

# FOREIGN AFFAIRS

LATINOAMÉRICA

VOLUMEN 19 • NÚMERO 3

JULIO-SEPTIEMBRE 2019

## La crisis del mantenimiento de la paz

---

Cita recomendada:

Autesserre, Séverine, (2019) “La crisis del mantenimiento de la paz”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 19: Núm. 3, pp. 85-95. Disponible en: [www.fal.itam.mx](http://www.fal.itam.mx)

---

# La crisis del mantenimiento de la paz

---

Por qué la ONU no puede acabar con las guerras

---

 *Séverine Autesserre*

**E**n casi cincuenta zonas de conflicto en el mundo, cerca de 1500 millones de personas viven bajo la amenaza de la violencia. En muchos de esos lugares, los principales encargados del orden no son los policías ni los soldados, sino las tropas de cascos azules de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Con más de 78 000 soldados y 25 000 funcionarios civiles emplazados en catorce países, las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la ONU constituyen la segunda fuerza militar más grande desplegada en el extranjero, después de la estadounidense.

El alcance de su tarea es inmenso. De Haití a Malí, de Kosovo a Sudán del Sur, las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la ONU acuden a países devastados por la guerra y se encargan de mantener la paz y la seguridad. En muchos casos, eso significa nada más y nada menos que transformar Estados y sociedades. El personal para el mantenimiento de la paz se encarga de proteger a la población civil, capacitar a las fuerzas policíacas, desarmar a las milicias, dar seguimiento a las violaciones de derechos humanos, organizar elecciones, proporcionar ayuda en situaciones de urgencia, restablecer los sistemas de justicia, inspeccionar centros penitenciarios y promover la equidad de género. Intenta lograr todo eso en lugares donde el caos permanente rebasa una solución sencilla; de otra manera, ni siquiera estaría ahí.

Desafortunadamente, esos esfuerzos no tienen un historial inmaculado. Los líderes del mundo recurren a los “cascos azules” cuando estalla la violencia en los países en desarrollo. El Presidente de Estados Unidos, Barack Obama, elogió las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP) de la ONU como “una de las más importantes herramientas para solucionar los conflictos armados”, y la ONU afirma que “han ayudado a

---

**SÉVERINE AUTESSERRE** es profesora de Ciencia Política en el Barnard College de la Columbia University y autora de *Peaceland* (Cambridge University Press, 2014) y de *On the Frontlines of Peace*, en prensa. Sigala en Twitter en @SeverineAR.

terminar conflictos y propiciar la reconciliación en docenas de países”. Pero, en realidad, el personal para el mantenimiento de la paz pocas veces alcanza sus objetivos más elementales. En muchos despliegues, terminan observando impotentes cómo arrecia la guerra. En otros, organizan elecciones y cantan victoria, pero sin llegar a la raíz de los problemas que los llevaron ahí, lo que aumenta la probabilidad de que la lucha no tarde en estallar de nuevo.

Una de las causas de este fracaso es la falta de recursos. No se puede culpar a la ONU, pues depende de las contribuciones de sus Estados miembros. Sin embargo, el mayor problema es la perspectiva equivocada respecto de cómo se logra una paz sostenible. La estrategia de la ONU da prioridad a los acuerdos establecidos desde arriba, con las élites, y se centra en las elecciones. Pero olvida un componente que debería ser preponderante: la adopción de estrategias formuladas desde abajo que echen mano del conocimiento local para que sea el pueblo mismo el que decida la mejor manera de lograr la paz.

## EL AUGE DE LOS CASCOS AZULES

Cuando la ONU fue creada en 1945, nunca tuvo la intención de contar con sus propias fuerzas armadas. En la Carta de las Naciones Unidas no se menciona el mantenimiento de la paz, pero pronto fue evidente que se necesitaba esa facultad para que la organización pudiera cumplir con sus propósitos básicos. En 1948, el mediador de la ONU en Palestina solicitó que un grupo de guardias de la ONU vigilara la tregua entre Israel y sus vecinos árabes. Esa misión señaló el inicio de las OMP. La mayor parte del despliegue de tropas en las décadas posteriores siguió un modelo similar: a invitación del gobierno anfitrión, y con acuerdo de las partes en conflicto, la ONU enviaba soldados cuando se lograba un cese al fuego o un acuerdo de paz, siempre que ningún miembro permanente del Consejo de Seguridad vetara el plan.

La posibilidad de veto significó que las intervenciones se limitaran a lugares ajenos a la rivalidad Este-Oeste y, como consecuencia, fueron pocas las misiones para el mantenimiento de la paz durante la Guerra Fría: solo trece entre 1948 y 1978, y ninguna entre 1979 y 1987. Y las misiones efectuadas no fueron nada invasivas. Un pequeño grupo de observadores desarmados vigilaban el cese al fuego y el retiro de tropas, como en Cachemira en 1949, o soldados ligeramente armados trataban de mediar entre ejércitos nacionales, como ocurrió en Líbano en 1978. A veces, la presencia de soldados de la ONU impidió un agravamiento del conflicto, pero no siempre. Un ejemplo de estos resultados variados fue la guerra del Yom Kipur en 1973: las tropas para el mantenimiento de la paz lograron que se cumpliera el cese al fuego en la frontera entre Egipto e Israel, en el Sinaí, pero no en la frontera entre Israel y Siria, en los Altos del Golán. A pesar de que, en 1988, las fuerzas para el mantenimiento de la paz de la ONU recibieron el premio Nobel de la Paz, su impacto en el mundo sigue siendo mínimo.

El fin de la Guerra Fría inauguró una nueva era. Ya sin las tensiones entre Estados Unidos y la Unión Soviética que paralizaron la ONU, los directores de la Organización pensaron que al fin podrían hacer su trabajo. Así, en el transcurso de apenas 2 años, de abril de 1991 a octubre de 1993, la ONU estableció quince nuevas OMP, más de las que



hubo en sus primeros 40 años. Las misiones dieron buenos resultados en países como Camboya, El Salvador, Mozambique y Namibia, donde las fuerzas para el mantenimiento de la paz ayudaron a disminuir la violencia al desarmar a los combatientes y mediar en los acuerdos. Debido a la gran cantidad de misiones, el mantenimiento de la paz se institucionalizó. La ONU creó para ello un departamento exclusivo, con su propio personal, presupuesto y procedimientos de operación: todos los componentes burocráticos de una prioridad mundial.

El optimismo se desvaneció pronto. Primero se dieron los acontecimientos de Somalia, a donde la ONU envió aproximadamente 28 000 efectivos para vigilar el cese al fuego en la prolongada guerra civil y proporcionar ayuda humanitaria. En junio de 1993, la milicia asesinó a veinticuatro soldados paquistaníes que formaban parte de las fuerzas para el mantenimiento de la paz y, unos meses después, en el derribo de un helicóptero Black Hawk, murieron dieciocho soldados estadounidenses que participaban en la misión de la ONU. A estos incidentes siguieron las matanzas en Ruanda en 1994 y en Srebrenica en 1995, cuando las fuerzas para el mantenimiento de la paz se quedaron al margen y atestiguaron el genocidio perpetrado por los grupos armados locales.

Los observadores dejaron de ver con buenos ojos las acciones para mantener la paz. Las tropas tampoco eran bien recibidas por los habitantes de los lugares de operación, que los describían como extranjeros indolentes y sin interés por hacer su trabajo. Los chipriotas llamaron “pitufos” a los cascos azules y los salvadoreños apodaron a la misión en su país como “Vacaciones Unidas”. Pero como las grandes potencias preferían las operaciones de la ONU a las indeseables intervenciones a gran escala, el Consejo de Seguridad siguió organizando misiones a gran velocidad, y autorizó dieciséis entre 1994 y 1998.

En 1999, la ONU se dio cuenta de que tenía que ajustar su enfoque. Ese año, los líderes de Kosovo, la República Democrática del Congo, Sierra Leona y Timor Oriental

llegaron a acuerdos de paz y solicitaron la ayuda de la ONU para ponerlos en marcha. El Secretario General, Kofi Annan, que había dirigido el departamento para el mantenimiento de la paz, quería evitar nuevos fracasos, así que encargó dos grandes revisiones de las intervenciones internacionales. La primera dio origen al Informe Brahimi (por el diplomático argelino que encabezó la iniciativa) y sus detalladas recomendaciones de reforma para volver más eficientes las OMP. La segunda revisión postuló la doctrina de la Responsabilidad de Proteger: la idea de que la comunidad internacional tiene la

obligación moral de ayudar a los habitantes de Estados que no pueden o no quieren protegerlos de las violaciones graves a los derechos humanos.

Estos informes, y los debates que suscitaron, transformaron el enfoque de la ONU respecto del mantenimiento de la paz. Las fuerzas para el mantenimiento de la paz ya no solo debían vigilar pasivamente las líneas de cese al fuego, sino que debían actuar y usar la fuerza militar para impedir

---

*En 1945, cuando se creó la ONU, nunca se pensó que tendría su propia fuerza militar.*

---

que los combatientes recurrieran a la violencia. Para evitar otra Bosnia o Ruanda, donde las reglas tan restrictivas de intervención causaron un desastre, las fuerzas para el mantenimiento de la paz deberían tener mandatos fuertes y recursos abundantes.

Como resultado, las actuales OMP son muy diferentes de las de la época de la Guerra Fría. En lugar de intentar acabar con los conflictos bélicos entre Estados, las fuerzas para el mantenimiento de la paz se enfocan en la paz dentro de los Estados. Sus deberes se ampliaron con una lista interminable de tareas, desde la reorganización del ejército para proteger a la población hasta la celebración de elecciones. El personal también evolucionó en consecuencia.

Además de soldados y oficiales, las misiones de la ONU contratan expertos en desarrollo, género, política, economía, administración, justicia, derechos humanos, remoción de minas terrestres, elecciones, medios de comunicación y telecomunicaciones. Tras las guerras en Kosovo y Timor Oriental, la ONU actuó como gobierno de transición para supervisar las funciones de los nuevos Estados. De las dieciocho misiones desplegadas desde 2000, una gran mayoría recibió mandatos de “hacer cumplir la ley”, es decir, que en lugar de depender del consentimiento de las partes en conflicto para implantar los acuerdos de paz y usar su capacidad militar solamente en defensa propia, los soldados de la ONU pueden emplear la fuerza letal para derrotar a los combatientes. En Congo, Malí y la República Centroafricana, las tropas de la ONU combatieron contra grupos rebeldes, en representación o a favor del gobierno.

A pesar de todas estas aparentes mejoras, ahora, como 20 años antes, pocas veces las OMP están a la altura de lo que se espera de ellas. Los expertos emplean distintas definiciones de éxito y, por lo tanto, llegan a conclusiones diferentes, por lo que calificar a una misión de la ONU como un fracaso es cuestión de interpretaciones. Algunos académicos tienen una visión positiva respecto de tal desempeño. Por ejemplo, Michael Gilligan y Ernest Sergenti calcularon que el 85% de las operaciones de la ONU llevaron a periodos prolongados de paz o redujeron la duración de las guerras. Page Fortna determinó que,

en situaciones equivalentes, la presencia de tropas para el mantenimiento de la paz disminuye entre un 55% y un 62% el riesgo de que estalle otra guerra. Lisa Hultman, Jacob Kathman y Megan Shannon tienen opiniones desalentadoras sobre que el despliegue de tropas de la ONU aminora las muertes en el campo de batalla y el asesinato de civiles. Otros académicos llegaron a conclusiones más decepcionantes. Jeremy Weinstein descubrió que el 75% de las guerras civiles en las que intervino la ONU se reanudaron antes de transcurridos 10 años. Michael Doyle y Nicholas Sambanis analizaron 138 procesos de paz y hallaron que, aproximadamente en la mitad de estos, las fuerzas para el mantenimiento de la paz no lograron reducir la violencia ni fortalecer la democracia. Roland Paris examinó detenidamente once misiones de la ONU y descubrió que solo en dos se logró una paz perdurable.

Además, las misiones consideradas un éxito en el plano nacional e internacional no necesariamente mejoran la situación local. En una investigación sobre Liberia, Eric Mvukiyehe y Cyrus Samii mostraron que, a pesar de algunos resultados positivos, el despliegue de fuerzas para el mantenimiento de la paz en los municipios no acrecentó la seguridad ni ayudó a restaurar el orden.

Por último, ni siquiera las historias de éxito pasan la prueba de una revisión exhaustiva. Suele proclamarse que la misión en Chipre, iniciada en 1964, redujo el conflicto entre los chipriotas griegos y turcos, pero difícilmente podría calificarse como un triunfo. La isla está dividida en dos y la reunificación política parece casi tan lejana como hace 50 años. El emblema de las OMP de la ONU solía ser la operación en Burundi entre 2004 y 2006, reconocida por acabar con la violencia tras años de guerra civil y ayudar al país en su transición a la democracia. Sin embargo, una década después, el gobierno en Burundi es de nuevo una dictadura y el país está enfrascado en una guerra. En resumen, las misiones de la ONU ayudan, a veces, hasta cierto punto, pero podrían hacerlo mejor.

---

*Las fuerzas para  
el mantenimiento de la paz  
no pueden responsabilizar  
al Consejo de Seguridad  
de todas las deficiencias.*

---

## **EL MANTENIMIENTO ABARATADO DE LA PAZ**

Los defensores de la ONU señalan con buen tino que las fuerzas para el mantenimiento de la paz tienen uno de los trabajos más difíciles del mundo. Operan en lugares plagados de milicias implacables, ejércitos abusivos, funcionarios corruptos e infraestructura desvencijada. Las instrucciones del Consejo de Seguridad de apoyar al gobierno anfitrión complica su tarea, dado que los rebeldes se muestran menos dispuestos a cooperar si creen que la ONU ayuda al enemigo. Además, dado que las grandes potencias se interesan poco por las crisis que la ONU tiene que atender, las fuerzas para el mantenimiento de la paz recaban pocos recursos para cumplir con sus ambiciosos mandatos. Con 7000 millones de dólares al año, el presupuesto de la ONU para el mantenimiento de la paz parece impresionante. Sin embargo, equivale a menos del 0.5% del gasto militar mundial

y, además, se espera que con esa cantidad la Organización resuelva más de un cuarto de los conflictos en curso.

La principal consecuencia es que hay muy pocas personas en el terreno, lo que dificulta que la ONU pueda siquiera cumplir mínimamente con sus mandatos. Por ejemplo, en el Congo, en la provincia de Kivu, donde la violencia sexual es generalizada, la oficina de género de la misión de la ONU ha contado por años solamente con un voluntario. Además, la cantidad de soldados de la ONU suele ser insignificante en proporción a la extensión de territorio que deben vigilar o pacificar. Apenas hay aproximadamente un soldado para el mantenimiento de la paz por cada 130 kilómetros cuadrados en el Congo, uno por cada 1036 kilómetros cuadrados en Sáhara Occidental y uno por cada 78 kilómetros cuadrados en Sudán del Sur. Compárense estas proporciones con el máximo de soldados estadounidenses durante la guerra en Afganistán, uno por cada 5 kilómetros cuadrados, o en Estados Unidos, donde hay un funcionario de procuración de justicia por cada 10.4 kilómetros cuadrados.

Dado que la ONU no tiene su propio ejército, depende de la buena voluntad de sus Estados miembros para conseguir soldados. Los países no quieren arriesgar la vida de sus tropas en conflictos en los que no tienen nada en juego y con frecuencia pasan meses para que la ONU reúna a las fuerzas que necesita. Cuando lo consigue, casi siempre termina con soldados de países en desarrollo, que están poco entrenados y mal pagados (en 2018, los principales contribuyentes de tropas para la ONU fueron Bangladesh, Etiopía y Ruanda). También suelen ser tropas mal equipadas, obligadas a arreglárselas sin helicópteros y con vehículos obsoletos.

Para empeorar el asunto, sus comandantes no solamente informan al mando de la ONU, sino también a la cadena de mando de su país. Estos oficiales saben lo que sus países esperan de ellos: regresar a casa con las tropas a salvo. Cuando tienen que elegir entre cumplir con el mandato de la ONU o evitar bajas, por lo general prefieren lo último. Así sucedió en 1995 en Srebrenica, cuando el comandante neerlandés de un batallón de mantenimiento de la paz, superado en número y armamento, hizo que sus soldados se mantuvieran al margen mientras las fuerzas serbias detenían y asesinaban a unos 8000 hombres y niños musulmanes.

Peor aún, algunos soldados para el mantenimiento de la paz lastiman a quienes deberían ayudar. En Congo, la República Centroafricana y Somalia, recurrieron a la tortura. En Bosnia, Haití y Kosovo, se mezclaron en redes de tráfico sexual. De hecho, en los últimos 12 años, la ONU recibió casi mil acusaciones de abuso y explotación sexual contra las fuerzas para el mantenimiento de la paz. Aunque fueron pocos los que cometieron actos tan horribles, esas manzanas podridas causaron un grave daño a la reputación de la ONU.

## LA ESTRATEGIA ERRÓNEA

Tanto los altos funcionarios del departamento para el mantenimiento de la paz en Nueva York como las tropas en el terreno culpan de las calamidades al Consejo de Seguridad, que no proporciona recursos adecuados ni mandatos claros. Para obtener resultados, dicen, las OMP necesitan más dinero, más apoyo logístico y más personal, además de

instrucciones más realistas. Añaden que el Consejo de Seguridad debe obligar a los países que contribuyen con tropas a dejar de interferir en las operaciones en el terreno y, en su lugar, instruir a sus oficiales para que respeten la cadena de mando de la ONU. Pero las fuerzas para el mantenimiento de la paz no pueden responsabilizar al Consejo de Seguridad de todas las deficiencias, porque son producto de un compromiso y porque los mandatos son siempre vagos y necesitan interpretarse. Además, aun cuando los Estados más poderosos y los países que contribuyen con tropas otorguen amplios recursos a una misión de la ONU, los esfuerzos fracasan a menudo.

Es un problema que rebasa los mandatos y los recursos. Por encima de todo, tiene que ver con dos decisiones estratégicas que la ONU toma con frecuencia: primero, trabajar con las élites nacionales para detener la violencia desde la cúpula, y segundo, presionar para que se celebren elecciones pronto como la manera de consolidar la paz. El enfoque usual de la ONU para acabar con los conflictos bélicos es organizar grandes y costosas reuniones para lograr acuerdos entre los gobiernos y los líderes rebeldes, y luego convocar a elecciones nacionales y declarar la victoria. Ambas tendencias se basan en suposiciones incorrectas.

El método de los acuerdos cupulares tiene el problema de que muchas veces la guerra no solo es resultado de rivalidades nacionales o internacionales, sino locales. En muchas zonas de conflicto se lucha por la tenencia de la tierra, el agua y el ganado, y por el poder administrativo y tradicional en las comunidades. Por ejemplo, en Sudán del Sur, la tensión entre el presidente Salva Kiir y el anterior vicepresidente y ahora líder rebelde Riek Machar no fue lo único que avivó el conflicto, sino también las rivalidades entre clanes y las innumerables disputas entre agricultores y pastores.

Cuando se trata de la obsesión de la ONU por las elecciones, el problema es que presionar por el voto antes de que un país esté listo puede traer más daños que beneficios. En Angola, en 1992, unas elecciones prematuras provocaron que se reanudara el conflicto entre el partido gobernante y el principal grupo rebelde y que, en los 2 años siguientes, hubiera más muertes que en los 17 años de la guerra que se supone había acabado la ONU.

Ambos errores se cometen de nuevo en el Congo, donde transcurre el conflicto bélico más letal desde la Segunda Guerra Mundial y está desplegada la OMP de más larga duración. La ONU atribuye el conflicto a factores nacionales e internacionales: un débil gobierno central, la tensión entre el presidente congolés Joseph Kabila y sus opositores, y las disputas con Ruanda y Uganda, sus vecinos. Y considera las elecciones, que Kabila ha retrasado por años, como una panacea. De hecho, mucha de la violencia en el Congo se origina en el propio país. Las disputas giran en torno a quién controlará los territorios vecinos y las explotaciones mineras, o quién detendrá el poder administrativo o tradicional en un poblado o distrito. Las tensiones producen luchas intestinas en un poblado o un territorio, pero muchas veces se intensifican hasta convertirse en conflictos provinciales generalizados y, en ocasiones, envuelven a los países vecinos.

---

*Presionar para que se realicen elecciones en un país que no está listo para ello puede traer más daños que beneficios.*

---



Lo que agrava los errores es el desprecio de la ONU por todo lo que sea local. Debido a que el conocimiento sobre un tema se considera más valioso que la experiencia sobre un país, los puestos administrativos se asignan casi siempre a extranjeros, que por lo general no conocen a profundidad las sociedades, culturas o instituciones del país anfitrión. Con frecuencia, los miembros del personal carecen de habilidades lingüísticas para comunicarse con los habitantes locales e incluso entre ellos. Por ejemplo, en la misión en Chipre, pocos soldados para el mantenimiento de la paz hablan griego o turco, así como tampoco francés ni criollo haitiano en Haití, albanés o serbocroata en Kosovo, ni árabe o nuer en Sudán del Sur.

El comportamiento cotidiano de las fuerzas para el mantenimiento de la paz agrava el problema. El personal militar y el civil viven en campamentos fortificados y obtienen información de las élites principalmente. A veces, como resultado, aplican con precipitación esquemas generales. Por ejemplo, debido al éxito de los programas llamados de desarme, desmovilización y reintegración en Burundi y Sierra Leona, la ONU intentó aplicar iniciativas similares en Haití y Sudán del Sur, donde las condiciones eran diferentes, y los esfuerzos fracasaron. En otras ocasiones, se arraiga un peligroso pensamiento grupal. Por ejemplo, en Congo, entre las dos últimas elecciones, de 2006 a 2011, la mayoría de los soldados para el mantenimiento de la paz se aferraron a una idea simplista de la raíz de la violencia (la explotación ilegal de los recursos minerales), su principal consecuencia (el abuso sexual de mujeres y niñas) y la mejor solución (un Estado más fuerte). Al empoderar al gobierno congolés y su ejército según esas líneas de razonamiento, repuntaron las violaciones a los derechos humanos, incluido el abuso sexual.

La preponderancia del personal extranjero y de las ideas importadas también genera resentimiento entre los colaboradores locales. Los residentes se quejan de que las fuerzas para el mantenimiento de la paz son arrogantes y desdeñosas, viven en alojamientos lujosos, conducen vehículos caros y dedican mucho tiempo al ocio y muy poco a cumplir su trabajo. Se refieren a ellos despectivamente como “neocolonizadores” y los medios de comunicación locales los consideran, en el mejor de los casos, parásitos, y en el peor, matones. Justas o injustas, estas opiniones provocan que los lugareños se rehúsen a cooperar con las iniciativas de la ONU, aunque apoyen sus objetivos básicos.

En los últimos años, propios y extraños han tratado de cambiar el enfoque habitual de la ONU. En las misiones, empleados de base y altos oficiales han intentado fomentar la solución local de los conflictos. En 2015, un estudio independiente sobre el mantenimiento de la paz, encargado por la ONU, resaltó la importancia de adaptar los proyectos a cada contexto e interactuar con los ciudadanos comunes. Sin embargo, salvo casos excepcionales, la ONU solo habla de la importancia de estas ideas sin ponerlas realmente en práctica.

## **PENSAR LOCALMENTE, ACTUAR LOCALMENTE**

Las OMP no son perfectas, pero eso no significa que haya que desecharlas. En muchas zonas de conflicto, son las únicas que protegen a la población de los abusos de ejércitos nacionales y grupos rebeldes, aunque sea de manera inacabada y ocasional (por ejemplo,

en el Congo y la República Centroafricana, los habitantes protestaron y se amotinaron ante la sola idea de que la ONU cerrara una base cercana). Además, no se cuenta con otro organismo ni mecanismo para restablecer la paz en países asolados por la guerra. El objetivo debería ser repensar —y no acabar— con las OMP.

El principal problema es que la ONU ve sus esfuerzos al revés. Tiene un enfoque muy rígido que parte de las mejores prácticas internacionales e intenta aplicarlas a una situación local. Ahora bien, el punto de partida debería ser la realidad local y de ahí crear una estrategia a la medida. Para inspirarse, bastaría con que la ONU revisara los oasis de paz que ya existen en lugares devastados por la guerra.

Un caso es la isla de Idjwi, en el lago Kivu, en Congo oriental. Desde que la guerra estalló en ese país en 1996, y por su causa han muerto entre dos y cinco millones de personas, Idjwi ha evitado el embate de la violencia, mas no así las islas de otros lagos cercanos. Idjwi presenta los mismos factores que encendieron el conflicto a su alrededor: una ubicación geoestratégica, recursos minerales, tensiones étnicas, falta de autoridad estatal, pobreza extrema y disputas por el territorio y el poder tradicional. Pero los residentes de la isla, entre ellos los más pobres y menos poderosos, establecieron organizaciones comunitarias: redes religiosas, asociaciones de mujeres, grupos de jóvenes y otras para ayudar a resolver las disputas. También se valen de las fuertes creencias locales, por ejemplo, los pactos de sangre, mediante los que diferentes familias prometen no lastimarse unas a otras. Trabajan por alentar lo que llaman una “cultura de la paz”.

Hay otros ejemplos. Los habitantes de la región autónoma de Somalilandia, en Somalia (un país destrozado por la guerra), disminuyeron la violencia mediante iniciativas de pacificación y reforzamiento del Estado surgidas en las bases de la sociedad, y asignando a los ciudadanos y los líderes locales la responsabilidad de mantener la estabilidad lograda con tanto esfuerzo. En Colombia, los residentes de la comunidad rural de San José de Apartadó crearon una zona de paz en medio de una región controlada por milicianos. A diferencia de los procedimientos usuales de la ONU, la consolidación de la paz no necesita miles de millones de dólares de ayuda ni intervenciones internacionales masivas, sino el empoderamiento de los ciudadanos.

En la actualidad, la ONU asigna un papel secundario a esos métodos de acción desde las bases para construir la paz; sin embargo, debería verlos como un complemento fundamental de sus esfuerzos desde las cúpulas para cesar los combates. En la práctica, significa reconocer que la resolución de las disputas locales es tan importante —y también parte del trabajo de las OMP— como atender cuestiones de mayor envergadura. También implica asignar dinero a la resolución de conflictos locales. Tanto en las oficinas como en el terreno, la ONU debería crear dependencias o departamentos especializados con personal experto en el análisis y la solución de conflictos comunitarios. Este nuevo personal debería marcar directrices y organizar la capacitación de sus colegas. El Consejo de Seguridad también debería ordenar que todas las misiones apoyaran logística y económicamente la pacificación desde las bases. Y los dirigentes de la ONU tendrían que recalcar al personal que deben hacerlo así en sus respectivas especialidades, lo mismo elecciones que cuestiones de género.

Cuando las fuerzas para el mantenimiento de la paz apoyen los esfuerzos de pacificación locales, deben resistir la tentación de imponer enfoques universales. Pueden tomar como ejemplo al Life and Peace Institute, una organización sueca para la consolidación de la paz que basa sus acciones en un profundo conocimiento local. En Congo, depende principalmente de empleados locales y no pone directamente en marcha los proyectos, sino que funciona mediante organizaciones seleccionadas cuidadosamente que trabajan en el terreno. Estas organizaciones facultan a los ciudadanos para que saquen sus propias conclusiones respecto de las causas de los conflictos en sus comunidades, acuerden las soluciones apropiadas y las pongan en práctica. Las iniciativas de paz no las conciben, diseñan ni ponen en marcha extranjeros que residen en otras ciudades, sino los propios beneficiarios para quienes están destinadas, con ayuda de organizaciones externas.

Para la ONU, este modelo significaría redoblar esfuerzos para reclutar personal que conozca bien el contexto y las lenguas locales, y seguir contratando expertos en temas específicos. En cuanto a la permanencia y los ascensos, debería valorar cuánto tiempo pasa el personal en una localidad, más que en cuántas misiones ha participado. También debería dar preferencia a los nacionales sobre los extranjeros al momento de cubrir las plazas en una misión (y entre los nacionales, a aquellos que provienen de la región donde

se realizarán los trabajos). Debería contratar extranjeros solo para ocupar puestos para los que no haya podido encontrar personal local con las habilidades necesarias o si su posición como fuereño es una ventaja (por ejemplo, un puesto en que un empleado local enfrentaría presiones extraordinarias para contratar a familiares y amigos, un trabajo político en el que personal local se preocuparía por represalias si hace frente a un jefe

militar o un puesto en que es fundamental contribuir con ideas del exterior). Inclusive si la ONU pagara a su personal local el equivalente a lo que recibe el personal extranjero (y así debería ser), tal medida le ahorraría dinero porque en la actualidad gasta mucho en prestaciones para los extranjeros, como los pagos por condiciones de vida difíciles y las primas de seguro.

También debería replantearse las funciones de su personal local. Hasta el momento, los extranjeros toman las decisiones y el personal local las ejecuta. Aunque esto tiene sentido en las misiones diplomáticas destinadas a defender los intereses de sus países de origen, no funciona en el caso de una organización internacional cuyo propósito es fomentar la paz. La ONU debería invertir su práctica predominante: los locales deberían estar en el asiento del conductor y los extranjeros en el asiento trasero. En lugar de imponer una idea o defenderla enérgicamente, el personal para el mantenimiento de la paz debería aplicar sus conocimientos técnicos de otra manera: sugerir opciones, explicar las ventajas y desventajas de cada una y ofrecer el apoyo financiero, logístico, militar y técnico para poner en marcha los planes que los interesados acuerden.

---

*La ONU tiene un enfoque muy rígido que parte de las mejores prácticas internacionales e intenta aplicarlas a una situación local.*

---

Permitir que los beneficiarios directos de la intervención internacional tomen la decisión es más importante cuando se dificulta elegir entre dos objetivos deseables, como por ejemplo, entre la democracia y la paz o la paz y la justicia. En la actualidad, los diplomáticos y el personal extranjero, y no los ciudadanos comunes, deciden entre esos objetivos. Sería mejor dejar que decidieran quienes vivirían con las consecuencias. Por ejemplo, en lugares donde las elecciones se celebrarían en menoscabo de atender otras fuentes apremiantes de conflictos (como la pobreza), la ONU debería sopesar el asunto. Si de verdad se necesitan las elecciones, se pueden organizar con rapidez, en el entendido de que la violencia puede aumentar. Pero si a las personas les interesa más resolver otros problemas, entonces la ONU debería poner la democracia en segundo plano y utilizar sus escasos recursos para resolver las otras causas de la guerra.

## **UNA MEJOR MANERA**

Las consecuencias de los conflictos rara vez se mantienen dentro de las fronteras nacionales. Lo que al inicio parece un problema confinado puede desestabilizar con rapidez regiones vitales, y la guerra es caldo de cultivo de terroristas y traficantes. En los últimos 5 años, los conflictos armados han generado la peor crisis de refugiados desde la Segunda Guerra Mundial. Como reacción a estos acontecimientos, en Estados Unidos y Europa se disparó la cantidad de movimientos políticos nacionalistas cargados de odio.

En muchos casos, llamar a los cascos azules se ha convertido en un remedio cómodo, en lugar de atender con seriedad los asuntos que hay que enfrentar para lograr la paz. La misma historia se repite una y otra vez, ya sea en Bosnia, Congo, Kosovo, Ruanda, Somalia, Sudán del Sur o Timor Oriental. Cuando estalla una guerra, los países se comprometen a donar millones de dólares en ayuda humanitaria y piden la asistencia de la ONU. Con el tiempo, las partes en conflicto solicitan el cese al fuego, firman acuerdos y se realizan elecciones. Pero pronto, a veces con diferencia de días, la violencia se reaviva. En realidad, el conflicto no ha terminado y, en muchos casos, se prolonga años.

La estrategia que prefiere la comunidad internacional para tratar los conflictos no funciona: el mantenimiento de la paz tal como opera en la actualidad es como aplicar un pequeño remedio a una herida abierta. Afortunadamente, hay una manera de repensar la estrategia actual para que haya más oportunidades de lograr una paz duradera: apoyarse más en las personas a las que se intenta proteger. 🌍