

EL MANTENIMIENTO REGIONAL DE LA PAZ EN EXTREMO ORIENTE

Miguel Alía Plana
Capitán Auditor

SUMARIO

1. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (Association of South East Asian Nations, ASEAN). 2. La misión de paz de Bougainville. El Grupo Neutral de Control de Paz para Bougainville (Neutral Peace Monitoring Group for Bougainville-Peace Monitoring Group). Operaciones Bel Isi I y II.

1. LA ASOCIACIÓN DE NACIONES DEL SUDESTE ASIÁTICO (ASSOCIATION OF SOUTH EAST ASIAN NATIONS, ASEAN)

Los países de Extremo Oriente han sufrido en los últimos años cambios políticos y económicos de enorme trascendencia. La Guerra Fría se dejó sentir en Asia muy duramente, al convertirse en una zona de fricción entre los bloques (guerras de Corea, Vietnam, Camboya, etc.). Las aproximaciones a la región que realizaron Estados Unidos y la Unión Soviética y sus relaciones con China hicieron del continente un foco continuo de conflictos, al tiempo que su enorme dinamismo económico abría unas diferencias entre sus Estados todavía no salvadas ni corregidas. En este contexto, los países de la región han iniciado un proceso de definición de un sistema de seguridad que todavía no se ha desarrollado en profundidad: como en tantas otras ocasiones, el final de la Guerra Fría ha requerido el planteamiento de una nueva estructura política. Todo parece indicar que el papel rector de un posi-

ble sistema de seguridad regional será ejercido por Estados Unidos, pero el ambiente político de la Postguerra Fría también sugiere que la relación triangular Estados Unidos-China-Japón (y ocasionalmente Rusia) y sus papeles en la región pueden evolucionar y provocar el nacimiento de un subsistema regional por ahora desconocido y, en cualquier caso, autónomo.

El actor internacional que ha movilitado el debate sobre cuestiones de seguridad en la región ha sido la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (*Association of South East Asian Nations*, ASEAN). Esta organización se estableció el 8 de Agosto de 1967 en Tailandia, mediante la firma de la *Declaración de Bangkok* por parte de los cinco miembros fundadores: Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Brunei Darussalam se incorporó el 8 de enero de 1984; Vietnam se convirtió en el séptimo miembro el 28 de julio de 1995. Actualmente está formada por Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam (1).

La *Declaración de Bangkok* sintetiza el compromiso conjunto de los países miembros para promover la cooperación económica y el bienestar de los pueblos de la región. Este documento fundacional establece las líneas estratégicas de ASEAN y define los tres objetivos fundamentales de la organización:

1. Promover el desarrollo económico, social y cultural mediante programas de cooperación.
2. Resguardar la estabilidad política y económica de la región contra la rivalidad de las grandes potencias.
3. Constituir un foro para la resolución de las diferencias intrarregionales.

Durante casi treinta años de existencia y tras un largo período, correspondiente a la etapa de la Guerra Fría, la ASEAN fue desarrollando en forma más armónica sus diversos ámbitos de acción, constituyéndose en la principal instancia integradora del Sudeste de Asia, con la incorporación de Vietnam, Laos y Camboya en 1997, y el otorgamiento del status de Observador a Myanmar (Birmania) (2). La organización avanza rápidamente

(1) Cf. la página web oficial de la ASEAN, en <http://www.asean.or.id>.; «ASEAN-Region», US-ASEAN Business Council, Inc, en <http://www.us-asean.org/asean.htm>; «Inside ASEAN: Military, Contemporary Conflicts & Diplomatic Rows», en <http://www.geocities.com/Tokyo/1829/hlasean.html>; APCEL, «ASEAN-10», en <http://sunsite.nus.edu.sg/apcel/links/asean.html#asean>; CLARK, Cal, «Growing Pains: ASEAN's Economic and Political Challenges», *Asia Society: 2000*, en http://www.asiasociety.org/publications/update_asean.html.

(2) Esas dos últimas decisiones fueron adoptadas en la 29a Reunión Ministerial de la ASEAN, celebrada en Jakarta, Indonesia, los días 20 y 21 de julio de 1996. Cf. <http://www.asean.or.id>.

hacia la integración del total de los países de la península de Indochina, vinculándolos, además, con Filipinas e Indonesia. Este último país, junto con Tailandia, India y China Popular, es probable que forme parte del grupo de potencias económicamente más importantes del planeta en las primeras décadas del siglo XXI. En efecto, los países de la ASEAN crecieron con gran rapidez durante los años ochenta del siglo pasado, duplicando su riqueza en una década. Pasaron de 177.000 millones de dólares de PIB en 1980 a 320.000 millones de dólares en 1990, mientras el PIB medio *per capita* también se duplicó durante ese período. En los dos últimos años han sostenido una tasa promedio de crecimiento del 7,5%, con lo que el Sudeste Asiático se ha convertido en una de las regiones de mayor incremento económico, aunque esta riqueza no haya repercutido como sería deseable en la población de la región. El Banco Mundial prevé que para el año 2020 la ASEAN será uno de los cinco mayores centros económicos, después de la Unión Europea, China y Japón (3).

La estructura institucional de la ASEAN fue desarrollada en forma paulatina (4). La máxima instancia de decisión le corresponde a la *Reunión de Jefes de Gobierno*. La primera se celebró en Bali, Indonesia, en febrero de 1976. A esa instancia máxima se suma una compleja estructura de reuniones de representantes gubernamentales de alto nivel. La *Declaración de la ASEAN de 1967* ya exhortaba a los Estados fundadores a que alcanzaran una asociación efectiva para lograr sus objetivos económicos, sociales y culturales mediante un esfuerzo común, una colaboración activa y una ayuda mutua. Este documento, sin embargo, no contenía mención alguna a la forma concreta en que se debía lograr ese esfuerzo común en materia de seguridad y defensa, es más, solo mencionaba como posibles

(3) Si bien no constituye el propósito de este trabajo, cabe destacar la importancia central que han adquirido, para otorgar viabilidad a este desarrollo, las políticas económicas elegidas y puestas en práctica por los países de la ASEAN. El modelo económico que progresivamente va adoptando se basa en la promoción de las exportaciones a partir de un proceso de industrialización fundado en el mantenimiento de las ventajas comparativas naturales, en un marco de apertura a la economía mundial. Las exportaciones e importaciones de la ASEAN obtenidas por ese modelo se encuentran entre las de más alto incremento mundial. De acuerdo a datos de la Organización Mundial de Comercio, en 1994 la región exportó 247.700 millones de dólares, mientras que importó un monto de 258.400 millones. Consecuentemente, el Sudeste Asiático ya se ha convertido en el cuarto bloque del mundo en el ámbito del comercio internacional, después de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. Cf. «Comunicado de Prensa del Secretario General de ASEAN, H.E. Dato Ajit Singh en ocasión de la 29a Reunión Ministerial de ASEAN», 3ra Reunión del Foro Regional de ASEAN/Conferencias post-Ministeriales, Jakarta, 15 Julio 1996, en <http://www.asean.or.id>.

(4) Cf. ASEAN, en <http://lanic.utexas.edu/~sela/docs/dsd110.htm>.

instrumentos el respeto a la justicia y la ley y la adhesión a los principios de la Carta de Naciones Unidas. Probablemente ello se debía a que sus fundadores pretendía crear más un marco de cooperación económica, social y cultural que militar o policial.

Una cosa quedó clara en ya durante la época fundacional de la organización: sus miembros no lograrían su estabilidad y desarrollo socio-económico en el Sudeste Asiático, si la región no alcanzaba un período de paz duradero. Ya en la *Primera Reunión* (Bali, febrero de 1976) los fundadores firmaron el *Tratado de Amistad y Cooperación en el Sudeste de Asia*, en el que se fijaron los principios básicos para sus relaciones, así como un programa de asociación para la cooperación:

1. El respeto mutuo para la independencia, soberanía, igualdad, integridad territorial e identidad de todas las naciones;
2. El derecho de cada Estado a no sufrir injerencia externa, subversión o coerción;
3. La no injerencia en los asuntos interiores de cada uno;
4. La solución de diferencias o disputas por los medios pacíficos;
5. La renuncia de la amenaza o uso de fuerza; y
6. La cooperación eficaz entre ellos.

De acuerdo con estos principios, la ASEAN declaró abierto un diálogo de seguridad y cooperación política con un objetivo: promover la paz y la estabilidad regional mediante una cooperación lo más amplia posible. Para ello se establecieron tres acciones concretas:

- *Achievements in Political Collaboration.*
- *The Dialogue System.*
- *ASEAN Regional Forum.*

El *ASEAN Regional Forum (Foro Regional de la ASEAN, ARF)*, data de 1994. Aunque, de acuerdo con lo visto, en su origen las preocupaciones de la organización se centraron en aspectos económicos y sociales, era una cuestión de tiempo que se incluyeran en su agenda temas de seguridad regional. En la *Cumbre de Singapur* (1992), la ASEAN declaró que la organización establecería un *sistema de cooperación política y económica para afianzar la paz y prosperidad regional*. En ese momento, la Postguerra Fría había alterado la configuración de las relaciones internacionales en Extremo Oriente: el nuevo ambiente político presentaba oportunidades históricas para la relajación de las tensiones en la región, a través de consultas multilaterales, medidas de fomento de la confianza y de prevención de conflictos. Por ello, en 1994, la ASEAN decidió crear un *Foro Regional* para este propósito. Inicialmente, sus participantes incluyeron a los socios de la ASEAN y a Estados Sudeste

Asiático que no eran todavía los miembros de la organización: Papua-Nueva Guinea, China, Rusia, India, Mongolia y la República Popular de Corea. Se constituyó como un proceso consultivo mediante el que se esperaba iniciar un diálogo sobre seguridad regional. Aunque formalmente se definió como un foro consultivo y no como una organización operacional, el ARF ha realizado varias propuestas, limitadas y modestas, de cooperación multilateral y ha incluido en su programa varias cuestiones de mantenimiento de la paz.

El ARF adoptó dos objetivos principales: crear un diálogo constructivo, a través de una serie de consultas políticas y de seguridad, y, contribuir a los esfuerzos de fomento de la confianza y diplomacia preventiva en la región Asia-Pacífico. En julio 1996, el ARF adoptó los criterios políticos con los que alcanzar los puntos anteriores:

1. Compromiso: los participantes deben suscribir coordinadamente las metas del ARF y trabajar para su consecución. Antes de su admisión, los nuevos participantes deben estar de acuerdo con la política general del ARF. En el momento en que se ingrese en la ASEAN, se hace también, de forma automática, en el ARF.

2. Relevancia geográfica: solo se admiten Estados del área geográfica del ASEAN, para impedir injerencias, es decir, nordeste y sudeste de Asia y Oceanía.

3. Expansión gradual. Para asegurar la efectividad de ARF, se hacen los esfuerzos controlar el número de participantes a un nivel de gestión manejable.

4. Consultas: las posibles ampliaciones deben ser consultadas a todos sus miembros y las decisiones sobre ampliación deben ser aprobadas por los ministros de ASEAN.

Los principales instrumentos jurídicos que posee el ARF son dos: el *Tratado de Amistad y Cooperación del Sudeste de Asia* y el *Tratado del Sudeste de Asia como Zona Libre de Armas Nucleares*, firmados en la V Cumbre de ASEAN (Bangkok, Tailandia, 14-15 de diciembre de 1995).

Aunque el ARF es relativamente nuevo, se ha convertido en un agente muy relevante para el mantenimiento de la estabilidad en la región de Asia-Pacífico. Después de su reunión inaugural en Bangkok (julio de 1994) ha evolucionado en tres aspectos: la promoción de confianza entre los participantes; el desarrollo de medidas de diplomacia preventiva; y la elaboración de sistemas de solución de conflictos, mediante el acercamiento de las partes, que permite a sus miembros unas relaciones pacíficas. Su principal acción internacional en este campo ha sido la coordina-

ción de la ayuda humanitaria prestada a la población de Timor Oriental y el apoyo a los acuerdos suscritos entre Portugal e Indonesia el 5 de mayo de 1999, para la pacificación del conflicto. Algunos de sus miembros, a través de la ASEAN, colaboraron con diversos contingentes a la formación de la *International Force for East Timor* (INTERFET) y de la *UN Transitional Administration in East Timor* (UNTAET). Desde el 28 de febrero de 2000, la UNTAET está formada, principalmente, por fuerzas filipinas (5).

El ARF ha evitado toda consideración sobre la autorización y despliegue operaciones de paz. No obstante, gracias a un seminario en el que reunió a especialistas sobre la materia (*Peacekeeping: Challenges and Opportunities for the ARF*, Brunei, 7-9 de marzo de 1995) hizo una primera aproximación al problema del posible despliegue de operaciones propias. Los participantes sostuvieron, como tesis oficial, la necesidad de subordinarse al sistema de Naciones Unidas y que, salvo decisiones futuras, la implicación unilateral de la organización en operaciones propias no era deseable por el momento: el ARF era un foro demasiado nuevo y sin experiencia como para esperar grandes decisiones de él.

La primera reunión celebrada sobre estos asuntos (*First Inter-Sessional Meeting*, ISM, Kuala Lumpur, 1-3 de abril de 1996) terminó con una declaración que asociaba la existencia del ARF con una voluntad de pacificación de la región, lo cual no aportaba gran cosa al debate. La reunión fue organizada alrededor de tres temas:

- *Current Status on United Nations Peacekeeping Operations.*
- *Training for Peace Support Operations.*
- *Stand-by Arrangements.*

Hubo un gran grupo de participantes que no quiso discutir los puntos reseñados, ya que estimaron, de acuerdo con una postura ya apuntada, que el ARF debía ser un foro de cooperación que no abordara *motu proprio* el diseño y despliegue de operaciones de paz, sino que debía actuar siempre como un colaborador *de segunda fila* respecto a Naciones Unidas. Por ello se discutieron propuestas abstractas, como la importancia de la formación de los *peacekeepers* de acuerdo con el estándar de Naciones Unidas y la posibilidad de vincular el ARF a sus *Stand by Forces* (6).

(5) Cf. <http://www.asean.or.id>.

(6) LEWIS, William H., y MARKS, Edward, «Searching for partners: regional organizations and peace operations», en «Peacekeeping in Asia», Institute for National Strategic Studies, National Defense University, <http://www.ndu.edu/inss/macnair/mcnair58/sproch6.html>.

2. LA MISIÓN DE PAZ DE BOUGAINVILLE. EL GRUPO NEUTRAL DE CONTROL DE PAZ PARA BOUGAINVILLE (NEUTRAL PEACE MONITORING GROUP FOR BOUGAINVILLE-PEACE MONITORING GROUP). OPERACIONES BEL ISI I Y II

Antes de pasar al estudio de esta misión de observación en Melanesia, es preciso situar geográficamente al lector. La Isla de Bougainville (7) debe su nombre al marino francés Louis Antoine de Bougainville, que la descubrió y exploró en 1768, en el marco de las exploraciones realizadas en el pacífico por las Armadas española y francesa del siglo XVIII. Permaneció al margen de la historia mundial hasta que a finales del siglo XIX fue ocupada por colonos alemanes y por factorías e ingenios de la *Compañía Alemana de Nueva Guinea*, un *holding* colonialista cuyo objetivo era la explotación de los recursos naturales de Papua Nueva Guinea, Nueva Bretaña, Nueva Irlanda y las Islas Salomón. Estos territorios fueron ocupados por fuerzas australianas en 1914, hasta que en 1920, y bajo el nombre genérico de Nueva Guinea, pasaron a ser controlados directamente por la Sociedad de Naciones. En 1942 fueron invadidas por el ejército japonés, hasta que fue desalojado por el norteamericano en 1944, tras combates durísimos. Una vez fundada la ONU, se pusieron bajo administración australiana y control de Naciones Unidas, con la denominación de *trust territory*. El interés que en su día justificó la ocupación alemana resurgió cuando en 1960 se encontró cobre en la comarca de Naisioi (Isla Bougainville), cuyos yacimientos se concedieron a la *joint venture* transnacional *Bougainville Copper Limited* (BCL) (8), que empezó a funcionar en 1963.

La riqueza minera de Bougainville fue la causa para que apareciera un movimiento independentista local que pretendía la separación de Australia y de Nueva Guinea, a principios de los sesenta del siglo XX. En 1973 se concedió el gobierno autónomo a Nueva Guinea, y en septiembre de 1975 la plena independencia, con lo cual Bougainville se integraba en el nuevo Estado melanesio. Apenas dos semanas después de la autodeterminación,

(7) Se encuentra a 4300 km Nor-Noroeste de Nueva Zelanda, al Este de Nueva Guinea y al Sur-Este de las Islas Salomón, en la Melanesia. Administrativamente es una provincia de Papua Nueva Guinea, y se divide en dos islas principales, Buka y Bougainville, con capital en Arawa. Bougainville es una isla volcánica, con una longitud de 236 km y una anchura media de 80 km. Sus cotas más altas se encuentran en las cadenas del Emperador y de la Corona (volcanes Balbi y Bagana, de 2700 y 1900 metros, respectivamente). Su población es de aproximadamente 160.000 habitantes, que hablan el inglés y el pidgin.

(8) Formada por las empresas *Conzinc*, *Río Tinto* y *Broken Hill Corporation*.

la Isla reclamó su propia independencia, incluso ante Naciones Unidas, sin ningún éxito. Tras un año de negociaciones, el gobierno de Nueva Guinea y los representantes de Bougainville acordaron el reconocimiento de una autonomía limitada.

Las explotaciones mineras fueron produciendo a lo largo de los siguientes años gran malestar en la opinión pública local, ya que, por un lado los enormes beneficios producidos no repercutían en la economía de la Isla; y por otro dañaban seriamente un medio ambiente que, de haberse conservado, hubiera sido una reserva ecológica mundial de primera magnitud. En 1988 se produjeron las primeras manifestaciones violentas, organizadas por agricultores indígenas, que no tardarían en constituirse en grupo terrorista insurgente, el *Bougainville Revolutionary Army* (BRA), cuyas primeras acciones se dirigieron contra las explotaciones mineras, que llegarían a cerrar, al tiempo que exigían la renegociación de las concesiones con la multinacional *Bougainville Copper Limited*. El gobierno de Nueva Guinea, consciente de la importancia de las minas, envió ese año contingentes policiales y más tarde militares, con el fin de asegurar su funcionamiento. Una de las primeras actuaciones que emprendió esta fuerza de ocupación fue el traslado forzado de 24.000 indígenas; apenas se hubo completado, estalló la revuelta armada generalizada, mediante la que el BRA planteaba sus pretensiones independentistas e indigenistas. En 1990, el ejército novoguineano fue expulsado de la Isla, al tiempo que el BRA proclamaba la independencia y establecía el Gobierno Interino de Bougainville (*Bougainville Interim Government, BIG*).

En abril de 1991, las fuerzas de Nueva Guinea invadieron la Isla y emprendieron una dura represión. La lucha continuó hasta que en 1994 se alcanzó un acuerdo de paz, conocido como la *Margini Charter*, cuyo compromiso fundamental era la constitución de un Gobierno Transitorio para la Isla (*Bougainville Transitional Government, BTG*) nombrado unilateralmente por las autoridades novoguineanas, lo cual no fue aceptado por el BRA. En 1996, el presidente del BTG fue asesinado y se recrudecieron las hostilidades. Ante la inoperancia de sus fuerzas armadas, el gobierno de Nueva Guinea, presionado por el holding minero, contrató los servicios de la *Sandline Company* (9), empresa de mercenarios con sede en Sudáfrica, que actuó en una violación flagrante y continua de los derechos humanos y del Derecho de los Conflictos Armados. Esta situación fue la detonante de la intervención internacional por parte de Nueva Zelanda, Australia, Fiji y Vanuatu,

(9) MILTON, Thomas J. (Mayor del Ejército de los EE.UU.), «Los nuevos mercenarios: ejércitos para alquilar», *Military Review*, en <http://www-cgsc.army.mil/milrev/Spansish/MarApr98/milt.html>.

que obligaron a las partes a reunirse en Burnham (Nueva Zelanda) e iniciar un proceso de paz que ha dado resultados positivos, mediante un acuerdo titulado *Burnham Declaration, Bougainville leaders on the re-establishment of a process for lasting peace and justice on Bougainville*, (5 a 18 de julio de 1997) (10). Este acuerdo ha abierto un proceso de paz articulado en torno a dos ejes: la intervención internacional, mediante una misión de paz, y la realización de un referéndum de independencia de la Isla.

(10) Cf. NATIONAL INTEREST ANALYSIS, *Agreement between Australia, Papua New Guinea, Fiji, New Zealand and Vanuatu concerning the Neutral Truce Monitoring Group for Bougainville, done at Port Moresby on 5 December 1997*, en <http://www.austlii.edu.au/au/other/dfat/nia/1998/1998006n.html>. Sobre el proceso de paz, cf. *Burnham Declaration, Bougainville leaders on the re-establishment of a process for lasting peace and justice on Bougainville*, (5 a 18 de julio de 1997) y *The Bougainville Leaders Meeting, Burnham, Christchurch, New Zealand (Friday 18 July 1997)*, en *Australian National University, State, Society and Governance in Melanesia*, <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/burnhamdeclaration.pdf>; *The Bougainville Leaders Meeting Burnham, Christchurch, New Zealand. Joint Communiqué* (de 18 de julio de 1997), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/joint-communicue.pdf>; *Closing Statement by Mr Joseph Kabui, Leader of the Bougainville Interim Government Delegation to the Bougainville Leaders Meeting, Burnham, New Zealand* (18 de julio de 1997), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/closing-statement-kabui.pdf>; *Burnham II. Preparatory Talks Burnham Military Camp Burnham, New Zealand* (1 al 10 de octubre de 1997), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/burnhamtalks.pdf>; *Bel Isi Noken Pait Burnham II, New Zealand, The Burnham Truce* (de 10 de octubre de 1997), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/burnhamtruce.pdf>; *Second Officials Preparatory Talks on Bougainville. Held in Cairns, Australia* (del 18 al 23 de noviembre de 1997), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/second-officials-preparatory-talks.pdf>; *Claims Commitment on Implementation of the Agreement Concerning the Neutral Regional Truce Monitoring Group (TMG) for Bougainville, Cairns, Australia*, (24 de noviembre de 1997), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/cairns-commitment.pdf>; *Agreement Between New Zealand, Papua New Guinea, Australia, Fiji and Vanuatu Concerning the Neutral Monitoring Group for Bougainville, Port Moresby* (5 de diciembre de 1997), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/truce-monitoring-agreement.pdf>; *Protocol Concerning the Peace Monitoring Group made pursuant to the Agreement Between Papua New Guinea, Australia, Fiji, New Zealand and Vanuatu Concerning the Neutral Truce Monitoring Group for Bougainville. Port Moresby*, (5 de diciembre de 1997), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/protocol-peace-monitoring-group.pdf>; *Lincoln Agreement on Peace, Security and Development on Bougainville. Christchurch, New Zealand* (23 de enero de 1998), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/lincoln-agreement.pdf>; *Annex 1 to the Lincoln Agreement. Agreement Covering Implementation of the Ceasefire. Arawa* (30 de abril de 1998), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/annex-lincoln-agreement.pdf>; *Basic Draft Agreement Concerning the Bougainville Reconciliation Government (BRG). Annex 2 to the Lincoln Agreement* (diciembre de 1998), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/Basic-Agreement-Draft.pdf>; *Loloata Understanding. Port Moresby* (23 de marzo de 2000), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/loloataunderstanding.pdf>; *Agreed Principles on Referendum, Kokopo* (26 de enero de 2001), también conocido como *Kokopo Agreement on referendum*, en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/loloataunderstanding.pdf>; *Bougainville Peace Agreement, Arawa* (30 de agosto de 2001), en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/BougainvillePeaceAgreement29Aug01.pdf>.

Respecto a la misión de paz, quedaba prevista en el artículo 5 del *Agreement concerning the neutral truce monitoring group for Bougainville* (1997), por el que se acordaba el despliegue del *Grupo Neutral de Control de Paz para Bougainville (Neutral Peace Monitoring Group for Bougainville, NPMGB)*, para intervenir el proceso de paz. Esta misión estaría formada por elementos civiles y militares procedentes, de Australia, Fiji, Nueva Zelanda y Vanuatu. El mandato de la misión, todavía abierta, consiste en realizar las siguientes tareas (11):

1. Controlar e informar sobre el cumplimiento de los acuerdos establecidos entre las partes y especialmente, en lo relativo al del cese de fuego.
2. Promover la confianza y los buenos oficios en el proceso de paz mediante su presencia en zona de operaciones.
3. Proporcionar información del proceso de paz a la población de Bougainville.
4. Velar por la ejecución de los acuerdos de paz, a través del control de las instituciones políticas de la Isla
5. Cooperar con los observadores de Naciones Unidas que se desplacen a zona de operaciones, en el seno de actividades y/o misiones ONU.

El original *Neutral Peace Monitoring Group for Bougainville* (también conocido como *Truce Monitoring Group*), que articuló la operación *Bel Isi I*, se transformaría en el *Peace Monitoring Group* en 1998, tras los Acuerdos de Lincoln y su redespiegue el 1 de mayo de 1998 (operación *Bel Isi II*). Contaba, inicialmente, con una dotación de unas trescientas personas desarmadas, de las cuales aproximadamente noventa eran observadores y doscientas, personal de apoyo. Doscientos cincuenta fueron aportados por Australia, treinta por Nueva Zelanda, y quince, por Fiji y Vanuatu, respectivamente (12). En la actualidad, está formada por setenta militares australianos, quince neozelandeses, cinco fijianos y seis vanuatuanos (13). Quince civiles australianos completan el equipo.

(11) Article 4, *MANDATE OF THE PEACE MONITORING GROUP*, en <http://rspas.anu.edu.au/melanesia/PDF/truce-monitoring-agreement.pdf>.

(12) Cf. DOWNER, Alexander, (minister for Foreign Affairs), y McLACHLAN, Ian (minister for Defence), «JOINT MEDIA RELEASE, FA53, Australia to Command Peace Monitoring Group on Bougainville, 30 April 1998», en http://www.dfat.gov.au/media/releases/foreign/1998/fa053_98.html; BOUGAINVILLE INTERIM GOVERNMENT/BRA, «Bougainville-Media Conference & Media Statement (Wednesday, 13 May, 1998)», en <http://www.hartford-hwp.com/archives/24/160.html>; *The Sidney Morning Herald*, «Solomons renewal (Wednesday, November 8, 2000)», en <http://www.smh.com.au/news/0011/08/html/editorial.html>; «Defense (to defend Australia and its national interests), Defense: Peace Monitoring Group Bougainville», en <http://www.defence.gov.au/bougainville/>.

(13) Cf. «Defense (to defend Australia and its national interests)...», op. cit.

La mayoría australiana asegura que la misión se atenga en la actualidad, e incluso en el futuro, a los parámetros mínimos de rigor profesional exigidos por Naciones Unidas y reclamados por la lógica de las misiones de observación militar. Carecemos de datos sobre su estructura y funcionamiento, pero el proceso es, en la actualidad, un éxito, la paz es una realidad y prácticamente está asegurada la independencia pacífica de la Isla, mediante un referéndum tutelado por las potencias de la zona (Australia y Nueva Zelanda). La presencia de militares y civiles de las Islas vecinas es más testimonial que real, más moral que operativa, una implicación en la región para conseguir, mediante esa colaboración, una generalización de la responsabilidad en la gestión de su seguridad.

Si atendemos al personal que la forma, no se puede considerar una misión militar pura, ya que junto a distintos oficiales, entre sus cuadros se cuentan también policías y funcionarios civiles. Ello quizás nos permitiría plantear unas líneas de investigación y ciertas hipótesis: es probable que las misiones de observación, clásicamente confiadas a militares profesionales, estén en un proceso de transformación estructural que las aproxime a las misiones multifuncionales, en lo relativo a los objetivos y medios empleados. Recordemos que las misiones clásicas de observación están formadas por militares desarmados, desplegados sobre el terreno para controlar el cumplimiento de los acuerdos (14). Pero en la articulación recibida en esta misión, el grupo de observadores no controla solamente los aspectos militares de un acuerdo de paz, sino que el espectro de tareas se amplía en lo relativo al control de ciertas instituciones públicas civiles, como por ejemplo, órganos de gobierno, poder judicial, Estado de Derecho, respeto a los derechos humanos, etc. En su origen, las misiones de observaciones tenían como tareas asignadas la supervisión del cese del fuego, treguas o armisticios, que eran tradicionales en los conflictos interestatales, pero en la actualidad *ya casi no hay guerras entre Estados*, el 82% de las operaciones de paz desplegadas por Naciones Unidas desde 1992 se refieren a guerras civiles, en las que la Organización y los actores regionales negocian con todas las

(14) HIGGINS, R., *United Nations Peacekeeping*, vol. IV, New York: Oxford University Press, 1981, p.5. Encontramos sus precedentes en la revolución comunista que sufrió Grecia, una vez terminada la Segunda Guerra Mundial. El 19 de diciembre de 1946, el Consejo de Seguridad decidió unánimemente establecer una *Comisión de Investigación* para estudiar las violaciones fronterizas que alegaba Grecia respecto Yugoslavia. Esto supuso la *primera tentativa de las Naciones Unidas hacia el mantenimiento de la paz a través de órganos subsidiarios*. Aunque este tipo de acciones ya se contemplaba en la Carta, concretamente en su art. 34, por lo que en sí mismo no constituye un modelo de grupos de observadores militares desarmados, puede considerarse su origen.

facciones o grupos insurgentes que participan en un conflicto interno. La realización de las tareas asignadas hace que esta misión sea un modelo mixto, más amplio que la observación clásica. La supervisión del referéndum de independencia es un claro ejemplo de lo dicho. La práctica de Naciones Unidas ofrece ejemplos de actuaciones parecidas, como la independencia de Indonesia o la integración de Nueva Guinea Occidental en Indonesia (ambos territorios bajo administración colonial holandesa) (15). Actualmente, se ha ampliado esta función a la fiscalización de procesos electorales en Estados soberanos. El origen de esta modalidad surge en marzo de 1989 cuando Nicaragua solicitó la vigilancia de su proceso electoral en febrero de 1990 por parte de Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad aceptó enviar una Misión de Observadores encargada de vigilar el proceso electoral (conocida como ONUVEN), lo que significaba que, por primera vez, la ONU fiscalizaban un proceso electoral en un Estado soberano (16). Este proceso se repetiría luego en Haití (17), Camboya (18), Angola (19), El Salvador (20), Liberia (21), Sudáfrica (22) y Mozambique (23).

A su vez, el control del comportamiento de las fuerzas de orden público supone una novedad. El modelo original previsto por Naciones Unidas se fundaba en constituir una misión de paz que asumía las competencias policiales que tenía una administración colonial en un territorio sujeto a dominio y que reclamaba su independencia, como medio para contribuir a la transición. El primer caso de esta modalidad la encontramos en Nueva Guinea Occidental en la que se estableció en 1963 una misión denominada *Autoridad Ejecutiva de las Naciones Unidas de Nueva Guinea Occidental* (UNTEA) que ejercería funciones propias de una autoridad administrativa hasta que se transfirieran los poderes en un proceso de autodeterminación. En el caso de UNEF I en Egipto, se volverían a asumir competencias policiales propias de una autoridad de orden interno dado que *tuvo que colaborar con las autoridades locales en el mantenimiento del orden y la calma*

(15) Misiones UNSF (Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas) y UNTEA (Autoridad Ejecutiva Temporal de Naciones Unidas) respectivamente.

(16) ONUSAL, Hoja Informativa num.2, *El papel de las Naciones Unidas en el proceso de paz de Centroamérica*, El Salvador, 1991, p.3.

(17) Resolución de la Asamblea General 45/2 de 1990.

(18) Resolución del Consejo de Seguridad 745 (1992) de 28 de febrero.

(19) Resolución del Consejo de Seguridad 747 (1991) de 24 de marzo.

(20) Resolución del Consejo de Seguridad 832 (1993) de 27 de mayo.

(21) Resolución del Consejo de Seguridad 866 (1993) de 22 de septiembre.

(22) Resolución del Consejo de Seguridad 894 (1994) de 14 de enero.

(23) Resolución del Consejo de Seguridad 898 (1994) de 23 de febrero.

entre la población civil (24). Por su parte UNFICYP, en Chipre, también contó con un contingente policial que acompañaba las patrullas chipriotas en reconocimientos o investigaciones criminales, protección de civiles y del aeropuerto de Nicosia, sin mandato expreso, aunque *dentro de los esfuerzos generales para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad en Chipre* (25). La UNIFIL también tuvo competencias para apoyar a las autoridades libanesas *para restaurar la autoridad efectiva* y a partir de 1982 (segunda invasión israelí) asistió y protegió a la población civil.

Esta función de control de orden público tiende a la expansión. En Camboya, la misión desplegada (APRONUC) tenía competencias relacionadas con la política exterior (como emitir pasaportes o visados), la defensa nacional, las finanzas, la seguridad pública y la información. En Yugoslavia, el Consejo de Seguridad, al aprobar un informe del Secretario General de 27 de julio de 1992, encomendó a la UNPROFOR el control de la inmigración y el de las aduanas, la información pública y la policía civil (26). En El Salvador, la ONUSAL se ha ocupado de temas relacionados con el sistema judicial, la capacitación policial, la reforma constitucional, Fuerzas Armadas etc.

Por su parte, la gestión de materias relativas a derechos humanos es también una novedad que tiene antecedentes en las misiones de Naciones Unidas. La primera que recibió estas tareas fue la ONUSAL cuando el 26 de julio de 1990 el Gobierno de este país y los representantes de la guerrilla FMNL firmaron en San José de Costa Rica el *Acuerdo sobre Derechos Humanos* y solicitaron a Naciones Unidas una misión de verificación en esta materia con amplias facultades, que comprendía desde visitar cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso (27), hasta el acceso directo y sin límites ante el Fiscal General de la República (28). El éxito de esta misión concluida, tras los *Acuerdos de Paz de Méjico* (1992), hizo que se repitiese en Camboya con APRONUC y que en Guatemala (1995) se estableciese una misión de *Verificación de la Situación de los Derechos Humanos* (MINUGUA) con facultades parecidas (29).

(24) FERNANDEZ SANCHEZ, Pablo Antonio, *Operaciones de las NN.UU para el Mantenimiento de la Paz*, Huelva: Universidad de Huelva, 1998, vol. I, p.273.

(25) Doc. S/11353/add.7, de 25 de julio de 1974.

(26) Resolución 769 (1992) de 7 de agosto.

(27) El único precedente que existía hasta la fecha al respecto era el *Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura* de 26 de septiembre de 1987 cuyo artículo 2 prevé la posibilidad de visitar todos los lugares de los Estados contratantes donde se encuentren personas privadas de libertad por una autoridad pública.

(28) Resolución 991 del Consejo de Seguridad (1995) de 27 de Abril.

(29) Doc.Ca/93, HR/4067, de 22 de noviembre de 1994, p. 2.

Estas tareas de observación, control e informe no podrían ser acometidas solamente por militares en tanto que carecen de las aptitudes debidas, de ahí la participación de elementos civiles, monitores de derechos humanos y cooperantes en distintas áreas (jurídicas, sanitarias y judiciales, principalmente).