

Los nuevos desafíos de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz: el caso Camboya

Martín Carrique*

** Miembro del IRI*

I. Las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz. Su Nacimiento.

Una interpretación sistemática de los propósitos de la Carta de Naciones Unidas nos permite afirmar que la función primordial de la Organización es la de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Así lo manifiesta la Carta en su primer propósito "...Artículo 1. Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1.- Mantener la paz y la seguridad internacionales...".

A tal fin, la Organización se propuso actuar en dos grandes direcciones: por un lado gestando las condiciones necesarias para el cambio pacífico y democrático de la comunidad internacional; por el otro, ejerciendo una acción decidida sobre los conflictos que pudieran amenazar o poner en peligro la paz y seguridad internacionales (1).

En conexión directa con este último aspecto, se elaboró el capítulo VII de la Carta, que prevé la aplicación de medidas colectivas para mantener la paz y la seguridad internacionales.

Lo que no pudo prever el sistema, fue el enfrentamiento de las dos grandes potencias en los años de la guerra fría, que rápidamente transformaron la posibilidad de ejercitar el sistema de seguridad colectiva en un "...sueño postergado..." (2).

Y aunque esta postergación pudiera encontrar algún justificativo, como el que desde el realismo expresaba Jimenez de Aréchaga, al señalar "...que el aplicar medidas coercitivas contra una gran potencia no contribuiría a mantener la paz sino a iniciar la tercera guerra mundial..." (3), para la comunidad internacional, y habida cuenta de la malograda experiencia de la Sociedad de las Naciones, se presentaba como una nueva frustración.

Fue entonces que, "empantanado" (4) el mecanismo de seguridad colectiva basado en acciones coercitivas, y

ante la presión de los acontecimientos internacionales, que surge una nueva forma de acción "ejecutiva-institucional", con naturaleza preventiva: la de las operaciones para el mantenimiento de la paz(5) (en adelante las OMP).

Si bien las mismas no estaban contempladas en el texto de la Carta derivaban de las competencias implícitas en ella.

Estas operaciones, tendrían por objeto ayudar a controlar los conflictos que amenazaban la paz y la seguridad internacionales mientras se trataba de lograr soluciones políticas duraderas. Asumían el rol de un tercero imparcial, permitiendo además, establecer y mantener la cesación del fuego y fijar una zona de separación entre las partes beligerantes.

La idea principal era que la presencia física de una fuerza multinacional, neutral e imparcial tuviera sobre los combatientes un importante carácter disuasivo (6).

El mantenimiento de la paz reemplazó entonces la idea de una imposición coercitiva de la paz (7).

Los 40 años transcurridos desde el establecimiento de la primera OMP, nos permiten establecer un corpus doctrinal y algunos principios básicos relativos a ellas, aunque todavía estemos lejos de una definición estática.

Tal vez, el mayor desafío que enfrenten hoy por hoy las OMP, sea el de no circunscribir su accionar a un solo fin. La multidimensionalidad de las actuales operaciones nos están señalando, y cada día más, el derrotero a seguir.

La intención del presente trabajo será demostrar, y para ello nos valdremos de un caso en particular -Camboya-, que la actuación de estas fuerzas no debe limitarse al tradicional rol de interposición o supervisión. Deben plantearse objetivos más ambiciosos, que contemplen las distintas variables que se suceden en los conflictos (políticas, civiles, administrativas, humanitarias, militares etc). Todo ello en el marco de un acuerdo político global, lo que redundará, sin duda, en mejores condiciones para lograr la tan ansiada paz.

II. El Caso Camboyano.

No es casual que el caso a analizar sea el de Camboya. Tengamos en cuenta que las Misiones de Naciones Unidas en territorio camboyano (UNAMIC y APRONUC) han sido, conjuntamente con la de la Ex-Yugoslavia, las de mayor envergadura hasta la fecha. El enfoque global que caracterizó esta operación se convirtió en uno de los pilares para que la misma tuviera un resultado satisfactorio.

A continuación haremos una breve reseña de los acontecimientos previos al establecimiento de las OMP, para luego ahondar en los aspectos puntuales de las mismas.

A) La situación en Camboya:

1) Los principales acontecimientos antes de 1991: luego que Viet Nam interviniera en territorio camboyano en 1978 la Asamblea General de Naciones Unidas solicitó, en 1979, el retiro de todas las fuerzas extranjeras, la no injerencia de otros Estados en los asuntos internos del país y la libre determinación para el pueblo camboyano.

Durante mucho tiempo, el Secretario General interpuso sus buenos oficios entre las partes y los gobiernos interesados. Tras una visita a la región en 1985, delineó una serie de objetivos a cuyo respecto había coincidencia, detallando así por primera vez los elementos principales de un arreglo político amplio. Requisito indispensable para una solución duradera.

En dichos objetivos figurarían: **a)** el retiro de todas las fuerzas extranjeras de Camboya; **b)** la supresión de políticas y prácticas condenadas universalmente; **c)** la reconciliación nacional; **d)** el ejercicio por el pueblo camboyano del derecho a decidir su propio destino; **e)** el respeto de la independencia, la integridad territorial y la condición de Camboya de país no alineado, y **f)** garantías internacionales en relación a la supervisión de la aplicación de los acuerdos concertados.

Las propuestas del Secretario General dieron impulso a las negociaciones. En abril de 1989, Viet Nam anunció el retiro de sus tropas de Camboya. En julio y agosto de 1989, las partes y 17 países concurrieron a la Conferencia de París sobre Camboya, a la que también asistió el Secretario General. En septiembre, Viet Nam anunció que sus tropas se habían retirado por completo.

En enero de 1990, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, iniciaron una serie de reuniones de alto nivel sobre Camboya. Solicitaron a las Naciones Unidas que cumplieren un papel importante en el proceso de pacificación del país mediante el envío de fuerzas de mantenimiento de la paz, la supervisión de elecciones libres y una estructura administrativa aplicable durante el período previo a las elecciones.

En agosto, los cinco miembros permanentes anunciaron que había acuerdo acerca de los elementos principales de un arreglo político que pusiera término al conflicto en Camboya. El plan preveía el control o la supervisión por las Naciones Unidas -o ambos procedimientos a la vez- de estructuras administrativas del país y, más tarde la celebración de elecciones supervisadas por la Organización. El plan fue aceptado por las partes camboyanas y por Viet Nam, y hecho suyo en septiembre por el Consejo de Seguridad.

En noviembre, se convino en un proyecto de texto sobre Camboya que abarcaba, además del proyecto de mandato de una Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, disposiciones sobre retiro, cesación de fuego y medidas conexas; elecciones; repatriación de refugiados y principios para una nueva Constitución.

El 1º de mayo de 1991 entró en vigor una cesación del fuego en Camboya, tras un llamamiento efectuado por el Secretario General y los Ministros de Relaciones Exteriores de Francia e Indonesia.

En junio, en una reunión celebrada en Jakarta, las partes camboyanas discutieron los proyectos de acuerdo de noviembre de 1990. Más tarde, resolvieron aplicar una cesación del fuego ilimitada y suspender la recepción de ayuda militar.

2) Primera operación para el mantenimiento de la paz en Camboya, la UNAMIC: en octubre de 1991, el Consejo de Seguridad estableció una pequeña misión de avanzada, la **MISION DE AVANZADA DE LAS NACIONES UNIDAS EN CAMBOYA (UNAMIC)**, encargada de ayudar a las partes camboyanas a mantener la cesación del fuego.

El 23 de octubre de 1991, las partes firmaron en París los Acuerdos de Camboya, un Tratado de Paz para poner fin al conflicto y preparar al país para las elecciones. En virtud del mismo, el Consejo Nacional de Camboya, era el único órgano legítimo y fuente de autoridad en Camboya, y sobre quien estarían depositadas la soberanía, la independencia y la unidad de Camboya durante todo el período de transición (8). Los Acuerdos asignaron también un papel sin precedentes a las Naciones Unidas.

3) Segunda operación para el mantenimiento de la paz en Camboya, la APRONUC: la Organización debía establecer una operación, y así fue ya que en febrero de 1992 el Consejo de Seguridad autorizó el establecimiento, por el término de quince meses, de la **AUTORIDAD PROVISIONAL DE LAS NACIONES UNIDAS EN CAMBOYA (APRONUC)**, que absorbió a la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC), y que se encargaría de: supervisar la cesación del fuego, la interrupción de la ayuda militar externa y el retiro de las tropas extranjeras; reagrupar, acantonar, y desarmar todas las fuerzas armadas de las partes camboyanas y asegurar un nivel elevado de desmovilización; asimismo debería fiscalizar y supervisar las actividades de las estructuras administrativas, incluida la policía; velar por el respeto de los derechos humanos y organizar y dirigir elecciones libres y justas.(9)

El Consejo destacó la importancia que se celebraran elecciones en mayo de 1993 y exhortó a todas las partes a que observasen estrictamente los Acuerdos de París.

La APRONUC contó con una plantilla de 22.000 hombres aproximadamente, incluidos los componentes de derechos humanos, personal civil, administrativo y militar, así como un componente policial integrado por unos 3600 observadores (10).

El despliegue de APRONUC se inició oficialmente el 15 de marzo de 1992 con la llegada a Phnom Penh, del Representante Especial del Secretario General para Camboya, designado Jefe de la Autoridad Provisional.

Las Naciones Unidas iniciaron también un programa de repatriación y reasentamiento de alrededor de 375.000 refugiados camboyanos y personas desplazadas en Tailandia, contando con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) como organismo rector. Hay que destacar la voluntad política local para que dicha misión fuera exitosa.

En mayo 1993 se celebran elecciones parlamentarias patrocinadas por las Naciones Unidas, que permiten el retorno a la normalidad institucional luego de innumerables vaivenes políticos. En septiembre de 1993 Norodom Sihanouk asume nuevamente el trono como rey de Camboya recuperando la posición a la que había renunciado en 1955. Lo que años atrás parecía improbable ya era una realidad. El pueblo camboyanos tenía un gobierno elegido democráticamente, e iniciaba el lento camino de la reconstrucción nacional.

B) Evaluación de los distintos aspectos de la Misión de Naciones Unidas en Camboya.

Previo al análisis de cada uno de ellos es dable resaltar la interacción que se da entre los mismos y como se refuerzan recíprocamente:

1) Aspectos humanitarios: la constante inestabilidad en territorio camboyano fue la causa principal para que miles de personas sufrieran directamente las consecuencias del conflicto. Tengamos en cuenta también que la dura realidad de las cuestiones humanitarias (refugiados, personas desplazadas, prisioneros de guerra, víctimas civiles etc), sólo podría revertirse en el marco de compromisos políticos globales. Caso contrario se estarían ofreciendo soluciones parciales y de corto alcance.

Tampoco olvidemos que es de reciente data que las cuestiones humanitarias son consideradas como prioritarias en el orden del día de la seguridad internacional.

En Camboya bastó el consenso de la Primera Conferencia de Paz de Paris, en agosto de 1989 en el Comité de Refugiados, para que se aplicaran luego, en 1991 y 1993, las disposiciones del Acuerdo de Paz sobre cuestiones humanitarias (11).

La realidad nos demuestra que la asistencia y la protección humanitaria o el cese del fuego no deben sustituir la acción política. Deben ser instrumentos provisionales, de una estrategia más amplia que resuelva el conflicto. No podemos, ni debemos, considerarlos como un fin en si mismos.

La APRONUC fue en muchos aspectos una operación de pacificación pionera , cuyos componentes militares, policiales y de administración civil, respaldaron los esfuerzos humanitarios. Tengamos en cuenta que dicha operación incluía un grupo especializado en de derechos humanos, que permitía prever resultados concretos en el ámbito de la difusión, la educación, la consolidación de instituciones, el desarrollo legislativo, la prevención de la violencia política e incluso la represión penal (12). Para ello se utilizó la valiosa colaboración de las organizaciones locales de derechos humanos.

Otro aspecto a señalar en materia de protección a los derechos humanos se relacionaba con el trato debido a las minorías y a otros grupos vulnerables, incluidos los repatriados. Los componentes militar y de policía civil desempeñaron un cometido logístico y de protección esencial con respecto a la población civil vulnerable, que como dijimos anteriormente, incluía a los repatriados, a las minorías y a la comunidad vietnamita.

Por último, digamos que la APRONUC tuvo que desarrollar un cometido en materia de Derechos Humanos de increíbles dimensiones. Por un lado debía "...evitar un regreso a la política y a las prácticas pasadas..." y por el otro "...velar por el respeto de los derechos humanos fundamentales...", elementos imprescindibles para que pudieran llevarse a cabo elecciones libres y democráticas.

2) Aspectos civiles: para ello se le encomendó a la APRONUC ejercer un control directo sobre de los Acuerdos celebrados. La vaga definición de la función a cumplir transformó el mandato en una misión casi

imposible, ya que se le encargaba que ejerciera un fideicomiso no específico sobre los cinco ámbitos claves: 1) defensa, 2) seguridad pública, 3) finanzas, 4) relaciones exteriores y 5) en la información. Tal vez este sea uno de los aspectos más deficitarios en cuanto a resultados se refiere.

3) Aspectos electorales: uno de los roles más ambiciosos a cumplir por la APRONUC era el de crear las condiciones ideales para que pudieran celebrarse elecciones libres y democráticas. No fueron pocos los obstáculos a sortear. Muchos observadores del proceso de paz de Camboya señalaron la imposibilidad de celebrar elecciones libres e imparciales si no se respetaban previamente los derechos humanos fundamentales y si no había un desarme y control efectivo de las distintas fuerzas. La respuesta a esas dudas la dio el entusiasmo con que los camboyanos participaron durante la campaña electoral y la masiva afluencia a las urnas a finales de mayo de 1993.

4) Aspectos militares: los cometidos asignados a la APRONUC iban desde la supervisión del cese de fuego, la interrupción de la ayuda militar externa, el retiro de las tropas extranjeras, el reagrupamiento, acantonamiento y desarme de todas las fuerzas armadas de las partes camboyanas hasta el lograr un nivel de desmovilización del 70 % (13). Si bien los resultados no fueron los ideales en este aspecto permitieron que el nivel de agresividad entre las partes se redujera considerablemente.

C) La lección de Camboya.

Más allá que las tres características principales de las OMP, a saber: a) el consentimiento de las partes, b) la imparcialidad y c) la abstención a recurrir al uso de la fuerza, salvo en caso de legítima defensa, fueron cuidadosamente respetadas, creemos que el enfoque global del conflicto camboyanos permitió, en líneas generales, una culminación satisfactoria.

Cualquier solución parcial hubiera pecado de insuficiente y los resultados seguramente no hubiesen sido los deseados.

También nos señala que instaurar la paz allí, requirió de arduas negociaciones con varias partes, cada una de ellas apoyada por uno o más Estados intervinientes. En relación a este último punto debemos rescatar el esfuerzo realizado por distintas organizaciones internacionales tales como la ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que contribuyeron en forma vital, creando un ámbito propicio para las negociaciones.

El marco político necesario conjuntamente con una OMP de características multidimensionales, fueron los elementos sobresalientes de esta misión.

III. Conclusión.

La lógica bipolar que rigió a nuestro planeta durante los últimos años dio origen, involuntariamente, a uno de los mayores logros de la Organización: la aparición de las OMP. Esto puso de relieve la eficacia y la autonomía de las Naciones Unidas, frente a los obstáculos que la realidad internacional le imponía.

La desaparición de tal esquema, a fines de la década del ochenta, trajo aparejado nuevos desafíos. Uno de ellos, por cierto ambicioso, es el de la reformulación de las funciones de las OMP.

Cabe preguntarse entonces si las OMP son hoy por hoy, una técnica marginal, o si se están convirtiendo en un punto medular del sistema de seguridad colectiva (14). Si entendemos a la seguridad colectiva como un modo de acción, las OMP podrían representar el instrumento ideal para el logro de sus cometidos.

Es hacia allí hacia adonde, creemos, apuntan los esfuerzos para redefinir el rol de las OMP. Esto, lógicamente, trae aparejado el cuestionamiento de algunos principios de fondo -como el del uso de la fuerza o el de no intervención- y la reformulación de aspectos esencialmente internos como las cuestiones políticas, de derechos humanos, civiles, etc.

Boutros Boutros-Ghali en su "Programa para la Paz", nos señala que "...las Naciones Unidas pueden estar orgullosas de la celeridad con que ha evolucionado el concepto de mantenimiento de la paz, en respuesta al nuevo entorno político resultante de la terminación de la guerra fría..."(15).

Pese a ello, las bases sobre las que se asienta dicha evolución son todavía frágiles. Falta, todavía, el compromiso de la Asamblea General, que es quien puede otorgar el marco de legitimidad necesaria a las futuras OMP. Falta, en resumidas cuentas, el compromiso de los Estados, que son, en última instancia, quienes conforman la voluntad final de la Organización.

El ejemplo utilizado, Camboya, es prueba fiel de esta nueva concepción en materia de OMP. La multifuncionalidad de la operación y el tratar de dar respuesta a los distintos problemas que se planteaban, contribuyó, a las claras, al resultado de la misión.

El tradicional rol de las OMP, debe ser superado por una nueva concepción. Ya no podemos limitarnos a soluciones parciales. Caso contrario, tropezaremos dos veces con la misma piedra. Basta citar como ejemplo, los inicios de de la UNPROFOR, en Bosnia Herzegovina, que fue la primera OMP a la que se le asignó un cometido exclusivamente humanitario en el contexto de una guerra despiadada.

En resumen, somos optimistas en cuanto a las nuevas tendencias en materia de OMP, aunque reste aún abastecer de nuevos marcos políticos y jurídicos a su accionar.

(1) Manuel Díez de Velasco. *Las Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Madrid 1994, 8va. edición, pág. 139.

(2) Saadia Touval. *Why the UN fails*. *Foreign Affairs*, volumen 73 N° 5 1991.

- (3) Eduardo Jimenez de Aréchaga. *El Derecho Internacional contemporáneo*. Editorial Tecnos. Madrid 1980, pág. 156.
- (4) Guido Di Tella. *El renacer de las Naciones Unidas*. Archivos del presente. Fundación Foro del Sur. Buenos Aires, 1995, pág. 15.
- (5) José Pastor Ridruejo: *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Madrid 1994. Quinta Edición, pág. 746.
- (6) Jean Luc Blondel: *Las Fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la aplicación del Derecho Internacional Humanitario*. Estudios Básicos de Derechos Humanos II. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Costa Rica. 1995, pág. 185.
- (7) Eduardo Jimenez de Aréchaga: *El Derecho Internacional contemporáneo*. Editorial Tecnos. Madrid 1980, pág. 158.
- (8) Anuario 1994. *Las Naciones Unidas y el Mantenimiento de la Paz*. Instituto de Relaciones Internacionales UNLP.1994, pág 445.
- (9) *ABC de las Naciones Unidas. Operaciones para el mantenimiento de la Paz*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas. Nueva York. Octubre 1994, pág 29.
- (10) *Idem*.
- (11) Sergio Vieira de Mello. *Interacción humanitaria y militar en el mantenimiento de la paz. Camboya y Bosnia Herzegovina: reseña comparativa*. Simposio sobre Acción Humanitaria y Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Comité Internacional de la Cruz Roja. Ginebra 1994, pág. 19.
- (12) *Idem*.
- (13) Hortensia D.T. Gutierrez Posse. *Moderno Derecho Intenacional y Seguridad Colectiva*. Editor Zavalía. Buenos Aires 1995, pág. 323, 1º Edic.
- (14) Victoria Abellán. *La ampliación del concepto de la paz y la seguridad internacional por el Consejo de Seguridad: Fundamento jurídico y discrecionalidad política. Hacia un nuevo Orden Internacional y Europeo. Homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*. Tecnos, Madrid, 1993, pág.3.
- (15) Boutros Boutros-Ghali. *Un programa de paz 1995*. Departamento de Información pública de Naciones Unidas. Nueva York, 1995, 2º edición.