

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE NACIONES UNIDAS

Álvaro M. Barea Ripoll

*Especialista en Fundamentos para la Paz,
la Seguridad y la Defensa*

LOS CONCEPTOS DE LAS MISIONES DE PAZ

Introducción

La definición de los distintos conceptos de misiones de paz presenta cierta dificultad dado que no existen definiciones oficiales de estos conceptos hasta el año 1992 y tampoco están mencionados en la Carta de Naciones Unidas. Hasta el año 1992 ningún órgano de Naciones Unidas dieron alguna definición, tampoco el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz (establecido en 1965 por la Asamblea General), y tampoco existen definiciones en las directrices para las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas (1).

Aunque estos conceptos no están definidos en la Carta, las misiones de paz no son inconstitucionales porque –según el Tribunal Internacional de Justicia– Naciones Unidas persiguen sus objetivos constitucionales a través de las operaciones de paz. El hecho que no haya una codificación de las misiones de paz no significa no había intentos de dotar a las misiones de paz de un marco normativo, sin embargo, estos intentos no prosperaron (2).

Entonces a falta de un régimen legal formal, las Misiones de Mantenimiento de Paz tienen su base legal en las directrices para las Operaciones de Mantenimiento de Paz de la Comisión de Mantenimiento de Paz (13 artículos para las Fuerzas Armadas), en la práctica del mantenimiento de la paz, en el *Status of Forces Agreements* entre Naciones Unidas y el Estado afectado, en los acuerdos de participación entre Naciones Unidas y los Estados contribuyentes de fuerzas, en la fundación de la operación (resolución e reportajes de implementación del secretario general), y en la financiación regulada por resolución de la Asamblea General (3).

(1) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, pp. 4-5, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.

(2) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 7, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.

(3) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, pp. 7-8, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.

Por lo tanto se puede decir que las misiones de paz tienen un enfoque pragmático y *ad hoc*:

«La misión de *peacekeeping* ha sido inventada en el Oriente Medio y ha evolucionado en un mecanismo flexible para responder a ciertas otras crisis» (4).

Como regla general, el término *peacekeeping* es usado tanto en la literatura como en la práctica para describir todas fuerzas de Naciones Unidas aparte de las en Corea (5). Schöndorf define las operaciones de paz de la siguiente forma:

«Cualquier acción internacional de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace-enforcement* o *peacebuilding* que incluye una fuerza militar multinacional con el objetivo de restaurar o preservar la paz» (6). Según la página web del mantenimiento de paz de Naciones Unidas «el mantenimiento de la paz es una forma de ayudar a los países asolados por los conflictos a crear condiciones favorables para la paz sostenible» (7).

Hay que tener en cuenta que el mantenimiento de paz no es una innovación de Naciones Unidas y éstas tampoco tienen un monopolio de mantenimiento de paz. Otras organizaciones internacionales, coaliciones multilaterales y Estados individuales han llevado a cabo operaciones de *peacekeeping* (8).

El objetivo de esta parte es definir los distintos conceptos del ámbito de las misiones de paz y señalar las diferencias entre ellos. Además se va a analizar su evolución a lo largo del tiempo, su relación con los Capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas y su relación con las diferentes fases del conflicto.

Los conceptos según las definiciones tradicionales de la IPA (*International Peace Academy*)

A la hora de definir los conceptos de las misiones de paz, hay que tener en cuenta que el mantenimiento de paz (*peacekeeping*) sólo es una actividad entre otras dirigida a la resolución de conflictos y establecer la paz (9). También existen los conceptos de *peacemaking*, *peacebuilding*, *diplomacia preventiva* y *peace-enforcement*.

La perspectiva teórica del *peacekeeping* de la era de la guerra fría, se basaba en la teoría y las definiciones adoptadas por IPA, una Organización No Gubernamental (ONG) (10).

-
- (4) RYAN, S.: «United Nations Peacekeeping: A matter of Principles?», *International Peacekeeping*, volumen 7, tema 1, pp. 27-47 y p. 27, 2000.
- (5) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 4, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.
- (6) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 1, 2005, en: <http://www.unikonstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>
- (7) En: www.un.org/Depts/dpko/dpko
- (8) MOXON-BROWNE, E.: *A future for peacekeeping?*, p. 1, Nueva York: St. Martin's Press, 2007
- (9) MOXON-BROWNE, E.: *A future for peacekeeping?*, p. 8, Nueva York: St. Martin's Press, 2007
- (10) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 9, Nueva York: Routledge, 2007.

La IPA define el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) de la siguiente forma:

«La prevención, contención, moderación y terminación de hostilidades entre o en Estados, a través de la mediación de una intervención de una tercera parte pacífica organizada y dirigida internacionalmente, usando fuerzas multinacionales de soldados, policía y civiles para restaurar y mantener la paz» (11).

Esta definición excluye acciones de imposición (*enforcement*) como por ejemplo la misión en Corea. Los elementos esenciales del concepto de mantenimiento de la paz son: el consentimiento de los Estados en conflicto, el uso de la fuerza sólo en autodefensa para asegurar la imparcialidad de los *peacekeepers*, la imparcialidad (la intervención de un tercero; las fuerzas de *peacekeeping* no tienen enemigos, no son fuerzas combatientes sino fuerzas de consentimiento), la presencia de Naciones Unidas en el Estado afectado no es una ocupación, la no interferencia en asuntos internos, la exclusión de Estados con intereses de la participación en la misión (12), un mandato del Consejo de Seguridad, y el despliegue multinacional de Naciones Unidas (13). Aunque las fuerzas de *peacekeeping* de Naciones Unidas tienen un mandato no-militar, son organizaciones militares y están bajo un mando militar (14). Como ha dicho Dag Hammarskjöld (secretario general de Naciones Unidas de 1953 a 1961):

«Peacekeeping is not a soldier's job, but only a soldier can do it.»

Peacekeeping, en un sentido tradicional, tiene la tarea principal de supervisar el cese de fuego y prevenir el regreso de las hostilidades. Son funciones pasivas como defender el *statu quo* a través de una zona de separación (*buffer*) entre las partes en conflicto. El objetivo inmediato es dar tiempo y ambiente a los *peacemakers* para negociar el arreglo de la controversia. Su objetivo es una solución temporal, provisional para un conflicto y no un arreglo final, como dice Abi Saab:

«Stop the pain, no to cure the illness» (parar el dolor, pero no curar la enfermedad) (15).

Por eso no hace sentido de criticar la incapacidad de resolver conflictos por parte de las misiones de mantenimiento de paz (16). Las acciones varían en función de si se trata de un conflicto entre Estados o dentro del propio Estado: en conflictos entre Estados las acciones son principalmente de fuerza de interposición, mientras que en conflictos internos la acción es más bien de *law and order force*, por ejemplo en una guerra civil. También puede haber una combinación (17).

(11) SIEKMANN, R. *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 6, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.

(12) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 33, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

(13) MOXON-BROWNE, E.: *A future for peacekeeping?*, pp. 2-3, Nueva York: St. Martin's Press, 1998.

(14) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 6, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1998.

(15) ABI-SAAB, G.: *United Nations Peacekeeping old and new: an overview of the issues*, en WARNER, D.: *New Dimensions of Peacekeeping*, p. 5, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.

(16) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, pp. 33-36, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

(17) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 6, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.

Además se incorporan funciones de *peacebuilding* y *nationbuilding* en el *peacekeeping* para situaciones posconflicto con el fin de consolidar la paz (18) Puede haber también un *peacekeeping* preventivo en situaciones anteriores al conflicto, si es probable que surja un conflicto, para prevenir el surgimiento (19).

La definición de *peacekeeping* se distingue de *peace-enforcement*, que es la imposición de paz mediante la fuerza exterior, unilateral o multilateralmente (20). *Peace-enforcement* tiene lugar sin el consentimiento de las partes en conflicto, incluye el uso de la fuerza para restaurar la paz y seguridad (21).

Otro concepto diferente es *peacemaking*, que no comprende la imposición de una solución a través del uso de la fuerza militar pero puede contener sanciones económicas (22). La IPA lo define como «un esfuerzo para arreglar el conflicto mediante la mediación, negociación u otras formas de arreglo pacífico» (23). *Peacemaking* busca un arreglo pacífico final a la controversia, por lo tanto su objetivo es llevar las partes del conflicto a la mesa de negociación (24). En definitiva, *peacemaking* cubre todo el aspecto de la controversia con el objetivo final de terminar la controversia (25). Es un concepto parecido a diplomacia preventiva pero con diferencia respecto al tiempo (26).

La diplomacia preventiva es una acción para prevenir controversias de surgir entre partes, prevenir que controversias existentes se agraven-convierten en conflictos y prevenir la expansión del conflicto (27), es decir, intenta resolver la controversia antes que la violencia estalla (28). Su empuje es también muy adecuado en los momentos recientes de paz cuando el conflicto es aún latente.

Peacebuilding es la acción para identificar y apoyar estructuras con la tendencia de fortalecer y solidificar la paz para evitar la caída en el conflicto (29). Según la IPA:

-
- (18) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 37, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (19) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 38, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (20) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 10, Nueva York: Routledge, 2007.
- (21) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 19, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (22) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, pp. 17-34, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (23) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 10, Nueva York: Routledge, 2007.
- (24) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 1, en: <http://www.uni-konstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>,
- (25) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 34, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (26) BERTRAND, M.: The confusion between peacemaking and peacekeeping, en Warner, D.: *New Dimensions of Peacekeeping*, p. 164, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.
- (27) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 35, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (28) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 1, en: <http://www.uni-konstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>,
- (29) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 35, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

«*Peacebuilding* es el proceso de cambio social cambiando las estructuras de acción social e interacción, que intenta eliminar la posibilidad de violencia nueva en situaciones de conflicto entre Estados» (30).

Otros conceptos relacionados son *statebuilding* y *nationbuilding*. *Statebuilding* se puede definir como el esfuerzos de reconstruir o establecer por primera vez, estructuras efectivas y autónomas de gobernanza en un Estado o territorio donde no existen estas capacidades o han sido destruidas (31). *Nationbuilding* es un proyecto que persigue desarrollar los aspectos psicológicos y la fundación cultural en una comunidad emergente (32).

Los conceptos en la era de la posguerra fría: una nueva generación de misiones de paz «Un Programa de Paz»

Desde el final de la guerra fría, Naciones Unidas han llevado a cabo nuevas misiones para el mantenimiento de paz y seguridad internacional (33). Esto es particularmente visible en el campo de *peacekeeping*, que ha sido necesario por el surgimiento de conflictos étnicos y movimientos separatistas, básicamente conflictos internos.

Esta nueva forma de *peacekeeping* está caracterizado por la responsabilidad de ejecutar una solución política de un conflicto, o sea, implementar la paz, una ampliación de las tareas (no sólo tareas militares, sino también no militares como la supervisión de elecciones y de la Administración civil, la promoción de derechos humanos, la supervisión del orden, la rehabilitación económica, la repatriación de refugiados, ayuda humanitaria, deminación, información pública, entrenamiento de empleados de gobierno), un mayor número de actores (como por ejemplo movimientos de guerrillas, partidos políticos indígenas, organizaciones regionales, ONG, agencias especiales y técnicas de Naciones Unidas, y instituciones financieras internacionales), y una visión más amplia del conflicto (*crisis management*) con la inclusión de *peacemaking* y *peacebuilding* (34).

Esta evolución del concepto de mantenimiento de paz es clasificada como *peacekeeping* de primera, segunda y tercera generación.

La primera generación de *peacekeeping* surgió como respuesta a la crisis de Suez (35). Un principio esencial fue que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no formaban parte de estas misiones para aislar la crisis de la guerra fría. Era necesario un consenso de las partes del conflicto y también de las superpotencias. Se veía al

(30) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 10, Nueva York: Routledge, 2007.

(31) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 3, en: <http://www.uni-konstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>, 2005.

(32) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 3, en: <http://www.uni-konstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>, 2005

(33) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 59, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995

(34) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, pp. 18-19, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

(35) PECK, C.: «Summary of Colloquium on new dimensions of peacekeeping», en WARNER, D.: *New Dimensions of Peacekeeping*, pp. 1881-183, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.

peacekeeping como una medida de emergencia para ganar tiempo y poder arreglar la controversia. El objetivo principal era congelar el conflicto, no tanto solucionarlo. Esta generación de *peacekeeping* era sujeta a tres principios legales: autonomía de la operación, autonomía del Estado, no uso de la fuerza (excepción autodefensa).

La segunda generación de *peacekeeping* tenía lugar en la mitad de los años ochenta, con el relajamiento de la guerra fría. Este nuevo tipo de *peacekeeping* incluía la implementación de un acuerdo de paz *a priori*. Dado que la mayoría de las situaciones que aplicaron esta nueva forma de *peacekeeping* han sido internas en un Estado, los componentes civiles de estas operaciones incrementaban. Esta nueva forma de *peacekeeping* ya incluía tareas como acuerdos de derechos humanos, Administración civil, y varias tareas de posconflicto *peacebuilding*.

La tercera generación de *peacekeeping* surge con el fin de la guerra fría y el vacío subsiguiente creado por la inacción de las superpotencias que creó un número de conflictos complejos y crisis humanitarias. Como consecuencia, entre los años 1991 y 1994, las operaciones de *peacekeeping* crecieron en número y tamaño, dado que Naciones Unidas intentaron responder a estos problemas. Esta expansión rápida sin una infraestructura suficiente, también la dificultad extraordinaria de estos conflictos, llevaron a nuevos tipos de acción del Consejo de Seguridad y de los *peacekeepers*.

La labor del ex secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Boutros-Ghali ha sido fundamental en la redefinición de *peacekeeping* (36). En su manifiesto «Un Programa de Paz» de 1992, Boutros-Ghali definió cuatro áreas de actuación para mantener paz y seguridad internacional de acuerdo con lo establecido en la Carta: diplomacia preventiva, *peacekeeping*, *peacemaking* y *peacebuilding*. De esta forma dio un papel más profundo y amplio para Naciones Unidas en mantener la paz y seguridad internacional que lo tenía desde el año 1945 en adelante. Proponía usar la fuerza militar en cada categoría de operaciones, desde asistencia humanitaria y *nationbuilding* hasta *peace-enforcement*.

Boutros-Ghali define el mantenimiento de la paz de la siguiente forma:

«El despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz» (37).

«Un Programa de Paz» define diplomacia preventiva como:

«Las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan» (38).

(36) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, pp. 7-8, Nueva York: Routledge, 2007.

(37) Un Programa de Paz, en: www.un.org

(38) Un Programa de Paz, en: www.un.org

Por establecimiento de la paz (*peacemaking*) se entienden, según Boutros-Ghali:

«Las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas» (39).

La consolidación de la paz después de los conflictos (*peacebuilding*) se define como:

«Las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto» (40).

Se intenta establecer a través de la combinación de estas diferentes misiones de paz un programa coherente para «alcanzar la paz conforme al espíritu de la Carta» (41).

La relación de los distintos conceptos con el mandato de la Carta de Naciones Unidas

Como ya se ha mencionado antes, las misiones de paz no están mencionadas en la Carta de Naciones Unidas. No obstante se puede encontrar en la Carta de Naciones Unidas una base legal para las misiones de paz. Estas bases legales son por un lado el mandato genérico de Naciones Unidas de velar por la paz y la seguridad internacionales y por otro lado los Capítulos VI y VII. Críticos de las misiones de paz utilizan el artículo 2.7 (no intervención en asuntos internos) como principio en contra de las misiones de paz, aunque generalmente las misiones de paz gozan de una aceptación extendida (42).

La diplomacia preventiva, el *peacemaking* y el *peacebuilding* tienen su base legal en el Capítulo VI de la Carta, dado que se tratan de medios pacíficos para resolver también las controversias.

Se dice en el artículo 33 (43) que se debería solucionar las controversias que podrían poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional mediante medios pacíficos como la negociación, la mediación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos. Además se dice en los siguientes artículos del Capítulo VI de la Carta que el Consejo de Seguridad tiene el mandato de investigar las controversias que ponen en peligro la paz y seguridad internacional y de proponer medios de arreglo pacífico, e incluso de recomendar un arreglo pacífico. Todos los miembros de Naciones Unidas pueden llamar la atención del Consejo de Seguridad o la Asamblea General de una controversia.

El *peace-enforcement* se basa en el artículo VII de la Carta, dado que se trata de acciones de imposición de paz.

Según el artículo 39 (44) el Consejo de Seguridad tiene el mandato de determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebramiento de la paz o acto de agresión y de tomar

(39) Un Programa de Paz, en: www.un.org

(40) Un Programa de Paz, en: www.un.org

(41) Un Programa de Paz, en: www.un.org

(42) Harrison, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, pp. 20-21, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

(43) Capítulo VI, de la Carta, en: www.un.org

(44) Capítulo VII, de la Carta, en: www.un.org

medidas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Estas medidas pueden ser sanciones económicas, interrupciones de las comunicaciones, rupturas diplomáticas (45), o acciones de uso de la fuerza militar (46).

Es más complicado encontrar el capítulo adecuado en que se inserta la misión de *peacekeeping*. Algunos autores defienden al *peacekeeping* como medio pacífico de resolver las controversias y por lo tanto incluyen el *peacekeeping* en el Capítulo VI. Sin embargo, la interpretación más extendida es la del secretario general Dag Hammarskjöld poniendo el *peacekeeping* en una posición entremedio entre el Capítulo VI y Capítulo VII, llamándolo «Capítulo VI y medio» (47).

La inserción de los conceptos en las diferentes fases de conflicto

Autores como Samarasingue, Donaldson y McGinn observan en todos los conflictos –sobre todo en los conflictos intraestatales– un desarrollo de cinco fases de conflictos, que se puede llamar el ciclo de vida de un conflicto (48). Estas cinco fases de un conflicto son el preconflicto, la escalada del conflicto, la fase de conflicto y crisis, la resolución del conflicto y el posconflicto.

Esta forma de comprensión de los conflictos se incluye y determina en una parte las formas de prevención de conflictos y el *Management de crisis* que se inicia después de la guerra fría. Entonces es posible relacionar las diferentes misiones de paz con las diferentes etapas de conflicto, y así obtener una visión global y un tratamiento en conjunto del conflicto.

La fase del preconflicto está caracterizada por la existencia de una serie de factores que pueden desembocar en el conflicto. Puede ser que las partes resuelvan el conflicto a través de medios democráticos, no haciendo uso de la violencia, pero también puede ser que las partes no recurran a estos medios pacíficos, entonces se deben poner en práctica las herramientas de la alerta temprana de la comunidad internacional. En esta fase de preconflicto se insertan los instrumentos de la diplomacia preventiva o medidas económicas y sociales. Los objetivos son por un lado la prevención de las causas estructurales de los conflictos y por otro lado prevención directa de la violencia (49).

En la segunda fase –la escalada del conflicto– las reivindicaciones de las partes se vuelven más patentes para el resto de la comunidad internacional y existe una violencia esporádica y desorganizada. En esta fase se suelen usar las misiones de consolidación de la paz (*peacebuilding*), dado que el objetivo de estas misiones es consolidar las relaciones pacíficas y crear un entorno que disuada el surgimiento o escalada de tensiones que puedan desencadenar en un conflicto (50).

(45) Artículo 41, Capítulo VII, de la Carta, en: www.un.org

(46) Artículo 42, Capítulo VII, de la Carta, en: www.un.org

(47) En: www.un.org/Depts/dpko/dpko/

(48) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 7, enero de 2004.

(49) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y pp. 7-8, enero de 2004.

(50) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 8, enero de 2004.

En la fase del conflicto propiamente dicho se alcanza el mayor grado de violencia, encontrándose con un enfrentamiento abierto entre las partes y grandes desplazamientos de la población civil. Además puede producirse una crisis humanitaria en esta fase. Entonces se manda misiones de establecimiento de la paz (*peacemaking*) para que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo a través de los medios pacíficos. En esta fase también se pueden utilizar las misiones de imposición de la paz (*peace-enforcement*) si los medios pacíficos fracasan (51).

La penúltima fase del conflicto –la resolución del conflicto– está caracterizada por una disminución de la violencia y la búsqueda de una solución duradera. Es el momento de las Misiones de Mantenimiento de la Paz (*peacekeeping*) (52).

En la fase de transición posconflicto y desarrollo significa ya la vuelta a la paz. Aquí tienen lugar las acciones de la consolidación de la paz posconflicto (*peacebuilding*) para la reconstrucción y la rehabilitación. Además se intenta resolver las causas más intrínsecas del conflicto para impedir un resurgimiento de él (53).

A pesar de esta relación de las diferentes etapas de conflicto con las diferentes misiones de paz, hay que tener en cuenta las diferentes fases de conflicto no se dejan separar claramente, con lo cual se superpone la utilización de las diferentes misiones de paz (54).

Conclusiones

En conclusión, hemos visto que no existen definiciones oficiales de las distintas misiones de paz hasta el año 1992. Las misiones de paz nacen del principio de Naciones Unidas de mantener la paz y seguridad internacional. Existen diferentes conceptos en el ámbito de las misiones de paz: diplomacia preventiva, *peacekeeping*, *peacemaking*, *peacebuilding* y *peace-enforcement*. El mantenimiento de la paz se puede definir como la interposición militar de Naciones Unidas, como tercera parte imparcial, en un conflicto con el consentimiento de las partes, usando la fuerza solamente en autodefensa, para dar tiempo y espacio para el arreglo pacífico de la controversia.

Los conceptos de misiones de paz han evolucionado y había un cambio fundamental después de la guerra fría. Estos cambios son la implementación de la paz, es decir, dar una solución pacífica al conflicto en vez de la mera congelación del conflicto, la participación de más actores y también actores no-militares como ONG, y se han ampliado las tareas a ámbitos no-militares, incorporando el *peacemaking* y *peacebuilding* para dar una visión más amplia y coherente al conflicto (*crisis management*). El secretario general Boutros-Ghali ha dado lugar a unas definiciones oficiales de las misiones de paz a través

(51) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 9, enero de 2004.

(52) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y pp. 9-10, enero de 2004.

(53) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 10, enero de 2004.

(54) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 11, enero de 2004.

del «Un Programa de Paz» de 1992. Existen autores que incluso hablan de las misiones de paz como un régimen internacional (55).

Se puede distinguir las diferentes misiones de paz a través de su base legal en la Carta de Naciones Unidas. Mientras que la diplomacia preventiva, el *peacemaking* y el *peacebuilding* son medios de arreglo pacífico interpretable según el Capítulo VI de la Carta, el *peace-enforcement* corresponde al Capítulo VII por el uso de la fuerza. El *peacekeeping* se encuentra en una posición intermedia. Cada misión de paz se inserta en una fase distinta del conflicto dando lugar a un programa completo de tratamiento del conflicto. La diplomacia preventiva tiene lugar en el preconflicto, el *peacebuilding* en la escalada del conflicto, el *peacemaking* y el *peace-enforcement* en la fase del conflicto propio, el *peacekeeping* durante la resolución del conflicto y el posconflicto *peacebuilding* en la fase de la transición posconflicto y desarrollo.

En conclusión, las misiones de paz se han convertido en un instrumento para asumir la responsabilidad que tienen Naciones Unidas y la sociedad internacional de velar para la paz y la seguridad en el mundo. Es un instrumento que ha crecido a raíz de la fe en la idea de que es posible solucionar los conflictos de manera pacífica. El conjunto de las misiones de paz representa la voluntad de no rendirse en ninguna fase del conflicto, de no abandonar el conflicto cuando una vez ha estallido o cuando está ya en su fase final, sino de luchar en cada momento para una solución pacífica, para la paz y para la seguridad de la población. Así, las misiones de paz merecen un estudio más profundo porque son un instrumento valioso de paz que debería mejorarse a su perfección.

CONTEXTO Y TRANSFORMACIÓN EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

El objetivo de esta segunda parte es analizar las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU desde el final de la guerra fría, en el marco de la reforma y en la actualidad, recogiendo todos los planteamientos que desarrollaremos a continuación de forma más detallada.

Contexto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU

Introducción

El concepto de mantenimiento de la paz fue creado por Naciones Unidas como un mecanismo práctico tendente a contener y controlar controversias. En el año 1948 tuvo lugar la primera Operación política de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (56), aunque tal y como son entendidas, con presencia militar, es más propio hablar de que la primera misión de este tipo fue la operación por la crisis del canal de Suez establecida en

(55) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 17, Nueva York: Routledge, 2007.

(56) ONUVT, mayo de 1948-Misión para vigilar el cese del fuego en Palestina, supervisar los acuerdos del armisticio, evitar incidentes aislados y ayudar a otras operaciones de paz en Oriente Medio. En la actualidad, el ONUVT ayuda y coopera con otras misiones desplegadas por la región, en: www.un.org

5 de noviembre de 1956 (57). Es importante distinguir el objeto de estudio de este trabajo, centrado en las Misiones de Mantenimiento de la Paz. En líneas generales se caracterizan porque exigen la presencia de personal civil y militar de Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto, su resolución y garantizar la distribución de ayuda humanitaria.

Se han desarrollado desde el año 1948, 63 misiones de paz. En la actualidad y como veremos posteriormente, se están llevando a cabo 20 operaciones de paz apoyadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de la ONU (58).

En la Carta de Naciones Unidas, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz no están específicamente mencionadas. Se le otorga al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional, es decir, es el órgano que tiene la última palabra en cuanto la decisión de operar o no a través de resoluciones. El secretario general es el encargado de proporcionar el número y procedencia de los contingentes y las actividades de la misión. En la documentación oficial así lo expresa:

«A través de resoluciones el Consejo de Seguridad establece Operaciones de Mantenimiento de la Paz, determina sus mandatos –incluidas las revisiones y ampliaciones– y se autoriza el despliegue de tropas, así como cualquier aumento o reducción de los efectivos cuando la situación lo requiera. El secretario general presenta informes al Consejo de Seguridad sobre asuntos de mantenimiento de la paz según lo solicitado por las resoluciones del Consejo. Normalmente, los informes proporcionan un recuento fáctico de las actividades de una misión dentro de un periodo de tiempo dado y presentan las observaciones y recomendaciones del secretario general para acciones posteriores que luego sirven de base para los debates en el Consejo» (59).

La Carta de Naciones Unidas recoge en el Capítulo VI los medios para el arreglo pacífico de las controversias, y en el Capítulo VII legitima el uso de la fuerza cuando exista amenaza a la paz. En este sentido, las Misiones de Mantenimiento de la Paz se han establecido en base al Capítulo VI pero es más propio hablar de estas dentro del llamado «Capítulo VI y medio» (60).

El término ha ido cogiendo matices a lo largo del tiempo y los desafíos al sistema ONU se hacen patentes también en estas operaciones. Tras la guerra fría, el nuevo escenario produjo una serie de debates, liderado desde la propia Asamblea General, en el contexto de reforma del sistema de Naciones Unidas.

Reforma del sistema de Naciones Unidas

En el contexto de los años noventa se da una creciente pérdida de legitimidad del sistema de Naciones Unidas. Acabada la guerra fría, el sistema internacional cambia, los conflictos ya no son únicamente entre Estados, se dan nuevas amenazas a la seguridad

(57) FENU/UNEF, Misión de Mantenimiento de la Paz: Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas, en: www.un.org

(58) Datos oficiales ONU de 29 de febrero de 2008, en: www.un.org/peace/dpko/bnote.htm

(59) En: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/specpk.htm>

(60) Esta argumentación se amplía en el tema siguiente: aclaraciones conceptuales.

y los miembros de la ONU son cada vez más heterogéneos, se pasa de 51 a 191 Estados. La necesidad de reforma se hace cada vez más evidente.

En primer lugar, destacar las nuevas amenazas a la seguridad: guerras interestatales, guerras intraestatales, proliferación de las armas de destrucción masiva, terrorismo, crimen organizado y las amenazas a la seguridad humana (hambre, enfermedad y crisis ambientales) llevan a la necesidad de la reforma del modelo a la apertura de un debate con posiciones enfrentadas, de los miembros, que llega a la actualidad.

En segundo lugar, la disfuncionalidad de sus organismos y la aparición de nuevos actores en la sociedad internacional, hacen que la necesidad de reforma interna de Naciones Unidas también sea objeto de debate, incluyendo al Consejo de Seguridad. En el debate de la reforma será el Consejo de Seguridad, como máximo ejecutor, el que genere más controversias a la hora de ser reformado. Los países con capacidad de veto, temen perder su posición hegemónica sobre las decisiones de esta Organización global.

En general será la pérdida de confianza en el modelo de seguridad colectiva el gran problema que arrastra Naciones Unidas desde estos años, y sus problemas de legalidad, –incumplimiento de resoluciones– y los problemas de legitimidad –uso efectivo– llevan a algunos Estados a no respetar sus decisiones y por tanto, poner en peligro la seguridad del resto de Estados, utilizando su propia defensa. Se puede decir que el sistema internacional cambia, y Naciones Unidas no ha sabido destinar los recursos y medios necesarios en el nuevo contexto de forma que se pueda confiar en que la acción de esta Organización pueda ser garante de la paz y la seguridad mundial (61). Como ejemplo señalar el caso de Irak, en dos sentidos. Sadam Hussein tras la Guerra del Golfo y durante los años noventa incumple las resoluciones de ONU (62). Por otro lado, Estados Unidos y sus aliados sin respaldo de una resolución que autorizara la intervención bajo el Capítulo VII de la Carta, entraron en guerra en el país, derrocando el régimen establecido.

Aspectos clave de la transformación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

La transformación desde el fin de la guerra fría en el sistema internacional también se ha reflejado en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU.

Cambios en el contexto internacional:

1. Se ha observado la influencia del cambio de las características del conflicto en las operaciones de paz, así como las nuevas amenazas a la seguridad y el mantenimiento de la paz. Los conflictos son cada vez más intraestatales. Los fracasos en Ruanda y Somalia, son pruebas de esto. Las Misiones de Mantenimiento de la Paz se encuentran con nuevos escenarios post acuerdo de paz y las misiones fracasan, abandonan o se mantienen de forma ineficaz.
2. La transformación del propio sistema internacional, que pasa de la bipolaridad a la multipolaridad desde los años noventa. Produce en este caso, la falta de consenso

(61) Ideas extraídas de: www.globalpolicy.org/reform/index.htm

(62) GARCÍA ENCINA, Carlota y SORROZA BLANCO, Alicia: «Naciones Unidas: las obligaciones de Irak», *ARI*, número 63, Real Instituto Elcano, 2 de octubre de 2002.

en el Consejo de Seguridad y nuevos intereses estatales. La influencia de las nuevas características del conflicto y la transformación del sistema en la post guerra fría, se refleja en la síntesis de las tres generaciones de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del libro *New Dimensions of Peacekeeping* (63). Es una clasificación desde la crisis de Suez hasta los años noventa –publicado en 1995– en la que se recoge cómo estas operaciones han variado sus mandatos y objetivos en función al contexto internacional (64).

La experiencia de las propias operaciones de paz ha dado como resultado:

1. Gran número de operaciones «fallidas», denuncias de malas actuaciones por parte del personal ONU en el terreno (65), se cuestiona la necesidad del uso de la legítima defensa de los contingentes y el tiempo de despliegue de estas tropas.
2. Cambios estructurales en los ejércitos nacionales producidos por el mayor número de mujeres e inmigrantes. El papel de la mujer ha tenido consecuencias muy positivas en las operaciones de paz y en el marco de la reforma se han dado medidas para fomentar su participación en las operaciones.

El debate, cada vez más intenso, en la comunidad internacional, que cuestiona el propio sistema de funcionamiento de ONU en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Dándose tres aspectos en el debate, que recogen los principales puntos que provocan la crítica o revisión:

1. Reestructuración de las misiones y actuaciones conjuntas con organizaciones multilaterales, regionales: las misiones híbridas y alianzas.
2. Personal: se plantea la capacidad de respuesta de los efectivos, la incorporación de la mujer a los Ejércitos y Policías Nacionales y la concentración existente en la procedencia de los contingentes, se cuestionan los intereses de cada Estado.
3. Recursos financieros: misiones complejas que sobrepasan los recursos reales de los que disponen y la voluntad de los Estados miembros de financiarlas.

El replanteamiento de ONU para velar por la paz global

Desde el interior de Naciones Unidas, en el marco de la reforma e impulsado por los últimos secretarios generales y el actual, se contemplan una serie de retos e informes aprobados para su cumplimiento por el Consejo de Seguridad, que engloban la complejidad cada vez mayor de los conflictos y la interconexión entre las cuestiones de seguridad y desarrollo (66) en los Mandatos de Mantenimiento de la Paz de la ONU:

– En junio 1992, el secretario general de Naciones Unidas, Boutros-Ghali lidera la publicación del Informe: *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Un Documento que tiene por objetivo mejorar la eficiencia del papel

(63) PECK, C.: «Summary of Colloquium on new dimensions of peacekeeping», en WARNER, D.: *New Dimensions of Peacekeeping*, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.

(64) Se ha desarrollado el contenido de cada generación en la parte de conceptos de este trabajo: *Los conceptos en la era de la posguerra fría*.

(65) Un ejemplo de ello, son las denuncias reflejadas en la prensa. Noticia de *El País*, 19 de diciembre de 2004, «La ONU se enfrenta a nuevas acusaciones por abuso sexual en África», en: www.elpais.com

(66) Informe de Naciones Unidas publicado en el año 2000. *Los Mandatos y su ejecución. Análisis y recomendaciones para facilitar el examen de los Mandatos*, en: www.un.org

de Naciones Unidas como garante de la paz. Se definen los términos y se analiza el papel que tienen y han tenido, desde la evolución del conflicto. En materia de mantenimiento de la paz, el Informe parte del aumento progresivo en la demanda por parte de los países que recurren a Naciones Unidas en busca de asistencia para mantener la paz. Aparecen nuevos criterios de mantenimiento de la paz, el personal, cada vez más civil que militar y la logística. En general, resalta la necesidad de mayor voluntad por parte de los Estados miembros a contribuir con los recursos que requieren este tipo de operaciones. Se extrae el gran problema de financiación que tiene Naciones Unidas, y presentan posibles soluciones a modo de propuesta. El Informe concluye con «Un Programa de Paz», lleno de buenas intenciones.

- Viéndose la mejora de las operaciones de paz como un reto en Naciones Unidas, en 1999 el secretario general Kofi Annan, a fin de hacer una evaluación amplia, emprendió una investigación independiente de la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda, ampliándose a las demás operaciones fallidas. Esas evaluaciones pusieron en relieve la necesidad de mejorar la capacidad de Naciones Unidas para llevar a cabo Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en particular para garantizar el despliegue rápido y mandatos que atendieran las necesidades sobre el terreno. La demanda de nuevas operaciones de paz, sirvió para aplicar un nuevo enfoque para dar respuesta a demandas, basadas en el imperio de la ley, los derechos humanos, la Administración civil del país y el desarrollo económico. Las misiones en Timor Oriental y Kosovo fueron prueba de ello.

En marzo de 2000, Kofi Annan siguió en esta línea, y pidió a un grupo de expertos encabezado por el ex ministro de Asuntos Exteriores argelino, Lakhdar Brahimi que examinara las operaciones de paz de Naciones Unidas y determinara donde y cuándo podían ser más eficaces y cómo podían mejorarse.

El *Informe Brahimi* contenía los mínimos para que una misión resultara fructífera y contribuyó a poner en marcha un sistema de medidas por parte de Naciones Unidas y los Estados miembros. En resumen, abarcó aspectos que hacen referencia:

1. Aumento de la capacidad de los recursos humanos, ampliándose el número de personal en el DPKO y se fortalece el personal destinado a las misiones, con presencia mayor de asesores militares y policía en el terreno.
2. En el ámbito de intervención se llevaron a cabo medidas para aprender de la experiencia adquirida. Las operaciones de paz llevadas a cabo en situaciones donde los acuerdos de paz eran ficticios, aparecía el riesgo de la seguridad del propio personal de la ONU y por ende la seguridad de los civiles. Sin aclarar este dilema sería difícil el triunfo. Por tanto, se busca la legitimación del uso de la fuerza en legítima defensa cuando sea necesario, demandan mayor profesionalidad y mandatos efectivos: poder defenderse y defender a los demás, para ello se hace necesario mayor equipamiento e inteligencia en el terreno. Se reorganizó el sistema relativo a las fuerzas de reserva, pasando así a ser misiones más rápidas de despliegue con mayor compromiso por parte de los Estados (67). Mejorar la conducta del personal

(67) En el nuevo sistema relativo a las fuerzas de reserva se dispone que, para el establecimiento de una nueva operación, las fuerzas deben poder facilitarse en un periodo de 30 a 90 días.

de mantenimiento de la paz, planificar programas de desarme y desmovilización, mejorar la asistencia electoral e incrementar el número de policía civil, para consolidar la paz.

3. Además se creó un mecanismo de financiación anterior al establecimiento del Mandato, mayores fondos a la base logística, para un despliegue estratégico.
4. *Apunta hacia la necesidad de mandatos claros y realistas por parte del Consejo de Seguridad y mayor sinceridad de la Secretaría General a la hora de informar al Consejo. Se propone dar mayor unidad a ambos Organismos, institucionalizando el asesoramiento y la participación de más países y órganos subsidiarios:*
 - El 20 de octubre de 2000, Kofi Annan aportó un Informe complementario, relativo a la aplicación del Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, donde ampliaba algunos puntos para que la Asamblea General pudiera dar las recomendaciones al Grupo. Es interesante, ya que recoge que el Consejo de Seguridad daba su aprobación a estas medidas; en su resolución 1318 del año 2000: «acogió con beneplácito el Informe y decidió examinar sin demora las recomendaciones que correspondieran a su esfera de responsabilidad.»
 - En la Cumbre Mundial de 2005 (68), se reafirmó la postura clásica de Naciones Unidas y pretendió dar soluciones multilaterales a los grandes problemas internacionales. Una de las esferas que contemplaron fue la paz y seguridad colectiva. En Misiones de Mantenimiento de la Paz: plasman la necesidad de un despliegue de misiones integradas en situaciones complejas. En el resumen se recoge textualmente una llamada a los Estados miembros: «...establecer operaciones que tengan capacidad suficiente para hacer frente a las hostilidades y cumplir sus mandatos con eficacia, instamos a que se sigan elaborando propuestas para aumentar la capacidad de despliegue rápido con el fin de reforzar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en situaciones de crisis». Se decidieron, además medidas: la creación de la Oficina para el Apoyo del Mantenimiento de la Paz, la Fuerza de Policía Permanente dentro de la ONU y la Comisión de Consolidación de la Paz (69), organismo que vela por la elaboración de informes para mejorar la definición de las misiones de reconstrucción.
 - El secretario general actual, Ban Ki-moon, llevó a cabo en el año 2007 una importante revisión general del DPKO, llevando éste en la línea de ser uno de los principales ejes de reforma del sistema de Naciones Unidas. Dio lugar a tres cambios importantes recogidos en el Informe Anual publicado en 2008 por la Universidad de Nueva York (70): la división del DPKO para el apoyo de actividades sobre el terreno, se añadieron puestos a la plantilla e incorporó un nuevo pilar referente al Estado de Derecho y las operaciones policiales, también se incrementó la categoría del asesor militar.

(68) 14-16 de septiembre de 2005, en: www.un.org/spanish/summit2005/

(69) *Peacebuilding Commission*. Decisión de la Cumbre Mundial de 2005 y creada en 2006 en el marco de reforma del sistema de Naciones Unidas.

(70) *Annual Review of Global Peace Operations 2008*. A project of the Centre on International Cooperation at Nueva York University, en: www.cic.nyu

Misiones de Mantenimiento de la Paz: actualidad

Desde la primera misión de Naciones Unidas a la actualidad podemos hablar de 63 misiones de paz, de las cuales 20 están en curso y 17 de ellas son misiones *peacekeeping*, que cuentan con personal militar y policial en terreno. Las tres restantes son operaciones administradas y apoyadas por el DPKO, consideradas misiones políticas y/o de consolidación de la paz (71). Tras la guerra fría ha habido un importante aumento en el número de misiones en marcha, siendo la tendencia creciente en los últimos años llevar a cabo misiones más civiles –imperio de la ley, Administración civil, reconstrucción– y con mayor participación de la población civil local.

A partir de los aspectos financieros y humanos y la aportación de los contingentes enviados pasaremos al análisis de las cifras y nuevas tendencias de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, teniendo en cuenta el contexto internacional y la evolución en respuesta al nuevo momento por el que pasa el conflicto, desafiando a Naciones Unidas con el paso del tiempo.

Recursos humanos

Las operaciones de paz en 2007 (72) visto desde las cifras, nos muestran que la demanda de personal de mantenimiento de la paz de ONU siguió aumentando desde el periodo 1997-2007. Enviados por la ONU había en terreno 83.000 efectivos uniformados y 20.000 efectivos civiles, del total de 160.000 personas del conjunto de las organizaciones internacionales y regionales.

Esto indica que la ONU siguió actuando como eje del sistema internacional del mantenimiento de la paz; el 48% del personal militar desplegado eran de misiones de Naciones Unidas, el 38% de misiones de la OTAN y el resto de otras organizaciones multilaterales, como Unión Africana, Unión Europea, etc.

En el marco de las operaciones de paz, han sido desarrollados una serie de grupos operativos para facilitar la planificación del mantenimiento de la paz de los distintos actores en tres ejes:

1. Eje asiático-africano de operaciones en África.
2. Eje Europa-Oriente Medio de operaciones en el Oriente Medio más extenso y Asia Central y Meridional.
3. Eje llamado de especializaciones regionales.

Estos ejes han tenido importantes desafíos en las relaciones políticas de las misiones y en la procedencia de sus contingentes se encuentran reflejados los intereses de los miembros de Naciones Unidas.

El 80% de los soldados desplegados por Naciones Unidas en África son nacionales de países africanos o son procedentes de Asia Meridional. En el eje Europa-Oriente Medio,

(71) Las tres misiones políticas y o de consolidación de la paz en la actualidad son UNAMA, UNISOL y BINUB.

(72) *Annual Review of Global Peace Operations 2008*. A project of the Centre on International Cooperation at Nueva York University, en: www.cic.nyu

sin embargo, la procedencia de contingentes es mayoritariamente europea. En las especializaciones regionales, toman el mando organizaciones regionales, operando dentro del marco político de la ONU.

Si observamos las cifras de enero de 2005 y enero de 2008, existiendo el mismo número de Misiones de Mantenimiento de la Paz en curso (17), la cifra ha aumentado de 65.050 a 90.883 efectivos, siendo enero de 2008 el mes, de los últimos años consultados (73), donde se registra mayor presencia de personal militar y policial en el terreno.

Las misiones que cuentan con mayor número de personal uniformado enviado son, en primer lugar, la Misión en la República Democrática del Congo (MONUC), con un total de 18.404 efectivos de tropas, militares y policías (74), en segundo lugar la Misión en Liberia (UNMIL) con 14.142 hombres y la Fuerza Provisional en el Líbano (FPNUL) con 12.532, únicamente compuesta por militares. Estas misiones encuadran importantes desafíos en el sistema de Naciones Unidas. Las dos primeras pertenecientes al eje africano, lo que sitúa en este la mayor presencia de personal militar de la ONU.

La MONUC, afronta una importante crisis humanitaria a pesar de los avances en la democratización del país. En los últimos años ha aumentado la inseguridad, y por eso es debido el tamaño de los contingentes y el aumento de efectivos. Aun así, la demanda para ampliar este número ha sido rechazada por el Consejo de Seguridad. En la UNMIL ha ido descendiendo los efectivos uniformados en los últimos años, desde el año 2003 que se constituyó, está formada sobre todo por tropas y fuerza policial. Es una Misión que se considera exitosa, cuyo despliegue nunca ha alcanzado la autorización establecida en 15.000 efectivos en su constitución. En el Líbano hay que resaltar los esfuerzos europeos en el envío de contingentes, el 60% proviene de Europa (75). Las tensiones internas entre el Gobierno, con apoyo de Occidente, y la coalición de Hezbolá presenta importantes tensiones con Siria y complican las operaciones de paz.

Por el contrario, la misión que presenta menor número de efectivos militares y policiales son el grupo de observadores militares en India y Pakistán, con 44 militares, que forman la UNMOGIP. Es la fuerza que se mantiene de la segunda Misión de Naciones Unidas, iniciada en enero de 1949 que vela por la paz en una parte de la frontera que une a ambos países.

En total, según datos de 28 de febrero de 2008 hay desplegados 90.232 efectivos uniformados, incluyendo soldados –número mayoritario: 76.529–, policías y observadores militares. El personal civil internacional, datos del 31 de enero de este año, esta formado por 5.187 personas en terreno y el personal civil a misma fecha, 12.036, junto con 1.940 voluntarios de Naciones Unidas.

(73) 2005-2008, en: www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/Yearly06.pdf

(74) Las cifras han sido extraídas del *Documento de antecedentes*. ONU de 29 de febrero de 2008, en: www.un.org/peace/dpko/bnote.htm.

(75) La rápida movilización de la primera oleada de tropas europeas para esta misión se negoció a través del Consejo Europeo en Bruselas.

Según los datos oficiales de Naciones Unidas (76), los contingentes enviados a las misiones ha ido incrementando, encontrándose cada vez mayores envíos de fuerzas de policías y civiles, pero continúa siendo mayoritario el número de *cascos azules*.

Procedencia de los contingentes

En la actualidad 118 países miembros de los 191 que forman Naciones Unidas contribuyen con personal militar y policía civil. A pesar de ello, existe una alta concentración en este sentido.

Pakistán, Bangladesh e India han sido los tres países que más efectivos han enviado a las operaciones de paz, únicamente a través de la ONU. Ocupan los tres primeros puestos por ese orden en el último informe de marzo 2008, habiendo una diferencia de 3.500 efectivos aproximadamente entre el tercero y cuarto puesto, ocupado por Nigeria en la actualidad (77). En otros momentos, ha sido ocupado por Nepal o Ghana.

A lo largo de los últimos tres años –fechas consultadas de enero de 2006 a marzo de 2008– siempre han ocupado los tres primeros puestos estos países del área sur del mundo, en concreto y por este orden los tres actuales. Es bastante sorprendente que en 2007 (78), el 43,3% del personal de la ONU en mantenimiento de la paz era procedente de Asia Central y Meridional y el 22,4% era procedente de África.

Resaltar los casos de China y Estados Unidos. China está en el punto de mira como país donante por su importante densidad, en los últimos años, ha proporcionado habilitadores, unidades médicas e ingenieros, pero aún no ha enviado militares. China tiene especial importancia para la ONU, ya que es la única organización con la que participa en estas labores (79). Estados Unidos, en cifras totales de operaciones de paz en el mundo, ha sido el país que más ha contribuido a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz multilaterales con mandato, pero no sólo de ONU también incluyendo a la OTAN (80).

Recursos financieros

Naciones Unidas manifiesta que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz son altamente rentables porque son inferiores a los costes del conflicto y sus consecuencias.

(76) Cifras de: www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors (1) y *Documento oficial de antecedentes* de 28 de febrero de 2008, en: www.un.org/peace/dpko/bnote.htm (2). Observación: un Documento respecto a otro, se recoge una diferencia de un efectivo en el número total de personal uniformado. La tabla de datos (1) en enero de 2008 da un total de 90.283 y el Documento (2) publicado en febrero, cifra en 90.282 efectivos, variando el número de policías y militares de un Documento a otro.

(77) Pakistán 10629, Bangladesh 9047, India 8964 y Nigeria 5415, en: www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08_2.pdf

(78) *Annual Review of Global Peace Operations 2008. A project of the Centre on International Cooperation at Nueva York University*, en: www.cic.nyu

(79) *Tendencias en las operaciones de paz*. Resumen estratégico de Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, marzo de 2007. Fuente: Centro de Cooperación Internacional en la Universidad de Nueva York.

(80) En el año 2007. Segundo año consecutivo que ocupa el primer puesto en envío de efectivos a Mandatos de Operaciones de Paz. *Tendencias en las operaciones de paz*. Resumen estratégico de Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, marzo de 2007. Fuente: Centro de Cooperación Internacional en la Universidad de Nueva York.

Para el año 2008 Naciones Unidas ha presupuestado aproximadamente 6.800 millones de dólares. Todos los Estados miembros tienen la obligación legal de pagar la parte que les corresponde del costo de las actividades de mantenimiento de la paz en el marco de una fórmula compleja que ellos mismos establecieron, a pesar de esto, en la actualidad, hay un impago de 2.720 millones de dólares, encabezado por países como Estados Unidos. Cifra que aumenta con el paso de los años.

El coste acumulado desde el año 1948 de las Misiones de Mantenimiento de la Paz asciende a una cifra aproximada de 54.000 millones de dólares. Este gasto, que debería ser mayor según las necesidades de las misiones en la actualidad tal y como están definidas ya que hay demanda de recursos, provoca un incremento de la deuda por la falta de voluntad de países, en su mayoría, miembros del Consejo de Seguridad que por retrasos en los pagos.

Este problema en los recursos financieros ha sido contemplado en el marco de la reforma –desde «Un Programa de Paz» del año 1992– y por el Grupo de Expertos de Operaciones de Mantenimiento de Paz y se ha concluido en todos los casos que responde a la falta de voluntad política de no asumir las cuotas o no destinar mayores recursos financieros a estas operaciones, que resultan altamente costosas y que tienen importantes trabas logísticas y de seguimiento financiero, a pesar de que su sistema de recaudación está perfectamente diseñado.

Conclusiones y tendencias actuales

Tendencias políticas claras desde el año 2006

Se observa el incremento de los problemas políticos a la hora de alcanzar un consenso para llevar a cabo las operaciones de paz. El consentimiento es clave para autorizar el uso o no de la fuerza, a la vez que el número de mandatos aumenta.

La multidimensionalidad de los mandatos ha sido característica en los últimos años, desde la guerra fría el número de actores internacionales ha aumentado.

Se da una mayor dependencia a las llamadas misiones híbridas, vemos el caso hoy en Darfur, Sudán, Unión Africana, OTAN, Unión Europea y ONU, UNAMID con casi 20.000 efectivos uniformados autorizados. Las alianzas parecen ser la solución que en la práctica se da al mantenimiento de la paz, lo que preocupa a la comunidad internacional. El Informe Anual sobre las Operaciones de Paz en el Mundo 2008, al que ya hemos hecho referencia varias veces, habla de tres amplias variantes de alianzas según quién pone el mandato y pone ejemplos:

1. Las operaciones secuenciales: sucesión de plataformas en mantenimiento de paz. OTAN, ONU y Unión Europea en los Balcanes en los años noventa.
2. Las operaciones paralelas: operan en el mismo escenario pero bajo mandos separados. Unión Europea-ONU en República Democrática del Congo.
3. Las operaciones integradas: es un modelo unificado y conjunto. UNAMID en Darfur se considera este tipo de operación.

Decisiones tomadas en el marco de la reforma

En el año 2007 Naciones Unidas continúa la línea tomada desde el año 2000 en el marco de la reforma, encaminada por los sucesivas Secretarías Generales. Se han llevado a cabo importantes mejoras en la administración pero la voluntad de los Estados y los problemas financieros, así como los problemas también encontrados en el desarrollo de las Misiones, dificultan enormemente que podamos hablar del éxito de estas operaciones.

Se ha creado un *sistema de disponibilidad en espera*, para garantizar el rápido despliegue de las operaciones, bajo la necesidad del compromiso de los Estados miembros a mejorar la efectividad que aporta el tiempo en preparar los contingentes y asegurar las reservas en base a compromisos de Estados (81). Este sistema resulta engañoso, ya que el compromiso tomado por los Estados no aparece reflejado a la hora de enviar a los efectivos. Se ha ampliado el DPKO, se han destinado mayores esfuerzos en reuniones y debates en el seno de la Organización, para alcanzar mayor compromiso, también han cooperado con otras organizaciones multilaterales en mandatos de paz, entre otras muchas medidas que recogen éxitos y fracasos en la actualidad, pero que dejan sobre todo a relucir la falta de voluntad política, diálogo y compromiso con los Operaciones de Mantenimiento de la Paz de algunos miembros de Naciones Unidas.

Por tanto, será importante tener en cuenta los problemas-retos que tienen las operaciones de paz multilaterales

La planificación conjunta para una coordinación estratégica de las organizaciones que trabajan en misiones de paz, la transferencia de personal de los Estados a la ONU, el establecimiento de mecanismos de financiación previsibles y un marco político común para la acción. Forman las «4P» –los cuatro problemas clave, extraído del último Informe sobre las Operaciones de Paz– deben ser objetivos prioritarios de resolución para poder hablar de misiones de paz efectivas. En el caso de Naciones Unidas, como hemos visto en esta introducción del trabajo resulta contrastable que estas 4P se suman a los propios retos que tiene como organización internacional en un contexto que ha evolucionado drásticamente desde su creación en el año 1948.

LA EVOLUCIÓN DE LOS VALORES NORMATIVOS DE NACIONES UNIDAS

No es un secreto que las misiones de paz de la ONU han cambiado mucho desde la formación de la ONU en el año 1948. En los 60 años de la existencia de la ONU, vemos con mayor frecuencia intervenciones más complejas, con mandatos más amplios. Obviamente, algo tuvo que cambiar para realizar los cambios profundos de las misiones de paz. Este apartado se dedica a los valores normativos, es decir: las normas. Las normas

(81) Las Misiones de Mantenimiento de la Paz tardaban de tres a seis meses para conseguir un despliegue total. Después de la guerra fría, con la demanda para poder responder más rápidamente a situaciones cada vez más complejas, los Estados miembros y el secretario general han estado tratando de encontrar formas de reducir considerablemente el tiempo de despliegue, en: www.un.org/spanish/peace/dpko/rapid/rapid.html

han evolucionado en tres fases distintas, una para cada «generación» de las misiones de paz. A continuación se describirá qué es una norma y qué papel tienen las normas en la ONU para, después, mostrar los cambios en las mismas en el contexto histórico de las misiones de paz.

Estudiar las normas es enlazar los estudios prácticos con los estudios teóricos. La gran mayoría de la investigación sobre las misiones de paz trata de aspectos concretos, como el mandato, el volumen y la misión de las tropas, etc. Como ha dicho el académico Roland Paris:

«La mayoría de los estudios de las misiones de paz se han enfocado en la intención, conducto, y resultado de las operaciones, mientras prestan relativamente poca atención a las implicaciones amplias de las misiones de paz para nuestro entendimiento de la política internacional» (82).

Es decir, hay poca literatura que relaciona las misiones de paz con la teoría general de las relaciones internacionales.

En la teoría de las relaciones internacionales, una norma es, simplemente lo que los actores creen que deben hacer. Una norma es una creencia en lo que es justo. Son una serie de reglas formales e informales que dicta lo que los actores pueden o no pueden hacer. En los años sesenta y setenta, los académicos trataron de formar un modelo de política internacional basado solamente en cuestiones concretas, como la economía y la ciencia natural. Pero descubrieron que las normas –las cuestiones ideológicas– tienen una gran importancia a la hora de entender cómo los actores internacionales toman sus decisiones (83).

Las normas no sólo tienen un efecto en los actores internacionales, sino también en la ONU. Naciones Unidas, una Organización internacional constituida por la inmensa mayoría de Estados de la comunidad internacional, también siente el efecto de las normas. Simplemente:

«Lo que la ONU es y no es, lo que hace y lo que no hace, está en cierto modo conectado profundamente con las expectativas colectivas y las prescripciones de la comunidad internacional para la ONU» (84).

Los actores dictan lo que la ONU hace, y las normas guían lo que los actores dictan. Esto tiene grandes implicaciones para las misiones de paz, porque:

«Estados miembros (de la ONU) están predispuestos a desarrollar e implementar estrategias que se conforman con las normas de la cultura global, y son adversos a seguir estrategias que se desvían de esas normas. En pocas palabras, la intención y el conducto de las misiones de *peacekeeping* reflejan no sólo los intereses de las partes clave y las lecciones percibidas de las operaciones anteriores, sino también

(82) PARIS, Roland: «Broadening the Study of Peace Operations», *The International Studies Review*, volumen 2, número 3, p. 29, Fall, 2000.

(83) FINNEMORE, Martha and SIKKINK, Kathryn: «International Norm Dynamics and Political Change», *International Organization*, volumen 52, número 4, p. 887, Autumn, 1998.

(84) AKSU, Esref: *The United Nations, Intra-State Peacekeeping and Normative Change*, p. 3, Manchester UP: Manchester, 2003.

las normas predominantes de la cultura global, que legitiman ciertos tipos de políticas de *peacekeeping* y deslegitiman otras» (85).

Según esta cita, se puede observar que las normas de la comunidad internacional tienen un gran efecto en las misiones de paz. La existencia en sí de la ONU se basa en los valores normativos.

Esto se puede ver también desde un punto de vista legal. Para lanzar una misión de paz, han de darse tres requisitos necesarios (86):

1. *Una obligación legal*: para lanzar una misión, debe existir una circunstancia que merezca la atención de la ONU. En la Carta de la ONU, esta obligación está basada en artículo 2.4, que dice: «Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas» (87).
2. *Instituciones para hacer cumplir con las obligaciones*: bajo la autoridad del Capítulo VI y VII de la Carta, el Consejo de Seguridad tiene el poder de investigar conflictos internacionales y tomar la acción apropiada.
3. *Una jerarquía de valores para formar la base de la obligación*: como vamos a ver, hay muchos valores importantes en la Carta de la ONU. Estos valores se utilizan para formar la base filosófica de la obligación de intervenir.

Este modelo muestra la importancia de las normas en la ONU. No importa lo que dice la Carta específicamente; es la interpretación de la Carta la que inspira las acciones de la ONU.

Hay numerosos ejemplos de valores normativos en la Carta. La primera, y probablemente la más importante, es la paz. En el preámbulo de la Carta, dice que la ONU existe para:

«Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra» y para «unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.»

La ONU fue creada después de la Segunda Guerra Mundial con el fin de mantener la paz a cualquier costa. Pero debemos preguntarnos a continuación, ¿en qué consiste una amenaza a la paz? Esta cuestión es la más importante, por lo que observaremos cómo ha evolucionado.

La segunda norma en importancia es la soberanía. La Carta dice:

«La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.»

Estas palabras se basan en la idea de soberanía según el modelo *Westphalian* en que la soberanía de un Estado dentro de su territorio es absoluta. En el importantísimo artículo 2.4 de la Carta, se dice que:

(85) PARIS, Roland: «Peacekeeping and the Constraints of Global Culture», *European Journal of International Relations*, volumen 9, número 3, pp. 442-443, 2003.

(86) AREND, Anthony and BECK, Robert: *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm*, pp. 177-178, Routledge, Londres, 1993.

(87) Carta de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap2>

«Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política.»

Esto es, esencialmente, una afirmación de la importancia de la soberanía. Puesto que la soberanía es tan importante, también existe en la Carta el principio de no-intervención. La Carta dice que:

«Ninguna disposición de esta Carta autorizará a Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.»

Según este principio –y el de la soberanía– los Estados tienen control completo dentro de su territorio, y la ONU tiene explícitamente prohibido entrar en la política doméstica. Esta norma es otra que evoluciona notablemente en la historia de la ONU.

Estos tres valores son los más importantes que se pueden encontrar en la Carta. Pero como se han expuesto antes, es la interpretación de la Carta guiada por las normas lo que verdaderamente importa, y no sólo la palabra escrita. Ahora, observaremos la historia de las misiones de paz, para ver cómo las normas han cambiado. Para hacer esto, es necesario mirar al contexto histórico, y cómo afectó esto a las normas. Se comentarán después ciertas misiones de la época que tratamos, para mostrar estas normas en acción. Con esta información, podemos pintar con claridad un cuadro sobre la evolución de las normas de la ONU.

La primera generación de las misiones de paz tomó plaza entre los años 1948 y 1960. En estos años, había muy pocas misiones de paz. Las misiones de paz que ocurrieron fueron constituidas por pocas tropas y con mandatos muy específicos. De hecho, en esta época sólo se habían dado cuatro años desde que el *peacekeeping* como conocemos actualmente naciera. Para entender esto, vamos a ver el contexto histórico y los valores que lo acompañaban en esa época.

Estos años son los años nacientes de la ONU. El mundo acaba de luchar dos guerras mundiales. Europa está destruida por completo, y los otros países del mundo están sintiendo los efectos de manera económica. Entonces, la comunidad global sólo quería la paz, y el mantenimiento de la paz a cualquier costa. Debía ser una época de luto y reconstrucción. Los valores de esta época son los valores de la Carta. Esto no es muy sorprendente, porque los valores no tuvieron tiempo para desarrollarse. Estos valores son la primacía de la paz, la soberanía total de los Estados dentro de su territorio, y la no-intervención.

La primera misión de paz, y un estudio magnífico para los valores de las misiones de primera generación, ocurrió en la crisis de Suez en el año 1956. Esta crisis empezó cuando el presidente de Egipto, Gamal Abdul Nasser, decidió nacionalizar el canal de Suez. Esto causó mucha rabia por la parte de Francia y el Reino Unido. En octubre de 1956, tropas de Francia, el Reino Unido, e Israel invadieron el país. En noviembre, la ONU desplegó la UNEF (*United Nations Emergency Force*, en inglés), o Fuerza de Emergencia de la ONU. Éste fue el primer recurso a los *casco azul* (88). En esta Misión, las tropas sólo podían

(88) En: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1backgr2.html

supervisar; nada más. Su Mandato fue para supervisar la retirada de tropas de los países que habían invadido, y vigilar la frontera entre Israel y Egipto (89).

Los valores normativos de esa época son muy evidentes al examinar esta misión. Primero, esta misión fue nada más que una cuestión de soberanía. Se dice que:

«Para Nasser, la cuestión fue el derecho de Egipto para ejercer su derecho a soberanía completa y el control de su territorio, incluyendo el canal de Suez y sus operaciones [...] fue recibido por muchos egipcios como símbolo de la reclamación de la soberanía después de siglos de ocupación» (90).

Que la ONU pasara a la acción en este caso reafirma la norma de la soberanía total. Otra cosa que reafirma esta norma es que la ONU usó la autoridad de Capítulo VI, y no Capítulo VII. Esto significa dos cosas: que la ONU sólo podía desplegar tropas con el consenso de Egipto; y si Egipto pidiera retirar las tropas, tendrían que cumplir (91). También, el principio de no-intervención es obvio en este caso, porque la misión fue lanzada con el consenso del Gobierno involucrado, y sólo trató de supervisar las ocurrencias. No entró en ningún asunto doméstico.

La misión en Suez puso en marcha nuevas ideas sobre los valores de la Carta. Nuevas concepciones del significado de soberanía empezaron a desarrollarse. Esto fue causado por el movimiento de descolonización. En estos años, los poderes coloniales empezaron a liberar sus colonias. En el año 1955, había 76 miembros de la ONU, sólo cuatro representando el continente de África; en el año 1965, había 114 miembros, incluyendo 35 de África (92). El movimiento hacia la descolonización fomentó nuevas ideas sobre la definición en sí de la soberanía.

En el año 1960, la ONU de repente cambió su postura sobre la soberanía. Ya no es suficiente que un Estado tenga control de su territorio, una idea que se llama soberanía jurídica; ahora, los Estados también necesitan una cierta medida de legitimidad, una idea que se llama soberanía empírica (93). Este cambio de valores se ve muy claramente en la resolución 1514 (XV) de diciembre del año 1960; la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Este Documento está lleno de lenguaje normativo, exponiendo cuestiones como:

«La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras, que constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales» y que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación» (94).

(89) En: http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1mandate.html

(90) BARNETT, Michael: «The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty», *Global Governance*, volumen 1, p. 87, 1995.

(91) PARIS, Roland: 2003, p. 449.

(92) EMERSON, Rupert: «Colonialism, Political Development, and the UN», *International Organization*, volumen 19, número 3, pp. 484-485, Summer 1965.

(93) BARNETT, Michael: p. 84

(94) Resolución 1514 (XV), en: http://www.unhcr.ch/spanish/html/menu3/b/c_coloni_sp.htm

Ahora, podemos ver que la autodeterminación viene con esta idea nueva de la soberanía, y la misión principal de esta época fue defender esta soberanía.

Con un cambio de valores tan fuerte como éste, sería normal esperar la materialización de muchas más misiones de paz. Mientras había más misiones en esa época que en la anterior, todavía muchos conflictos quedaban necesitados de misiones de paz. Esto fue porque el mundo estaba envuelto en la guerra fría. El conflicto entre los dos superpoderes, y el conflicto ideológico que vino consigo, evitó una acción extensa por parte de la ONU. Los dos países, miembros del Consejo de Seguridad, simplemente no tuvieron la voluntad para lanzar misiones de larga duración. Entonces, la ONU continuó con la idea de intervención limitada. Desde cierto punto de vista, la idea de soberanía completa está en conflicto con la idea de intervención total. La ONU continuó con misiones breves, desempeñando el papel de supervisor sólo con el consenso de las partes involucradas (95).

La misión que muestra los valores de la época fue la ONUC, la Misión de Paz en el Congo. El Congo fue una colonia de Bélgica desde los finales del siglo XIV. El 30 de junio de 1960, Bélgica liberó el Congo. Pero casi inmediatamente, los ataques contra ciudadanos belgas y el desorden general estallaron en el Congo. Bélgica desplegó tropas para mantener el orden y proteger a sus ciudadanos. En menos de 48 horas, la ONU desplegó tropas también, para ayudar con el mantenimiento de la independencia política del Congo y proveer asistencia técnica (96). La situación se hizo más compleja cuando la provincia de Katanga intentó separarse del Congo. Entonces, las resoluciones 161 y 169 autorizaron a las tropas a «prevenir la guerra civil a toda costa» (97) y «contener todo el personal militar extranjero» (98).

Sin entrar en detalles específicos de la misión, el hecho de que ésta existiera puede mostrar el cambio de los valores. Esta misión empezó cuando el Congo pidió el auxilio de la ONU, probando la norma del consenso. Las tropas sólo podían utilizar la fuerza en autodefensa, y probando la norma de intervención limitada. Aunque la misión tuvo elementos de intervención en conflicto interno, la gran parte de la misión fue para mantener la integridad territorial del Congo, y resistir la influencia de extranjeros. Esto reafirma la norma de la soberanía explicado anteriormente.

Después de la época de la descolonización, la ONU hizo poco por muchos años. Entre los años 1967 y 1988, sólo había una misión que trató el conflicto intraestatal: la Misión en Líbano. En estos 21 años, la guerra fría previno la evolución de valores normativas, y la ONU siguió preocupándose con cuestiones de soberanía e integridad territorial.

Es cuando la guerra fría termina en 1988 cuando los valores cambian otra vez. La caída de la Unión Soviética tuvo muchas implicaciones para la comunidad internacional. Primero, sin el conflicto de los dos superpoderes en el Consejo de Seguridad, la ONU pudo tomar acción en muchos más casos. Segundo, los países satélites de la Unión Soviética

(95) Aksu, Esref: p. 83

(96) En: <http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/onuc.htm>

(97) Naciones Unidas resolución 161, en: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0171/68/IMG/NR017168.pdf?OpenElement>

(98) Naciones Unidas resolución 169, en: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0171/76/IMG/NR017176.pdf?OpenElement>

formaron sus propios países, y con esto llegaron muchas cuestiones de Estado. Tercero, esta época se caracterizó por una explosión de los conflictos intraestatales: guerras civiles, conflictos étnicos y «Estados fallidos».

La victoria de la democracia contra el comunismo también fue una validación de los valores occidentales. La ONU sigue este cambio, y conlleva un cambio radical a sus valores. A principios de los años noventa, el discurso de la ONU de repente cambia, poniendo énfasis en el desarrollo, los derechos humanos y la democracia. Hay un montón de evidencias para probar este cambio. Todos conocen *Una Agenda para la Paz* de Boutros-Ghali, antiguo secretario general de la ONU, como ya hemos comentado en otros apartados. Pero menos conocido es *Una Agenda para la Democratización*, publicado en el año 1995. En este Documento, Boutros-Ghali dice que:

«La democracia es reconocida cada vez más como una respuesta a los diversos problemas humanos y como una parte esencial de la protección de los derechos humanos» (99).

Esto representa un cambio fundamental de la manera de pensar en las misiones de paz. Estas ideas de democracia y desarrollo son resultados de un nuevo entendimiento de la soberanía y las causas del orden internacional. En los años sesenta, la ONU empezó a pensar en la soberanía empírica; en los años noventa, esta idea se vuelve clave. Esto es porque las autoridades se dieron cuenta de que lo que pasa dentro de un país afecta otros países. Un buen ejemplo de esto ocurrió en el año 1994, cuando refugiados del genocidio en Ruanda provocaron la desestabilización en los países vecinos. Otro ejemplo pasó en Liberia, cuando oponentes del Estado formaron bases militares en otros países y, de este modo, una amenaza al orden regional (100). Al mismo tiempo, la ONU se da cuenta de la relación entre los gobiernos y cosas como derechos humanos. En el año 1997, Kofi Annan dice:

«Sin gobiernos buenos –sin el imperio de la ley, administración previsible, poder legítimo, y regulación responsable– ninguna cantidad de fondos o caridad nos traerá al paso hacia la prosperidad» (101).

Ahora, los derechos humanos valen tanto como la integridad territorial. Para esta generación de misiones de paz, no hace falta comentar misiones específicas.; las misiones son numerosas y diversas. Había misiones en Somalia, Ruanda, Yugoslavia, Kosovo, Liberia, Haití, etc. La lista es muy larga. Lo importante es cómo las misiones cambiaron. Con el nuevo enfoque en la legitimidad y los derechos humanos, la ONU empezó a intervenir en asuntos domésticos, siendo el caso más claro el de Somalia. El énfasis cambió de nuevo, de *peacekeeping* hacia *peace-enforcement* y *peacebuilding*. La ONU no sólo tuvo el papel de supervisor; tuvo la carga de acabar con guerras civiles y construir Estados nuevos, Estados legítimos que respetarían los derechos humanos. La norma de intervención limitada fue reemplazada por intervención total y de larga duración.

(99) Boutros Boutros-Ghali: *An Agenda for Democratization*, Nueva York, United Nations, 1996.

(100) BARNETT, Michael.

(101) UN Press Release «Good Governance Essential to Development, Prosperity, Peace», en: *SG/SM/6291 DEV/2166*, 28 de julio de 1997.

Así es la historia de la evolución de los valores normativos de la ONU. Ésta empezó con fines muy específicos y con normas que reflejaron estos fines, como la soberanía jurídica y el mantenimiento de la paz. En los años sesenta, los valores cambiaron, de soberanía jurídica a una definición de soberanía más amplia. Hoy en día, la ONU se preocupa con una multitud de cuestiones, reflejando valores de soberanía empírica y intervención total. Para resumir las tendencias generales, en cada época los valores cambiaron para encargar a la ONU más responsabilidades. Había ampliaciones del conocimiento de normas supuestamente básicas, como la definición de la soberanía y el entendimiento de las causas de la paz internacional. Sólo el tiempo puede mostrar cómo los valores de la ONU van a evolucionar en el futuro.

CONCLUSIONES GENERALES

Existen diferentes conceptos en el ámbito de las misiones de paz (*diplomacia preventiva*, *peacekeeping*, *peacemaking*, *peacebuilding* y *peace-enforcement*) que están definidos por el antiguo secretario general de la ONU Boutros-Ghali en «Un Programa de Paz» de 1992. Se puede distinguir las diferentes misiones de paz a través de su base legal en la Carta de Naciones Unidas (los Capítulos VI y VII) y su inserción en las distintas fases del conflicto. Los conceptos de misiones de paz han evolucionado y se ha producido un cambio fundamental después de la guerra fría. Las misiones de paz se han convertido en un instrumento para asumir la responsabilidad que tienen Naciones Unidas y la sociedad internacional de velar para la paz y la seguridad en el mundo.

A su vez, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas desde el fin de la guerra fría han tenido que ir adaptándose al contexto internacional y los nuevos problemas que afectan a la seguridad global. Los fracasos en los años noventa parecen haber esclarecido esta necesidad de replanteamiento. En el marco de la reforma se han desarrollado una serie de soluciones que han reforzado algunos aspectos en las misiones de paz, pero los intereses estatales se imponen y repercute en la falta de consenso dificultando el establecimiento de las intervenciones de mantenimiento de la paz, su financiación y el despliegue de efectivos. Además a esto, hay que añadir la importancia que tiene el cambio en las características del conflicto. Los conflictos son cada vez más intraestatales y las medidas impuestas para mantener la seguridad en el terreno de la misión no resultan 100% eficaces.

Por último, cabe decir que los valores normativos de la ONU se han desarrollado mucho. Dado que las ideas sobre la soberanía, la paz, y la no-intervención van cambiando tras el tiempo, estos valores han afectado y afectan a las misiones de paz profundamente, y sólo el tiempo puede mostrar cómo volverán a evolucionar.