

GILBERTO MARCOS ANTONIO RODRIGUES\*

## Actores subnacionales y el papel de la ONU en la consolidación de la paz\*\*



ENSAYES

“**N**o dejen que suspendan la misión!”. Fueron estas las últimas palabras de Sergio Vieira de Mello,<sup>1</sup> poco antes de expirar bajo los escombros de Hotel Canal, en Bagdad. Mucho más que una dramática súplica, la frase del representante especial del secretario general de las Naciones Unidas en Iraq deja ver la confianza en que la guerra se superaría, la convicción de que se puede lograr la paz en el mundo contemporáneo.

La intervención anglo-estadounidense en Iraq no ha sido aprobada por el Consejo de Seguridad, hecho que viola el Derecho Internacional y que ha fragi-

\* Profesor de Derecho Internacional y coordinador del Núcleo de Estudios sobre Federalismo y Relaciones Internacionales (NUFRI) de la *Universidade Católica de Santos (UniSantos)*, en Brasil. Correo electrónico: professor@gilberto.adv.br

\*\* Este artículo es una versión revisada y ampliada de la ponencia titulada *Atores subnacionais e o papel da ONU na consolidação da paz*, que fue presentada en portugués ante el panel *Guerra e Paz Contemporâneas*, en la *VI Semana de Relações Internacionais*, Faculdade Santa Marcelina, São Paulo, Brasil, 1-3 de octubre, 2003.

<sup>1</sup> Según un miembro de los equipos de rescate. *Cfr.* Centro de Noticias ONU (22 de agosto de 2003), <http://www.un.org/spanish/news/fullstorynews>.



lizado a la ONU.<sup>2</sup> Pero después de la ocupación, sólo Naciones Unidas tiene las facultades para resolver los problemas humanitarios y empezar un proceso de reorganización del país; entonces la Organización se hace necesaria. ¿Paradoja?

Un dilema fundamental ya estaba dado con la situación de la ONU en Bagdad, puesto que la Resolución 1.483 del Consejo de Seguridad no había establecido un mandato claro de actuación en Iraq. El mismo Vieira de Mello dijo, un mes antes de su muerte: “O papel das Nações Unidas na Resolução 1.483 é bastante nebuloso e ambíguo, mas esta nebulosidade também nos dá uma chance de definirmos mais com os iraquianos do que com os representantes da coalizão, qual será o papel da ONU em áreas específicas”.<sup>3</sup>

Ese nuevo papel de Naciones Unidas, en el que Vieira de Mello fue, a un solo tiempo, prócer y ejecutante, ha sido discutido y puesto en marcha desde el lanzamiento del informe *Un Programa de Paz*, escrito en 1992 por el entonces secretario general de la ONU, Boutros Boutros-Ghali. En este documento, una de las propuestas indica la importancia del papel de las Naciones Unidas en la consolidación de la paz tras el cese de los conflictos armados.<sup>4</sup>

## ■ Cambio de naturaleza en los conflictos

En esta discusión es fundamental recordar que, con el fin de la Guerra fría en 1989, la naturaleza de los conflictos armados ha cambiado profundamente, desafiando a la ONU y a la comunidad internacional a adaptarse a una nueva realidad de turbulencias internacionales, en que el acervo contemporáneo del Derecho Internacional carece de mecanismos eficaces de resolución.

Peter Wallensteen y Margareta Sollenberg, investigadores de la Universidad de Uppsala (Suecia), muestran que en el periodo 1989-1999 hubo 110 conflictos

<sup>2</sup> Cfr. Guido Soares, “Legitimidade de uma guerra preventiva em pleno 2003?”, *Política Externa*, São Paulo, vol. 12, núm. 1, junio-agosto, 2003; Umberto Celli Jr., “O Direito Internacional e a intervenção militar no Iraque”, [www.dipnet.com.br](http://www.dipnet.com.br) (consultado en septiembre de 2003).

<sup>3</sup> Entrevista con Sergio Vieira de Mello publicada en *O Globo*, Río de Janeiro, 8 de julio de 2003, p. 28.

<sup>4</sup> Boutros Boutros-Ghali, *Consolidación de la paz después de los conflictos. Un Programa de Paz*, Nueva York, Naciones Unidas, 1992, p. 34-36.

armados en el mundo, de los cuales 94 fueron intraestatales, nueve intraestatales con intervención externa, y sólo siete interestatales.<sup>5</sup>

¿Cuál puede ser el significado de esos datos? Éstos indican claramente que la mayoría de los conflictos armados ha sucedido dentro de los Estados, lo que posibilita apelar al principio de no intervención en los asuntos internos y al pronunciamiento por el dominio reservado de los Estados, previstos y garantizados en el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas.

Con relación al Derecho Internacional Humanitario, hay instrumentos que deben ser aplicados en caso de conflictos de naturaleza civil o interna. Su fundamento jurídico está en las Convenciones de Ginebra de 1949 y en el Segundo Protocolo Adicional de 1977 relativo a la protección de las víctimas de conflictos armados de naturaleza interna.<sup>6</sup> Las normas humanitarias exigen salvaguardar la vida humana, en especial las poblaciones civiles, y el patrimonio natural y el artificial —el construido por el hombre—, no permitiendo que sean objetivos militares y garantizando el derecho a la dignidad en el tratamiento. Sin embargo, tales instrumentos no disponen de mecanismos para resolver el conflicto *per se*.

## ■ Nuevos temas, nuevos actores

En el periodo posterior a la Guerra fría, la emergencia de los llamados nuevos temas de las relaciones internacionales, por ejemplo del comercio internacional, medio ambiente, derechos humanos, democracia, etc., ha impulsado sobremedida la afirmación de nuevos actores internacionales, como las empresas transnacionales, las ONG y los gobiernos subnacionales.<sup>7</sup>

Marcel Merle subraya la importancia creciente del papel que esos actores desempeñan en la vida internacional. Ellos componen las fuerzas transnacionales

<sup>5</sup> Margareta Sollenberg (ed.), *Armed Conflicts, 1989-99. States in Armed Conflict*, Uppsala, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2000, p. 8.

<sup>6</sup> Hasta el año 2000, las Convenciones de Ginebra de 1949 habían sido ratificadas por 189 Estados, y el Segundo Protocolo Adicional de 1977 contaba con 150 Estados-partes. Brasil ha ratificado las primeras en 1957, y el último en 1992. México ha ratificado las primeras en 1952; el último sigue sin ratificación. *Cfr.* The Practical Guide to Humanitarian Law, 2002, p. 447.

<sup>7</sup> *Cfr.* Gilberto M. A. Rodrigues. *O que são relações Internacionais*, 2a. ed., São Paulo, Brasiliense, 1999.

que, según este autor, son “los movimientos y las corrientes de solidaridad de origen privado que tratan de establecerse a través de las fronteras y que tienden a hacer valer o a imponer su punto de vista en el sistema internacional”.<sup>8</sup>

Pese a que esos actores subnacionales ya participaban activamente ante algunos órganos de las Naciones Unidas, particularmente en el ámbito del ECOSOC,<sup>9</sup> las Conferencias de las Naciones Unidas, a partir de la década de 1990, se han convertido en importantes espacios en que esos actores han ganado voz, reconocimiento e influencia.<sup>10</sup>

Los actores subnacionales tienen un papel crucial en la formulación y ejecución de políticas públicas de inspiración internacional, originadas en el sistema de las Naciones Unidas, sus programas y agencias especializadas. Hoy, en tiempo de paz, las organizaciones intergubernamentales y los gobiernos nacionales cuentan cada vez más, en varios campos, con los actores subnacionales para gobernar y promover la gobernabilidad.

Aun en la política exterior, un área tradicionalmente cerrada y restringida a las cancillerías, los actores subnacionales han logrado ocupar espacios. Un ejemplo reciente se verificó en el curso de la quinta Conferencia Ministerial de la OMC, en Cancún, en que representantes de ONG brasileñas fueron incorporados por la Delegación de Brasil en el encuentro.<sup>11</sup> Otros ejemplos importantes incluyen la creciente participación de gobiernos subnacionales (estados, provincias, regiones, etc.) en la política exterior de los Estados.<sup>12</sup>

## ■ Actores subnacionales y la consolidación de la paz

En lo que atañe a la resolución de conflictos armados es fundamental la interlocución con los actores subnacionales. Conflictos armados de naturaleza interna pue-

<sup>8</sup> Marcel Merle, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, versión en español de Roberto Mesa, Madrid, Alianza Universidad, 1991, p.411.

<sup>9</sup> Cfr. Consultas con Organizaciones no Gubernamentales. Reglamento del Consejo Económico y Social, Naciones Unidas, 1992.

<sup>10</sup> Cfr. ONU, *Las Conferencias Mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI*, Nueva York, Naciones Unidas, 1997.

<sup>11</sup> En septiembre de 2003.

<sup>12</sup> Cfr. Gilberto M. A. Rodrigues, “Globalización y Gobiernos Subnacionales en Brasil”, *Vetas, Revista de El Colegio de San Luis*, año IV, núm. 11, mayo-agosto, 2002, p. 47 y ss.

den desarrollarse por la disputa por territorio, control del gobierno, dominio de recursos naturales y energéticos, afirmación étnica, cultural y lingüística. El éxito en la consolidación de la paz posconflictos está fuertemente relacionado con la posibilidad de composición de intereses que logre armonizar las diversas demandas de los actores subnacionales *vis à vis* con el gobierno central.

Experiencias de países que han convivido de forma pacífica en la diversidad política, social, económica, étnica y lingüística ganan relieve para inspirar procesos de consolidación de paz en periodos posconflicto. Se considera, igualmente, las formas particulares de Estado y de gobierno para armonizar esas diversidades, por ejemplo, de algunos países federativos.

Con la experiencia acumulada en los años 90 del siglo XX, las Naciones Unidas han asumido como misión propia contribuir a la construcción de sociedades pacíficas tras las graves y traumáticas crisis generadas por una ocupación o guerra, en procesos de *peacebuilding*.

El papel del Consejo de Seguridad ha sido sobresaliente en el periodo posterior a la Guerra fría, sobre todo en las llamadas intervenciones humanitarias.<sup>13</sup> Aun en situaciones en que el mismo Consejo no ha autorizado el uso de la fuerza, su actuación hacia la consolidación de la paz después de los conflictos ha sido determinante, como en los casos de Kosovo (1999) y de Iraq (2003).

La ONU, mucho más que cualquier organización o país, tiene la vocación y la capacidad para dialogar y cooperar directamente con los actores subnacionales incluidos en un territorio, objetivando su reconstrucción y la asunción de una paz sostenible y duradera.

## ■ La actuación de Vieira de Mello

Sobre él, la revista *The Economist* afirmó que “pocas personas han dedicado tanta energía hacia tan buenas causas”.<sup>14</sup> El periódico *Le Monde* lo llamó “un ‘urgentiste’ passionné des conflits”.<sup>15</sup> Sergio Vieira de Mello ha sido un modelo de diplomáti-

<sup>13</sup> Peter Wallensteen, “The United Nations in Conflict Resolution”, en *Understanding Conflict Resolution*, Londres, Sage, 2002, p. 239 y ss.

<sup>14</sup> *The Economist*, “Sérgio Vieira de Mello”, Obituary, 23 de agosto de 2003, p. 71.

<sup>15</sup> *Le Monde*, 20 de agosto de 2003, [www.lemonde.fr](http://www.lemonde.fr)

co de las Naciones Unidas del siglo XXI, justamente por su dedicación permanente a los asuntos humanitarios y por su compromiso con la consolidación de la paz después de los conflictos.

Tras una exitosa carrera basada en sus acciones en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para Refugiados (ACNUR), Vieira de Mello se convirtió en un experto en crisis humanitarias. Su experiencia le dio la capacidad para asumir dos de los más difíciles, complejos y novedosos mandatos del Consejo de Seguridad relacionados con la problemática de formación de nuevos Estados: la administración provisional de la Provincia de Kosovo, en la ex Yugoslavia, tras la invasión efectuada por las fuerzas de la OTAN; y la administración transitoria de Naciones Unidas en Timor Oriental, que resultó en la creación de un nuevo país. Las dos funciones las desempeñó de manera más que ejemplar, paradigmática.

Ya en ejercicio de su mandato como alto comisario de Naciones Unidas para Derechos Humanos, Vieira de Mello recibió el llamado del secretario general de la ONU, Kofi Annan, para ser representante especial en el Iraq de la postocupación. Sus capacidades, habilidades, experiencia y la encarnación de una mística personal para resolver conflictos serían esenciales para el establecimiento del diálogo con los actores subnacionales iraquíes, objetivando la reorganización de las condiciones de infraestructura y de seguridad humana en el país.

La misión en Iraq, como lo señaló el mismo Vieira de Mello, al principio fue ambigua y siempre llena de dificultades, las que culminaron con su muerte y la de otros funcionarios de la Organización en el brutal atentado terrorista del 19 de agosto de 2003. ¿Qué lecciones se pueden sacar de este triste episodio?

Misiones como esa deberían completarse, y aprender de sus errores y sus límites. A la comunidad internacional le depara esa clase de desafíos; sólo la pedagogía de la experiencia puede mostrar los mejores caminos para la consecución de la paz mediante la actuación multilateral.

## El reconocimiento internacional de la ocupación en Iraq

La Resolución 1.511 del 16 octubre de 2003 fue aprobada por unanimidad de los miembros del Consejo de Seguridad, y autoriza el establecimiento de una fuerza multinacional, bajo mando unificado, con el objetivo de tomar las medidas nece-

sarias para mantener la seguridad y la estabilidad en Iraq. Esta Resolución es un capítulo importante en la historia de la consolidación de la paz después de los conflictos armados.

Con ella queda reconocida y aceptada por la Comunidad Internacional la invasión de Iraq, al mismo tiempo que se garantiza la soberanía e integridad territorial del país. El documento subraya que Naciones Unidas deberá desempeñar un papel de apoyo a las nuevas instituciones nacionales iraquíes.

Queda claro, así, que Naciones Unidas va a tener que dialogar permanentemente con los actores subnacionales que se organizan para gobernar un *nuevo* país.

## ■ Bibliografía

BOUCHET-SAULNIER, Françoise, *The Practical Guide to Humanitarian Law*, Edición y traducción de Laura Brav, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 2002.

BOUTROS-GHALI, Boutros, *Consolidación de la paz después de los conflictos. Un Programa de Paz*, Nueva York, Naciones Unidas, 1992.

CELLI JÚNIOR, Umberto, “O Direito Internacional e a intervenção militar no Iraque”, <http://www.dipnet.com.br> (consultado en septiembre de 2003).

ECOSOC, Reglamento del Consejo Económico y Social, Nueva York, Naciones Unidas, 1992.

*Le Monde*, “Sergio de Mello, un ‘urgentist’ passionné des conflits”, <http://www.lemonde.fr> (miércoles, 20 agosto, 2003).

MELLO, Sérgio Vieira de, Entrevista, *O Globo*, Rio de Janeiro, 8/7/2003, p. 28.

MERLE, Marcel, *Sociología de las Relaciones Internacionales*, Versión española de Roberto Mesa, Madrid, Alianza Universidad, 1991.

ONU, Centro de Noticias (22 de agosto de 2003), *El cuerpo de Sergio Vieira de Mello es trasladado a Brasil*, <http://www.un.org/spanish/news/fullstorynews>.

———, *Las conferencias mundiales. Formulación de prioridades para el siglo XXI*, Nueva York, Naciones Unidas, 1997.

———, Press Release SC/7898 (Security Council Resolution 1511 [2003]), <http://www.un.org> (16/10/2003).

RODRIGUES, Gilberto M. A., *O que são relações internacionais*, 2a. ed., São Paulo, Brasiliense, 1999.

- , “Globalización y Gobiernos Subnacionales en Brasil”, *Vetas, Revista de El Colegio de San Luis*, año IV, núm.11, mayo-agosto, 2002, pp. 47-64.
- , “Vieira de Mello, um servidor das Nações Unidas”, *A Tribuna*, Santos (Brasil), 20 de agosto de 2003, p. C-1.
- SOARES, Guido F. S., “Legitimidade de uma guerra preventiva em pleno 2003?”, *Política Externa*, São Paulo, vol. 12, núm. 1, junio-agosto, 2003, pp. 5-30.
- SOLLENBERG, Margareta (ed.), *Armed Conflicts, 1989-99. States in Armed Conflict 1999*, Uppsala, Department of Peace and Conflict Research, Uppsala University, 2000 (Report 55).
- The Economist*, “Sérgio Vieira de Mello”, Obituary, agosto 23, 2003, p. 71.
- WALLESTEEN, Peter, “The United Nations in Conflict Resolution”, en *Understanding Conflict Resolution*, London, Sage, 2002, pp. 231-261.