

LA NEUTRALIDAD EN LAS MISIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: UN ANÁLISIS A PARTIR DE LOS CASOS DE SOMALIA Y RWANDA

SILVIA ALEJANDRA PERAZZO*

Asociación para las Naciones Unidas de la República de Argentina

El envío de una misión de paz es una de las respuestas que posee Naciones Unidas para llevar a cabo su propósito de asegurar la paz y la seguridad internacionales, basada 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 las Naciones Unidas son contingentes desplegados en un escenario conflictivo bajo mandato, control y comando de las 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 para que pueda mantenerse.²

Este artículo fue recibido por la dirección de la revista el 26 de julio de 2010 y aceptado para su publicación el 20 de septiembre de 2010.

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 del 20 de julio de 1962. Cf. International Court of Justice, *Certain expenses of the United Nations*, Advisory Opinion, 20 de julio de 1962, 1992.

² La presente definición intenta condensar las principales tareas que las operaciones de paz de las Naciones Unidas han tenido a lo largo de su historia. Sin embargo, no siempre el envío de misiones se ha realizado siguiendo estos parámetros, ni siempre que se verificaron estas condiciones Naciones Unidas ha enviado una misión de

También, por regla general, las misiones de paz de las Naciones Unidas deben desplegarse con el consentimiento del Estado receptor; no entrar en combate, salvo legítima defensa, y mantener una estricta neutralidad frente a las partes en conflicto. De esta forma Naciones Unidas evita transformarse en una parte de la contienda, preserva la soberanía del Estado y se escabulle de la acusación de poner en marcha un “colonialismo multilateral”.

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

La caída del comunismo cambió el escenario internacional y, como consecuencia, también provocó una redefinición tácita del papel y de las funciones de Naciones Unidas, cuestión que pronto se volvió más discursiva que práctica.

El nuevo escenario mundial también trajo consigo cambios importantes en el despliegue de las misiones de paz. Los conflictos desatados como consecuencia de la desintegración violenta de los Estados —como los casos de Yugoslavia o Somalia—, los conflictos étnicos, religiosos o tribales —como en Rwanda, República Democrática del Congo o Sudán— y aquellos relacionados con la autodeterminación de los pueblos —Timor Oriental, Sahara Occidental— pusieron una vez más a prueba la capacidad de Naciones Unidas para prevenir, establecer, mantener y consolidar la paz. Las dramáticas imágenes de la limpieza étnica en Bosnia o del genocidio ruandés, los desastres humanitarios en los que

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).

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, provocaron el debate sobre la naturaleza y el mandato que debían tener las misiones de paz encarradas por las Naciones Unidas. La complicación de estos escenarios hizo 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. Incluso, después de la Guerra Fría, Naciones Unidas debió enfrentar el reto de forjar un Estado, a través de una Autoridad Civil de Transición, para Timor Oriental.³

A su vez, fue cada vez más frecuente acudir al capítulo VII de la Carta para el despliegue de las misiones —y, a través de artimañas políticas, al VI y medio—, autorizadas para desarrollar estrategias de imposición de la paz (*peace enforcement*), es decir, autorizadas a usar la fuerza si fuera necesario.⁴

³ El conflicto de Timor Oriental —hoy Timor Leste— estalló en forma dramática en 1999, luego de que paramilitares indonesios diezmaran a la población timorense que se había expresado por la autodeterminación en un referéndum organizado por las Naciones Unidas. Una vez restablecida la paz mediante una misión de *peace enforcement* llevada a cabo por Australia, las Naciones Unidas no sólo debieron seguir asegurando la paz sino que además debieron “crear” el Estado timorense, lo que supuso desde la creación de instituciones, códigos y reglas de convivencia hasta la realización de elecciones libres. Estas tareas fueron realizadas por la UNTAET (Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental).

⁴ Estas misiones de paz, complejas, de tercera o cuarta generación, incluyen tareas de prevención, establecimiento-mantenimiento de la paz, imposición de la paz por la fuerza si es necesario y tareas posconflicto. La decisión del despliegue de algunas de ellas y la forma de su implementación fueron fuertemente cuestionadas, como lo demuestran el caso de las intervenciones de la OTAN en Bosnia, con la autorización de las Naciones Unidas, y en Kosovo, sin el consentimiento de ésta. La proliferación de conflictos armados, donde los civiles muertos eran los principales blancos y víctimas, reavivó a su vez, en la década de los noventa, el debate sobre el intervencionismo humanitario. La intervención humanitaria puede definirse como la amenaza o el uso de la fuerza por un Estado o grupo de Estados con el objetivo de prevenir o terminar con amplias y graves violaciones a los derechos humanos fundamentales de ciudadanos, que no son los propios de quienes realizan la intervención, y que se lleva a cabo sin el consentimiento del Estado en el que se despliega la fuerza. Véase J. L. Holzgrefe y R. Keohane, *The Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemmas*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003. Más allá de esta definición, hay debates que giran en torno de preguntas controversiales: ¿existe el derecho de intervención? ¿Hay “obligación” de intervenir? ¿Quiénes deben intervenir? ¿Cuál es el papel del Conse-

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 la fuerza y en el consentimiento del Estado para su despliegue.⁵ En el contexto de este último tipo de operaciones no debe identificarse a ninguna de las partes del conflicto como agresora, sino que la fuerza se despliega como amenaza para obligar a llevar a cabo resoluciones o mandatos internacionales.⁶ Ligada a estas cuestiones se encuentra el principio de 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”.⁷ Ahora bien, esta prescripción es fácil de observar en las operaciones de mantenimiento de la paz, pero no lo es tanto en aquellas en que la paz debe imponerse. Más aún: insistir en que las operaciones de *peace enforcement* sigan a rajatabla los principios de neutralidad y consentimiento del Estado, puede resultar contraproducente.⁸

jo de Seguridad para que una intervención sea considerada legal? ¿Cuáles son los peligros de la intervención? Buena parte de estas preguntas se suscitaron alrededor de las intervenciones en la ex Yugoslavia, ya que si bien las condiciones de deterioro humanitario eran fácilmente verificables tanto en la crisis de Bosnia como en la crisis de Kosovo, la intervención de la OTAN parecía avalar la idea de la utilización del concepto de intervencionismo humanitario para encubrir una operación militar de la OTAN, funcional a los intereses de política exterior de Estados Unidos. Condiciones similares de violaciones a los derechos humanos —por ejemplo, el caso de Sierra Leona o Liberia, contemporáneos al de Kosovo— no ameritaron la misma respuesta de la comunidad internacional.

⁵ Cuando en un escenario conflictivo se despliega una misión de *peace enforcement*, en general el Estado es uno de los responsables de la degradación humanitaria —es decir, del empeoramiento de las condiciones humanitarias de la población—, por lo que, si la misión se despliega, debe hacerse sin el consentimiento del Estado receptor. Sin embargo, hay algunas misiones de estas características que han desplegado la aquiescencia del Estado, por ejemplo la UNAMID (Misión híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur) o la MONUC (Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo).

⁶ Ray Murphy, *Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 2002, p. 9.

⁷ Norberto Bobbio, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2002, p. 1049. 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.

⁸ R. Murphy, *Peacekeeping in Lebanon...*, *op. cit.*, p. 9.

El presente trabajo se focaliza en el análisis de la cuestión de la neutralidad de las misiones de paz de las Naciones Unidas a través del estudio de dos casos: Rwanda y Somalia. Pretendo analizar cómo la neutralidad de las misiones de paz de la ONU debe ser un principio susceptible de manejarse en forma pragmática y no un criterio intangible dentro de las operaciones de paz. Sostengo que el mantenimiento o abandono de la neutralidad, prescindiendo del contexto o siguiendo los fines de política exterior de ciertos Estados, puede atentar no sólo contra el éxito de la misión sino, peor aún, provocar el agravamiento del conflicto, empeorar la suerte de los civiles y causar catástrofes humanitarias en su peor expresión: el genocidio.⁹

Los casos de Rwanda y Somalia analizados en este trabajo fueron contemporáneos, las condiciones de degradación de cada situación igualmente terribles, la violaciones a los derechos humanos, constantes y permanentes. Las respuestas de la comunidad internacional, cristalizadas en el envío de dos misiones de paz —la ONUSOM II (Operación de las Naciones Unidas en Somalia) bajo el capítulo VII y la UNAMIR I (Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda) bajo el capítulo VI—, importaron concepciones diferentes del concepto de neutralidad; sin embargo, condujeron a resultados igualmente trágicos: la perpetuación del conflicto y el genocidio. Cuestiones políticas e intereses regionales de Estados foráneos motivaron las decisiones que se tomaron, tal como ocurre con cada caso que llega al Consejo de Seguridad. Sin embargo, la comparación muestra cómo la falta de un manejo pragmático de la neutralidad, que tenga en cuenta el contexto y cada escenario conflictivo, puede volver la misión en contra de sus propios objetivos.

Abandonar la neutralidad y perpetuar el conflicto: Somalia

En 1991, la caída de Siad Barre —en el poder desde 1969— sumió al país en un profundo proceso de desintegración estatal. El país quedó dividido en un sinnúmero de territorios en los que diferen-

⁹El presente trabajo utiliza los marcos situacionales de los casos seleccionados sólo en función del foco de análisis; es decir, la cuestión del manejo de la neutralidad.

tes *warlords* gobernaban a su antojo mientras intentaban hacerse del control total del Estado.¹⁰ En esta frenética búsqueda del poder, dos de las principales facciones armadas —pertenecientes a escisiones del United Somalian Congress (USC) lideradas por Mohamed Farah Aydeed y Alí Mahdí Mohamed— iniciaron una desesperada carrera hacia Mogadiscio que culminó con la división de la capital en dos zonas de influencia: el norte bajo el mando de Mohamed y el sur bajo el de Aydeed.

Entre noviembre y marzo de 1991-1992, 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, 14 000 muertos, más de 200 000 refugiados, otros tantos desplazados internos y miles de mutilados, parapléjicos y hemipléjicos.¹¹ El hambre, realidad presente en el país desde la sequía de 1989-1990, se agudizó hasta límites impensados, que cientos de somalíes trataban de paliar mascando *qat*. Mogadiscio 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 para fines políticos y económicos.

Al mismo tiempo, las primeras imágenes de la catástrofe humanitaria aparecían en la prensa internacional; en las Naciones

¹⁰ 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 son contrarias a sus intereses; por ende, sus compromisos con organizaciones internacionales suelen ser efímeros. No negocian de buena fe, sino que frecuentemente utilizan la negociación 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: 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 despoéticamente; la ley y el orden dependen de su voluntad y de su arbitrio en tanto toda la autoridad estatal desaparece.

¹¹ Africa Watch Physicians for Human Rights, "Somalia. No mercy in Mogadishu. The Human Cost of the Conflict & the Struggle for Relief", 26 de marzo de 1992.

Unidas, los miembros africanos del Consejo de Seguridad se esforzaban para conseguir la aprobación de una resolución que considerara la crisis somalí.¹² Sin embargo, por la actitud de Estados Unidos que no quería involucrarse directamente en el tema, sólo logró decretarse un embargo de armas.¹³

Luego de varias reuniones entre los contendientes se logró obtener un cese del fuego. La resolución 751 del Consejo de Seguridad endosó los acuerdos y creó la ONUSOM para 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, a la vez que protegería al personal humanitario y de Naciones Unidas.¹⁴

Ningún avance se evidenció. Pese a los innumerables esfuerzos del PMA (Programa Mundial de Alimentos), la Cruz Roja Internacional, el ACNUR y UNICEF, los diferentes grupos armados continuaron cometiendo todo tipo de atrocidades contra la población civil y siguieron manipulando la ayuda humanitaria, a pesar de la presencia de la misión. Esta situación, sumada a las artimañas, interpretaciones y reinterpretaciones que los *warlords* hacían de sus acuerdos con Naciones Unidas, desgastó rápidamente la relación entre los líderes de Mogadiscio y la Organización y convencieron 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 capítulo VII de la Carta, conducida y liderada directamente por Naciones Unidas y 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

¹² Eran Zimbabue, Marruecos y Cabo Verde.

¹³ S/RES/733. Nigeria, que abogaba por una resolución desde fuera del Consejo, acusó a Estados Unidos de utilizar un “doble rasero” respecto de las crisis de Yugoslavia y Somalia.

¹⁴ El general Aydeed tardó casi cuatro meses en autorizar el despliegue de la misión. Ésta fue luego reforzada por más efectivos militares y, ante la gravedad de la situación, se previó desplegarla no sólo en Mogadiscio sino también en otras cuatro zonas del país (S/RES/767 y S/RES/775); sin embargo, sólo logró desplegarse parcialmente en Mogadiscio y Bossasso, y resultó imposible hacerlo en el sur.

necesaría para su despliegue la autorización de ninguna de ellas. Sabiendo que era difícil la aprobación de esta idea por los miembros permanentes del Consejo, decidió apoyar la propuesta, finalmente adoptada por el Consejo de Seguridad, de concebir una fuerza liderada por Estados Unidos que desplegara “todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia”.¹⁵ Como en tantas ocasiones, la resolución del Consejo fue vaga y oscura, y no proporcionaba ni 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 estadounidenses 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 Restore Hope (Devolver la Esperanza) se llevó a cabo mediante la UNITAF (*Unified Task Force*), conformada por 24 000 soldados estadounidenses a los que después se sumaron otros 13 000 provenientes de otros Estados.¹⁶ Desembarcó en Somalia el 9 de diciembre de 1992, en medio de un enorme espectáculo mediático,¹⁷ y dos días después, Aydeed y Alí Mahdí se daban la mano frente a las cámaras de la CNN. Desde ese momento, en la Casa Blanca comenzó a señalarse que las tropas estadounidenses dejarían prontamente el país.¹⁸

¹⁵ S/RES/794.S/RES/794.

¹⁶ También enviaron tropas Australia, Bélgica, Botsuana, 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 Zimbabue.

¹⁷ 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 79 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. Véase Mark Huband, *África después de la Guerra Fría. La promesa rota de un continente*, Barcelona, Paidós, 2004, pp. 387-391. “A las tres

Solamente dentro de una lógica cinematográfica se hubiera podido considerar que en tan sólo dos días “el entorno seguro” había sido alcanzado por la acción de las tropas estadounidenses. Sin embargo, esto se ajustaba a los planes de Estados Unidos. La idea era seguir la situación de la región más de cerca, por medio de una campaña corta y de alto impacto que mostrara, a través de la CNN, cómo la ahora única superpotencia mundial llevaba ayuda humanitaria a un pueblo hambriento y desesperado. A su vez, le permitía vigilar sus intereses económicos y geopolíticos en el Golfo Pérsico y el litoral del Mar Rojo, estar cerca de aliados siempre dudosos como Arabia Saudita, enviar señales claras de su poder al recientemente “vencido” Saddam Hussein y defender los intereses de varias compañías petrolíferas estadounidenses que habían obtenido del caído dictador Barre concesiones para explotaciones petrolíferas en Somalia.¹⁹

Boutros Ghali quería al menos asegurarse de 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 per-

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 Mogadiscio 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 del aeropuerto, pero la ONU tenía que hacer publicidad como los demás”. *Ibid.*, p. 389.

¹⁸ Los señores de la guerra hicieron un enorme negocio económico con la intervención. Obviamente, Mogadiscio no estaba preparada para el turismo: no había hoteles ni casas de comida, por lo que el personal jerárquico de la misión alquilaba para alojarse alguna casa perteneciente a un *warlord*, se trasladaba en sus autos y comía en sus restaurantes. Es decir, paradójicamente, se recurrió al “auxilio” de los *warlords* para llevar a cabo una misión que pretendía que “dejaran de serlo”; el despliegue les daba a los que conspiraban contra su mandato los elementos necesarios para seguir obstruyendo su accionar.

¹⁹ Estas compañías eran Conoco, Amoco, Chevron y Phillips, las que en 1986 habían obtenido de Siad Barre licencias para exploración y explotación petrolífera en el norte somalí. La guerra había bloqueado el negocio. El interés de las compañías se había manifestado a partir de un estudio de la compañía texana Hunt Oil Company en el Golfo Pérsico, en el que geólogos constataron la existencia de una enorme plataforma petrolífera que desde territorio yemení se prolongaba hasta el norte de Somalia. Este estudio fue ratificado luego por el Banco Mundial.

manencia de la UNITAF e iniciar una política de desarme y desmovilización que lograra que tanto el proceso político como el humanitario llegaran a buen término. La idea norteamericana de 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,²⁰ frustró todos los planes del secretario general, a la vez que hizo que la intervención sólo centrara sus planes en obtener y mantener el control de puertos, aeropuertos, almacenes y centros de distribución de la ayuda. La resistencia estadounidense a realizar acciones tendientes al desarme de las facciones y su reticencia a involucrarse seriamente en la situación, provocaron que luego del efecto 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 la violencia que desplegaran no tendría respuesta de las fuerzas de intervención.²¹ 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 a la UNITAF.²²

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

²⁰ Gerard Prunier, *Somalia. Civil War, Intervention and Withdrawal 1990-1995*, p. 15.

²¹ 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 garantizar la protección de hombres armados somalíes, para poder desarrollar su misión. Véase *The Sunday Times*, 3 de enero de 1993, citado en Robert Patman, "Disarming Somalia: the contrasting fortunes of United States and Australians Peacekeepers during United Nations Interventions, 1992-1993", *African Affairs*, vol. 96, núm. 385, octubre de 2003. En enero de 1993, se produjeron terribles enfrentamientos en la capital en los que la UNITAF no intervino porque los estadounidenses 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 en la competencia de sus tropas, sino que tampoco evitar los enfrentamientos armados para proteger a la población civil.

²² Cuando se sancionó, Estados Unidos ya había replegado a casi todos sus hombres: tenía sólo 1 400 soldados en el país de los cerca de 26 000 que había llegado a desplegar. El mando de la ONUSOM II fue confiado al teniente general Çevik Bir (Turquía), contó con un total de 28 000 efectivos militares y de policía, y su costo total fue de 1 643 485 500 dólares.

la asistencia a los refugiados. Desplegada también bajo el capítulo VII de la Carta, 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.²³

Pero la misión poco a poco fue tergiversando su mandato. De buscar el desarme, la reconciliación nacional y la solución a la terrible situación humanitaria, la ONUSOM pasó a la persecución de una de las facciones que se disputaban la capital —la de Aydeed—, que fue acusada de ser la responsable de obstruir la acción internacional y el establecimiento de la democracia. Con esto, la misión abandonó la neutralidad.

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 Alí Mahdí Mohamed estuviera dispuesto a cumplir con la palabra empeñada —de hecho, no cumplió con la mayoría de sus compromisos con la ONU, sólo 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. Eran todas las facciones responsables, no solamente las dos que dominaban Mogadiscio, ni mucho menos una sola de ellas. Este abandono arbitrario de la neutralidad, producto de presiones e intereses políticos y que respondía a una mala comprensión de la realidad somalí, transformó a Naciones Unidas en una facción más del conflicto.

La ONUSOM II se dedicó entonces a la persecución de Aydeed y sus secuaces, haciendo que éste se volviera el objetivo de la misión. Como consecuencia, y estimulada por Aydeed, la población fue sintiendo la intervención internacional como una “conquista extranjera”. Y realmente lo parecía. Las tropas internacionales se involucraron en combates que costaron decenas de civiles muertos, no por el accionar de los *warlords*, sino por las fuerzas de la ONU. En un intento de toma de una emisora de

²³ Al hacer estas recomendaciones no se tenían en cuenta las características clínicas de la sociedad somalí, que no eran compatibles con la concepción occidental de la democracia.

radio, la respuesta armada de Aydeed costó la muerte a 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.²⁴ De esta forma, el Consejo endosó y avaló el papel de la ONU como una facción más del conflicto que trataba de imponer su supremacía.²⁵ Frente al giro de los acontecimientos, Estados Unidos trasladó la *Quick Force* del Golfo Pérsico a Somalia, en una operación paralela a la misión de la ONU, y comenzó un *raid* de ataques en los que también se vieron envueltas las tropas de la ONUSOM II, con el objetivo de dar con el escurridizo Aydeed. Estas acciones, que incluyeron bombardeos con helicópteros cobra, ataques a hospitales y a manifestaciones de civiles, costaron cientos de muertos somalíes.²⁶

Finalmente, el 3 de octubre de 1993, las fuerzas de Aydeed derribaron un helicóptero estadounidense que provocó la muerte de 18 soldados. Las imágenes de los cuerpos de los soldados estadounidenses arrastrados por las calles por una enardecida multitud circularon por todas las cadenas de televisión de Estados Unidos. El “síndrome de Vietnam” hizo el resto: la opinión pública 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 culparía a Naciones Unidas del fracaso de la misión exonerando de toda responsabilidad a los estadounidenses.

²⁴ S/RES/837. Poco después el secretario general pedía la eliminación física de Aydeed y el comandante de la ONUSOM II ofrecía 25 000 dólares de recompensa por la captura del señor de la guerra.

²⁵ G. Prunier, *Somalia...*, *op. cit.*, p. 17.

²⁶ 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. Al buscar a Aydeed, que aparentemente se había refugiado en el hospital Dieger de Mogadiscio, las fuerzas de la ONUSOM, con el apoyo aéreo estadounidense, atacaron el hospital y provocaron 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 a cabo 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 periodo cerca de 200 muertos y más de 2000 heridos. Human Rights Watch, *Report Somalia 1993*.

Según Africa Watch, cerca de 200 personas murieron por los ataques de la ONUSOM II y más de 2000 resultaron heridos.

Principales resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el conflicto somalí

Res. 733	Establece el embargo de armas a Somalia.
----------	--

Res. 751	Crea la ONUSOM I con la función de monitorear el cese del fuego, asegurar la entrega y distribución de la ayuda humanitaria y proteger al personal humanitario y de Naciones Unidas.
----------	--

Res. 767	Amplía el área de despliegue de ONUSOM I a cuatro zonas de operaciones dentro del país.
----------	---

Res. 775	Aumenta el número de efectivos de la ONUSOM I.
----------	--

Res. 794	Autoriza el despliegue de la UNITAF, bajo el capítulo VII de la Carta, con la función de emplear todos los medios necesarios para establecer un entorno seguro para la distribución de la ayuda humanitaria.
----------	--

Res. 814	Crea la ONUSOM II, bajo el capítulo VII, con el mandato de establecer un entorno seguro, el desarme de las facciones somalíes, el monitoreo del cese del fuego, la protección del personal humanitario y de Naciones Unidas, la asistencia a los refugiados y la realización de tareas de <i>Nation Building</i> para la reconstrucción de instituciones democráticas en el país.
----------	---

Res. 837	Autoriza el empleo de todos los medios necesarios a fin de encontrar a los responsables de la muerte de 23 cascos azules paquistaníes.
----------	--

Res. 954	Establece la retirada de la ONUSOM para el 31 de marzo de 1995.
----------	---

Fuente: elaborado por la autora.

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

1995,²⁷ sin incidencia alguna en la situación local que siguió siendo tan trágica como antes.

El abandono de la neutralidad 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 pretendía imponer. Detrás de la decisión se movieron intereses y consideraciones de todo tipo; no es nuestro objetivo analizarlas aquí. El resultado concreto del accionar de la ONU fue lapidario para la organización: no sólo ningún objetivo de la misión pudo rescatarse, sino que se 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 Rwanda el antagonismo entre hutus y tutsis²⁸ 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 Juvenal Habyarimana.²⁹ Pese al rechazo en primera instancia de la invasión, a partir de ese momento 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 Rwanda. Pero la invasión aceleró, además, otro proceso. El presidente había gobernado el país durante 18 años a partir de un sistema unipartidista que acallaba cualquier intento de di-

²⁷ 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.

²⁸ La población ruandesa se dividía en hutus (85% de la población), 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 sometiénolos a un sistema de servidumbre y explotación, sistema que fue avalado y profundizado por los colonizadores tanto alemanes como belgas.

²⁹ Habyarimana ascendió al poder luego de un golpe de Estado en el año 1972, iniciando así la Segunda República Hutu.

senso, 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.³⁰

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 y acentuó 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, las fuerzas Armadas Ruandesas (FAR) y el círculo íntimo del presidente, comenzaran 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 acusaron de 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, comenzaron a producir masacres esporádicas de tutsis que costaban decenas de muertos, 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, defendido por intelectuales hutus, consideraba que la única solución al problema político radicaba en el exterminio de los tutsis.

³⁰ Las cursivas son nuestras en tanto nos sirven para remarcar el carácter exacto del unipartidismo ruandés. Cabe aclarar que hasta la invasión del frente, los tutsis no sufrieron persecuciones con el régimen de Habyarimana: fueron respetados en la esfera civil aunque continuaron excluidos del ámbito político.

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 Rwanda³¹ 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 ruandesas en las que se incorporarían efectivos militares del Frente respetando una proporción de 50-50. Frente al proceso de Arusha, las líneas del extremismo hutu condenaron los acuerdos y aceleraron los preparativos para la “solución final”; el presidente, por su parte, comenzó con maniobras dilatorias para no llevar a cabo nunca los acuerdos que dejarían su cargo reducido sólo a un puesto formal.

Para jalonar lo acordado, representantes del gobierno, del FPR y de los Estados regionales se reunieron en Nueva York a fin de coordinar el envío de una Misión Neutral Internacional de las Naciones Unidas a Rwanda.³²

El Consejo de Seguridad de antemano no estaba interesado en la cuestión ruandesa. Los gastos que ésta le ocasionaría en envío de personal, equipamiento y despliegue, ligado al reciente fracaso en Somalia y al escaso interés que Rwanda revestía para casi todos los miembros permanentes, dio como resultado el envío de la UNAMIR, con un mandato confuso que la autorizaba a contribuir a la seguridad en la ciudad de Kigali verificando la zona libre de armas establecida en la ciudad, supervisar el cese del fuego, constatar el cumplimiento de los acuerdos de Arusha e informar al secretario general sobre su incumplimiento.³³ En-

³¹ Desde mediados de 1992, Habyarimana —que retenía el cargo de presidente y el verdadero poder— había aceptado la formación de un gobierno de transición integrado por cuatro partidos opositores y el suyo propio.

³² Con anterioridad, la Organización de la Unidad Africana había desplegado el Grupo de Observadores Militares Neutrales (GOMN I) y luego el GOMN II —que estuvo 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 las Naciones Unidas había creado la UNOMUR, para vigilar la frontera entre Rwanda y Uganda.

³³ S/RES/872. El interés por achicar los gastos se ve reflejado en la cláusula 9

viada bajo el capítulo 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 sobre el desarme y la desmovilización. La falta de compromiso se reflejó también en la cantidad de efectivos autorizados: frente a la violencia diaria contra tutsis y opositores de la que ya se tenían noticias ciertas,³⁴ el Consejo autorizó el despliegue de sólo 2 548 efectivos.³⁵ Al frente de la UNAMIR se colocó al general Romeo Dallaire,³⁶ 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, pero que no atacaba 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 frente a todas las partes —entiéndase los partidos hutus opositores, el FPR, el extremismo hutu representado en los seguidores del presidente, y los grupos paramilitares, milicias armadas y escuadrones de la muerte que operaban en el país—, aunque ya estaban claramente identificados quiénes ponían en riesgo la paz y la seguridad.

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 ello afecte 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. El costo total de la misión fue de 453.9 millones de dólares (desde 1993 hasta junio 1997). Compárese esta cifra con la destinada a Somalia. *Cf.* nota 22.

³⁴ Incluso el relator especial para ejecuciones sumarias, arbitrarias y extrajudiciales de Naciones Unidas, Waly Bacre Ndiaye, elaboró un informe en el que se subrayaba que la abrumadora mayoría de las víctimas de la violencia en Rwanda eran asesinadas por el simple hecho de ser tutsis, con lo que los hechos encuadraban dentro de la práctica de genocidio, según los términos de la Convención de 1948 para la supresión del Delito de Genocidio.

³⁵ En diciembre de 1993, la UNAMIR contaba con 1260 soldados (incluidos entre ellos 81 observadores militares) pertenecientes principalmente a Bangladesh (564 soldados) y Bélgica (424). El resto correspondía a Túnez (61), Senegal (39), Ghana (37), Congo (25), Uruguay (21), Togo (15), Brasil (13), Mali, Zimbabue y Países Bajos (10 cada uno), Bostuana (9), Eslovaquia, Austria y Polonia (5 cada uno), Hungría (4), Canadá (2) y Fidji (1). Informe del secretario general, S/26927, p. 5.

³⁶ Romero Dallaire, general canadiense, había estado a cargo de la Misión de Reconocimiento en Rwanda, enviada por Boutros Ghali entre el 19 y el 31 de agosto de 1993.

Ya desplegada la UNAMIR, y al mismo tiempo que el presidente Habyarimana retrasaba conscientemente la aplicación de los acuerdos para no ceder el poder, comenzaron a verificarse día tras día acciones violentas que permitían predecir el terrible final que se avecinaba.³⁷

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,³⁸ 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 las narices mismas de la UNAMIR. Violentas manifestaciones de las *Interahamwe*,³⁹ asesinatos de tutsis en varias regiones del país, agresiones a las patrullas de la UNAMIR —sobre todo al contingente belga—, 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 sólo unos pocos días que la tragedia estaba cerca.

En noviembre, 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 asesi-

³⁷ La situación se vio agravada por el asesinato del presidente hutu de Burundi a 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 estima en cerca de 50 000, de los cuales 60% fueron tutsis y 40% hutus. Véase G. Prunier, *The Rwanda Crisis: history of a Genocide*, Nueva York, Columbia University Press, 1997. Miles de refugiados hutus huyeron hacia Rwanda, escapando de la represión militar, y cientos de tutsis se transformaron en desplazados internos huyendo de la "ira de los hutus".

³⁸ Además del intenso tráfico de armas, desde enero de 1993 hasta marzo de 1994 ingresaron a Rwanda 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. Véase Alison des Forges, *Leave None to Tell the Story*, Human Rights Arms Project, 1999.

³⁹ Una de las milicias del extremismo hutu, asociadas al MRND.

natos masivos de tutsis y de políticos opositores —entre los que se incluían el primer ministro designado del GTBA y el presidente del Partido Socialista Democrático— 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.⁴⁰ Más aún: en enero de 1994, Dallaire recibió el testimonio de un informante, “Jean Pierre”, que formaba parte de las milicias gubernamentales. “Jean Pierre” le informó que, luego de la llegada de la UNAMIR, había recibido la orden de armar un registro de todos los tutsis de Kigali, con vistas a su futura eliminación; le informó también sobre los adiestramientos militares que se realizaban, y comentó 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 sólo 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 del MRND era desatar una matanza de las fuerzas belgas de la UNAMIR a fin de provocar la retirada de la misión y así tener el camino libre para desencadenar el genocidio; que el presidente Habyarimana no tenía el control total de la situación en tanto era sobrepasado por las líneas duras, y que la UNAMIR había sido infiltrada con informantes, por lo que conocían todos los movimientos de la Misión.⁴¹

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 las Naciones Unidas (DOMP), en Nueva York, informando sobre 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

⁴⁰ A. des Forges, *Leave None...*, *op. cit.*, p. 115. Estos oficiales informantes habían pertenecido al círculo que estaba planificando las masacres, pero un sentimiento nacional les había inspirado una gran repulsión hacia lo planificado, por lo que habían decidido denunciarlos (*idem*).

⁴¹ Cf. Adam LeBor, *Complicity with evil. The United Nations in the age of modern genocide*, Londres, Yale University Press, 2006, pp. 166-167; A. des Forges, *Leave None...*, pp. 118-119.

las armas dentro de las próximas 36 horas; asimismo, solicitaba protección para Jean Pierre y su familia.⁴²

El DOMP desestimó la alerta. Kofi Annan, entonces secretario general adjunto, 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 sobre quiénes 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 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 ni 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 3ª estipulaba que la UNAMIR debía “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 entendida dentro del mandato si hubiera habido voluntad política.

⁴² “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 Heidi Annaba, en ese momento director de la sección de África del Departamento. Los dos secretarios generales adjuntos de Asuntos Políticos de aquel momento, Marrack Goulding y 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 sólo recibió una copia más tarde”. S/1999/1257. Informe de la Comisión independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda, Organización de las Naciones Unidas, 1999, pp. 10-11.

Aun así, el responsable de determinar si se estaba actuando en virtud de la resolución era el Consejo de Seguridad. Tanto Kofi Annan como Boutros Ghali no sólo no informaron al Consejo, sino que se “anticiparon” a lo que creían que iba a ser la respuesta y la dieron ellos reemplazando a este órgano en la decisión. Grosero error para funcionarios internacionales cuya responsabilidad primordial era asegurar la paz. Tampoco agotaron todos los medios para forzar una actuación más decidida de la comunidad internacional;⁴³ no sólo 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 Rwanda, negar la evidente situación que se presentaba ante sus ojos y desestimar las alertas lo llevó, cuando menos, a una comprensión errónea de un escenario conflictivo y tanto 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.

Respecto del Consejo, éste no puede alegar ignorancia de la situación más allá de que no hubiera sido notificado oficialmente del *genocide fax* de Dallaire.⁴⁴ Los representantes de Francia y Estados Unidos en Rwanda 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

⁴³ Por ejemplo, una acción más decidida del secretario general hubiera podido mover a la opinión pública internacional en favor de una intervención más decidida, como cuando, en 1992, la CNN hizo interesar 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 sólo unos meses antes había defendido en la cuestión somalí.

⁴⁴ No se siguió ninguno de los pasos administrativos para girar la cuestión al Consejo, es decir, colocarlo en un fólder negro que significa “urgente”, ni hubo comunicados hacia los miembros sintetizando la cuestión.

Habyarimana, mientras diferentes organizaciones de derechos humanos, como Human Rights Watch, Amnesty Internacional o CLADHO (Unión de Ligas y Asociaciones por la Defensa de los Derechos del Hombre en Rwanda), alertaban sobre la distribución de armas, incluidos machetes. Día a día la violencia doméstica se manifestaba sin eufemismos: atentados y asesinatos de prominentes políticos de la oposición,⁴⁵ matanzas de tutsis,⁴⁶ 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, unidos a una multiplicidad de crímenes comunes, fueron el escenario general durante los meses previos al genocidio. Todo esto enmarcado en una cada vez más intenso tráfico de armas⁴⁷ — 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.⁴⁸ 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 posi-

⁴⁵ Por ejemplo el intento de asesinato del primer ministro designado del GTBA y, posteriormente, el asesinato del líder el Partido Liberal, Gatabazi. Esto último provocó una represalia que terminó con la vida del presidente del CDR (Coalición para la Defensa de la República).

⁴⁶ Cerca de 70 tutsis fueron asesinados, en febrero, frente a los ojos de la UNAMIR, que no pudo intervenir debido a su mandato.

⁴⁷ 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 de Zaire. A. des Forges, *Leave None...*, p. 128.

⁴⁸ Entre tantos cables y comunicaciones diversas, un informe enviado por Dallaire, el 23 de febrero, indicaba 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..., *op. cit.*, p. 14.

Principales resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la cuestión ruandesa

(antes del genocidio)

Res. 846	Crea la UNOMUR para vigilar la frontera entre Rwanda y Uganda.
Res. 872	Instituye la UNAMIR con el mandato de contribuir a la seguridad en la ciudad de Kigali, verificar la zona libre de armas establecida en la ciudad, supervisar el cese del fuego y verificar el cumplimiento de los acuerdos de Arusha.
Res. 893	Insta enérgicamente a las partes a cumplir las disposiciones de Arusha.
Res. 909	Prorroga el mandato de la UNAMIR. Felicita por los avances de la misión.

Principales resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la cuestión ruandesa

(durante el genocidio)

Res. 912	Reduce el número de efectivos de la UNAMIR y el mandato de la misma.
Res. 918	Amplía el mandato de la UNAMIR sin recurrir al capítulo VII de la Carta con la misión de contribuir a la seguridad y protección de las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro en Rwanda, desempeñar funciones de seguridad y apoyo en la distribución de suministros de socorro y las operaciones de socorro humanitario. Aumenta el número de efectivos a 5 500, con un despliegue en tres etapas. También autoriza el embargo de armas (está sección bajo el capítulo VII).
Res. 929	Autoriza el despliegue de la Operación Turquesa, bajo comando de Francia.

Fuente: elaborado por la autora.

bilidad de abrir el fuego sólo en legítima defensa, concentrarse en el establecimiento del gobierno de transición.⁴⁹ 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”.⁵⁰

El 5 de abril, el Consejo de Seguridad sancionaba otra resolución totalmente desprovista de contenido en vista de la desesperante situación: se decidía la prolongación del mandato de la UNAMIR bajo la supuesta presión de revisar el papel de Naciones Unidas en Rwanda dentro de las seis semanas si no se verificaban avances en el establecimiento 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 del atentado; más probable es 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. La UNAMIR podría haberlo evitado, pero el mantenimiento de la neutralidad, camuflada en la estrechez del mandato, y que en realidad escondía la desidia de la comunidad internacional, lo impidió. En seis semanas murieron 850 000 personas, mayoritariamente tutsis, pero también casi todos los hutus opositores.

Algunas someras conclusiones

En los dos casos analizados, Naciones Unidas envió sendas misiones con características diferentes a dos escenarios de catástrofe humanitaria. En uno fue a mitigar los efectos de la guerra y a asegurar la paz; en el otro, a asegurar acuerdos políticos que llevaran a la paz. Fracasó en ambos por muchas razones, entre

⁴⁹ A. des Forges, *Leave None...*, pp. 122-129.

⁵⁰ *Ibid.*, p. 130. Sus continuos reclamos lo hicieron enfrentarse con el personal de la sede y con los consejeros militares de la ONU, que lo veían como un *cowboy* (*idem*).

ellas la interpretación de la cuestión de la neutralidad. En un caso, la abandonó al interpretar mal el contexto e identificar a un solo culpable; en el otro, la mantuvo, cuando los responsables del conflicto estaban claramente identificados.⁵¹

Las características que reviste cada misión de paz de las Naciones Unidas, desde la decisión de su envío hasta el mandato, son en definitiva resultado de la voluntad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, los que a su vez actúan siguiendo sus intereses geopolíticos y de política exterior, y se ven condicionados por presiones de política interna. Estos intereses y estas presiones son los que en definitiva provocan “reinterpretaciones” del contenido de la Carta, indican qué conflictos deben considerarse y cuáles no, en cuáles se debe actuar y en cuáles no y, en definitiva, tiñen cada resolución que emana del Consejo.⁵² La “interpretación” del concepto de neutralidad no escapa a esta regla general. En Somalia, Estados Unidos buscaba con una campaña corta, mediática y de alto impacto demostrar su papel 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 Rwanda, la obstinación de Francia para que el Consejo tratara lo menos posible la cuestión —a fin de defender a su aliado Habyarimana y mantener así *le pouvoir en place*—, la desidia estadounidense después del fracaso en Somalia y la falta de interés de la Secretaría, llevaron a la ONU a mantener la neutralidad y ser cómplice del genocidio. Ambas situaciones dejaron en ridículo a Naciones Unidas, aumentaron su desprestigio a alturas nunca observadas y oscurecieron los logros de otras misiones que fueron exitosas, como las de Nicaragua o Mozambique.

⁵¹ 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 cumpliera los acuerdos en Rwanda.

⁵² 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.

No es redundante entonces afirmar que el logro de la paz y seguridad internacionales —principal objetivo de Naciones Unidas— depende de una urgente reforma del organismo internacional. Sin embargo, los mismos Estados que condicionan el despliegue y mandato de las misiones de paz son los que obstaculizan cualquier proceso reformista.⁵³

Naciones Unidas representa el mejor intento de la comunidad internacional de lograr la paz a partir del concepto de la seguridad colectiva. Pero es en su esencia un organismo internacional de cooperación: si los Estados cooperan, funciona; si no, no. De allí que la efectividad de las misiones y su funcionamiento en general se vean condicionados por la voluntad de los Estados que la integran, y específicamente de aquellos Estados a quienes la Carta misma confiere atribuciones especiales.⁵⁴ De allí también que sea casi imposible reformar la Organización, tal como lo atestigua el fracaso de la Cumbre Mundial 2005.⁵⁵

La neutralidad de las misiones de paz debería ser un principio rector de los contingentes de las 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, en un conflicto armado el responsable de la crisis humanitaria o de la amenaza a la paz está claramente identificado; mantener la neutralidad en estos

⁵³ Por los artículos 108 y 109 de la Carta, que regulan el proceso de revisión, cualquier reforma de Naciones Unidas debe contar con la ratificación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

⁵⁴ Nos referimos al derecho de veto consagrado en el capítulo V de la Carta de las Naciones Unidas.

⁵⁵ La Cumbre Mundial 2005, convocada con el objetivo de impulsar una reforma estructural del sistema de Naciones Unidas, terminó con un estrepitoso fracaso. Más allá de los discursos grandilocuentes de todos los Estados y de las declaraciones optimistas realizadas a la prensa, dicha Cumbre no logró consensuar un documento que plasmara una reforma sustancial para la Organización. La falta de acuerdo entre los Estados acerca del punto álgido de la reforma del Consejo de Seguridad, y el poco compromiso para con el sistema de seguridad colectiva frente a los nuevos desafíos globales, quedó patentizado en los discursos vacíos que se pronunciaron en unas jornadas que prometían ser históricas para la Organización. El fracaso de la Cumbre adquiere dimensiones más dramáticas si se considera el desprestigio y las críticas a las que hace frente la Organización, luego de no haber podido impedir la guerra en Irak. Véase, Silvia Perazzo, "Reforma de las Naciones Unidas: redimensionar el sistema de seguridad colectiva", *Ágora Internacional*, núm. 1, 2006, pp. 8-13.

Principales datos de las misiones de paz en Somalia y Rwanda

	ONUSOM II (Misión de Naciones Unidas en Somalia)	UNAMIR (Misión de asistencia de Naciones Unidas para Rwanda)
Despliegue en el terreno	Desde marzo de 1993 hasta marzo de 1995.	Desde octubre de 1993 hasta marzo de 1996.
Cantidad de efectivos	28 000 efectivos (militares y policiales).	2 548 efectivos militares (incluidos 2 217 soldados, 331 observadores militares y 60 oficiales de policía civil)*
		* No se considera la reducción que sufriera por la resolución 912 ni la ampliación que nunca llegó a concretarse por la resolución 918.
Costo de la misión	1 643.48 millones de dólares.	453.9 millones de dólares.
Mandato	Resolución 814 <ul style="list-style-type: none"> • Supervisión del cese del fuego. • Impedir la reanudación de hostilidades utilizando todos los medios que fueran necesarios. • Realizar tareas de desarme, desmovilización y reinserción de los combatientes. • Asegurar todos los puertos, los aeropuertos y las líneas de comunicación necesarias para el suministro de asistencia humanitaria. • Proteger al personal, las instalaciones y el equipo de Naciones Unidas y sus organismos, del CICR, así como de las ONG. • Realización de tareas de desmilitarizado. • Tareas de repatriación de refugiados y las personas desplazadas dentro de Somalia. 	Resolución 872 <ul style="list-style-type: none"> • Contribuir a la seguridad de la ciudad de Kigali. • Supervisar la observancia del acuerdo de cesación del fuego incluida la zona desmilitarizada. • Supervisar la situación en lo que se refiere a la seguridad durante el periodo final del mandato del gobierno de transición, hasta la celebración de las elecciones. • Contribuir a la limpieza de las minas. • Verificar el cumplimiento de los acuerdos de Arusha. • Ayudar a la coordinación de la ayuda humanitaria. • Tareas de repatriación de refugiados y desplazados.
Bajas en misión	147 en total (143 militares, tres funcionarios civiles internacionales y un funcionario local).	27 en total (22 militares, tres observadores militares, un oficial de policía civil y un funcionario local).

Fuente: elaborado de la autora sobre la base de información oficial de Naciones Unidas. Disponible en internet: www.un.org

casos es transformar a la ONU en cómplice de la violencia. En otros casos, 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 los casos de Rwanda y Somalia.

En la actualidad, Somalia no ha podido superar la guerra civil continua y la desintegración estatal, en lo que ya es un *modus vivendi* para su población. En cuanto a Rwanda, los miembros del extremismo hutu se han refugiado en la República Democrática del Congo, desplazando el conflicto y transformándolo en la peor catástrofe humanitaria de la actualidad. Los intereses de los Estados cambian o pasan; los efectos que ellos provocan en escenarios conflictivos, no. ❖

Dirección institucional de la autora:

Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina

(ANU-AR),

Universidad de Palermo y Universidad del Salvador,

Buenos Aires, Argentina.

✉ silviaperazzo@anu-ar.org

Bibliografía

- ADELMAN, Howard y Astri Suhrke (comps.), *The Rwanda Crisis from Uganda to Zaire. The Path of a Genocide*, Transaction, 2000.
- Africa Watch Physicians for Human Rights, "Somalia. No mercy in Mogadishu. The Human Cost of the Conflict & the Struggle for Relief", 26 de marzo de 1992.
- BOBBIO, Norberto, Nicola Matteucci y Gianfranco Pasquino, *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2002.
- CLARKE, Walter S. y Jeffrey Herbst, *Learning from Somalia: the lessons of armed humanitarian intervention*, Westview Press, 1997.
- DALLAIRE, Romeo, *Shake Hands with the devil. The failure of humanity in Rwanda*, Nueva York, Carroll and Graf, 2005.
- DES FORGES, Alison, *Leave None to Tell the Story*, Human Rights Arms Project, 1999.
- DOYLE, Michael y Nicholas Sambanis, *Making war and building peace*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2006.
- HOLZGREFE, J. L. y R. Keohane, *The Humanitarian Intervention. Ethi-*

- cal, legal and political dilemmas*, Nueva York, Cambridge University Press, 2003.
- HUBAND, Mark, *África después de la Guerra Fría. La promesa rota de un continente*, Barcelona, Paidós, 2004.
- Human Rights Watch, *Beyond the Rhetoric - Continuing Human Rights Abuses in Rwanda*, vol. 5, núm. 7, junio de 1993.
- , *World Report 1992*.
- , *Report Somalia 1993*.
- , *World Report 1994*.
- , “Rearming With Impunity: International Support for the Perpetrators of the Rwandan Genocide”, 1 May A704, 1995. [www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6a7d0c.html, consultado el 26 enero de 2010.]
- Human Rights Watch Africa, “Genocide in Rwanda”, abril-mayo de 1994.
- Human Rights Watch Arms Project, “Arming Rwanda. The Trade and Human Rights Abuses in the Rwandan war”, vol. 6, núm. 1, enero, 1994.
- LEBOR, Adam, *Complicity with evil. The United Nations in the age of modern genocide*, Londres, Yale University Press, 2006.
- LEMARCHAND, René, *The dynamics of violence in central Africa*, University of Pennsylvania Press, 2008.
- LEWIS, I. M., *A Modern History of the Somali: Nation and State in the Horn of Africa*, Eastern African Studies, Oxford-Athens, Ohio University Press/James Currey (EAS), 2002.
- LORTAN, Fiona, “Rebuilding the Somali state”, *African Security Review*, vol. 9, núms. 5-6, 2000.
- LULING, Virginia, “Come back Somalia? Questioning a collapsed state”, *Third World Quarterly*, vol. 18, núm. 2, junio de 1997.
- MAMDANI, Mahmood, *When victims become killers: colonialism, nativism, and the genocide in Rwanda*, Princeton University Press, 2002.
- MURPHY, Ray, *Peacekeeping in Lebanon, Somalia and Kosovo*, Nueva York-Cambridge, Cambridge University Press, 2002.
- PATMAN, Robert, “Disarming Somalia: the contrasting fortunes of United States and Australians Peacekeepers During United Nations Interventions, 1992-1993”, *African Affairs*, vol. 96, núm. 385, octubre de 2003.
- PERAZZO, Silvia, “Reforma de las Naciones Unidas: redimensionar el sistema de seguridad colectiva”, *Ágora Internacional*, núm. 1, 2006.
- PRUNIER, Gerard, *The Rwanda Crisis: history of a Genocide*, Nueva York, Columbia University Press, 1997.

- , *Somalia. Civil War, Intervention and Withdrawal 1990-1995*.
- THAKUR, Ramesh, "From peacekeeping to peace enforcement: the UN operation in Somalia", *The Journal of Modern African Studies* (Cambridge University Press), vol. 32, núm. 3, septiembre de 1994.
- THOMPSON, Allan (ed.), *The Media And The Rwanda Genocide*, Londres, Pluto Press-Fountain-IDRC, 2007.
- WHITE, Nigel, "UN Peacekeeping: Development or Destruction", *International Relations*, año 12, núm. 129, 1994.

Documentos oficiales

- Informe Brahimi, Organización de las Naciones Unidas, 2000.
- Informe de la Comisión independiente de investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda, Organización de las Naciones Unidas, 1999.
- Resoluciones del Consejo de Seguridad: S/RES/733, S/RES/751, S/RES/767, S/RES/775, S/RES/794, S/RES/837, S/RES/846, S/RES/872, S/RES/878, S/RES/893, S/RES/897, S/RES/909, S/RES/923, S/RES/954.
- Informes y cartas del secretario general de la Organización de las Naciones Unidas: S/26488; S/26927; S/1994/360; S/24480; S/24859; S/24868; S/24992.