



ACADEMIA NACIONAL DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y ESTRATÉGICOS

ANEPE

REVISTA POLÍTICA Y ESTRATEGIA

N° 116 JULIO - DICIEMBRE 2010

ARTÍCULOS

- LA CENTRALIDAD DE LOS PROCESOS DE ASIA CENTRAL Y DEL SUR PARA LA SEGURIDAD GLOBAL DESDE LA VISIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESTADOUNIDENSE
OLGA LEPIJINA
- EL FRACASO DE LA COMUNIDAD DE INTELIGENCIA DE ESTADOS UNIDOS EL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001: ¿FALLAS HUMANAS O SISTÉMICAS?
FRANKLIN BARRIENTOS RAMÍREZ
- EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO: RELACIÓN ENTRE LOS DERECHOS HUMANOS Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO
JEANNETTE IRIGOIN BARRENNE
- DERECHOS HUMANOS Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: EL ROL DE LAS EMPRESAS EN ZONAS INESTABLES
DANIEL SOTO MUÑOZ

TEMAS DE ACTUALIDAD

- LA REEMERGENCIA DE RUSIA EN EL MUNDO Y AMÉRICA LATINA
CRISTIAN GARAY VERA
- LA NEUTRALIDAD EN LAS MISIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CASOS DE SOMALIA Y RUANDA
SILVIA ALEJANDRA PERAZZO
- LOS LÍMITES DEL PODER MILITAR ESTADOUNIDENSE
GUILLEM COLOM PIELLA
- LA SEGURIDAD REGIONAL: ¿HACIA UNA COOPERACIÓN REFORZADA?
MLADEN YOPO HERRERA

LA NEUTRALIDAD EN LAS MISIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CASOS DE SOMALIA Y RUANDA[∞]

SILVIA ALEJANDRA PERAZZO*

RESUMEN

Las misiones de paz de Naciones Unidas son una de las respuestas que posee la organización para llevar a cabo su propósito de asegurar la paz y la seguridad internacionales. Estas deben desplegarse con el consentimiento del Estado receptor, no entrar en combate salvo legítima defensa y mantener una estricta neutralidad con respecto a las partes en conflicto; de esta forma Naciones Unidas evita transformarse en una parte del conflicto, preserva la soberanía del Estado y se escabulle de la acusación de implementar un “colonialismo multilateral”. En el presente trabajo a partir de los casos de Ruanda y Somalia, pretendemos analizar cómo la cuestión de la neutralidad en las misiones de paz puede atentar contra el éxito de la misión y, más grave aún, puede provocar el agravamiento del conflicto, empeorar la suerte de los civiles y causar catástrofes humanitarias en su peor expresión: el genocidio.

Palabras clave: Misión de paz de Naciones Unidas, imposición de la paz, mantenimiento de la paz, neutralidad.

ABSTRACT

NEUTRALITY OF THE PEACE MISSIONS OF THE UN: AN STUDY CASE OF SOMALIA AND RUANDA

Peace missions of the UN is one of the responses the organization has in order to fulfill its purpose of securing peace and international security. They have to deploy with the consent of the state host, not to combat unless forced to in self defense and to maintain an strict neutrality respecting the parts in conflict. In this way the UN

* Profesora de Historia. Presidente de la Asociación para Naciones Unidas de la República Argentina (ANU-AR). Docente de la Universidad de Palermo y de la Universidad del Salvador, Buenos Aires, Argentina. silviaperazzo@anu-ar.org

∞ Fecha de recepción: 290310
Fecha de aceptación: 241110

avoid themselves to take sides on the conflict, preserve the state's sovereignty and "get away" of the accusation of implementing a "multilateral colonialism". In this work, we pretend to analyze, taking the cases of Ruanda and Somalia, how the issue of neutrality of the peace missions, can attempt against the success of the mission, and worse, can escalate the conflict, make the fate of civilians worse, and also be the cause of humanitarian catastrophies in their worst expression: genocide.

Key Words: UN peace mission, peace enforcement, peace keeping, neutrality.

INTRODUCCIÓN

Las misiones de paz de Naciones Unidas es una de las respuestas que posee la organización para llevar a cabo su propósito de asegurar la paz y la seguridad internacionales, basándose en los artículos 39, 42 y 43 de su Carta constitutiva. Controvertidas por definición,¹ la naturaleza de las misiones, así como las condiciones de su despliegue y el mandato, han dado lugar a todo tipo de debates sobre su legalidad y conveniencia.

Por regla general, las misiones de paz de Naciones Unidas son contingentes desplegados en un escenario conflictivo bajo mandato, control y comando de Naciones Unidas, comando que puede asumir por sí misma o delegar en algún Estado miembro, organización regional u organismo internacional a través de una resolución del Consejo de Seguridad. Las misiones de paz tienen como objetivo resolver situaciones que significan amenazas a la paz y seguridad internacionales, establecer la paz si se hubiera producido su quebrantamiento y asegurar las condiciones necesarias de manera que esta pueda autopetpetuarse.²

También, por regla general, las misiones de paz de Naciones Unidas deben desplegarse con el consentimiento del Estado receptor, no entrar en combate salvo legítima defensa y mantener una estricta neutralidad con respecto a las partes

1 Al no estar expresamente nombradas dentro de la Carta, muchas veces se ha cuestionado su validez. Su sustento jurídico, sin embargo, está dado por la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 20 de julio de 1962. Cfr. International Court of Justice (1992).

2 La presente definición intenta condensar las principales tareas que las operaciones de paz de Naciones Unidas ha tenido a lo largo de su historia. Sin embargo, no siempre el envío de misiones se ha realizado siguiendo estos parámetros, ni siempre se verificaron estas condiciones cuando Naciones Unidas ha enviado una misión de paz. Por otra parte, vale aclarar que por extensión hubo y hay misiones de paz con características similares llevadas a cabo por organismos regionales y subregionales, por ejemplo la AMISOM (Misión de la Unión Africana para Somalia), o la AMIS (Misión de la Unión Africana para Sudán).

en conflicto. De esta forma Naciones Unidas evita transformarse en una parte del conflicto, preserva la soberanía del Estado y se escabulle de la acusación de implementar un “colonialismo multilateral”.

En la historia de las misiones de paz puede verificarse una marcada diferencia entre aquellas que se desarrollaron dentro del marco de la Guerra Fría y las que se desplegaron luego del final de la bipolaridad. Concisamente, las primeras se encuadraban dentro de lo que clásicamente se denominan *peacekeeping operations* (operaciones de mantenimiento de la paz), enviadas mayormente bajo el Cap. VI de la Carta, cuyas tareas tienen que ver con la verificación del cese del fuego, cumplimiento de acuerdos previamente establecidos, colaboración para que las partes logaran acuerdos políticos a partir de buenos oficios o gestiones de diversa índole, todo ello haciendo uso mínimo de la fuerza.

Las dramáticas imágenes de la limpieza étnica en Bosnia o el genocidio ruandés, los desastres humanitarios en los que se vieron envueltos millones de civiles, el total desprecio de las partes en conflicto por el derecho internacional y el derecho internacional humanitario y las bajas cada vez más frecuentes de los cascos azules en misión, llevó a que comenzaran a enviarse misiones de paz más complejas con mandatos que incluían tanto tareas militares como programas de desarrollo, reconstrucción de instituciones (*nation building*) y tareas de desarme, desmovilización y reinserción de ex combatientes. A su vez, fue cada vez más frecuente acudir al Cap. VII de la Carta –y a través de artimañas políticas al Cap. VI y medio– es decir, autorizadas a desarrollar estrategias de *peace enforcement*, incluyendo el uso de la fuerza.

Habitualmente se señala que la misión de paz debe desplegarse como amenaza para obligar a la implementación de resoluciones o mandatos internacionales (Murphy, 2002) y no debe identificar a una parte del conflicto como agresora. Las dos diferencias primordiales que distinguen las operaciones de mantenimiento de la paz –*peacekeeping operations*– de las de imposición de la paz –*peace enforcement operations*– radican en la utilización del recurso de fuerza y en el consentimiento del Estado para su despliegue. Ligada a estas cuestiones se encuentra el principio de la neutralidad, entendido como “*la actitud política de quien frente a un conflicto en curso mantiene una postura de no compromiso y de equidistancia entre las partes en lucha*” (Bobbio, 2002: 1049),³ que si bien es fácil de observar en las

3 La definición corresponde a “neutralismo” en tanto la neutralidad se aplica a los Estados. Si bien frecuentemente se utilizan como sinónimos, la neutralidad no debe confundirse con “imparcialidad” que indica la falta de simpatía con alguno de los bandos en conflicto.

operaciones de mantenimiento de la paz, no lo es tanto en aquellas de imposición de la paz. En determinados escenarios insistir en que las operaciones de *peace enforcement* sigan a rajatabla los principios de neutralidad y consentimiento del Estado, puede resultar inclusive contraproducente (Murphy, 2002: 9).

En el presente trabajo pretendemos analizar cómo la cuestión de la neutralidad en las misiones de paz puede atender contra el éxito de la misión y, más grave aún, puede provocar el agravamiento del conflicto, empeorar la suerte de los civiles, y causar catástrofes humanitarias en su peor expresión: el genocidio.

Los casos de Ruanda y Somalia analizados en este trabajo fueron contemporáneos, las condiciones de degradación de cada situación igualmente terribles, las violaciones a los derechos humanos, constantes y permanentes. Las respuestas de la comunidad internacional cristalizadas en el envío de dos misiones de paz diferentes –la ONUSOM II bajo el Cap. VII y la UNAMIR I bajo el Cap. VI– importaron concepciones diferentes del concepto de neutralidad las que sin embargo condujeron a resultados igualmente trágicos: la perpetuación del conflicto y el genocidio. El análisis de ambos casos demuestra cómo la falta de un manejo pragmático de la neutralidad que tenga en cuenta el contexto de cada escenario conflictivo puede volver a la misión en contra de sus propios objetivos.

ABANDONAR LA NEUTRALIDAD Y PERPETUAR EL CONFLICTO: SOMALIA

En Somalia la caída de Siad Barre en 1991 sumió al país en un profundo proceso de desintegración estatal. Este quedó dividido en un sinnúmero de territorios en los que diferentes *warlords* gobernaban a su antojo mientras intentaban hacerse con el control total del estado.⁴ En esta frenética búsqueda del poder, dos de las principales facciones armadas –pertenecientes a escisiones del *United Somali Congress* (USC) lideradas por Mahamed Farah Aydeed y Alí Mahdí Mohamed– ini-

4 Los *warlords* son jefes militares cuyo poder emana de las luchas previas que ellos mismos encabezaron. Como sucede habitualmente en los procesos de desintegración estatal, su poder se sustenta en la carencia o extrema debilidad de un Estado central que pueda hacer uso monopólico de la violencia. Son frecuentes los pactos entre ellos para enfrentar a otra facción o a un enemigo común, pero vuelven a enfrentarse cuando esta amenaza desaparece. Obstruyen el accionar internacional porque la paz y constitución de un Estado es contrario a sus intereses; por ende, sus compromisos con organizaciones internacionales suelen ser efímeros. No negocian de buena fe, sino que frecuentemente lo utilizan para ganar tiempo. Los *warlords* pelean por objetivos localizados: las tierras fértiles, el control de los puertos, aeropuertos, almacenes, las principales vías de comunicación –donde pueden instalar *blockroads* y cobrar fuertes impuestos por la circulación o la seguridad– y todo lo que pueda serles útil para ganar espacios en su carrera hacia su fin último que es quedarse con el dominio total del Estado. La ayuda humanitaria o las entregas de los países donantes son para ellos ingentes fuentes de dinero. Si bien existen matices entre ellos, las poblaciones bajo su influencia son tratadas despóticamente; la ley y el orden dependen de su voluntad y de su arbitrio en tanto toda la autoridad estatal desaparece.

ciaron una desesperada carrera hacia Mogadishu que culminó con la división de la capital en dos zonas de influencia: el norte bajo el mando de Mohamed y el sur bajo Aydeed. Entre noviembre y marzo de 1991/92, el enfrentamiento entre ambos dejó como saldo una terrible catástrofe humanitaria: la ciudad reducida a escombros, casi sin electricidad ni agua potable, miles de personas sin hogar, más de 200.000 refugiados, otros tantos desplazados internos, cerca de 14.000 muertos y miles de mutilados, parapléjicos y hemipléjicos (*Africa Watch*, 1992). El hambre, realidad presente en el país desde la sequía de 1989-90, se agudizó hasta límites impensados, que cientos de somalíes trataban de paliar mascando qat.⁵ Mogadishu presentaba los rasgos de una ciudad caótica con hombres armados en cada esquina, en la que las organizaciones humanitarias y su personal comenzaron a ser blancos preferenciales de los ataques armados ya que la ayuda que portaban era confiscada con fines políticos y económicos.

Al mismo tiempo que las primeras imágenes de la catástrofe humanitaria aparecían en los medios de prensa internacionales, en Naciones Unidas los miembros africanos del Consejo de Seguridad se esforzaban para conseguir la aprobación de una resolución que contemplara la crisis somalí.⁶ Sin embargo, por la actitud de EE.UU. que no quería verse involucrado en el tema solo logró decretarse un embargo de armas.⁷

Después de varias reuniones entre los contendientes se logró obtener un cese de las hostilidades. La resolución 751 del Consejo de Seguridad endosó los acuerdos creando la ONUSOM cuya función sería monitorear el cese del fuego a través de 50 observadores militares y de un contingente militar que aseguraría la entrega y distribución de la ayuda humanitaria y protegería al personal humanitario y de Naciones Unidas.⁸

Ningún avance se evidenció. Pese a los innumerables esfuerzos del PMA, la Cruz Roja Internacional, el ACNUR y UNICEF, los diferentes grupos armados continuaron cometiendo todo tipo de atrocidades para con la población civil y ma-

5 El qat es una herbacea estimulante muy utilizada en ciertos Estados árabes cuyos principios activos son los alcaloides catina y catinona.

6 Eran Zimbabwe, Marruecos y Cabo Verde.

7 Cfr. S/RES/733. Nigeria, que abogaba por una resolución desde fuera del Consejo, acusó a EE.UU. de utilizar un "doble rasero" con respecto a las crisis de Yugoslavia y Somalia.

8 El general Aydeed tardó casi cuatro meses en autorizar el despliegue de la misión. Esta fue luego reforzada por más efectivos militares y ante la gravedad de la situación se previó desplegarla no solo en Mogadishu sino en otras cuatro zonas del país (S/RES/767 y S/RES/775); sin embargo solo logró desplegarse parcialmente en Mogadishu y Bossasso y resultó imposible hacerlo en el sur.

nipulando la ayuda humanitaria a pesar de la presencia de la misión. Esto sumado a las artimañas, interpretaciones y reinterpretaciones que los señores de la guerra hacían de sus acuerdos con Naciones Unidas desgastó rápidamente la relación entre los líderes de Mogadishu y la organización convenciendo a Boutros Ghali – entonces Secretario General de la ONU– de que era necesario enviar una misión de naturaleza diferente.

El secretario general concibió entonces una intervención armada planificada como una enorme fuerza multinacional que actuara bajo el Cap. VII de la Carta, conducida y liderada directamente por Naciones Unidas cuyo objetivo fundamental fuera asegurar la entrega de la ayuda humanitaria e iniciar la reconstrucción política y económica del país. En tanto ninguna de las facciones en conflicto representaba un gobierno legítimo, no necesitaría para su despliegue la autorización de ninguna de ellas. Sabiendo que esta idea era de difícil aprobación por parte de los miembros permanentes del Consejo, decidió apoyar la idea finalmente adoptada por el Consejo de Seguridad, de una fuerza liderada por EE.UU. que desplegara *“todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia”* (S/RES/794). Como en tantas ocasiones, la resolución del Consejo fue vaga y oscura y no proporcionaba un mandato claro ni objetivos taxativamente especificados. Así, el empleo de *“todos los medios necesarios”* significaba para el secretario general que la intervención incluía “necesariamente” las tareas de desarme y desmovilización, cuando para las fuerzas norteamericanas, estas actividades excedían el mandato que se les había conferido en virtud de la resolución. Estas diferencias de interpretación motivaron el primero de los muchos desencuentros que se dieron en la intervención internacional en Somalia y que la llevaron al desastre.

La operación “Devolver la Esperanza” se llevó a cabo mediante la UNITAF (*United Task Force*) conformada por 24.000 soldados norteamericanos a los que luego se sumaron otros 13.000 provenientes de otros Estados.⁹ La fuerza desembarcó en Somalia el 9 de diciembre de 1992 en medio de un enorme show mediático¹⁰ y dos días más tarde, Aydeed y Ali Mahdi se daban la mano frente a

9 También enviaron tropas Australia, Bélgica, Botswana, Canadá, Egipto, Francia, Alemania, Grecia, India, Italia, Kuwait, Marruecos, Nueva Zelanda, Nigeria, Noruega, Pakistán, Arabia Saudita, Suecia, Túnez, Turquía, Emiratos Árabes Unidos, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Zimbabwe.

10 La CNN envió seis equipos de cámaras para registrar el desembarco y fletó un avión completo con equipos de grabación que le permitieran establecer una conexión directa con la central de la CNN de Atlanta, a fin de no perderse el mínimo detalle; gastó aproximadamente 1.300 dólares diarios solamente en protección armada de sus equipos, alojamiento y traslados. La cadena NBC envió un equipo de setenta y nueve reporteros y técnicos para que cubrieran la llegada de los marines. La cadena ABC hizo un despliegue similar, mientras que CBS invirtió cerca de 2,5 millones de dólares en tres semanas para realizar la cobertura de la operación (Huband,

las cámaras de la CNN. Para los norteamericanos en tan solo dos días “el entorno seguro” había sido alcanzado por la acción de las tropas norteamericanas por lo que prácticamente en ese mismo momento comenzaron a avisar que prontamente dejarían el país (Prunier, 1995).

Boutros Ghali quería asegurarse que a la salida de la UNITAF el ambiente estaría lo suficientemente consolidado como para que una nueva ONUSOM ampliada y más fuerte ocupara su lugar. Para ello era necesario prolongar el tiempo de permanencia de la UNITAF e iniciar una política de desarme y desmovilización para lograr que tanto el proceso político como el humanitario llegaran a buen término. Pero EE.UU. apostaba a una campaña corta y de alto impacto que mostrara, a través de la CNN, cómo la única superpotencia mundial llevaba la ayuda humanitaria a un pueblo hambriento y desesperado. La idea era no involucrarse en la situación somalí, no entrar en combate con las facciones armadas, no tener contacto directo con la población, empacar y volver pronto a casa (Prunier, 1995), por lo que solo se centraron en obtener y mantener el control de puertos, aeropuertos, almacenes y centros de distribución de la ayuda. La resistencia de los norteamericanos a realizar actividades tendientes al desarme de las facciones y su reticencia a involucrarse en serio en la situación provocaron que, luego del impacto inicial del desembarco, los diferentes grupos y hombres armados se sintieran cada vez más libres para seguir controlando diferentes áreas de la ciudad, sabiendo que su accionar no tendría respuesta por parte de la intervención.¹¹ Finalmente, Boutros Ghali no pudo convencer ni a Bush, primero, ni a Clinton, después, de la necesidad de mantener las tropas en el terreno. La resolución 814 del Consejo de Seguridad creó la ONUSOM II que terminó reemplazando la UNITAF.¹²

2004). “A las tres de la tarde [del 10 de diciembre] el último contingente aéreo de ayuda humanitaria apareció sobre el aeropuerto recién liberado. Era un vuelo del Programa Mundial de Alimentos (PMA) de la ONU, el primero que llegaba al aeropuerto de Mogadishu desde hacía varias semanas. Dio un rodeo durante más de media hora para que Paul Mitchell, representante del PMA en la zona, pudiera aleccionar a las cámaras de televisión con el fin de que captasen la insignia del PMA en el avión. Al fin aterrizó. Avanzó lentamente por la pista. Rodó durante veinte minutos. Normalmente tardaba cinco minutos en maniobrar desde la pista de aterrizaje hasta la terminal de aeropuerto, pero la ONU tenía que hacer publicidad como los demás” (Huband, 2004: 389).

- 11 Varias organizaciones de ayuda humanitaria continuaban pagando enormes costos por conseguir la protección de hombres armados somalíes. La organización Save the Children decidió seguir pagando 10.000 dólares por semana para garantizarse la protección de hombres armados somalíes de manera de poder desarrollar su misión (*The Sunday Times*, 3 January 1993. En Patman, Robert. 2003). En enero de 1993, se produjeron terribles enfrentamientos en la capital en los que la UNITAF no intervino porque los norteamericanos consideraron que la lucha entre las facciones constituía un asunto interno del Estado y que por ende estaba fuera del mandato de la misión. Ya no solamente las tareas de desarme y desmovilización no entraban dentro de la competencia de sus tropas sino tampoco evitar los enfrentamientos armados para proteger a la población civil.
- 12 Cuando se sancionó EE.UU. ya había replegado a casi todos sus hombres: tenía solo 1.400 soldados en el país de los cerca de 26.000 que había llegado a desplegar.

El mandato de la ONUSOM II incluía expresamente el desarme de las facciones somalíes, el monitoreo del cese del fuego, la protección del personal humanitario y de Naciones Unidas, y la asistencia a los refugiados. Desplegada también bajo el Capítulo VII, se le encomendó además prestar asistencia al pueblo somalí para la reconstrucción política, económica y social del país (*Nation building*), con el fin de lograr la reconciliación nacional que permitiera luego la construcción de instituciones democráticas. Estas recomendaciones no tenían en cuenta las características clásicas de la sociedad somalí que no eran compatibles con la idea occidental de la democracia.

La misión de a poco fue tergiversando su mandato. De buscar el desarme, la reconciliación nacional y la solución a la terrible situación humanitaria, la OMUSOM pasó a la persecución de una de las facciones que se disputaban la capital —la de Aydeed— que fue sindicada como la responsable de obstruir la acción internacional y la implementación de la democracia. De esta forma se abandonó la neutralidad y Naciones Unidas se transformó en una de las partes del conflicto.

Ciertamente Aydeed tenía una actitud hostil y obstaculizaba deliberadamente cualquier intento de paz, de reconciliación nacional o de desarme; pero que esto fuera cierto no significaba que Ali Mahdi Mohamed estuviera dispuesto a cumplir con la palabra empeñada —de hecho no cumplió con la mayoría de sus compromisos con la ONU, solo simulaba tener mayor colaboración con la misión y se mostraba más amistoso con los funcionarios internacionales— ni que Aydeed fuera el único responsable de la desintegración estatal somalí.

Consideraciones aparte, la ONUSOM II identificó como su principal obstáculo a Aydeed con lo que se abocó en su persecución haciendo que este se volviera el objetivo de la misión. Como consecuencia, la población fue sintiendo la intervención internacional como una “conquista extranjera”. Y realmente lo parecía. Las tropas internacionales se involucraron en combates que costaron cientos de civiles muertos, no por el accionar de los *warlords* sino por la acción de las fuerzas de la ONU. En un intento de toma de una emisora de radio, la respuesta armada de Aydeed costó la vida de 23 cascos azules paquistaníes. Al día siguiente, el Consejo de Seguridad emitió la resolución 837 que autorizaba al secretario general a tomar todas las acciones necesarias contra los responsables de los ataques.¹³ De esta forma el Consejo endosó y avaló el rol de la ONU como una facción más del con-

13 Cfr. S/RES/837. Poco después el secretario general pedía la eliminación física de Aydeed y el comandante de la UNOSOM II colocaba 25.000 dólares de recompensa por la captura del señor de la guerra.

flicto tratando de imponer su supremacía (Prunier, 1995). A partir de aquí comenzó un raid de ataques de las fuerzas norteamericanas –que frente al giro de los acontecimientos habían trasladado la Quick Force desde el Golfo Pérsico a Somalia en una operación paralela a la misión de la ONU– en las que se vieron envueltas las tropas de la ONUSOM II, con el objetivo de dar con el escurridizo Aydeed. Estas acciones incluyeron bombardeos con helicópteros cobra, ataques a hospitales y a manifestaciones de civiles, y costaron cientos de muertos somalíes.¹⁴

Finalmente, el 3 de octubre de 1993 las fuerzas de Aydeed derribaron un helicóptero norteamericano provocando la muerte de 18 soldados. Las imágenes de los cuerpos de los soldados estadounidenses arrastrados por las calles por una enardecida multitud dieron vuelta por todas las cadenas de televisión norteamericanas. El “síndrome de Vietnam” hizo el resto: la opinión pública norteamericana pidió a gritos la vuelta de sus soldados de las salvajes tierras donde no se comprendía lo que era civilización. Dos días después del incidente, el presidente Clinton removió las tropas. Posteriormente se culpaba a Naciones Unidas del fracaso de la misión exonerando de toda responsabilidad a los norteamericanos.

Frente al revés, la comunidad internacional prefirió volver a su tradicional indiferencia. Después de los incidentes de octubre y la retirada estadounidense, los países europeos fueron levantando sus tropas calladamente hasta que la ONUSOM II quedó conformada solamente por un puñado de hombres pertenecientes a países periféricos –como la India y Pakistán– los que permanecieron en el territorio hasta marzo de 1995,¹⁵ sin incidencia alguna en la situación local.

El abandono de la neutralidad –por desconocimiento del escenario somalí y por el juego de intereses políticos de EE.UU.– provocó combates generalizados que cobraron la vida de cientos de civiles a los que se pretendía proteger, fortaleció a los *warlords* a quienes se pretendía dismantelar y alejó las posibilidades de una posible implementación de la democracia que era la solución política que se

14 Durante los ataques, tropas paquistaníes de la ONUSOM abrieron fuego contra una multitud, murieron al menos diez civiles, incluidos mujeres y niños. Se dijo que fue en legítima defensa; pero no hubo investigación sobre esto. Buscando a Aydeed que aparentemente se había refugiado en el hospital Diegfer de Mogadishu, las fuerzas de la UNOSOM con el apoyo aéreo norteamericano atacaron el hospital provocando varios muertos y heridos entre los pacientes en una clara violación a los Convenios de Ginebra. Poco después ocurría algo similar en otro hospital (Benadir). Otro ataque llevado acabo contra un supuesto comando de Aydeed dejó cerca de 55 muertos según cifras de la Cruz Roja. A él no lo encontraron. La Cruz Roja estimó para este período cerca de 200 muertos y más de 2.000 heridos (Human Rights Watch, 1993). Según Africa Watch cerca de 200 personas murieron por los ataques de la ONUSOM II y más de 2.000 resultaron heridos.

15 Las resoluciones 878, 897, 923 y 954 del Consejo de Seguridad fueron prolongando el mandato de la misión en el terreno, pero la ONU dejó de involucrarse activamente en la cuestión somalí.

pretendía imponer. Ningún objetivo de la misión pudo rescatarse; la intervención profundizó el conflicto en el que aún hoy sigue inmerso el país africano.

MANTENER LA NEUTRALIDAD Y NO EVITAR EL GENOCIDIO: EL CASO RUANDÉS

En Ruanda, el antagonismo entre hutus y tutsis¹⁶ se había reavivado en octubre de 1990 con la invasión desde Uganda del Frente Patriótico Ruandés (FPR) –grupo armado predominantemente tutsi liderado por Paul Kagame y Fred Rwigyema– contra el gobierno hutu encabezado por el general Juvenal Habyarimana.¹⁷ A pesar del rechazo de la invasión, comenzó a desarrollarse un violento proceso caracterizado por las incursiones periódicas del Frente y las violentas represalias del régimen de Habyarimana contra los tutsis que habitaban en Ruanda. Pero la invasión desencadenó además otro proceso. El presidente ruandés había gobernado el país durante 18 años a partir de un sistema unipartidista que acallaba cualquier intento de disenso tanto hutu como tutsi. La encarnación del régimen era el Movimiento Revolucionario Nacional para el Desarrollo (MRND), integrado por todos los habitantes del país, de cuyos cuadros salían *todos* los cargos políticos y que tenía una presencia omnisciente en todos los segmentos sociales a la vez que llevaba el control administrativo de todos los aspectos de la sociedad ruandesa.¹⁸

Poco antes de la invasión, por las presiones del Presidente francés François Mitterrand –amigo personal de Habyarimana y principal apoyo internacional del régimen– se había iniciado un proceso de apertura política tendiente a una mayor democratización del sistema. La invasión aceleró este proceso acentuando la aparición de partidos políticos hutus opositores al gobierno, la prensa independiente y diversas organizaciones de derechos humanos.

La amenaza al poder que significaba tanto la invasión como el proceso de apertura política provocó que Habyarimana, los cuadros más altos del MRND, de las Fuerzas Armadas Ruandesas (FAR) y el círculo íntimo del presidente comen-

16 La población ruandesa se dividía en hutus (85%), tutsis (14%) y twa (1%). Desde la llegada de los tutsis a la región –probablemente procedentes de Etiopía– en el siglo XVII hasta la revolución hutu de 1959, los tutsis habían gobernado a los hutus sometiéndolos a un sistema de servidumbre y explotación, sistema que fue convalidado y alimentado por los colonizadores tanto alemanes como belgas.

17 Habyarimana ascendió al poder luego de un golpe de estado en el año 1972 iniciando así la Segunda República hutu.

18 Cabe aclarar que hasta la invasión del Frente, los tutsis no habían sufrido persecuciones con el régimen de Habyarimana: fueron respetados en la esfera civil aunque continuaron excluidos del ámbito político.

zaran a planificar una “solución” que les permitiera mantener y acaparar el poder. Aprovechando la invasión del FPR revitalizaron las etiquetas étnicas, renovaron el antagonismo hutu/tutsi, culparon a estos últimos de querer someter nuevamente a los hutus a la servidumbre feudal tal como había acontecido hasta la revolución hutu de 1959, y sindicaron como cómplices de los tutsis a todos aquellos opositores al régimen. Paralelamente comenzaron a desarrollar milicias armadas que respondían al MRND que con la total complicidad oficial y asociadas a una violenta propaganda de prensa, también oficial, empezaron a perpetrar masacres esporádicas de tutsis y ataques contra los opositores hutus que incluían desde la intimidación hasta el asesinato liso y llano. Este activismo violento se fundamentó en un sustento ideológico: el “extremismo hutu”, que consideraba como única solución al problema político el exterminio de los tutsis.

Por su parte, el Frente realizó incursiones esporádicas en el país una de las cuales –la guerra de febrero de 1993– casi hace caer al gobierno de Habyarimana que fue finalmente “salvado” por las tropas francesas.

Tras más de un año de negociaciones en Arusha (Tanzania), una coalición de partidos de Ruanda¹⁹ y el Frente Patriótico Ruandés firmaron los Acuerdos de Arusha que estipulaban la formación de un Gobierno de Transición de Base Amplia (GTBA) conformado por todos los partidos políticos ruandeses incluido el FPR y la integración de las nuevas Fuerzas Armadas Ruandeses en las que se incorporarían efectivos militares del Frente según un ratio del 50-50. De más está decir que las líneas del extremismo hutu condenaron los acuerdos y aceleraron los preparativos para la “solución final”; el presidente, por su parte, comenzó con una serie de maniobras dilatorias de manera de no implementar nunca los acuerdos que dejarían su cargo reducido solo a un puesto formal.

Para jalonar lo acordado, representantes del gobierno, del FPR y de los estados regionales se reunieron en Nueva York para coordinar el envío de la Misión Neutral Internacional de Naciones Unidas a Ruanda.²⁰ El Consejo de Seguridad no estaba interesado en la cuestión ruandesa; los gastos que esta le ocasionaría en envío de personal, equipamiento y despliegue de la misión ligado al reciente frac-

19 Desde 1992 en Ruanda gobernaba un gobierno de coalición formado por el Presidente Habyarimana, un Primer Ministro del principal partido opositor (Movimiento Democrático Ruandés) y un gabinete de 19 miembros integrado por casi todas las fuerzas políticas de Ruanda.

20 Con anterioridad, la Organización de la Unidad Africana había desplegado el Grupo de Observadores Militares Neutrales (GOMN I) y luego la GOMN II –que estaba en el terreno hasta el despliegue de la UNAMIR; ambas intervenciones resultaron un fracaso. Por otra parte, la Resolución 846 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas había creado la UNOMUR, para vigilar la frontera entre Ruanda y Uganda.

so en Somalia y al escaso interés que Ruanda revestía para casi todos los miembros permanentes dio como resultado el envío de la UNAMIR (Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Ruanda) con un mandato confuso que la autorizaba a contribuir con la seguridad en Kigali –capital del país– a partir de la verificación de la zona libre de armas establecida en la ciudad, supervisar el cese del fuego, verificar el cumplimiento de los acuerdos de Arusha e informar al secretario general sobre su incumplimiento.²¹ Enviada bajo el Cap. VI de la Carta, el mandato no incluía ninguna cláusula que permitiera a la UNAMIR intervenir para frenar la violencia cotidiana contra los civiles ni recomendaciones con respecto al desarme y desmovilización. La falta de compromiso se reflejó también en la cantidad de efectivos autorizados: frente a la violencia cotidiana de la que ya se tenían noticias certeras, el Consejo autorizó el despliegue de solo 2.548 efectivos. Al frente de la UNAMIR se colocó al general Romeo Dallaire,²² antes a cargo de la UNOMUR.

La falta de interés en la situación ruandesa promovió el envío de una misión “de compromiso” que supuestamente pretendía reforzar el proceso de Arusha sin atacar las causas que lo ponían en peligro y que además amenazaban al país con un baño de sangre: el extremismo hutu. La actitud de Naciones Unidas sería, en adelante, la de mantener una estricta neutralidad entre todas las partes –entiéndase los partidos hutus opositores, el FPR y el extremismo hutu representado en los seguidores del presidente– pese a que ya estaban claramente identificados quienes ponían en riesgo la paz y la seguridad.

Ya desplegada la UNAMIR –y al mismo tiempo que el presidente Habyarimana retrasaba conscientemente la implementación de los acuerdos para no ceder el poder– comenzaron a verificarse día a día acciones violentas que permitían predecir el terrible final que se avecinaba.²³

21 Cfr. S/RES/872. El interés por achicar los gastos se ve reflejado en la cláusula 9 de la resolución que autorizó el despliegue de la misión que consignaba: “9. *Invita al Secretario General a que estudie los medios de reducir los efectivos máximos totales de la UNAMIR, en particular mediante su despliegue gradual, sin que ellos afecte a la capacidad de la UNAMIR para cumplir su mandato y pide al Secretario General que, al planear y ejecutar el despliegue por fases de la UNAMIR, trate de hacer economías e informe regularmente sobre lo que se consiga a este respecto*” S/RES/872.

22 Romero Dallaire, general canadiense, había estado a cargo de la Misión de Reconocimiento a Ruanda enviada por Boutros Ghali, entre el 19 y el 31 de agosto de 1993.

23 La situación se vio agravada por el asesinato del presidente hutu de Burundi en manos de militares tutsis. Bandas de hutus enfurecidos salieron a las calles a asesinar tutsis para vengar la muerte del presidente, a lo que siguió una tremenda represión de los militares tutsis contra la población hutu. La cifra de muertos de esas terribles jornadas se estiman en cerca de 50.000, de los cuales un 60% fueron tutsis y un 40% hutus (Prunier, 1997). Miles de refugiados hutus huyeron hacia Ruanda escapando de la represión militar y cientos de tutsis se transformaron en desplazados internos huyendo de la “ira de los hutus”.

Con una misión mal enviada, un mandato oscuro que no respondía a la situación ruandesa y mal equipada, Dallaire estaba dispuesto a involucrarse en el escenario ruandés. Pronto pudo constatar el clima propicio para una masacre: la distribución de armas entre la población,²⁴ el entrenamiento de milicias, la violencia contra los tutsis, las incitaciones de la prensa, la pasividad/complicidad oficial frente a la situación. Y es que la violencia se desparramaba por el territorio frente a la UNAMIR. Violentas manifestaciones de las *Interahamwe*,²⁵ asesinatos de tutsis en varias regiones del país, agresiones a las patrullas de la UNAMIR, ataques a personajes públicos, como el embajador de Tanzania, promotor de los acuerdos de Arusha o a políticos y periodistas de todos los sectores, le demostraron en solo unos pocos días que la tragedia estaba cerca.

En noviembre de 1993 Dallaire envió para aprobación de la Secretaría General de Naciones Unidas un proyecto de normas de combate para la UNAMIR en caso de que tuviera que usar la fuerza frente a crímenes de lesa humanidad y otros abusos. La sede nunca respondió esta solicitud.

A principios de diciembre recibió información de parte de un grupo de oficiales de las FAR acerca de la preparación de asesinatos masivos de tutsis y de políticos opositores, como parte de un plan, que tenía como objetivo impulsar al FPR a violar el alto al fuego y así provocar el resurgimiento de las hostilidades (Des Forges, 1999). Más aún: en enero de 1994 Dallaire recibió el testimonio de un informante –Jean Pierre– “un arrepentido” que formaba parte de las milicias gubernamentales. Este le informó que luego de la llegada de la UNAMIR había recibido la orden de elaborar un registro de todos los tutsis de Kigali, con vistas a su futura eliminación; le informó también sobre los adiestramientos militares que se realizaban, comentando incluso que él estaba a cargo de 1.700 hombres distribuidos en la capital en grupos de 40 que eran capaces de eliminar 1.000 tutsis en 20 minutos. Proveyó información precisa sobre la localización de armas destinadas a las masacres y se ofreció a conducirlos para que luego fueran trasladadas donde la misión quisiera, indicando que solo contaba con unas pocas horas antes de que fueran distribuidas. También afirmó que podía recuperar algunas otras que ya habían sido entregadas, informó que la idea que manejaba el MRND era desatar una matanza de las fuerzas belgas de la UNAMIR de manera de provocar la retirada de la mi-

24 Además del intenso tráfico de armas, desde enero de 1993 hasta marzo de 1994 ingresaron a Ruanda aproximadamente 581.000 machetes, lo que equivaldría a un machete por cada tres hombres adultos, mucho más del doble que en años anteriores. Los que realizaron las compras pertenecían al círculo íntimo de Habyarimana (Des Forges, 1999).

25 Una de las milicias del extremismo hutu.

sión y así tener el camino libre para desencadenar el genocidio, que el presidente Habyarimana no tenía el control total de la situación, y que la UNAMIR había sido infiltrada con informantes por lo que se estaba al tanto de todos los movimientos de la misión (Lebor, 2006. Des Forges, 1999).

Dallaire lo escuchó, se cercioró de que fuera cierto enviando oficiales para corroborar los dichos y luego cableó al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (DOMP) en Nueva York informando la situación, en lo que hoy se identifica como “*genocide fax*”: el cable era una alerta inequívoca sobre la inminencia del genocidio en el que Dallaire informaba además que iba a proceder a confiscar las armas dentro de las próximas 36 horas. Asimismo solicitaba protección para Jean Pierre y su familia.²⁶

El DOMP desestimó el alerta. Kofi Annan, entonces subsecretario general, contestó a través de Iqbal Riza, que era necesario manejar con cautela la información recibida y que ningún secuestro de armas podía efectuarse por no estar especificado en el mandato de la misión; le indicó en cambio que pusiera al tanto de la situación al presidente Habyarimana. En otras palabras, frente a las claras evidencias de quienes preparaban la violencia, le indicaba mantener la neutralidad sin siquiera ordenar una investigación. Boutros Ghali, por su parte, avaló la postura de Annan indicando que el secuestro de armas podía degenerar en un deterioro mayor de la situación y en una escalada del conflicto por lo que la estrategia debía ser ejercer presión sobre Habyarimana para que cumpliera los acuerdos.

Como resultado, nada pasó: las armas fueron repartidas, Habyarimana no cambió de actitud, el MRND y las líneas duras se fortalecieron por la inacción de la UNAMIR y ninguno informó del fax al Consejo de Seguridad. Finalmente, Jean Pierre no recibió protección alguna de parte de Naciones Unidas ni de otras delegaciones extranjeras.

Una interpretación amplia del mandato de la Resolución 872 hubiera permitido confiscar las armas en tanto la cláusula 3.a) estipulaba que la UNAMIR debía

26 “Este telegrama estaba dirigido al general Baril, pero fue compartido con otros funcionarios superiores del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, incluidos el secretario general adjunto Kofi Annan, el subsecretario general Iqbal Riza, y el Sr. Heidi Annaba, en ese momento director de la sección de África del Departamento. Los dos secretarios generales adjuntos de asuntos políticos de aquel momento, el Sr. Marrack Goulding y el Sr. Jonah dijeron a la Comisión que no vieron el telegrama cuando llegó. La oficina ejecutiva del secretario general habitualmente recibía todos los cablegramas en esa época. Este cablegrama estaba en los archivos de la oficina ejecutiva, aunque el secretario general ha señalado que solo recibió una copia más tarde” (S/1999/1257. Informe de la Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda, pp. 10-11).

“contribuir a la seguridad de la ciudad de Kigali”. Definitivamente la distribución de armas entre la población civil nunca hubiera podido considerarse como una contribución a la preservación de la seguridad, por lo que la tarea de confiscación de armas podría haber sido considerada dentro del mandato si hubiera existido la voluntad política para hacerlo. Aun así, el responsable de determinar si se estaba o no actuando en virtud de la resolución era el Consejo de Seguridad. Tanto Kofi Annan como Boutros Ghali no solo no informaron al Consejo sino que se “anticiparon” a lo que ellos creían que iba a ser la respuesta del Consejo y la dieron ellos reemplazando a este órgano en la decisión. Grosero error para funcionarios internacionales con responsabilidad primordial en asegurar la paz. Tampoco agotaron todos los medios para forzar una actuación más decidida de la comunidad internacional;²⁷ no solo el Consejo no quería involucrarse, ellos tampoco.

Mucho debe haber influido en Boutros Ghali el fracaso de Somalia para indicarle la inacción a Dallaire. La falta de conocimiento de la situación somalí lo llevó al fracaso en aquella ocasión. En el caso ruandés, el negar la situación evidente que se presentaba ante sus ojos y desestimar las alertas lo llevó cuanto menos a una comprensión errónea de un escenario conflictivo y cuanto más lo transforma en responsable del futuro genocidio. La falta de voluntad política que puede ser una actitud del Consejo de Seguridad, no es justificable ni entendible bajo ningún aspecto en el secretario general de la ONU.

Con respecto al Consejo, no puede alegar ignorancia de la situación más allá de que no hubiera sido notificado oficialmente del *genocide fax* de Dallaire.²⁸ Los representantes de Francia y EE.UU. en Ruanda estaban debidamente informados sobre la situación en el terreno por el mismo comandante de la misión, por ende lo estaban sus respectivos gobiernos.

Después del *genocide fax* y de todos los telegramas de Dallaire, Naciones Unidas siguió desestimando los avisos de alarma que llegaban directamente desde el terreno. La asunción del nuevo gobierno no se materializaba por el boicot constante de Habyarimana, diferentes organizaciones de derechos humanos como Human Rights Watch, Amnesty Internacional, o CLADHO alertaban sobre

27 Por ejemplo, una acción más decidida del secretario general hubiera podido mover la opinión pública internacional a favor de una intervención más decidida, como cuando en 1992 la CNN hizo interesarse al mundo en Somalia y forzó a un Consejo totalmente reticente a involucrarse en la situación. Más aún, Boutros Ghali parecía haber renegado de los principios sobre desarme y desmovilización como requisitos indispensables para lograr “un entorno seguro” que tan solo unos meses antes había defendido en la cuestión somalí.

28 No se siguieron ninguno de los pasos administrativos para girar la cuestión al Consejo, es decir, colocarlo en una folder negro que significa “urgente”, ni hubo comunicados hacia los miembros sintetizando la cuestión.

la distribución de armas entre los hutus, las apelaciones a la autodefensa hacían prever la matanza entre civiles y día a día la violencia se manifestaba sin eufemismos: atentados y asesinatos de prominentes políticos de la oposición,²⁹ matanzas de tutsis,³⁰ violentos meetings de las milicias y del MRND en los que se instruía para acciones de autodefensa, distribución corriente de armas entre los hutus, entrenamiento de milicias en vistas a futuras acciones, ataques a las tropas de la UNAMIR –en especial al contingente belga– unidos a una multiplicidad de crímenes comunes, fueron el escenario general durante los meses previos al genocidio. Todo esto enmarcado en un cada vez más intenso tráfico de armas³¹ pese a los embargos de Naciones Unidas y alimentado por los medios de comunicación del extremismo hutu.

Dallaire continuó cableando a Nueva York durante enero, febrero y marzo de 1994 insistiendo en la necesidad de confiscar las armas, subrayando la necesidad de terminar con la propaganda violenta, alertando sobre la posibilidad de la guerra civil, pidiendo un refuerzo de 150 hombres.³² La respuesta desde la sede de la ONU fue siempre la orden de trabajar coordinadamente con las autoridades locales –que eran las responsables de la violencia–, el ceñimiento al mandato de la UNAMIR, la posibilidad de abrir el fuego solo en legítima defensa, concentrarse en la implementación del gobierno de transición (Des Forges, 1999). En síntesis, no abandonar la neutralidad. Finalmente, ya a fines de marzo, Dallaire reclamó por un “plan de contingencia” en caso de que el *“peor escenario tuviera lugar”* (Des Forges, 1999).³³

El 5 de abril de 1994 el Consejo de Seguridad sancionaba otra resolución totalmente desprovista de contenido en vista de la desesperante situación: se de-

29 Por ejemplo el intento de asesinato del Primer Ministro designado del GTBA y, posteriormente, el asesinato del líder del Partido Liberal, Gatabazi. Este último provocó una represalia que terminó con la vida del presidente del CDR.

30 Cerca de setenta tutsis fueron asesinados en febrero frente a los ojos de la UNAMIR, que no pudo intervenir debido a su mandato.

31 Varios cargamentos de armas con destino a las FAR fueron interceptados por la UNAMIR; en marzo, en una violación flagrante al embargo de armas, se interceptó un cargamento con armas provenientes de una compañía francesa y otra británica. Asimismo, el flujo de armas era incesante. La inteligencia belga reportó un importante cargamento de armas proveniente de Angola –aparentemente de la UNITA– llegado a las FAR a través del Zaire (Des Forges, 1999).

32 Entre tantos cables y comunicaciones diversas, un informe enviado por Dallaire el 23 de febrero informaba que abundaba la información sobre listas de víctimas de escuadrones de la muerte, distribución de armas entre la población y organización de disturbios. Con total realismo afirmaba: *“Parece estar agotándose el tiempo para las conversaciones políticas, ya que cualquier incidente de seguridad podría tener consecuencias catastróficas”* (Informe de la Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda).

33 Sus continuos reclamos lo hicieron enfrentarse con el personal de la sede y con los consejeros militares de UN que lo veían como un cowboy. *Ibidem*.

cidía la prolongación del mandato de la UNAMIR bajo la supuesta presión de revisar el papel de Naciones Unidas en Ruanda dentro de las seis semanas si no se verificaban avances en la implementación del GTBA; además, pedía al secretario general –luego de felicitarlo por su labor– que revisara los costos de la UNAMIR con el fin de hacer economías.... El peor final ya era inevitable.

Al día siguiente, el avión presidencial de Habyarimana fue derribado por dos misiles cuando regresaba de una reunión regional en Tanzania junto con el presidente de Burundi. Los seguidores de Habyarimana acusaron al Frente de haber perpetrado un atentado; sin embargo, es más probable que hayan sido ellos mismos. Inmediatamente después, cientos de hutus se lanzaron a las calles a vengar la muerte del presidente a través de un genocidio... planificado. En seis semanas murieron 800.000 personas, mayoritariamente tutsis pero también casi todos los hutus opositores. La UNAMIR podría haberlo evitado. En realidad, la obstinación en mantener la neutralidad escudada en la estrechez del mandato fue utilizada para esconder la desidia de la comunidad internacional.

ALGUNAS SOMERAS CONCLUSIONES

En los dos casos analizados, Naciones Unidas envió sendas misiones de paz con características diferentes en dos escenarios de catástrofe humanitaria. En uno de ellos, fue a mitigar los efectos de la guerra y asegurar la paz; en el otro, iba a respaldar acuerdos políticos que llevaran a la paz. Fracasó en ambos por muchas razones, entre ellas la interpretación de la cuestión de la neutralidad. En un caso, la abandonó interpretando mal el contexto e identificando a un solo culpable; en el otro la mantuvo, cuando los responsables del conflicto estaban claramente identificados.³⁴ Más allá de que la neutralidad sea un principio rector de las operaciones de paz de Naciones Unidas, detrás de su interpretación subyace la naturaleza política del Consejo de Seguridad, responsable del envío de las misiones y de sus mandatos, tal como ocurre con cada decisión que se toma en el seno de la ONU.

Las características que reviste cada misión de paz de Naciones Unidas –desde la decisión de su envío hasta cada mandato– son en definitiva resultado de la voluntad política de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los que a su vez se encuentran condicionados por diferentes factores políticos y actúan

34 Estos errores también demuestran el fracaso de las gestiones políticas en el marco de cada misión; nos referimos a los procesos de democratización y las conferencias de reconciliación nacional encaradas en Somalia por la ONU, o las tímidas presiones ejercidas sobre Habyarimana para que cumpla los acuerdos en Ruanda.

siguiendo sus propios intereses. Son estos factores políticos y estos intereses los que provocan “reinterpretaciones” del contenido de la Carta, indican qué conflictos deben considerarse y cuales no, en cuales se debe actuar y en cuales no y tiñen cada resolución que emana del Consejo.³⁵ La interpretación de la neutralidad también es alcanzada por esta regla general. En Somalia, EE.UU. buscaba con una campaña corta, mediática y de alto impacto demostrar su rol de policía mundial como garante de la paz, a la vez que colocaba un pie en el Cuerno de África para vigilar sus intereses en Medio Oriente. Por ello favoreció que la ONU abandonara la neutralidad y se transformara en una parte más del conflicto. En el caso de Ruanda, la obstinación de Francia para que el Consejo tratara lo menos posible la cuestión –de manera de defender a su aliado Habyarimana–, la desidia norteamericana después del fracaso en Somalia y la falta de interés de la secretaría, llevó a la ONU a mantener la neutralidad y ser cómplice del genocidio. Ambas dejaron en ridículo a Naciones Unidas y oscurecieron los logros de otras misiones contemporáneas que fueron exitosas como las de Nicaragua o Mozambique.

La neutralidad de las misiones de paz debería ser un principio rector del contingente de Naciones Unidas susceptible de ser interpretado pragmáticamente a partir del contexto del conflicto, y no según la voluntad política de los poderes consagrados en la Carta. En ocasiones el responsable de la crisis humanitaria o de la amenaza a la paz está claramente identificado; mantener la neutralidad en estos casos es transformar a la ONU en cómplice de la violencia, en otros dejar de lado la neutralidad sin tener cabal conocimiento del escenario, de quiénes son sus actores y cuáles sus responsabilidades, puede conducir al agravamiento de la cuestión. Tales son las situaciones de Ruanda y Somalia.

En la actualidad, Somalia no ha podido superar la guerra civil y continúa la desintegración estatal, en lo que ya es un *modus vivendi* para su población. En cuanto a Ruanda, los miembros del extremismo hutu han desplazado el conflicto a la República Democrática del Congo, transformando este escenario en la peor catástrofe humanitaria de la actualidad.

Ambos casos deberían servir de guía para otras misiones enviadas a actuales escenarios de catástrofe humanitaria como el Congo (MONUC) o Haití (MINUSTAH). En estos contextos, pueden verificarse fallas similares en el envío y el man-

35 El Consejo raramente actúa en aquellas regiones donde los intereses de los miembros permanentes necesitan ser resguardados, ni tampoco actúa decididamente –a tiempo, con mandatos claros, con personal suficiente– si alguno de los miembros permanentes no tiene intereses específicos que defender en una determinada región.

dato de las misiones. En el Congo, el presidente Kabila acaba de pedir a Naciones Unidas que levantará MONUC luego de 10 años de permanencia en el terreno por considerar que agrava el conflicto al no tener una posición clara con respecto a los rebeldes de su país. En Haití, la falta de decisión que pareciera haber con respecto a cómo neutralizar a los grupos violentos y cómo profundizar el proceso político podría llevar al fracaso a la MINUSTAH.

Los efectos de los fracasos en las misiones de paz trascienden las fronteras de la región donde esta se asienta. Con cada misión que fracasa el desprestigio de Naciones Unidas crece a pasos agigantados, con lo que se coloca en peligro nada menos que el sistema de seguridad colectivo que ella encarna. Es por ello que los fracasos en escenarios conflictivos deben examinarse detenidamente pues en ello va la credibilidad de la organización.

BIBLIOGRAFÍA

ADELMAN, Howard; SUHRKE, Astri (comp.) (2000). *The Ruanda Crisis from Uganda to Zaire. The Path of a Genocide*. Transaction Publishers.

Africa Watch Physicians for Human Rights (1992). Somalia. No mercy in Mogadishu. *The Human Cost of the Conflict & The Struggle for Relief*. March 26.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola y PASQUINO, Gianfranco (2002). *Diccionario de Política*. México. Siglo XXI.

DES FORGES, Alison (1999). *Leave None to Tell the Story*. Human Rights Arms Project.

DOYLE, Michael; SAMBANIS, Nicholas (2006). *Making war and building peace*. New Jersey. Princeton University Press. 2006.

HUBAND, Mark (2004). *África después de la Guerra Fría. La promesa rota de un continente*. Barcelona. Piadós.

Human Rights Watch (1993). *Beyond the Rhetoric - Continuing Human Rights Abuses in Ruanda*, June. Vol. 5, Nº 7.

Human Rights Watch (1993). *Report Somalia 1993*.

Human Rights Watch (1994). *World Report 1994*.

Human Rights Watch (1995). *Rearming With Impunity: International Support for the Perpetrators of the Ruandan Genocide*, 1 May A704, disponible en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6a7d0c.html> [accessed 26 January 2010].

Human Rights Watch Africa (1994). *Genocide in Ruanda*. April-May 1994.

Human Rights Watch Arms Project (1994). *Arming Ruanda. The Trade and Human Rights Abuses in the Ruandan war*. January. Vol. 6, Nº 1.

Human Rights Watch (1992). *World Repor*.

Informe Brahimi (2000).

Informe de la Comisión Independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda (1999).

International Court of Justice (1992). Certain expenses of the United Nations. *Advisory Opinion*, 20 July 1962.

LEBOR, Adam (2006). *Complicity with evil. The United Nations in the age of modern genocide*. London. Yale University Press.

LEMARCHAND, Renée (2008). *The dynamics of violence in central Africa*. University of Pennsylvania Press.

LEWIS, I. M. (2002). *A Modern History of the Somali: Nation and State in the Horn of Africa. East African. Studies Series*. Copublished with James Currey, Oxford. Athens: Ohio University Press.

LORTAN, Fiona (2000). Rebuilding the Somali state. *African Security Review*. Vol 9, Nº 5/6.

LULING, Virginia (1997). Come back Somalia? Questioning a collapsed state. *Third World Quaterly*. Vol. 18. Nº 2. June.

MAMDANI, Mahmood (2002). *When victims become killers: colonialism, nativism, and the genocide in Ruanda*. Princeton University Press.

MURPHY, Ray (2002). *Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*. Nueva York. Cambridge University Press.

PATMAN, Robert (2003). Disarming Somalia: the contrasting fortunes of United states and Australians Peacekeepers Turing United Nations Interventions, 1992-1993. *African Affairs*, Vol. 96, N° 385. Oct.

PRUNIER, Gerard (1997). *The Ruanda Crisis: history of a Genocide*. New York. Columbia University Press.

PRUNIER, Gérard. *Somalia. Civil War, Intervention and Withdrawal 1990-1995*.

THAKUR, Ramesh (1994). From peacekeeping to peace enforcement: the UN operation in Somalia. *The Journal of Modern Africans Studies*. Cambridge University Press. Vol. 32, 3. Sept. 1994.

THOMPSON, Allan (Ed.) (2007). *The Media And The Ruanda Genocide*. London. Pluto Press/Fountain Publishers/IDRC.

WHITE, Nigel (1994). UN Peacekeeping: Development or Destruction. *International Relations*. Año 12, N° 129.