reflejó un giro radical en el ámbito internacional. Esta fue una crisis en la cual la responsabilidad internacional era alta y directa, ya que este país había sido un campo de batalla estratégico de las confrontaciones durante la Guerra Fría, apoyado primero por Moscú y posteriormente por Washington. *“El resultado fue un extraordinario empalago de armas poderosas “dejadas” en el país”*. Con base en esta experiencia, quedó planteado el interrogante por la responsabilidad por los fracasos de la ONU en una operación completa ordenada por la institución internacional en la cual los Estados Unidos jugaron un papel fundamental.

Sin duda alguna, el principal logro de UNOSOM I y II fue el humanitario. En primera instancia, facilitó el flujo de alimentos y el de otros suministros de socorro de emergencia en las áreas más necesitadas de Somalia. Gracias a esta ayuda, el nivel de desnutrición y muerte se redujo en algunas zonas. Así mismo, en el corto plazo se presentaron algunas mejoras en los ámbitos como la salud pública, la educación y la agricultura entre otros. En materia de seguridad, estas misiones contribuyeron a la instauración de un cese al fuego, primero en Mogadishu y más tarde a nivel nacional, aunque posteriormente la situación de seguridad volvió a empeorar. En cuanto al área administrativa del Estado, UNOSOM ayudó a establecer 52 (de un total posible de 92) consejos de distrito y 8 consejos regionales (de los 18 posibles). De igual forma, se reestableció la policía somalí por medio del despliegue de cerca de 8.000 agentes en 82 comisarías de distrito. En marzo de 1995 había 46 tribunales de distrito, 11 tribunales regionales y 11 tribunales de apelación todos ellos en funcionamiento.¹⁸

Para noviembre de 1993, cerca de 1.7 millones de personas se habían desplazado como resultado de la agitación y de la hambruna en Somalia, más de 1 millón habían pasado a Kenia y Etiopía. Más de 250.000 personas se trasladaron a Mogadishu y cerca de 60.000 personas a Kismayo y Baidoa. Las regiones del norte albergaban por lo menos a 250.000 refugiados y desplazados internos. No se logró instaurar un gobierno que funcionara con eficacia, ni una fuerza armada nacional disciplinada, ni tampoco una policía civil ni un poder judicial que abarcaran la totalidad del territorio nacional. Se incumplió el Acuerdo de Addis Abeba¹⁹ que debería culminar con la

¹⁸ Organización de Naciones Unidas (2003). “Operación de las Naciones Unidas en Somalia II”. (Documento en línea). Disponible: http://www.un.org/Dpts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm (Consulta: 2003, marzo 2).

¹⁹ El Acuerdo fue firmado el 27 de marzo de 1993 con motivo de la Conferencia de Reconciliación Nacional en Somalia por dirigentes de 15 movimientos políticos y constaba de cuatro partes: desarme y seguridad; rehabilitación y reconstrucción; restitución de bienes y arreglo de las controversias, y mecanismos de transición.

celebración de elecciones y la instalación de un gobierno democráticamente electo. UNOSOM II tampoco logró cumplir su mandato en cuanto a la implementación de un proceso de reconciliación nacional debido a los conflictos entre los subclanes Hawiye (Habr, Gedir, Abgal, Hawadle y Murosade). Esto conllevó al deterioro progresivo de la seguridad, sobretodo en Mogadishu. Por su parte, los dirigentes somalíes incumplieron con los compromisos contraídos en virtud del Acuerdo de Addis Abeba y la Declaración de Nairobi.²⁰

El resultado fue una prolongada situación de estancamiento político creando un vacío de autoridad civil y de estructura gubernamental en Somalia. Según información del Departamento de Estado de los Estados Unidos, en Somalia hay ausencia de un gobierno nacional desde que el Congreso Unido Somalí (CUS) suplantó al régimen del General Mohamed Siad Barre en enero de 1991. De igual modo, algunos de los jefes militares que fueron en mayor parte responsables de un gran número de muertes en 1991 y 1992 conservan su dominio sobre algunas partes del territorio somalí.

Haití

Autorizada por la resolución 867 del 23 de septiembre de 1993, la UNMIH tuvo su sede en Puerto Príncipe, con una duración de tres años aproximadamente, desde septiembre de 1993 hasta junio de 1996. Esta operación contó con una autorización de efectivos de 1.200 soldados y personal de apoyo militar y 300 oficiales de policía civil. Fueron previstos aproximadamente 160 funcionarios civiles de contratación internacional, 180 funcionarios de contratación local y 18 voluntarios de las Naciones Unidas. Hubo un total de seis bajas (4 efectivos militares y 2 oficiales de policía civil). Los países contribuyentes con tropas fueron Argelia, Bangladesh, Canadá, Djibouti, Estados Unidos, la Federación de Rusia, Francia, Malí, los Países Bajos, Pakistán, Togo y Trinidad y Tobago.²¹ Los gastos estimados desde el comienzo de la misión hasta el 31 de mayo de 1996 fueron de 315. 794. 700 dólares.²²

²⁰ El 24 de marzo de 1994, el Sr. Ali Mahdi y el General Aidid firmaron, en nombre del Grupo de 12 y la SNA, respectivamente, una Declaración sobre la Reconciliación Nacional. Los dirigentes de las facciones somalíes repudiaron cualquier forma de violencia como medio para resolver los conflictos y se comprometieron a aplicar una cesación del fuego y un desarme voluntario. También acordaron restablecer la paz en Somalia.

²¹ Organización de Naciones Unidas (2003). "Misión de las Naciones Unidas en Haití" (Documento en línea). Disponible: http://www.un.org/spanish/Dept/dpko/dpko/co_mission/unmih.htm (Consulta: 2003, octubre 3).

²² *Ibid.*

En 1990, las elecciones monitoreadas por una misión de observación de la ONU (ONUVEH) retornaron a Jean Bertrand Aristide a la presidencia, después de años de inestabilidad política. Al año siguiente, éste fue derrocado y exiliado por un golpe de estado liderado por el general Raoul Cedras, quien nombró a Marc Bazin como primer ministro del gobierno de facto. En 1993, estos dos acordaron permitir el retorno de Aristide a la presidencia y el despliegue de una misión de la ONU (UNMIH) para asistir el proceso de paz. Sin embargo, al contingente militar de UNMIH le fue impedido su despliegue y la violencia en la isla se incrementó, causando una crisis humanitaria.

En 1994, el Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de una fuerza multinacional (FMN), solicitando su renuncia al régimen haitiano y su cooperación con el FMN. Este despliegue permitió a Aristide retornar a Haití. En 1995, la UNMIH presidió unas elecciones que permitieron el retorno de René Preval al poder. Las evoluciones sucesivas de la presencia de la ONU llevaron dos años más tarde al despliegue de MIPONUH, con un mandato exclusivo de policía. Sin embargo, Haití ha continuado sumido en los disturbios.²³

Tras la restauración del gobierno constitucional, en octubre de 1994, se revisó el mandato de la UNMIH para que prestara asistencia al Gobierno de Haití en el cumplimiento de sus responsabilidades relativas a la preservación del entorno seguro y estable que se hubiera creado en el curso de la etapa multinacional y la protección del personal internacional y las instalaciones esenciales, así como la conversión de las fuerzas armadas de Haití en una fuerza profesional y la creación de un cuerpo separado de policía.²⁴ La UNMIH también debería ayudar a las autoridades constitucionales legítimas de Haití a establecer un entorno propicio para la celebración de elecciones legislativas libres y limpias, que serían organizadas por esas autoridades. Esta misión asumió plenas funciones el 31 de marzo de 1995. Las elecciones legislativas se celebraron en el verano de 1995, a pesar de algunos problemas logísticos. Las elecciones presidenciales se celebraron con éxito el 17 de diciembre de 1995 y el traspaso de poder al nuevo presidente tuvo lugar el 7 de febrero de 1996. A petición del Presidente de Haití, el mandato de la UNMIH se prorrogó por última vez hasta finales de junio de 1996. El mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) terminó a finales de junio de 1996 dando por finalizado un período en los esfuerzos de las Naciones

²³ Ibid.

²⁴ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Resolución 837 del 23 de septiembre de 1993.

Unidas por ayudar a los haitianos a restaurar la democracia, la estabilidad y el estado de derecho en su país.

El Consejo de Seguridad estableció la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH) en su resolución 1063 de 28 de junio de 1996. Al crear la UNSMIH, el Consejo destacó la necesidad de apoyar el empeño del Gobierno de Haití por mantener el entorno seguro y estable creado por la fuerza multinacional en Haití y ampliado con la asistencia de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH). Con sede también en Puerto Príncipe, esta misión después de sus prórrogas (resolución 1085 de 1996 y resolución 1086 de 1996), a petición del secretario general y del presidente Préval, se desplegó entre julio de 1996 y junio de 1997. El Consejo decidió que la UNSMIH estuviera compuesta inicialmente por 300 funcionarios de policía civil y 600 efectivos. Además, se facilitaron 700 efectivos militares financiados con cargo a contribuciones voluntarias para trabajar en la misión. Los gastos estimados desde el comienzo de la misión hasta el 30 de junio de 1997 fueron de 56.105.000 dólares. En el cumplimiento del mandato no se registró ningún tipo de baja.

Su función fue prestar asistencia al Gobierno de Haití para profesionalizar la policía y mantener un entorno seguro que contribuyera al éxito de la labor en curso para establecer y capacitar una fuerza efectiva de policía nacional. Al establecer la UNSMIH, el Consejo de Seguridad también expresó su apoyo a la función del representante especial del Secretario General para coordinar las actividades del sistema de las Naciones Unidas dirigidas a promover el desarrollo institucional, la reconciliación nacional y la rehabilitación económica de Haití.

Según el secretario general, era evidente que la Policía Nacional Haitiana no estaba aún en posición de garantizar, por sí misma, el entorno seguro y estable necesario para la consolidación de un gobierno democrático, por lo que la completa retirada de la presencia militar y policial de las Naciones Unidas hubiera podido poner en peligro el éxito alcanzado hasta ese momento. Por consiguiente, recomendó que se estableciera una nueva misión -la UNSMIH- con un mandato limitado a los cometidos anteriormente especificados.²⁵ El 13 de noviembre, el presidente René Préval solicitó la prórroga del mandato de la UNSMIH. El secretario general ya había informado al Consejo sobre la

²⁵ Organización de Naciones Unidas (2003). "Misión de las Naciones Unidas en Haití" (Documento en línea). Disponible: http://www.un.org/spanish/Dept/dpko/dpko/co_mission/unsmih.htm (Consulta: 2003, octubre 3).

situación haitiana²⁶ y era obvio que la presencia del elemento militar de la UNSMIH era un factor determinante para que las autoridades del país tuvieran la capacidad de contener el peligro de desestabilización por parte de las fuerzas que amenazaban la democracia. En opinión del secretario general, la presencia de la UNSMIH seguía siendo necesaria para proporcionar al programa internacional de apoyo las bases sólidas que garantizaran su éxito, para permitir un traspaso ordenado de las funciones que estaba llevando a cabo la misión a las autoridades haitianas, y para consolidar las importantes inversiones realizadas por la comunidad internacional para la restauración de la democracia en Haití.²⁷

El Consejo de Seguridad decidió, en su resolución 1086 de 1996, prorrogar el mandato de la UNSMIH hasta el 31 de mayo de 1997 con una dotación máxima de 300 funcionarios de policía civil y 500 efectivos. El Consejo también decidió que si antes del 31 de marzo de 1997 el secretario general indicaba que la UNSMIH podía seguir contribuyendo a la consolidación de la democracia en Haití y a la revitalización del sistema de administración de justicia del país, su mandato se volvería a prorrogar, por última vez, después de que el Consejo examinara la situación. Basándose en la declaración del Secretario General al Consejo, el 24 de marzo de 1997 el mandato de la UNSMIH se prorrogó, por última vez, hasta el 31 de julio de 1997.

Por medio de la resolución 1141 de 28 de noviembre de 1997, el Consejo de Seguridad autorizó²⁸ el despliegue de la MIPONUH, llevada a cabo desde diciembre de 1997 hasta marzo de 2000. Con este fin, autorizó 300 oficiales de policía civil, incluida una unidad especial de policía, apoyada por una fuerza civil de unos 72 miembros de personal internacional y 133 de personal local así como 17 voluntarios de las Naciones Unidas. Se estimó un presupuesto para julio de 1999 y junio del año 2000 de 20,4 millones de dólares. Para el desempeño de la misión, Argentina, Benin, Canadá, Francia, Italia, Malí, Níger, Senegal, Togo, Túnez y los Estados Unidos contribuyeron con personal de policía civil.

La Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH) completó su mandato el 15 de marzo de 2000. Su tarea principal fue ofrecer

²⁶ *Ibid.*

²⁷ Bennis, Op. cit., p. 140.

²⁸ Datos tomados de: Organización de Naciones Unidas (2003). "Haití: Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití" (Documento en línea).

Disponible: http://www.un.org/Dept/dpko/co_mission/mipon_d.htm

asistencia al Gobierno de Haití en la profesionalización de la Policía Nacional de Haití. La MIPONUH, que sucedió a las anteriores Misiones de las Naciones Unidas en Haití en diciembre de 1997, otorgó especial atención a la asistencia a nivel de supervisores y en la formación de unidades especializadas de policía. Otras tareas incluían vigilar la actuación de la policía, orientar a los oficiales de policía en cuanto a sus obligaciones diarias y mantener una estrecha coordinación con los asesores técnicos de la Policía Nacional de Haití subvencionados por el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas y los donantes bilaterales. La tarea conferida a la unidad de policía especial de la MIPONUH era la de prestar asistencia al personal de la MIPONUH y proteger su propiedad.

La MIPONUH fue sustituida por la nueva Misión Civil Internacional de Apoyo en Haití (MICAH) el 16 de marzo de 2000. El establecimiento de la MICAH fue aprobado por la Asamblea General en la resolución A/54/193 de 17 de diciembre de 1999. Su mandato era consolidar los resultados conseguidos por la MIPONUH y misiones anteriores de las Naciones Unidas en Haití, así como por la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), que era una labor conjunta de las Naciones Unidas y la Organización de los Estados Americanos (OEA) para fomentar el respeto por los derechos humanos en Haití. La nueva misión tuvo como objetivo seguir fomentando los derechos humanos y fortalecer la efectividad de la policía y el sistema judicial de Haití, así como coordinar y facilitar el diálogo de la comunidad internacional con los agentes políticos y sociales de Haití.

Estas misiones ayudaron a crear un entorno propicio para la celebración de unas elecciones libres e imparciales y proporcionó apoyo técnico y logístico a las autoridades haitianas responsables de la organización y celebración de las elecciones parlamentarias y presidenciales de 1995. Prestaron asistencia en la formación, capacitación y apoyo de la nueva Policía Nacional Haitiana. La Policía Civil de la UNMIH facilitó adiestramiento en el empleo y orientación a más de 5.000 nuevos oficiales de Policía Nacional Haitiana desplegados en todo el país y supervisó su progreso. La Policía Civil de la UNMIH también fue asignada a la nueva Unidad de Investigación Criminal de Haití. Canadá, Francia y los Estados Unidos apoyaron una capacitación formal de la policía en la Academia de Policía de Haití bajo la orientación del Programa Internacional de Asistencia a la Formación en Investigaciones Criminales de los Estados Unidos. Ayudó a reconstruir las infraestructuras y facilitó formación y asistencia de otro tipo a través de más de 1.000 pequeños proyectos. El personal de la UNMIH trabajó con los haitianos para rehabilitar

los servicios de suministro de agua y saneamiento, el suministro eléctrico y las carreteras. Se reconstruyeron las comisarías de policía, las escuelas y otros servicios públicos, y se facilitó capacitación en la gestión de situaciones de emergencia, primeros auxilios y otros temas. Las unidades de ingeniería de la UNMIH reconstruyeron el puente de vital importancia de Jacmel, destruido por un huracán en 1994.

Prestó asistencia al Gobierno de Haití en el cumplimiento de sus responsabilidades y en la preservación de un entorno seguro y estable proporcionando seguridad a los convoyes humanitarios, aeropuertos, puertos y lugares de almacenamiento, y manteniendo su presencia a través de patrullas en todo el país. Desde 1995, la UNMIH ha participado en grupos de trabajo compuestos por representantes del Gobierno de Haití, por el Grupo de Amigos del secretario general para la cuestión de Haití (Argentina, Canadá, Francia, Estados Unidos, Venezuela y Chile) y por la Misión Civil Internacional en Haití. Estos grupos formularon planes e identificaron los medios para ayudar al Gobierno de Haití a resolver los problemas de transición: el desarme, la justicia, el encarcelamiento y los derechos humanos, la extinción de incendios y la gestión de disturbios en las ciudades.²⁹

Si bien es cierto que después de la ocupación de los Estados Unidos y de la transferencia de autoridad a la fuerza de la ONU el nivel de violaciones, asesinatos, torturas y arrestos arbitrarios que caracterizaban el gobierno de la junta militar en Haití descendió, estos abusos todavía se presentan en suelo haitiano. A pesar de los proyectos de desarrollo adelantados por la ONU y otros organismos multilaterales, la economía de Haití sigue presentando índices de crecimiento económico negativos. Es considerado como el país más pobre del hemisferio occidental y uno de los más pobres entre las naciones en desarrollo. Alrededor del 80% de la población rural vive en la pobreza. Lo más preocupante y lo que evidencia la ausencia de políticas de desarrollo en las intervenciones adelantadas por la ONU sobre este territorio es que precisamente la situación de pobreza en Haití se ha ido deteriorando durante la última década, época en la cual las diversas misiones de Naciones Unidas han ejercido su mandato allí.³⁰

En este sentido, el alarmante nivel de pobreza de Haití se encuentra estrechamente relacionado con indicadores sociales igualmente preocupantes.

²⁹ Ibid.

³⁰ World Bank (1998). *Haiti: The Challenges of Poverty Reduction* (Documento en línea). Disponible: <http://www.inweb18.worldbank.org/External/lac/lac.nsf>. (Consulta: 2003, noviembre 15).

Por ejemplo, la esperanza de vida es sólo de 57 años mientras que el promedio de América Latina es de 69 años. Menos de la mitad de la población es letrada. Sólo uno de cada cinco niños en edad de atender la educación secundaria en realidad la atiende. Las condiciones en salud también son precarias. De igual forma, sólo alrededor de un cuarto de la población tiene acceso a agua potable. A esto se suma el rápido nivel de crecimiento de la población estimado en 200.000 personas al año.³¹

Si bien es cierto que por medio de las misiones de la ONU se logró un objetivo fundamental como lo era la instauración de la democracia en el país, los problemas básicos de gobernabilidad continuaron y son el núcleo de la situación de pobreza en Haití. Bajo este contexto, se evidencia una falta de objetivos claros por parte de la ONU en cuanto a planes y proyectos de desarrollo con efectos a largo plazo que ayudaran al Estado Haitiano a superar las causas estructurales que conllevaron a la crisis que la misma organización ayudó a mitigar.

Timor oriental

En 1960, la Asamblea General de las Naciones Unidas consignó a Timor Oriental en su agenda internacional, añadiendo este territorio a su lista de Territorios no Autónomos. Para esa época, Timor Oriental se encontraba bajo la administración de Portugal. Catorce años más tarde, en 1974, ésta accedió a permitir el establecimiento de un gobierno provisional y de una asamblea popular que determinara un nuevo estatus para esta colonia portuguesa. Como reacción a esta propuesta, se desató una guerra civil entre aquellos que apoyaban la independencia de su pueblo y aquellos que reclamaban su integración con Indonesia. Debido a su incapacidad de controlar la situación, Portugal decidió retirarse de la disputa. Este hecho condujo en 1976 a la intervención militar de Indonesia sobre Timor Oriental, incorporándolo a su dominio como la provincia 27. Sin embargo, las Naciones Unidas nunca reconocieron este tipo de anexión y tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General hicieron un llamado al retiro de Indonesia.

A principios de 1982, a petición de la Asamblea General, sucesivos secretarios generales sostuvieron conversaciones regulares con Indonesia y Portugal con el propósito de resolver la situación de este territorio. En junio de 1998,

³² Ibid.

Indonesia propuso una autonomía limitada para Timor Oriental dentro de su territorio. Como respuesta a este ofrecimiento, las conversaciones lograron un gran avance que llevaron a un conjunto de acuerdos entre Indonesia y Portugal, firmados en Nueva York el 5 de mayo de 1999. Bajo este contexto, los dos gobiernos encomendaron al secretario general a conducir una “consulta popular” con el fin de brindar la oportunidad al pueblo timorense de expresar su aceptación o rechazo a la propuesta de una autonomía especial de Timor Oriental como parte de la República de Indonesia.³²

El 11 de junio de 1999, con el propósito de llevar a cabo la consulta popular, el Consejo de Seguridad, por medio de su resolución 1246, autorizó el establecimiento de la misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET). Los acuerdos estipularon que el 5 de mayo, después de los comicios, UNAMET verificaría un período de transición procurando implementar la decisión del pueblo timorense. El 30 de agosto de 1999, el 98% de los votantes registrados concurrieron a las urnas, decidiendo por un guarismo de 78.5% el rechazo de la autonomía propuesta por Indonesia y el comienzo de un proceso de transición hacia la independencia política.³³ En respuesta al anuncio de los resultados de la consulta popular, las milicias pro-integracionistas, en algunos casos con el apoyo de las fuerzas armadas de Indonesia, iniciaron una campaña de violencia, saqueos e incendios sobre todo el territorio. Con el propósito de controlar esta situación, el secretario general y el Consejo de Seguridad emprendieron varios esfuerzos diplomáticos, presionando a Indonesia para que asumiera su responsabilidad con la preservación de la seguridad en un territorio que estaba bajo su control.

El 12 de septiembre de 1999, el gobierno de Indonesia aceptó la oferta de asistencia de la Comunidad Internacional. El Consejo de Seguridad autorizó entonces, por su resolución 1264 de 1999, una fuerza multinacional (INTERFET) bajo una estructura de comando unificado liderada por Australia, comisionada para restaurar la paz y la seguridad en Timor Oriental, proteger y apoyar a UNAMET en sus tareas, y para facilitar las operaciones de ayuda humanitaria.³⁴ Después de un período de violencia extrema, las Fuerzas Armadas de Indonesia y la Policía comenzaron a retirarse del territorio hasta finalmente abandonarlo. El 28 de septiembre, Indonesia y Portugal

³² Organización de Naciones Unidas (2003). *United Nations Mission in East Timor (Documento en línea)*. Disponible: <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset/background.html> (Consulta: 2003, septiembre 21).

³³ Bennis, Op. cit. p. 258.

³⁴ Organización de Naciones Unidas, Op. cit.

reiteraron su acuerdo con la transferencia de autoridad de Timor Oriental a las Naciones Unidas. Así mismo, acordaron medidas ad hoc donde fueran requeridas con el fin de llenar el vacío dejado por la retirada de las autoridades civiles indonesias.

En febrero de 2000, una vez desplegada en su totalidad la UNTAET, el comando de las operaciones militares fue transferido de INTERFET a la Fuerza de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas. De este modo, UNTAET también comenzó el proceso de su reorganización con el propósito de asemejarse más al futuro gobierno de Timor Oriental y para incrementar la participación de los timorenses.³⁵ El 30 de agosto de 2001, dos años después de la consulta popular, más del 91% de los votantes de Timor Oriental acudieron de nuevo a las urnas, esta vez para elegir una Asamblea Constituyente de 88 miembros que se encargaría de redactar y sancionar una nueva Constitución. Poco después, 24 miembros del nuevo Consejo de Ministros del Segundo Gobierno de Transición se posesionaron en sus empleos. Este Consejo sustituyó al gabinete de transición que se había creado en 2000.³⁶

La Asamblea Constituyente y el nuevo gobierno rigieron Timor Oriental durante el periodo de transición restante antes de su independencia como estado democrático y soberano. Puesta en vigor la primera Constitución Nacional el 22 de marzo de 2002, y tras las elecciones presidenciales del 14 de abril siguiente, Xanana Gusmão fue elegido primer presidente de Timor Oriental con el 82,69% del total de los sufragios. Con estas dos condiciones previas para la transferencia del poder cumplidas, la Asamblea Constituyente se transformó en el Parlamento del país el 20 de mayo de 2002. El recientemente independizado Timor Oriental tomó juramento a su primer gobierno y celebró en la mañana del 20 de mayo la sesión inaugural del Parlamento. El gobierno, compuesto principalmente por las mismas personas que componían el Consejo de Ministros anterior a la independencia, se inauguró oficialmente de la mano del presidente Xanana Gusmão. Asistió a la ceremonia el secretario general de la ONU, Kofi Annan, quien traspasó la autoridad de las Naciones Unidas al portavoz del Parlamento Nacional. En esta primera sesión del Parlamento de Timor Oriental, el presidente Gusmão presentó al secretario Annan la petición de ingreso al sistema de las Naciones Unidas.

³⁵ Ibid.

³⁶ Bertil, Lintner. "The Fight in East Timor". En: Far Eastern Economic Review. Hong Kong. Vol. 163 (septiembre 21 2002), pp. 20-21.

Las Naciones Unidas siguieron manteniendo su presencia en Timor Oriental durante el periodo posterior a la independencia para garantizar la seguridad y la estabilidad del nuevo estado. La misión sucesora, conocida como la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNMISET), se estableció por la resolución 1410 del 17 de mayo de 2002, adoptada unánimemente por el Consejo de Seguridad. La misión se creó durante un periodo inicial de 12 meses a partir del 20 de mayo de 2002, con el mandato de prestar asistencia a las estructuras administrativas básicas que le darían estabilidad política a Timor Oriental, encargarse provisionalmente de la aplicación de la ley y la seguridad pública, ayudar a la creación del Servicio de Policía y contribuir al mantenimiento de la seguridad externa e interna del nuevo país.

El Consejo decidió que esta misión, liderada por un representante especial del secretario general, se compondría inicialmente de 1.250 policías civiles y una dotación militar inicial de 5.000 miembros, incluidos 120 observadores militares. El componente civil podría incluir coordinadores de las cuestiones relativas al género y al SIDA, un grupo de Apoyo Civil integrado como máximo por 100 personas que desempeñen funciones básicas, una Dependencia de Delitos Graves y una Dependencia de Derechos Humanos. El Consejo decidió que la retirada de la UNMISET se llevaría a cabo lo más rápido posible, tras una cuidadosa evaluación de la situación, y que la misión, durante un periodo de dos años, reintegraría todas las responsabilidades operacionales a las autoridades de Timor Oriental tan pronto como fuera posible, sin arriesgar la estabilidad.

UNAMET brindó al pueblo de Timor Oriental la oportunidad de decidir el destino de su país, por medio de la consulta popular basada en una votación directa, secreta y universal. El resultado de esta consulta fue decisivo, ya que cerca del 98% de los votantes registrados fueron a las urnas. Los electores de Timor Oriental decidieron por 344.580 votos (78,5%) contra 94.388 votos (21,5%) el inicio de su proceso de transición hacia la independencia como estado nacional soberano. El resultado fue validado por la Comisión Electoral Independiente y comunicado simultáneamente por el secretario general al Consejo de Seguridad y al pueblo de Timor Oriental el 4 de septiembre. Entonces, UNAMET emprendió su tarea de preparar la implementación del resultado de la consulta.

Tratando de reparar el daño causado a las víctimas durante los años de guerra civil, la ONU ha emprendido un proceso de justicia por medio de la

reestructuración del sistema judicial de Timor Oriental, logrando avances notables. Se ha dictado auto de procesamiento contra más de 300 personas, la mayoría por crímenes contra la humanidad. Sin embargo, 221 acusados siguen refugiados en Indonesia, cuyas autoridades se niegan a entregarlos al gobierno de Timor Oriental para que sean juzgados.³⁷ Por su parte, UNMISSET ha contribuido desde finales de 1999 ha mantener la seguridad interna y externa de la frontera de Timor Oriental. De igual forma, se encuentra cumpliendo su mandato en cuanto al fortalecimiento de las instituciones internas y mejorar la seguridad pública. Así mismo, la Unidad de Derechos Humanos de la UNTAET y la UNMISSET ha arrojado importantes resultados en esta materia.

Este tipo de misión se diferencia claramente de los casos de Somalia y Haití, pues ejemplifica el caso de un mandato de la ONU mucho más completo en cuanto a que no se limitó a “congelar” un conflicto, sino que se preocupó por atender las necesidades de la población una vez reestablecido el orden. Es así como su mandato evolucionó, pasando de ser una misión de carácter político, como lo era el de verificar que las votaciones en la consulta popular se llevaran a cabo en condiciones de normalidad, para pasar a ser una misión cuyo mandato se puede sintetizar en la reconstrucción de las instituciones políticas, económicas y sociales del país. Este proceso es el que en el lenguaje de las Naciones Unidas se conoce como la construcción de paz, cuya función central reside en erradicar las causas estructurales del conflicto, lo cual implica la “implementación práctica de un cambio social pacífico por medio de la reconstrucción económica y el desarrollo”.³⁸

Sin embargo, la ONU fue incapaz de prever en Timor la situación de violencia que se desataría después de dar a conocer los resultados de la consulta popular: *“Desde el comienzo, UNAMET estaba preocupada de que hubiera violencia después de las elecciones, pero la escala y la naturaleza extrema y organizada de la violencia que efectivamente se dio fue totalmente imprevista por las Naciones Unidas y por la comunidad internacional”*.³⁹ En realidad, la incapacidad de la ONU para evitar los enfrentamientos también se debió a que la responsabilidad de mantener la ley y el orden recaía sobre Indonesia,

³⁷ Amnistía Internacional (2003). *Justicia para las Víctimas* (Documento en línea). Disponible: http://www.lainsignia.org/2003/agosto/der_040.htm (Consulta: 2003, septiembre 10).

³⁸ Galtung, Johan. *Three Approaches to Peace: Peacekeeping, Peacemaking and Peacebuilding*. En: *Peace, War, and Defence- Essays in Peace Research*. Copenhagen: Cristian Ellers, 1975, Vol. 2, pp. 282- 304.

³⁹ Organización de Naciones Unidas (2003). www.onu.org/Noticias/timorpyg.htm (Consulta: 2003, octubre 5).

según lo pactado en el acuerdo del 5 de mayo. Pero este país evadió su responsabilidad y por tanto la policía civil y los oficiales de enlace desplegados con UNAMET carecían de los medios y de la autoridad para controlar la violencia. El acuerdo también especificaba el papel limitado que desempeñaría la policía civil de UNAMET, la cual debería asesorar a la policía indonesia durante las fases operacionales de la consulta y supervisar el acompañamiento de los votos y las urnas desde y hacia los sitios de votación. Los oficiales de enlace, desplegados después de las consultas con el Gobierno indonesio, deberían mantener contacto con las Fuerzas Armadas Indonesias en un esfuerzo adicional para facilitar la acción de las autoridades.

El Consejo de Seguridad autorizó el despliegue de UNAMET sobre la base de estos acuerdos. Por lo tanto, la policía civil y el personal militar de la UNAMET era un número reducido: 275 policías civiles y 50 observadores militares, todos ellos sin armas. Las Naciones Unidas carecen de personal de policía civil o militar permanente, listo para despliegue inmediato. Cada vez que se autoriza un despliegue, el Secretario General debe solicitar a los gobiernos que pongan a disposición el personal necesario. Los gobiernos ofrecieron policía civil y militar para ir a Timor Oriental a cumplir con las tareas y mandatos, y sólo con la autorización del Consejo de Seguridad. Un obstáculo que se ha detectado en el esfuerzo de las autoridades timorenses por aplicar justicia es que en los juicios realizados en Indonesia a los autores de violaciones a derechos humanos, buena parte de éstos antiguos miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía y la Administración, ha habido graves irregularidades. La mayoría de los acusados ha sido absueltos y seis hombres condenados a breves penas de cárcel.⁴⁰

La ONU esperó demasiado tiempo antes de tomar la decisión de enviar sus fuerzas de paz a Timor Oriental. Al igual que en Somalia, el Consejo de Seguridad esperó a que se presentara una crisis humanitaria sin precedentes para tomar parte en el asunto.⁴¹ Así mismo, al igual que en el país africano y que en Haití, la ONU intervino por medio de sus fuerzas de mantenimiento de paz después de que ya se había desplegado una fuerza multinacional en el territorio. De igual forma, como en los dos casos anteriores, Naciones Unidas se abstuvo de tomar medidas de carácter preventivo para evitar que los conflictos escalaran y se desataran guerras civiles con consecuencias

⁴⁰ Amnistía Internacional. Op., cit.

⁴¹ En el tiempo que lleva el conflicto se estima que las guerrillas pro-indonesas y el ejército regular de Indonesia han asesinado más de doscientas mil personas y se estima que esta cifra es un tercio de la población de la isla.

lamentables para estos pueblos. En este caso, es evidente que la ONU envió sus tropas sólo cuando obtuvo la aprobación de los Estados Unidos y no del Consejo de Seguridad en su conjunto. Únicamente después de que las milicias indonesias en contra de la independencia habían destruido Timor Oriental por días, quemando, saqueando, asesinando, conduciendo a miles de personas al exilio, fue que el presidente Clinton decidió pronunciarse ante esta situación. Por tanto, a pesar de que la Fuerza Multinacional aprobada por el Consejo de Seguridad no estuviera bajo comando estadounidense y no contara con tropas de ese país, no significa que esta potencia hubiera estado ausente en la toma de decisiones concernientes al conflicto en Timor oriental. Aunque Clinton nunca reconoció el dominio ilegítimo del gobierno de Yakarta sobre el territorio timorense, sí se vio obligado a pronunciarse al respecto. En ese sentido el mandatario estadounidense instó al gobierno de Suharto a "invitar" a una fuerza internacional si la violencia no cesaba por sí misma. Por este motivo, el 12 de septiembre de 1999, el reemplazo de Suharto, el presidente B. J. Haibibie, permitió la entrada de los mantenedores de paz internacionales en territorio timorense. Sin embargo, debido al mandato limitado de la misión las fuerzas de paz de la ONU fueron incapaces de contener la ola de violencia que se desató después de la victoria aplastante de los votos a favor de la independencia de Timor Oriental.

Conclusión

Los tres casos históricos de intervención de fuerzas de la ONU identificados en Haití, Somalia y Timor Oriental muestran alguna similitud en la naturaleza de los conflictos sociales, originados en la pobreza, la falta de oportunidades económicas, las confrontaciones étnicas y una historia de abuso político y corrupción de sus gobiernos. La ONU actuó en estos tres escenarios de una forma bastante similar, aunque sus mandatos no lo muestren de modo explícito, pues su objetivo era la instauración de una estabilidad política por medio de sus misiones de construcción de paz. En buena medida, las tres crisis desatadas tenían su origen en la inestabilidad política que desembocó en crisis de carácter humanitario.

Aunque la intervención de las Naciones Unidas en estos tres territorios ocurrió durante la década de los noventa (Somalia) y principios del año 2000 (Haití y Timor Oriental), las raíces de los tres conflictos se remontan a varias décadas de inestabilidad social, económica y política. Por tanto, sería absurdo pretender que una intervención limitada de la ONU pudiese erradicar las causas

estructurales de conflictos que llevaban varias décadas de duración. La ONU pretendió sentar las bases para desarrollar las condiciones propicias de un entorno en el cual existiera la posibilidad de progreso en términos sociales, económicos y políticos por la implantación de unas instituciones encargadas de regular el accionar de los individuos con el fin de preservar el bienestar general de toda una nación.

Las Naciones Unidas intervinieron en Timor Oriental de una forma gradual y alcanzó de manera progresiva que su mandato de “prestar asistencia a las estructuras administrativas básicas que son cruciales para la viabilidad y estabilidad política de Timor Oriental” fuese cumplido a cabalidad. Por el contrario, en los casos de Haití y Somalia este objetivo no fue establecido como una de sus prioridades a largo plazo, por lo que el balance negativo de sus logros en estos dos territorios se hizo evidente en las situaciones tan precarias en las que se encuentran hoy los aparatos de estado, con sus efectos en la inestabilidad política crónica y en las pésimas condiciones de vida de su población: Haití y Somalia son considerados como dos de los países más pobres en el mundo.

Una razón por la cual la ONU tuvo éxito en sus operaciones de paz en Timor Oriental pudo ser el hecho de que se basó en sus experiencias anteriores con el fin de evitar errores. Este puede llegar a ser un mecanismo efectivo a la hora de planear y desarrollar operaciones de paz, ya que contiene evidencias de procedimientos que pueden llegar a contribuir en una misión determinada y de elementos que por el contrario tienden a impedir o a desviar a la misión del cumplimiento de su mandato. De las lecciones aprendidas, la ONU asumió una de las más importantes: para implantar una verdadera reforma y una reconstrucción de un país se necesita, primero que todo, el consenso de la población local, ya que de su colaboración es que en última instancia depende este proceso, debido a que los ciudadanos son los que tarde o temprano serán los que tomarán las riendas de su nación. Por este motivo, la primera medida que la ONU tomó para poner en las manos de los timorenses el destino de su país fue la convocatoria al referendo del 30 de agosto de 1999.

Aunque en los tres casos el principal mandato de las misiones de la ONU era proporcionar asistencia humanitaria a la población de esas naciones, este objetivo tropezó con la estrategia militar implementada por las fuerzas multinacionales que en los tres países hicieron presencia. En este sentido, la ayuda humanitaria si fue suministrada pero el factor militar perpetúa las confrontaciones en dichos territorios en lugar de apaciguarlas. Este hecho

lleva a una situación contradictoria de la ONU: mientras su asistencia humanitaria logra salvar muchas vidas, el accionar militar de las fuerzas multinacionales provoca cuantiosas muertes.

La duración de las misiones puede ser considerada como un factor determinante para establecer las causas del fracaso de la ONU en Somalia, en parte en Haití y el éxito en Timor Oriental. En Somalia, las dos misiones UNOSOM tuvieron una duración de tres años aproximadamente y aunque sí se presentaron ciertos avances de orden político, económico y social, las causas estructurales del conflicto permanecieron arraigadas a la sociedad. Precisamente, una explicación a este fenómeno se le atribuye a la temprana retirada de las fuerzas de la ONU del territorio somalí; sin embargo, esta organización permaneció casi siete años en Haití sin poder cumplir cabalmente las metas de sus misiones. La misión de la ONU en Timor Oriental tuvo una duración aproximada de cinco años y obtuvo resultados positivos en cuanto a la instauración de un régimen democrático y en cuanto a la reestructuración de las instituciones sociales, económicas y políticas del país. De esta experiencia se desprende que para la transición de un estado a un régimen democrático es necesario tener presente que la democracia es el gobierno del pueblo, y por tanto éste es el protagonista por excelencia del diseño e implementación de las reformas necesarias para que una nación sea regida por los principios del mejor tipo de gobierno hasta hoy conocido.

Con este fin es que la educación de los pobladores de un país es determinante al momento de asignar los recursos para los diversos rubros que se necesitan para la reconstrucción de una nación. La educación aporta, en primer lugar, un sentido de pertenencia que conduce a los ciudadanos a tomar conciencia de la importancia de la ley y del orden como factores indispensables para la marcha de una sociedad en donde las diferencias priman sobre cualquier otra variable. Así mismo, con el propósito de alcanzar una alta participación de los ciudadanos en la reconstrucción de un país es imprescindible que se les satisfagan sus necesidades básicas. En ese sentido, la provisión de agua potable, de electricidad y de servicios de salud son un incentivo para que éstos participen en el proceso de reestructuración física, política y económica de una nación.

La experiencia de Timor Oriental, a diferencia de la de Somalia y Haití, demuestra no sólo a la ONU sino al mundo entero que la instauración de un régimen democrático en un país va más allá de la celebración de elecciones libres, competitivas y no fraudulentas. Las elecciones son tan sólo un elemento

para la constitución de un sistema democrático en donde la libertad del individuo es el principal pilar y por tanto se crean instituciones y mecanismos para garantizarla. Éstos son creados en función de satisfacer las necesidades básicas de una población, contemplando como principal ingrediente los derechos fundamentales de los seres humanos. En este sentido, la democracia se compone, además del elemento político, de factores económicos y sociales que son los garantes de una sociedad libre y pacificada. Por ende, “el objetivo no es destruir a un enemigo sino proporcionar seguridad a los residentes para que así adquieran suficiente confianza para manejar sus asuntos cotidianos y para apoyar a un gobierno propio”.⁴²

La ONU prolongó en los tres casos la duración de sus misiones con el objetivo de preservar la estabilidad política y la seguridad interna y externa de sus poblaciones alcanzada por los Cascos Azules. En este aspecto, se destaca el éxito parcial de este organismo, pues en Haití, a pesar de haber contado con tres misiones de la ONU con mandatos muy similares, el período de tiempo que este organismo estuvo presente en este país fue insuficiente para garantizar su estabilidad política y económica de en el largo plazo. No obstante, la responsabilidad de la reconstrucción de una nación no es exclusiva de las Naciones Unidas, puesto que existen otros organismos internacionales, multilaterales, organizaciones no gubernamentales y estados que comparten este tipo de responsabilidad. Por lo tanto, la crisis en que se encuentran sumidos Haití y Somalia en la actualidad es causa en gran parte de la falta de compromiso de estos actores en su labor de proporcionar viabilidad económica a estos países por medio de proyectos productivos que atraigan inversión extranjera.

En ese sentido, es necesaria la ayuda por parte de la comunidad internacional para impulsar el desarrollo de estas naciones con el propósito de atraer inversión extranjera para que los países se vuelvan viables a largo plazo, ya que es la única forma de alcanzar una paz sostenible en ellos. Aunque la ONU carece de la capacidad económica para otorgar la totalidad de la ayuda financiera que estos países requieren para su reconstrucción, su responsabilidad en este proceso se basa en determinar qué tipo de recursos se necesitan y qué tipo de ayuda es la que se requiere de la comunidad internacional, función que ha desempeñado de manera eficiente en la reconstrucción de Timor Oriental y que por el contrario en Haití y Somalia esta función le era borrosa en ese entonces.

⁴² Pollak, Kenneth M. “After Saddam. Assessing the Reconstruction of Irak”. Washington: The Saban Center for Middle East Policy, The Brookings Institution, 2004, p. 11.

Un factor que hasta cierto punto podría explicar el éxito de la ONU en Timor Oriental y por otro lado el fracaso parcial de las fuerzas de paz de este organismo en Haití, teniendo en cuenta que las dos misiones hasta el momento han durado similares períodos de tiempo, puede ser la diferencia poblacional que existe entre estas dos naciones. Aunque la extensión de sus territorios es similar (Haití posee un territorio de 27.750 kilómetros cuadrados y Timor Oriental uno de 24.000 kilómetros cuadrados), Haití cuenta con una población de 7.527.817 de habitantes, mientras que Timor Oriental cuenta apenas con una población de 800.000 habitantes. El hecho de que en el país asiático haya una población tan reducida facilita la prestación de servicios públicos y la seguridad de sus habitantes, así como demanda menos recursos para cubrir las necesidades de su población. Lo que sí demuestra la experiencia de la ONU en Timor Oriental es que “hasta en un país diminuto, con una dócil población y una elite política abierta a los consejos occidentales, la reconstrucción de una nación no puede alcanzarse con recursos económicos limitados”.⁴³

En síntesis, aunque cada conflicto posee características diferentes, una recuperación exitosa a menudo implica una “triple transición”: una transición de seguridad de la guerra a la paz, una transición política del autoritarismo a un tipo de gobierno más participativo, y una transición socioeconómica que incluya la reconstrucción de capacidades económicas y, frecuentemente, el paso de una economía controlada a una economía de mercado. La secuencia y duración de estas transiciones pueden variar significativamente, incluso cuando todavía persiste cierto grado de conflicto. Por este motivo, el papel de la ONU en estos procesos lleva necesidades simultáneas tanto para ayuda de emergencia y reconstrucción, así como también asistencia para el desarrollo.⁴⁴

La ausencia de resultados positivos en numerosas operaciones que no acaban de solucionar definitivamente los conflictos está relacionada con la escasa capacidad preventiva de la ONU y con su tardía actuación en gran parte de las situaciones donde ha intervenido. La pacificación de conflictos que han durado varias décadas no puede ser parte de un plan diseñado para durar únicamente uno, dos o tres años. Este proceso debe ser una acción continua en la que todos los actores inmersos en el conflicto participen en su implementación. Estos esfuerzos conjuntos deben ir acompañados por un

⁴³ Cose, Ellis. “Learning from East Timor”. En: Newsweek. (octubre 21 de 2002).

⁴⁴ Forman, Shepard y Patrick, Stewart. *Recovering from Conflict: Strategy for an International Response*. New York: Center for International Cooperation, 2003, p. 6.

conjunto de medidas que tengan en consideración las raíces del problema. Sin embargo, sería carente de sentido que algunas misiones y operaciones de mantenimiento de paz duren indefinidamente, como tampoco es conveniente que sean de corta duración. Lo ideal es que se prolonguen lo estrictamente necesario, pero sin un planteamiento que facilite su perpetuidad a causa de la acomodación de las partes en conflicto.⁴⁵

Sin duda alguna, lo óptimo sería que la ONU ejerciera su función de acción preventiva más a menudo para evitar todas las consecuencias sociales, económicas, políticas y sobretodo de carácter humanitario que desata un conflicto dentro de un territorio determinado. Hasta ahora la actuación de este organismo en este campo ha sido precaria y cambiarla implicaría actuar también sobre las causas económicas y sociales que producen estas situaciones de tensión, y no sólo en sus manifestaciones militares. Este imperativo lo expresó Boutros Ghali al manifestar que los esfuerzos de su organización por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad debían englobar temas que trascienden las amenazas militares, para que sea posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado el pasado.⁴⁶

Importa tener presente que las Fuerzas de Paz por sí solas nunca podrán resolver los conflictos y mucho menos los de larga duración. La resolución de los conflictos requiere la adopción de mecanismos adicionales, más en la línea de lo que Boutros Ghali llama construcción de la paz, como se muestra en el proceso de Timor Oriental. En síntesis, las Fuerzas de Paz de la ONU, tal como están concebidas actualmente, pueden servir para culminar procesos de reducción de las tensiones entre estados, antes que para constituirse en el precursor de ellos.⁴⁷

⁴⁵ Fisas, Vicenc. Op. cit., p. 97.

⁴⁶ Boutros Boutros, Ghali. Op. cit., p. 13.

⁴⁷ Fisas, Vicenc. Op. cit., p. 99.