

LES ORGANITZACIONS INTERNACIONALS I EL MANTENIMENT DE LA PAU: TENDÈNCIES I DILEMES

Jordi Urgell¹

El següent article intenta sintetitzar de manera molt breu algunes de les principals tendències en matèria de manteniment de la pau, com la diversificació d'organismes internacionals que despleguen missions sobre el terreny; l'increment del nombre de les missions de manteniment de la pau i la seva distribució geogràfica o la creixent utilització de mesures coercitives per part d'aquest tipus d'operacions. A més, l'article també esmenta algunes de les principals crítiques envers de les activitats de manteniment de la pau de Nacions Unides i d'altres organismes internacionals i aborda amb especial deteniment el fet que cada cop més les missions de manteniment de la pau estiguin involucrades directament en les hostilitats bèl·liques dels països en els que es despleguen. Aquest fet que provoca que s'incrementi el nombre de baixes i que de manera creixent les missions internacionals siguin considerades com a forces d'ocupació o parts bel·ligerants en el conflicte.

Tal i com es pot observar en la següent taula, la major part de les missions internacionals es concentren a l'Àfrica, especialment en el cas de les missions de Nacions Unides. L'Orient Mitjà i l'Àsia tenen cinc missions, mentre que a Europa hi ha tres missions i a Amèrica una. Probablement el que crida més l'atenció d'aquesta distribució geogràfica és la poca presència de missions internacionals a l'Àsia, que actualment és el continent amb major número de conflictes armats actius i en el qual les guerres tenen una durada més llarga, segons *Alerta 2011! Informe sobre conflictes, drets humans i construcció de pau* publicat per l'Escola de Cultura de Pau. A modus d'exemple, alguns dels conflictes del Nord Est de l'Índia o de Birmània es remunten fins als anys 40 i 50, mentre que les insurgències comunistes de Filipines o l'Índia, van iniciar la seva activitat armada als anys 60. L'escassa presència internacional a l'Àsia probablement s'explica per l'èmfasi que molts governs, com Birmània, Tailàndia o Xina, han posat en els principis de no ingerència i de respecte per la sobirania nacional.

Principals missions internacionals			
Nom	Inici - Fi	Nom	Inici - Fi
ONU		OTAN	
Àfrica Occidental (UNOWA)	2001	Afganistan (ISAF)	2001
Burundi (BINUB)	2007	Iraq (NTIM-I)	2004
RD Congo (MONUC)	1999	Kosovo (KFOR)	1999
Côte d'Ivoire (ONUCI)	2004	Operation Active Endeavour (Mar Mediterrània)	2001
Guinea-Bissau	2000	Banya d'Àfrica,	2009

¹ Investigador de l'Escola de Cultura de Pau

(UNOGBIS)		Golf d'Aden (Operation Ocean Shield)	
Libèria (UNMIL)	2003		UE
Sàhara Occidental (MINURSO)	1991	RD Congo (EUSEC RD Congo)	2005
R. Centreafricana (BONUCA)	2000	R. Centreafricana i Txad (EUFOR TCHAD/RCA)	2007-2009
R. Centreafricana/ Txad (MINURCAT)	2007	Territoris Palestins (EU BAM Rafah)	2005
Sierra Leone (UNIPSIL)	2008	Territoris Palestins (EUPOL COPPS)	2006
Somàlia (UNPOS)	1995	Afganistan (EUPOL Afghanistan)	2002
Sudan (UNMIS)	2005	Bòsnia i Hercegovina (EUPM)	2003
Sudan (Darfur) (UNAMID)	2007	Bòsnia i Hercegovina (EUFOR ALTHEA)	2004
Haití (MINUSTAH)	2004		CEI
Afganistan (UNAMA)	2002	Geòrgia (Ossètia del Sud)	1992-2009
Índia i Pakistan (UNMOGIP)	1949	Geòrgia (Abkhàzia)	1994-2009
Nepal (UNMIN)	2007	Moldàvia (Transdnístria)	1992
Timor-Leste (UNMIT)	2006		CEEAC
Àsia Central (UNRCCA)	2007	R. Centreafricana (MICOPAX)	2008
Xipre (UNFICYP)	1964		UA
Geòrgia (UNOMIG)	1993-2009	Somàlia (AMISOM)	2007
Kosovo (UNMIK)	1999	Comores (MAES)	2007
Iraq (UNAMI)	2003		Altres missions
Alts del Golan (UNDOF)	1974	RPD Corea i la Rep. de Corea (NSC)	1953
Líban (UNIFIL)	1978/2006	Illes Salomó (RAMSI)	2003
Líban (USCOL)	2007	Hebron, Palestina (TPIH 2)	1997

Orient Mitjà (UNTSO)	1948	Egipte i Israel	1982
		Iraq (Estats Units – Regne Unit)	2003
		Côte d’Ivoire (Operació Licorne, França)	2003
		Timor-Leste (ISF, Austràlia)	2006

Font: Alerta 2010! Informe sobre conflictes, drets humans i construcció de pau.

Tot i que Nacions Unides segueix éssent l’organització internacional amb un major nombre de missions actives (27), cal destacar el creixent protagonisme d’altres organismes internacionals en matèria de manteniment de la pau, com la UE, l’OSCE, la CEI, l’OTAN, l’OEA o la Unió Africana. Malgrat aquesta diversificació en el nombre d’organismes internacionals que estableixen missions internacionals de manteniment de la pau, cal destacar que la immensa majoria dels efectius militars desplegats pertanyen a missions de Nacions Unides o bé de la OTAN. Així, segons l’Annual Review of Global Peace Operations, a finals de l’any 2007 els anomenats “cascos blaus” de Nacions Unides suposaven el 48% dels efectius totals, mentre que els de la OTAN representaven el 38%. Les xifres actuals són fruit del fort i sostingut increment d’efectius militars en les missions de Nacions Unides que s’ha registrat des del finals del anys 90. Així, si bé a finals dels 90 els “cascos blaus” rondaven els 10.000, deu anys més tard la xifra s’havia multiplicat per set. Pel que fa a la OTAN, l’evolució del seu nombre d’efectius ha estat molt irregular i el seu increment en els darrers anys molt inferior al de Nacions Unides. A finals de la dècada dels 90 la OTAN tenia més del triple d’efectius que Nacions Unides, però actualment la xifra s’ha invertit. Tot i així, la decisió de la OTAN a principis dels anys 90 d’expandir el seu àmbit d’actuació territorial i les seves intervencions a Kosovo, l’Iraq o a l’Afganistan han incrementat els temors de que la OTAN es consolidi com un actor polític-militar de dimensions i abast globals, abandonant definitivament els seus orígens atlantistes, i han obert nombrosos debats sobre la legalitat i la legitimitat de les operacions militars de la OTAN.

El creixent activisme dels organismes internacionals en manteniment de la pau ha provocat un debat sobre la idoneïtat de que aquests organismes duguin a terme aquest tipus d’activitat i sobre la complementarietat o no entre Nacions Unides i els organismes regionals. El Capítol VIII de la Carta de Nacions Unides ja preveu la possibilitat de que Nacions Unides i organismes regionals concertin esforços en el manteniment de la pau, però fins fa relativament poc no s’ha explorat ni explotat en profunditat aquesta opció. Recentment, per exemple, la OEA i Nacions Unides (a través de la MINUSTAH, conformada principalment per efectius llatinoamericans) van cooperar estretament en la pacificació i democratització l’Haití. El cas recent de la UNAMID, una missió híbrida entre Nacions Unides i la Unió Africana a la regió sudanesa del Darfur, posa de relleu les dificultats de coordinació entre diferents organismes internacionals i obre el debat sobre com s’han d’articular els principis de legitimitat i subsidiarietat.

Existeix una extensa literatura que qüestiona o critica les missions de manteniment de la pau, per diversos motius. Algunes veus, especialment després de les intervencions armades dels EUA a l'Iraq i l'Afganistan, han posat de manifest que les missions de Nacions Unides sovint intenten fer front a les conseqüències polítiques i humanitàries d'intervencions militars unilaterals (o en coalició) considerades il·legítimes i il·legals. Per tant, tot i que no en sigui un objectiu explícit, aquestes missions d'alguna manera podrien acabar legitimant accions que són clarament contràries al dret internacional. En segon lloc, hi ha veus que adverteixen que les activitats de manteniment de la pau no responen principalment a criteris estrictament humanitaris, sinó que són un instrument més de les polítiques exteriors dels Estats, guiades per interessos estratègics de tipus polític o econòmic. En tercer lloc, hi ha autors que consideren que l'efectivitat de les missions de manteniment de la pau (així com dels instruments de prevenció i resolució de conflictes dels que disposa la comunitat internacional) estan notablement hipotecats per la lògica estatocèntrica del sistema internacional i per la prevalença que tenen els principis de no ingerència i sobirania nacional. És a dir, excepte en el cas de les sancions, les intervencions de la comunitat internacional (com les missions de manteniment de la pau) han de comptar amb l'autorització i la col·laboració dels governs afectats per aquestes intervencions. Finalment, una darrera crítica que s'ha esbossat des del moviment pacifista i antimilitarista és que en molts casos s'utilitza la necessitat de garantir la pau i la seguretat internacionals com a excusa per a seguir justificant l'existència (i l'ampliació i modernització) dels exèrcits nacionals.

Si més no, una de les qüestions que en els darrers anys ha generat més crítiques i dilemes ha estat l'increment significatiu de missions de manteniment de la pau i l'ús creixent de la força (Capítol VII) per part de les mateixes. Durant tota la Guerra Freda (1948-89), es van establir 18 operacions del manteniment de la pau, mentre que durant el període 1989-2008 se'n van crear 45. Això ha comportat un increment substancial i sostingut dels efectius militars i policials que estan desplegats en aquestes missions, que actualment s'estima en aproximadament 260.000 (una tercera part dels quals són contingents de la OTAN).

L'increment de les activitats de manteniment de la pau per part de Nacions Unides (i també d'altres organismes internacionals i regionals) després del final de la Guerra Freda s'explica parcialment per la necessitat de reaccionar davant de l'esclat de nombrosos conflictes armats que va comportar la implosió de Iugoslàvia i de la Unió Soviètica. Les causes principals que motiven l'increment de missions de manteniment de la pau, però, estan estretament vinculades a canvis que va comportar el final de la Guerra Freda. En primer lloc, es van desbloquejar molts dels mecanismes de presa de decisions de Nacions Unides (com per exemple al Consell de Seguretat), que durant varies dècades havien estat paral·litzats per l'ús pràcticament sistemàtic del dret de vet per part d'algun dels membres permanents del Consell de Seguretat. L'activisme internacional de Nacions Unides i d'altres organismes internacionals als anys 90 també es va produir en un context d'un certa eufòria, tant per les expectatives creades entorn del Nou Ordre Internacional (expansió de la

democràcia representativa i l'economia de mercat a totes les latituds del planeta, "final de la història" de Francis Fukuyama, etc.) com per l'èxit inicial d'algunes intervencions de Nacions Unides (Namíbia, Cambodja, Centreamèrica, etc.).

La segona tendència més remarcable de les darreres dècades a l'hora d'establir missions de manteniment de la pau és la creixent invocació del Capítol VII de la Carta de Nacions Unides, que preveu l'ús de la força o de mesures coercitives. Durant la Guerra Freda (1948-89), el Capítol VII va ser invocat en 8 ocasions, mentre que en el període comprès entre 1989 i 2002 es va utilitzar en 237 ocasions. Per tant, la mitjana anual d'invocacions del Capítol VII és exactament 100 vegades superior durant el període de la postguerra freda. Aquest fet ha incrementat notablement el número de baixes entre els efectius militars i policials. Concretament, el número de baixes per part d'organitzacions internacionals i regionals supera els 5.500 i s'ha triplicat des del 1991. Sovint, els atacs deliberats contra missions internacionals són una estratègia de determinats grups armats no estatals (en tant que part normalment més dèbil en conflictes armats profundament asimètrics) per tal de visibilitzar i d'internacionalitzar el conflicte. A la següent taula es detallen les víctimes mortals d'algunes de les missions actualment actives.

Víctimes mortals en algunes missions			
Mssió	Baixes	Missió	Baixes
MNF-I (Iraq)	3.906	Licorne (Côte d'Ivoire)	24
ISAF (Afganistan)	293	UNMEE (Eritrea-Etiòpia)	20
UNIFIL (Líban)	268	UNMOGIP (India-Pakistan)	11
KFOR (Kosovo)	127	UNAMA (Afganistan)	10
MONUC (DR Congo)	117	OMIK (Kosovo)	9
UNMIL (Libèria)	101	CEMAC (República Centreafricana)	8
AMIS (Sudan)	60	UNAMI (Iraq)	7
UNMIK (Kosovo)	49	UNIOSIL (Sierra Leona)	4
UNOCI (Côte d'Ivoire)	36	AMISOM	5
MINUSTAH (Haití)	33	RAMSI (Illes Salomó)	3
UNMIS (Sudan)	30	ISF (Timor-Leste)	1

Font: Sipri, Multilateral Peace Operations Database, 2008

La decisió del Consell de Seguretat d'establir missions militarment més robustes està estretament vinculada a l'experiència traumàtica que van viure algunes missions de manteniment de la pau a alguns contextos, com Somàlia, Rwanda o els Balcans, on la falta de capacitat militar de la missió o les deficiències i insuficiències en el disseny del mandat van provocar que no es

protegís adequadament a la població civil ni que es poguessin evitar o aturar massacres d'enormes proporcions (genocidi de Rwanda o massacre d'Sbrenica). Des d'aleshores, davant la decisió de desplegar missions en contextos cada cop més volàtils i complexes des d'un punt de vista polític i militar (mutiplicitat d'actors armats, difusió de la frontera entre població civil i combatent, creixent erosió dels principis del dret internacional humanitari, etc.), Nacions Unides té la pràctica habitual de dissenyar mandats més complexos (des del punt de vista de les funcions de la missió) i més ambiciosos militarment.

“In recent years, the Security Council has adopted the practice of invoking Chapter VII of the Charter when authorizing the deployment of United Nations peacekeeping operations into volatile post conflict settings where the State is unable to maintain security and public order. The Security Council’s invocation of Chapter VII in these situations, in addition to denoting the legal basis for its action, can also be seen as a statement of firm political resolve and a means of reminding the parties to a conflict and the wider United Nations membership of their obligation to give effect to Security Council decisions.” (United Nations, 2008).

El fet de que les missions de manteniment de la pau puguin utilitzar la força per tal de complir amb el seu mandat no les converteix automàticament en forces contendents en els contextos bèl·lics en els que participen, però és evident que una major presència en el terreny (increment del número de missions i d'efectius) i una major capacitat logístico-militar de les missions de manteniment de la pau (major ús del Capítol VII) fa que aquestes, en moltes ocasions i de manera creixent, siguin percebudes com a forces d'ocupació i participin activament en les hostilitats bèl·liques.

Referències

Amer, R. (1992), *The United Nations and Foreign Military Intervention: A Comparative Study of the Application of the Charter*, University of Uppsala, Uppsala

Centre on International COoperation, *Annual Review of Global Peace Operations 2008*, Lynne Rienner Publishers, Londres

Durch, W. J. i Blechman, B. (1992), *Keeping the Peace: The United Nations in the Emerging World Order*, Henry Stimson Center, Washington DC

Escola de Cultura de Pau, *Alerta 2011! Informe sobre conflictes, drets humans i construcció de pau*, Icària

Johansson, P. (2003), *UN Security Council Chapter VII resolutions, 1946-2002. An Inventory*, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala

Schott, J. (2007), “Chapter VII as Exception: Security Council Action and the Regulative Ideal of Emergency”, *Northwestern Journal of International Human Rights*, Vol. 6, Issue 1

Sipri, Multilateral Peace Operations Database, 2008

United Nations (2008), United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines. Department of Peacekeeping Operations and Department of Peace Support.