



Universidad Nacional Autónoma de México

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales
Maestría en Estudios en Relaciones Internacionales

**“LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE
LA ONU: DEL MANTENIMIENTO A LA CONSTRUCCIÓN DE LA
PAZ”**

T E S I S
Que para obtener el grado de
Maestra en Estudios en
Relaciones Internacionales
P R E S E N T A
Lic. Daniela López Rubí



Tutor: Dra. Ariadna Estévez López

Ciudad Universitaria, Mayo de 2010.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos:

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por los recursos otorgados para la elaboración de esta investigación.

A la Universidad Nacional Autónoma de México por abrirme nuevamente las puertas para la realización de estudios de posgrado.

A la Dra. Ariadna Estévez por la asesoría y dirección para el desarrollo de esta investigación.

Al jurado, compuesto por la Dra. Marie Odette Colin, el Dr. Edmundo Hernández-Vela, el Dr. José Antonio Murguía y el Dr. Carlos Uscanga, por los comentarios y sugerencias que enriquecieron el presente trabajo.

Para quienes siempre me acompañan.

ÍNDICE

Introducción	1
1. La Organización de las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz	9
1.1. Estructura de la ONU	13
1.1.1. Asamblea General	14
1.1.2. Consejo de Seguridad (CS)	16
1.1.3. Consejo Económico y Social (CES)	18
1.1.4. Consejo de Administración Fiduciaria (CAF).....	19
1.1.5. Corte Internacional de Justicia (CIJ)	20
1.1.6. La Secretaría	21
1.1.6.1. El Secretario General.....	22
1.1.6.2. El Vicesecretario General	29
1.2. Mantenimiento de la paz en el marco de la ONU	29
1.2.1. Órganos de las Naciones Unidas que participan en el mantenimiento de la paz	33
1.2.2. Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz	36
1.2.3. Comisión para la Consolidación de la Paz	37
1.3. Presupuesto de la ONU	40
1.4. La Reforma	42
1.4.1. Un Programa de Paz, Boutros Boutros-Ghali	44
1.4.2. Kofi Annan y la Renovación de las Naciones Unidas.....	45
1.4.3. Principales propuestas de Reforma del Consejo de Seguridad.....	48
2. Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas	52
2.1. ¿Fundamento jurídico?	56
2.2. Características y evolución del concepto	58
2.3. Financiamiento y costos	61
2.4. Principios y directrices	63
2.5. Misiones Políticas y de Construcción/Consolidación de la Paz.....	67
2.6. Breve historia de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz	68
2.7. Distribución por regiones	82
2.8. Las OMP y el Derecho Internacional Humanitario	84
2.8.1. Aplicación del Derecho Internacional Humanitario a las OMP	87
2.8.2. Intervención Humanitaria	88
2.8.3. Responsabilidad de proteger	96
3. Funcionamiento y evolución de las OMP: un balance	100
3.1. Las cinco categorías del mantenimiento de la paz	100
3.1.1. Mantenimiento de la paz tradicional	101
3.1.2. Administración de la transición	104

3.1.3. Operaciones más amplias	108
3.1.4. Aplicación de la paz.....	115
3.1.5. Operaciones de apoyo a la paz.....	127
3.2. El Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (Informe Brahimi)	129
3.3. Las inesperadas consecuencias humanitarias	132
3.4. Desafíos para la futuras operaciones.....	134
Consideraciones finales	139
Anexos	146
1. Incremento de Miembros de las Naciones Unidas	147
2. Sistema de las Naciones Unidas	150
3. Capítulos VI y VII de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas	151
4. Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Resumen Ejecutivo.....	155
5. Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Resumen de las recomendaciones.....	162
Referencias	169

INTRODUCCIÓN

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) se creó con la finalidad de participar activamente en la lucha por la paz y seguridad internacionales. A lo largo de su existencia, ha procurado desempeñar un papel eficaz como mediador en zonas de conflicto, entre otras acciones, a través de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP).

En este sentido, las acciones de la ONU han estado enfocadas en dos aspectos principales: la diplomacia preventiva y el establecimiento y consolidación de la paz. En el primer caso, los miembros de la ONU buscan establecer canales diplomáticos entre las partes en conflicto, con el fin de prevenir el sufrimiento humano y como alternativa a costosas operaciones político-militares para solucionar conflictos que ya han estallado, “ésta diplomacia suele estar acompañada de otras acciones preventivas, como son el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva y las actividades preventivas para la consolidación de la paz” (ONU, 2007a).

En lo referente al establecimiento y consolidación de la paz, se enmarcan los esfuerzos de la ONU para persuadir a las partes en conflicto a cesar sus hostilidades y a buscar el establecimiento de arreglos pacíficos de sus controversias; así como las labores de mantenimiento de la paz después de un conflicto. En ambos casos, dicha participación se ve limitada, pues las Naciones Unidas sólo pueden actuar si las partes en conflicto así lo deciden.

Mediante las OMP, el personal de paz de las ONU busca garantizar el alto al fuego, apoyar la asistencia humanitaria y conservar un ambiente que conlleve a la solución de los conflictos donde actúan. Desde su creación, la ONU ha establecido 63 OMP, de las cuales 18 aún siguen vigentes, localizándose la mayoría de ellas en el continente Africano (ONU, 2008f).

Los motivos de creación de las OMP son variados y contemplan desde la supervisión de la aplicación de los acuerdos de cese al fuego hasta la supervisión de elecciones y construcción de instituciones gubernamentales.

En este sentido, resulta importante el estudio del papel desempeñado por la ONU en zonas de conflicto a través de las OMP por dos aspectos principales: en primer lugar, porque la ONU es la organización internacional más grande e incluyente, donde se busca enfrentar los problemas de la sociedad internacional en conjunto; en segundo lugar, porque debe valorarse el funcionamiento de las OMP cómo instrumentos útiles a las funciones de la ONU, con la característica de que no pueden funcionar si los miembros de la Organización no las apoyan.

Cabe destacar que la mayoría de las ocasiones, el trabajo desempeñado por la ONU viene acompañado del trabajo que desempeñan las Organizaciones No Gubernamentales (ONG); sin embargo, con la finalidad de precisar el objeto de estudio de la presente investigación, sólo se abarcará la participación de la ONU.

Aunado a esto, debe considerarse que la Carta de las Naciones Unidas, además de ser el instrumento constitutivo de la ONU, define los márgenes de acción de sus Organismos, lo que en ocasiones puede provocar que resulte limitada, incluso insuficiente su participación; aunque por otro lado, esto también puede permitir que se haga una interpretación ambigua de sus preceptos.

Para ilustrar el funcionamiento de las OMP, se considerará la evolución que éstas han tenido a través del tiempo y la manera en que sus mandatos se han hecho más complejos conforme han cambiado las características de los conflictos. Considerando algunos ejemplos que ilustren la evolución de las OMP.

Dado lo anterior, el objetivo principal de la presente investigación será evaluar la participación de la ONU a través de las OMP, considerando los resultados que se han tenido de acuerdo con la evolución de los mandatos.

Como objetivos particulares se considera explicar el marco institucional del mantenimiento de la paz dentro de la ONU; conocer la evolución del instrumento denominado OMP; relacionar la noción de mantenimiento de la paz con el derecho internacional humanitario; y valorar el funcionamiento y resultados de las acciones de la ONU a través de las OMP.

Conocer el funcionamiento de las OMP es importante porque en la actualidad existen conflictos nacionales o regionales que por sus características, de no atenderse oportunamente, podrían poner en peligro la paz y seguridad internacionales. Las relaciones internacionales presentes demandan una mayor participación de la sociedad internacional ante estas situaciones. De igual manera, esto permite conocer uno de los muchos aspectos de la acción de la ONU.

En este sentido, la aportación académica que tiene el estudio de las OMP queda englobada en el conocimiento de su funcionamiento y de su utilidad como instrumento para la solución y superación de los conflictos, en el contexto de la importancia que adquieren los organismos internacionales en estos casos. Es decir, por qué es importante que exista una organización como la ONU.

Aunado a esto, la importancia social que adquiere este estudio resalta la necesidad de incrementar la confianza en las propuestas de solución pacífica presentadas por los organismos internacionales, finalmente fueron creados por la suma de voluntades estatales. Asimismo, debe conocerse que los lugares donde se han establecido OMP comparten la característica de no contar con los elementos estatales suficientes para hacer frente a sus propias crisis y conflictos.

Cabe señalar que en cuanto a investigaciones académicas se refiere, las OMP no son un tema recurrente, aunque recientes, son muy pocos los trabajos que abordan esta temática, lo que deja de manifiesto la necesidad de abordar este tema en una investigación de posgrado.

La investigación se desarrollará partiendo de la hipótesis de que la participación de la ONU en zonas de conflicto a través de las OMP es insuficiente y no es determinante para la solución de los conflictos, pues deben establecerse con el consentimiento de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y esto pudiera prestarse a dar atención sólo a aquellos conflictos en cuyos intereses se encuentren en juego. Por parte de los actores en conflicto, la aceptación de las OMP puede ser con motivos ajenos a la solución del conflicto y ser utilizadas como instrumento de negociación, en beneficio propio. Considerando que

conforme se han hecho más complejos los mandatos de las OMP se ha hecho más difícil que los completen de manera exitosa.

Asimismo, se pretenderá responder los siguientes cuestionamientos: ¿Bajo qué elementos se sustenta la participación de la ONU a través de OMP?, ¿Qué son y cómo funcionan las OMP?, ¿Cuál es su ámbito de acción?, ¿De qué manera se puede calificar la participación de la ONU en estos casos?, ¿Cuál es el balance de la participación de las OMP en zonas de conflicto?, ¿Cuáles son las carencias de la ONU en estos casos?, ¿Cuáles son las acciones que ha tomado la ONU para el fortalecimiento de sus OMP?

La investigación se realizará considerando a la ONU como el organismo internacional encargado de hacer frente a los conflictos que se presentan en la actualidad, específicamente el desarrollo de las OMP y su evolución en el tiempo. En este contexto, el periodo de la segunda posguerra se vio marcado por la creación de organizaciones internacionales que llegaron a consolidarse como actores esenciales de las relaciones internacionales, ejemplo fundamental de este hecho es la creación misma de la ONU. Esto trajo como consecuencia la ampliación del campo de estudio de las mismas; dado que resultaba de gran importancia hablar de nuevos actores y nuevos temas dentro de la agenda internacional. Un momento importante para la consideración de los grandes cambios dados en las relaciones internacionales puede ubicarse con *Un Programa de Paz*, presentado por el entonces Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, a la Asamblea General de la ONU en 1992.

Con el establecimiento de esta “Nueva Agenda” se le dio importancia no sólo a la participación de las organizaciones internacionales como actores, sino también a temas como la búsqueda de la paz y la seguridad. Asimismo, resurgieron preocupaciones de la comunidad internacional, centradas principalmente en el establecimiento de la paz en zonas de conflicto que pudieran desembocar en conflictos internacionales.

En este sentido, al seno de la ONU se delinearon las “nuevas” amenazas a la paz y seguridad internacionales, en las que se engloban: el hambre, la pobreza, los conflictos

étnicos, el genocidio, el terrorismo, entre otras. Situaciones en muchos casos mundializadas¹ que requieren la atención de la comunidad internacional en conjunto.

Para estudiar y analizar la participación de la ONU en zonas de conflicto, es importante considerar a los actores internacionales, como la misma ONU y su relación con los actores Estatales, tales como los gobiernos de los países en donde están establecidas las misiones, e incluso los representantes de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, pues en gran medida son ellos quienes deciden si debe establecerse una OMP o no; así como los países que participan en la conformación y establecimiento de las mismas.

Asimismo, se partirá del enfoque constructivista de las relaciones internacionales; dicho enfoque se centra en los hechos sociales y nos dice que el estudio de las relaciones internacionales consiste en una perspectiva sociológica de la política mundial, que pone énfasis en el contexto social, así como la naturaleza constitutiva de las reglas y las normas.

En este sentido, los constructivistas argumentan que las identidades de los estados son construidas a través de normas, que en su momento definen sus intereses particulares. Para ellos las normas son totalmente autónomas y pueden formar los intereses e identidades de los actores de poder (Hobson, 2002).

El supuesto principal del constructivismo es que el entendimiento del mundo, así como las herramientas intelectuales utilizadas para ver el mundo no son derivadas objetivamente, por el contrario, son resultado de conceptos construidos socialmente. Desde el punto de vista de Alexander Wendt (1997), también los actores son construcciones sociales, principalmente con base en su interés nacional, que, al mismo tiempo, nace de las necesidades de seguridad y supervivencia. Afirma que las estructuras clave en el sistema de Estados son intersubjetivas más que materiales y que las identidades y los intereses estatales son construidos por las mismas estructuras, más que determinadas exógenamente al sistema por la naturaleza humana o la política interna. Destaca también el postulado de Nicholas Onuf (1998), quien dice: las estructuras y los agentes co-constituyen, en los sentidos

¹ La mundialización es un “proceso permanente, continuo y complejo, inherente a la humanidad y por tanto característico de su evolución y desarrollo, de extensión y generalización creciente y progresiva a todo el mundo de fenómenos y sucesos de naturaleza eminentemente humana de muy diversa índole conforme van surgiendo de alguna parte del planeta” Hernández-Vela Salgado Edmundo, Diccionario de Política Internacional, Porrúa, México, 6ª edición, 2002, Pág. 675.

donde las estructuras dan forma a los intereses de los actores y por lo tanto no son objetos que existen independientes de los actores. Asimismo, para el constructivismo, “una institución es un conjunto o estructura de identidades e intereses relativamente estables. Estas estructuras suelen ser codificadas en reglas y normas formales” (Wendt, 1992: 133).

En decir, la ONU será la estructura que dependerá de los Estados, principalmente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad junto con los gobiernos en conflicto por los cuales se plantee el establecimiento de una OMP. En otras palabras, debemos entender a la sociedad internacional como una estructura en la que se relacionan los agentes. En este caso, los Estados construyen un horizonte normativo a través de la ONU, que a la vez los constituye.

La base del enfoque constructivista es la estructuración de la sociedad. Las estructuras son las que establecen patrones de interacción que cambian según lo haga la propia estructura. Las estructuras, a su vez, son reglas y recursos que se encuentran en el interior de los sistemas sociales que salen de ellos en su existencia social diaria. Proveen el marco en el que los agentes -actores- responden y se relacionan entre ellos. Dentro de esas estructuras, los sistemas son grupos de agentes que interactúan entre sí.

Las interacciones entre los agentes forman la estructura, que a la vez tiene un impacto en las interacciones. Las estructuras sociales nacen, o son construidas, como resultado de los patrones de interacción al igual que las estructuras sociales tienen implicaciones para los mismos patrones de interacción. La forma en que las estructuras son creadas y quién las crea es fundamental para la teoría constructivista (Dougherty y Pfaltzgraff, 2001).

Asimismo, se considerará el proceso de transformación de las estructuras a través del “nuevo pensamiento” (Wendt, 1992). Este proceso de transformación es desarrollado en cuatro etapas: la primera, es la ruptura del consenso en torno a los compromisos identitarios, que lleva al desarrollo de la siguiente etapa; en la segunda etapa, la ruptura de los consensos genera cuestionamientos críticos sobre las viejas ideas y por ende, de las estructuras que estas ideas han sostenido; la tercera etapa, que lleva al cambio de identidades e intereses de quienes contribuyen a mantener los sistemas de interacción; para concluir en el cambio de

prácticas individuales que motiven el cambio en las interacciones con los demás agentes y, por tanto, cambios en la estructura.

Giddens, desde una perspectiva sociológica, propone una sociedad en la que los sistemas sociales se componen de las acciones y las relaciones humanas, lo que a éstas les da su modelo es la repetición en tiempo y espacio. Desde esta perspectiva, debe entenderse a las sociedades humanas como edificaciones que son reconstruidas desde sus cimientos en cada momento; donde las acciones de cada individuo son influidas por las características estructurales de las sociedades en que se desarrollan, es decir, los individuos recrean esas características estructurales en sus acciones (Griffiths, 1999).

Por su parte, Hobson (2002) nos habla de tres variantes del constructivismo en las Relaciones Internacionales: el social-céntrico, el estado-céntrico y el radical o posmodernismo. Se tomará como referencia el primero de ellos, que afirma que las organizaciones internacionales son agentes activos que guían a los Estados para poner en marcha políticas que son congruentes con ciertas normas internacionales de comportamiento; y tal comportamiento puede incluso caer en el aumento del poder de un agente en particular, o ir en contra de intereses de poder de los agentes.

Por lo tanto, las organizaciones internacionales o los actores no gubernamentales son agentes de la sociedad internacional y transmiten normas internacionales a lo más profundo de la estructura. En el proceso, éstas enseñan a los Estados cuáles son sus intereses; sin embargo, éstos agentes tienen una autonomía relativa desde la estructura y canales de normas en direcciones específicas, congruentes con su propia organización interna.

En este sentido, se considerará a la ONU como una construcción social en torno a la cual se establecerán las normas para las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, que a su vez reconstruyen a la ONU en nuevas operaciones.

Dado lo anterior, considerando los supuestos teóricos del enfoque constructivista, podemos hacer las siguientes afirmaciones:

1. La construcción de la ONU respondió al consenso establecido en la Conferencia de San Francisco, en 1945, sobre las nuevas reglas que regirían la estructura

internacional, es decir, a partir del nacimiento de la ONU los Estados miembros contarían con un marco normativo de conducta en el que se enfatizaría la protección a la paz y seguridad internacionales.

2. Dentro de este esquema, los agentes internacionales dotaron a la Organización de los instrumentos básicos para la elaboración de reglas y normas destinadas al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como la solución de los problemas que enfrentara la sociedad internacional.
3. Con la finalidad de responder a las amenazas a la paz y seguridad internacionales, la ONU creó las OMP, fundamentadas en sus propósitos y principios, así como las atribuciones otorgadas al Consejo de Seguridad, construyendo así nuevas reglas para el cumplimiento de los objetivos con los que fue creada.
4. Las experiencias, tanto positivas como negativas, obtenidas con el despliegue de OMP a lo largo de la existencia de la ONU han permitido reconstruir las características de sus mandatos, construyendo nuevas formas en las que se responde a las amenazas a la paz y seguridad internacionales.
5. En todo este proceso ha sido significativa la posición de los agentes internacionales, en particular aquéllos que han participado en la determinación de establecer o no una OMP; es decir, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

Con esto, la investigación estará dividida en tres apartados: en el primero se abordará el entramado institucional de la ONU, el funcionamiento de sus órganos principales y también se dará un vistazo a las necesidades del proceso de reforma, asimismo se considerará el mantenimiento de la paz y los órganos que participan en esta tarea. En el segundo apartado se hará una revisión de las OMP, el concepto mismo características, evolución y la relación entre las OMP y el Derecho Internacional Humanitario. En el tercer y último apartado, se hará una valoración del funcionamiento de las OMP, considerando la evolución de sus mandatos y algunos de los retos que deben afrontar en la actualidad.

LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) nació como respuesta a la necesidad de la comunidad internacional de evitar una tercera guerra mundial. Contando con el antecedente de la Sociedad de Naciones², se buscó la creación de un organismo más fuerte y con la capacidad de mantener la paz y seguridad internacionales.

Si bien el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales era evidentemente una prioridad obvia para los fundadores de la ONU, ya existía en ese tiempo una sensación de que la paz, la seguridad, los derechos humanos, la justicia, el derecho y el desarrollo socio-económico eran indivisibles y no podrían asegurarse sin la aplicación de un marco de seguridad integral. En cierto sentido, este marco conceptual, combinado con la noción de que la seguridad del Estado y la seguridad humana deberían ser promovidas de manera simultánea, encontró que la mejor manera de obtenerlos sería si los Estados trabajaban conjuntamente, en el plano multilateral (Knight, 2005: 38).

Cuando los fundadores de la ONU propusieron la aplicación de un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hicieron conforme al esquema militar tradicional, a saber, “un sistema en el que los Estados se comprometieran a considerar cualquier agresión contra uno de ellos como una agresión contra todos y, por tanto, a reaccionar colectivamente” (Valdés Ugalde y Cascante, 2007).

² El Pacto de la Sociedad de Naciones fue adoptado el 28 de abril de 1919. Paul Kennedy considera que el Pacto representa “un tratado cuyas cláusulas establecían un conjunto de reglas y procedimientos que los miembros de la Sociedad se comprometían a respetar para la resolución pacífica de todas las disputas futuras. Todas las naciones soberanas, grandes o pequeñas, podían solicitar su ingreso en ella y participar en las deliberaciones y decisiones de este nuevo organismo” Kennedy Paul, El parlamento de la humanidad: la historia de las Naciones Unidas, Debate, México, 2008, Pág. 35. A pesar de sus carencias, contribuyó a la solución de algunos problemas, aunque en algunos casos sólo moderó posiciones. El 31 de julio de 1947 dejó de existir formalmente y todos sus bienes fueron transferidos a la ONU. Una de las causas de su fracaso fue la negativa de las grandes potencias a aplicar medidas coercitivas. Seara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 2000. Países clave como Estados Unidos no ratificaron su membresía a la institución, lo cual debilitó aun más su legitimidad y eficacia.

El convenio de seguridad colectiva fue visto como parte de un acuerdo global más completo en el que las garantías de seguridad colectiva estaban ligadas a una serie de instituciones internacionales destinadas a promover y fomentar las condiciones económicas y sociales necesarias en las que prevaleciera la paz (Weiss et al., 2007).

Los representantes de 50 países se reunieron en San Francisco, en 1945, en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional, con la finalidad de elaborar la Carta de la Organización. La entrada en vigor de la Carta es también “la culminación de un proceso de negociación internacional” (Peña Guerrero, 1986), el cual comprende las siguientes etapas:

1. La Declaración de las Naciones Unidas del 1º de enero de 1942, suscrita por 26 Estados Aliados, donde se constituía una coalición sobre la base de los principios enunciados en la Carta del Atlántico del 14 de agosto de 1941.
2. La Declaración de Moscú del 19 al 30 de octubre de 1943, suscrita por Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y China, donde se establecía la necesidad de crear una organización internacional que tuviera como base el principio de la igualdad soberana de los Estados amantes de la paz.
3. El Proyecto de Dumbarton Oaks, elaborado entre el 21 de agosto y el 28 de septiembre de 1944, considerado como el documento base de la Carta de la ONU, pues contiene los lineamientos generales de la organización.
4. Las Conversaciones de Yalta, llevadas a cabo del 3 al 11 de febrero de 1945, entre Estados Unidos, Gran Bretaña, y la URSS, donde se abordaron principalmente las cuestiones relativas al Consejo de Seguridad.
5. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la organización internacional, en San Francisco del 26 de abril al 25 de junio de 1945, que tuvo como resultado la firma de la Carta.

Así, la Carta fue firmada el 26 de junio de 1945, por los 50 países representados en la Conferencia más Polonia, que no tuvo representación pero firmó la Carta poco más tarde; con lo que se convirtió en el miembro número 51, considerándosele como miembro original (ver anexo 1). Oficialmente, la ONU inició su existencia el día 24 de octubre de 1945, cuando

la Carta fue ratificada por China, Francia, Estados Unidos, el Reino Unido y la Unión Soviética, así como la mayoría de los signatarios.

La Carta, además de ser el documento constitutivo de la Organización, determina los derechos y obligaciones de los Estados miembros, así como reglas y normas de conducta; del mismo modo establece sus órganos y el funcionamiento de éstos.

La ONU fue creada con el propósito esencial de mantener la paz y la seguridad internacionales, sin embargo no es el único fin de la Organización; la Carta también establece: fomentar la amistad entre las naciones, cooperar en la solución de los problemas internacionales y en el estímulo del respeto a los derechos humanos, así como servir de centro de amortización de los esfuerzos de las naciones para alcanzar estos propósitos comunes (ONU, 1945).

Asimismo, los principios base de la organización, que deben ser acatados por todos sus miembros, comprenden: la igualdad soberana, el cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta, el arreglo pacífico de las controversias internacionales, la abstención de la amenaza o el uso de la fuerza contra cualquier otro Estado, la ayuda a cualquier acción que de conformidad con la Carta ejerza la Organización y que ninguna disposición de la Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (ONU, 1945).

Dado que los miembros de la Organización son Estados, debe reconocerse que su funcionamiento siempre estará supeditado a las decisiones de los gobiernos, lo que al mismo tiempo limitará el ámbito de acción de la misma. Por ejemplo, en los términos de la Carta³ se reconoce el principio de igualdad soberana de todos los Estados miembros, pero al mismo tiempo se limita el número de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a quienes además se les otorga el derecho de veto. Esta contradicción “no ha podido disimular los malabarismos dialécticos de quienes afirman que hay una diferencia entre igualdad soberana e igualdad jurídica” (Sera Vázquez, 1996: 13).

³ Artículo 2, párrafo 1.

Es entonces cuando surge el conflicto de ver a la ONU como lo que debería de ser y como lo que es en realidad; Seara Vázquez (1996: 12) lo resume de la siguiente manera:

¿Qué es realmente la Organización de las Naciones Unidas?

- a) *Foro que ofrece a los países la posibilidad de hacer oír su voz.*
- b) *Arena de confrontación, e instancia (previa o posterior) para dilucidar diplomáticamente las rivalidades.*
- c) *Punto de encuentro de los Estados débiles, para unir fuerzas y aumentar su peso específico en la defensa de sus intereses frente a las grandes potencias.*
- d) *Medio a través del cual se realizan estudios y se difunde el conocimiento de la problemática mundial.*
- e) *Instrumento político. A la organización también han tratado de utilizarla las grandes potencias como instrumento legitimador de sus acciones, unilaterales o concertadas; mientras que las potencias medianas y pequeñas han depositado en la Organización esperanzas a menudo desproporcionadas con los medios con los que cuenta.*
- f) *Medio de expresión de la sociedad civil internacional. En los últimos años la ONU ha empezado a desempeñar el papel de medio de expresión y punto de encuentro para la sociedad civil internacional, más o menos representada por el número creciente de organizaciones no gubernamentales, que aunque no se puede decir que sean siempre la correcta expresión de los intereses generales, hay pocas dudas de que actúan con independencia y fuera del control de los gobiernos.*
- g) *Actor capaz de actuar con independencia de sus miembros. La interpretación literal de la Carta no corrobora esta definición de la ONU (...). Ello a pesar de que la Corte Internacional de Justicia insistiera en que la Organización es un sujeto de derecho internacional, con personalidad distinta de los miembros.*

Desde el punto de vista del constructivismo, la ONU -como todas las organizaciones internacionales gubernamentales- es un agente creado por la comunidad internacional con la finalidad de promover intereses individuales y colectivos; puede actuar de manera independiente para moldear las preferencias de las naciones que la crearon, estableciendo normas de conducta sobre cuestiones específicas. Sin embargo, puede afirmarse que el grado de influencia que pueda llegar a tener dependerá tanto del sistema político de cada uno de los Estados miembros como de su respectiva posición a nivel internacional. Es decir,

las normas de conducta propuestas por la ONU podrían ser más aceptadas y cumplidas por los países en desarrollo que por los países desarrollados.

1.1. Estructura de la ONU

Antes de la ONU, el único organismo con características similares fue la Sociedad de Naciones que, a pesar de su fracaso en el mantenimiento de la paz internacional, sirvió como molde para la estructuración de la nueva organización internacional.⁴ A diferencia de su predecesora, la ONU está compuesta por seis órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Además, comprende 15 organizaciones y varios programas y órganos.

Es decir, al momento de ser estructurada se pensó en una organización más amplia que cubriera todo el espectro de la vida internacional, con la finalidad de que respondiera de una manera más eficaz a las necesidades y problemáticas internacionales.

Es importante diferenciar la estructura de la Organización con lo que se denomina Sistema de las Naciones Unidas, se le llama así al conjunto de organizaciones que la componen. Lo constituyen: la Secretaría de las Naciones Unidas, los fondos y programas, los organismos especializados y las organizaciones conexas (ver anexo 2).

Los programas y fondos son órganos subsidiarios de la Asamblea General. Los organismos especializados están vinculados a las Naciones Unidas por acuerdos especiales y presentan informes al ECOSOC y a la Asamblea. Las organizaciones conexas se ocupan de esferas especializadas y tienen sus propios presupuestos y órganos rectores.

⁴ La estructura de la Sociedad de Naciones consistía en: tres órganos la Asamblea, el Consejo y la Secretaría, doce organismos auxiliares, una Alta Comisaría para la Ciudad libre de Danzig, la Organización Internacional del Trabajo, la Corte Permanente de Justicia Internacional y cinco Instituciones Especiales. Seara Vázquez Modesto, Derecho Internacional Público, Porrúa, México, 2000. Una de las deficiencias de la Sociedad de Naciones fue que no había una clara división de responsabilidades entre sus órganos principales (Consejo y Asamblea), que sólo podían hacer recomendaciones y no emitir resoluciones obligatorias para los Estados miembros. Más aun, la Sociedad no contó con un mecanismo de coordinación económica o militar para enfrentar los problemas o agresiones Valdés Ugalde José Luis y Cascante Jessica, El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2007.

1.1.1. La Asamblea General (AG)

Al ser la heredera de la Asamblea de la Sociedad de Naciones, fue prevista como “una arena de debate general donde todos los miembros estarían igualmente representados de acuerdo con la fórmula *un Estado-un voto*” (Argueta Sánchez, 2005: 141). Por lo tanto, es el principal órgano deliberante donde se encuentran representados todos los Estados miembros⁵.

La agenda de la Asamblea incluye considerar los principios de la cooperación en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como los que rigen el desarme y la regulación de los armamentos y hacer recomendaciones al respecto. De igual manera, discutir las cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales y salvo en los casos en que el Consejo de Seguridad esté examinando una controversia o situación, hacer recomendaciones al respecto.

Dentro de sus facultades se encuentra la de recomendar medidas para el arreglo pacífico de controversias que pudieran perjudicar las relaciones entre las naciones. Sin embargo, a diferencia de las recomendaciones del Consejo de Seguridad, las de la Asamblea no son obligatorias.

También le corresponde promover estudios para fomentar la cooperación política internacional, impulsar el derecho internacional y su codificación, ayudar a hacer efectivos los derechos humanos y las libertades fundamentales de todos y fomentar la cooperación internacional en materias de carácter económico, social, cultural, educativo y sanitario (ONU, 1945).

Le corresponde recibir los informes del Consejo de Seguridad, así como de los demás órganos; examinar y aprobar el presupuesto, la fijación de cuotas para los miembros; y, la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, a los miembros del Consejo Económico y Social, a los nuevos miembros del Consejo de Administración Fiduciaria, en conjunto con los miembros del Consejo de Seguridad, a los Magistrados de la Corte Internacional de Justicia y, por recomendación del Consejo de Seguridad, nombrar al Secretario General.

⁵ Actualmente la ONU cuenta con 192 miembros.

La Asamblea se reúne, de manera ordinaria, cada año en septiembre. Aunque puede reunirse de manera extraordinaria a petición del Consejo de Seguridad o de una mayoría de miembros. La presidencia de la Asamblea se rota anualmente entre cinco grupos de Estados: los de África, Asia, Europa Oriental, América Latina y Europa occidental y otros Estados.

A pesar de que los gobiernos no están obligados jurídicamente a cumplir las decisiones de este órgano, dichas decisiones tienen mucho peso en la opinión pública internacional. Un aspecto muy importante del trabajo de la Asamblea es que a través de las resoluciones que emite se refleja la voluntad de la mayoría de los Estados miembros.

Es sabido que la mayoría de los miembros de la ONU son Estados débiles, en este sentido, la Asamblea ha servido para garantizarles el poder de influir en las decisiones que se toman en la organización y que de otra forma no tendrían en el sistema internacional. De hecho, la Asamblea fue pensada como el lugar de encuentro para la cooperación entre los Estados grandes y pequeños, con la finalidad de asegurar la cooperación mínima en el manejo de las interdependencias que caracterizan el actual sistema internacional.

De igual manera, las políticas y las acciones de la Asamblea han sido el reflejo de la política mundial lo que le permitió “constituirse en el espacio idóneo para manifestar un conjunto de agendas de la política mundial en diversos contextos, así como lograr el apoyo o condena de ideologías en el marco de la guerra fría” (Argueta Sánchez, 2005: 142).

El desempeño de la Asamblea ha sido uno de los blancos en las críticas dirigidas a la ONU por dos motivos principales: el incremento en el número de sus resoluciones y porque la mayoría de las mismas han sido adoptadas con poca o ninguna oposición y sus textos son reiterativos año con año.

La democratización de la Organización es uno de los ejes sobre los que giran las propuestas de reforma, lo que deberá afectar necesariamente el sistema de votaciones de la Asamblea, debe establecerse un sistema más justo y democrático que represente la realidad demográfica de los Estados miembros, ya que existen países con poblaciones de diez, cien o mil veces superior a la de otros (Fisas, 1994).

Desde los años ochenta del siglo XX se ha discutido la necesidad de racionalizar su agenda y sus procedimientos de trabajo, en especial el desarrollo del debate general con el que inician sus periodos de sesiones. Todos los países miembro coinciden en que debe reducirse el excesivo

número de ítems que integran la agenda de la Asamblea; sin embargo, ninguno está dispuesto a que excluyan aquellos que revisten para él un interés particular. Los intentos de evitar que el debate general se convierta en una interminable secuencia de intervenciones de los jefes de delegaciones nacionales, a menudo jefes de Estado o ministros, han tropezado con el permanente interés de los países de usar la tribuna de la Asamblea como foro de resonancia internacional (Navarrete, 2008: 57).

En ese mismo documento, Jorge Eduardo Navarrete menciona que, en términos generales, la revitalización de la Asamblea gira en torno a tres aspectos principales, que han sido aceptados por los miembros de la organización:

1. Reafirmar su posición como principal órgano deliberativo, normativo y representativo de la ONU;
2. Respalda el liderazgo y autoridad del presidente de la Asamblea;
3. Estrechar la relación entre la Asamblea y los demás órganos principales para asegurar una mejor coordinación.

1.1.2. El Consejo de Seguridad (CS)

El Consejo de Seguridad es el órgano con la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales. Está compuesto por 15 miembros, cinco de los cuales son permanentes⁶, los otros diez son elegidos por la Asamblea General, por periodos de dos años. Desde su creación, sólo se ha consolidado una reforma significativa en su composición, en 1965 aumentó de 11 a 15 miembros. Cabe mencionar que este aumento se debió al creciente número de miembros en la ONU, pues con la descolonización de África y las consecuentes independencias, muchas de las excolonias se integraron a la Organización como Estados independientes.

Cada miembro del Consejo de Seguridad tiene un voto, las decisiones sobre cuestiones de procedimiento se toman por el voto afirmativo de por los menos nueve de los quince miembros. Para las decisiones de fondo, es necesario que haya nueve votos

⁶ China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y Rusia, en sustitución de la URSS.

afirmativos y que, además, ninguno de los miembros permanentes haya emitido un voto negativo.

Cabe destacar que únicamente los cinco miembros permanentes cuentan con derecho de veto, el cual han usado en algunas ocasiones. Sin embargo, si no están completamente de acuerdo con alguna resolución, pueden abstenerse de votar, sin utilizar su derecho de veto, con lo que la resolución puede ser aprobada si cumple con los nueve votos afirmativos.

De acuerdo con el artículo 25 de la Carta, todos los miembros de la ONU convienen en aceptar y cumplir las disposiciones del Consejo de Seguridad. Cabe destacar que es el único órgano con la facultad de adoptar decisiones que los Estados Miembros tienen la obligación de aplicar, pues los demás órganos sólo formulan recomendaciones.

Entre sus funciones y poderes destacan el instar a las partes a que arreglen sus controversias por medios pacíficos; determinar si existe una amenaza a la paz o un acto de agresión y qué medidas se deben de adoptar; recurrir al uso de la fuerza o autorizar su uso para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales; promover el arreglo pacífico de las controversias locales por medio de acuerdos regionales y utilizar esos acuerdos para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad; recomendar a la Asamblea la designación del Secretario General, y en conjunto, elegir a los magistrados de la Corte Internacional de Justicia; recomendar a la Asamblea la admisión de nuevos miembros.

El Consejo de Seguridad está organizado de manera que pueda funcionar continuamente, pues un representante de cada uno de sus miembros debe estar presente en todo momento en la Sede de las ONU, aunque puede reunirse fuera de la Sede, como sucedió en Addis Abeba en 1972, en Panamá en 1973 y en Ginebra en 1990.

Cuando el Consejo recibe una denuncia de amenaza a la paz, la primera medida que debe tomarse es recomendar a las partes llegar a un acuerdo pacífico, de hecho el Consejo puede establecer los principios de dicho acuerdo. En algunos casos, él mismo procede a la mediación o investigación, incluso puede enviar una misión, nombrar representantes especiales o pedir al Secretario General que interponga sus buenos oficios.

Cuando la controversia conduce a la lucha armada, el Consejo puede dictar recomendaciones de cese al fuego que pueden ser decisivas para evitar la escalada del conflicto. También puede enviar observadores militares o fuerzas de mantenimiento de la paz para ayudar a reducir las tensiones, mantener separadas a las fuerzas contendientes y crear condiciones de tranquilidad en las que se pueda gestionar un arreglo pacífico.

1.1.3. Consejo Económico y Social (CES)

El Consejo Económico y Social es el órgano coordinador de la labor económica y social de la ONU, así como de las instituciones y los organismos especializados que constituyen el sistema de las Naciones Unidas. Está compuesto por 54 miembros, con mandato de tres años, cada uno de los cuales tiene un voto. Las decisiones se toman por mayoría simple.⁷

Su función principal es la de servir como foro para el examen de los problemas económicos y sociales internacionales y la elaboración de recomendaciones dirigidas tanto a los Estados miembros como al sistema de las Naciones Unidas.

Otra de sus labores, de gran importancia, es la elaboración de informes sobre asuntos internacionales de carácter tanto económico, como social, cultural, educativo y sanitario, así como hacer recomendaciones al respecto. Con esto, su labor es clave para el fomento de la cooperación internacional para el desarrollo y en el establecimiento de las prioridades de acción.

El Consejo Económico y Social se reúne varias veces durante el año, en sesiones cortas, reuniones preparatorias, mesas redondas y reuniones de expertos. También lleva a cabo un periodo sustantivo durante cuatro semanas en julio, durante éste, se celebran reuniones de alto nivel a las que asisten ministros y altos funcionarios.

⁷ La subestructura del Consejo Económico y Social incluye nueve comisiones orgánicas (Estadística, Población y Desarrollo Social, Derechos Humanos, Condición Jurídica y Social de la Mujer, Estupefacientes, Prevención del Delito y Justicia Penal, Ciencia y Tecnología para el Desarrollo y la de Desarrollo Sostenible. Cinco comisiones regionales: Comisión Económica para África, Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico, Comisión Económica para Europa, Comisión Económica para América Latina y el Caribe y la Comisión Económica y Social para Asia Occidental. Seis comités permanentes y organismos de expertos. Una serie de organismos de expertos en temas como: planificación del desarrollo, los recursos naturales, los derechos económicos, sociales y culturales y el Foro Permanente para las cuestiones indígenas.

Tiene la facultad de realizar consultas a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), para lo cual existen más de 2 mil cien ONG reconocidas como entidades consultivas. Éstas pueden enviar observadores a las reuniones del CES y expresar por escrito su parecer sobre asuntos pertinentes a su labor (ONU, 2006: 14-15).

A pesar de considerarse entidades consultivas, el peso de las ONG en la estructura de la ONU es mínimo, aunque se pretende que crezca. Su labor es importante porque pueden contribuir al trabajo de la Organización con informes muy detallados sobre temas específicos, además de expresar no sólo las preocupaciones de la sociedad civil, sino también el trabajo que éstas llevan a cabo. Fisas (1994) propone que debe cambiarse el estatus consultivo de éstas y elevar su rango a codecisional; además considera que debería incluirse un representante de las ONGs en la delegación de los países miembros.

1.1.4. Consejo de Administración Fiduciaria (CAF)

Una de las herencias que recibió la ONU de la Sociedad de Naciones fue la administración de regiones no independientes y no autónomas. Con esta finalidad, el Consejo de Administración Fiduciaria (CAF) fue establecido en 1945; se encargaría de supervisar los once territorios en fideicomiso confiados a la administración de siete Estados miembros y asegurarse de que se adoptaran las medidas adecuadas para dirigir a los Territorios hacia el gobierno propio o la independencia.

En 1994 todos los territorios en fideicomiso disponían de gobierno propio o habían alcanzado la independencia. Con esto, se dio por terminada la labor del Consejo, quedando como miembros sólo los cinco permanentes del Consejo de Seguridad, asimismo fue modificado su reglamento, para que en caso de que sea necesario, vuelva a reunirse.

Sin embargo, el hecho de que los once territorios hayan alcanzado su independencia no significa que la labor del CAF haya sido un rotundo éxito, pues hay trabajos referentes a la

descolonización que aun no concluyen, pues “actualmente subsisten 16 territorios⁸ no autónomos” (Monjaráz, 2005: 240).

Dado que su labor está concluida, en las propuestas de reforma de la Organización destacan las que van desde darle nuevos bríos hasta prescindir de él.

1.1.5. Corte Internacional de Justicia (CIJ)

La Corte Internacional de Justicia es el órgano judicial de las Naciones Unidas. Resuelve controversias entre los Estados Partes y emite opiniones consultivas. Sólo los Estados miembros pueden ser partes en las causas que se sometan a la Corte.

Las opiniones consultivas que emite, pueden ser solicitadas sin restricciones tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad, si alguno de los demás miembros desea solicitar una opinión consultiva, ésta debe ser previamente autorizada por la Asamblea o por el Consejo de Seguridad.

La CIJ decide las controversias sobre la base de: las convenciones internacionales reconocidas por los Estados litigantes; la costumbre internacional; los principios generales del derecho y las decisiones judiciales y la doctrina de los juristas de mayor competencia de las distintas naciones.

La CIJ está integrada por 15 magistrados, elegidos por la Asamblea y el Consejo de Seguridad, en votaciones independientes, en atención a sus méritos. Es importante destacar que la elección de los magistrados busca que exista representatividad de los principales sistemas jurídicos del mundo. Los magistrados son elegidos por periodos de nueve años y tienen la posibilidad de reelegirse.

Las reuniones de la Corte se llevan a cabo en sesión plenaria, aunque también pueden hacerse en unidades más pequeñas llamadas “salas”, a solicitud de las partes.

⁸ Los territorios no autónomos son: Anguila, Bermudas, Gibraltar, Guam, Islas Caimán, Islas Malvinas, Islas Turcas y Caicos, Islas Vírgenes de los Estados Unidos, Montserrat, Nueva Caledonia, Pitcairn, Sahara Occidental, Samoa Americana, Santa Elena y Tokelau. Éstos son administrados por Estados Unidos, Francia, Nueva Zelandia y Reino Unido. La Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental tiene a su cargo la organización del referéndum de autodeterminación en ese territorio. ONU, “Las Naciones Unidas y la descolonización”, www.un.org/spanish/descolonizacion/main.shtml. [30 de junio de 2009].

La principal dificultad que enfrenta la CIJ es que todos los Estados acepten su competencia. De hecho, en 1992 el entonces Secretario General Boutros-Ghali afirmaba que ésta representaba un recurso insuficiente para la mediación de conflictos por medios pacíficos, por lo que una mayor confianza en la CIJ contribuiría notablemente a la labor pacificadora de la ONU (1992).

Una de las propuestas del entonces Secretario para mejorar su labor es que se le considere como un órgano consultivo del Secretario General y la más significativa, quizás, es que los Estados, de manera bilateral o multilateral, deberían convenir en una lista amplia sobre los asuntos que estuvieran dispuestos a someter a la Corte, asimismo, deberían revocar sus reservas a la competencia de la Corte en las cláusulas sobre arreglo de controversias de los tratados multilaterales.

1.1.6. La Secretaría

La Secretaría es el órgano encargado de prestar servicio a los demás órganos principales de las Naciones Unidas, también administra las políticas y programas que éstos elaboran. Su jefe es el Secretario General, nombrado por la Asamblea General a recomendación del Consejo de Seguridad, por un periodo renovable de cinco años.

Las funciones de la Secretaría incluyen desde la administración de las operaciones de mantenimiento de la paz y la mediación en controversias internacionales hasta el examen de las tendencias y problemas económicos y sociales y la preparación de estudios sobre derechos humanos y desarrollo sostenible.

El personal de la Secretaría es el encargado de informar a los medios de comunicación del mundo sobre la labor de la ONU, igualmente organiza conferencias internacionales sobre asuntos de interés mundial, interpreta discursos y traduce documentos a los idiomas oficiales de la Organización.

Cabe destacar que los funcionarios de la Secretaría, incluido el Secretario General son funcionarios internacionales, que provienen de todos los Estados miembros de la

Organización, y al tener ésta característica, no deben verse influidos por las políticas que se dicten en sus países de origen. Esta medida debe ser respetada por todos los Miembros.

Podría considerarse que los únicos aspectos de la reforma que se han concretado en la ONU han correspondido a la labor de la Secretaría, principalmente a la del Secretario General; aunque han sido en cuestiones de forma y no de fondo. El ex Secretario General Kofi Annan estaba conciente de que el mejoramiento del trabajo de la Secretaría necesariamente se reflejaría en el trabajo de los demás órganos, por lo que encaminó algunas acciones a la optimización de las labores de éste órgano.

1.1.6.1. El Secretario General

El Secretario General, además de ser el más alto funcionario de la Organización, representa sus ideales y se le reconoce como el portavoz de los pueblos del mundo, principalmente los pobres y oprimidos. La Carta le confiere desempeñar las funciones que le encomienden los órganos de la ONU. Asimismo, le autoriza a llamar la atención del Consejo de Seguridad en todos los asuntos, que desde su punto de vista, puedan poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

A veces se ha dicho que el Secretario General es un miembro más del Consejo de Seguridad, lo que en palabras de Virally (1998: 345) es:

...aceptable a condición de recordar dos cosas: por una parte, no dispone de ningún derecho de voto; por la otra, es personalmente uno de los principales órganos de las Naciones Unidas (...) El secretario general está liberado de la presión de defender intereses particulares, pero está sujeto a la imparcialidad y total independencia, al mismo tiempo, no puede sustituir las responsabilidades políticas de los Estados miembros por las suyas propias.

En este sentido, hay que destacar que la elección del Secretario General está sujeta a la aprobación explícita de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, clave para entender cuán reducido es su margen de acción dentro de la Organización. Marín Bosch (2004) considera que “el talento de alguien cuyas actividades requieran de entrada de la aprobación o, cuando menos, de la neutralidad de los cinco miembros permanentes, está coartado desde un principio”.

El mandato del Secretario General dura cinco años y aunque no existe un límite en el número de mandatos que se pueden servir, ningún Secretario ha estado en el cargo por más de dos periodos. Cada Secretario General define sus funciones de acuerdo al contexto del momento en que las desempeña y, en gran medida, son las que dictan el camino que ha de seguir la Organización durante su mandato.

En este sentido, las prioridades que ha marcado el Sr. Ban Ki-moon (Corea del Sur, 1º de enero de 2007), actual Secretario General y octavo en el cargo, se enmarcan en las áreas (2007) de:

1. Paz y Seguridad. Debe fortalecerse la capacidad de la Organización para que pueda cumplir plenamente su función de prevención de conflictos, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz. Debe ampliarse la capacidad de la diplomacia preventiva y el respaldo a los procesos de paz duraderos, con la finalidad de forjar soluciones de largo plazo y responder eficazmente a los conflictos. Las acciones en este rubro están focalizadas en las regiones de África y Medio Oriente.
2. No proliferación y desarme. Dado el riesgo que representa la proliferación de armas, principalmente nucleares, las acciones del Consejo de Seguridad están enfocadas a la no proliferación, principalmente en Irán y Corea del Norte.
3. Desarrollo. En este aspecto se toman como base los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁹, con la finalidad de conseguir que, en una época en la que el desarrollo tecnológico va en escalada, no mueran seres humanos a causa de la desnutrición o de enfermedades prevenibles, o sea privado de educación o del acceso a la atención médica básica; principalmente en el continente africano.
4. Cambio climático. Es el momento para iniciar acciones encaminadas al legado que se dejará a las generaciones venideras. Es necesaria una acción decisiva, así como el impulso de los países industrializados y los países en desarrollo.

⁹ Los Objetivos de Desarrollo del Milenio son un plan convenido por todas las naciones del mundo así como las instituciones de desarrollo más importantes a nivel mundial, se encuentran enunciados en la Declaración del Milenio, aprobada en el año 2000. Son ocho: 1) erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2) educación universal; 3) igualdad entre los géneros; 4) reducir la mortalidad de los niños; 5) mejorar la salud materna; 6) combatir el VIH/SIDA; 7) sostenibilidad del medio ambiente; y, 8) fomentar una asociación mundial. ONU, “Los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, www.un.org/spanish/millenniumgoals/, [15 de febrero de 2009].

5. Derechos Humanos. Uno de los pilares de la labor de la ONU. Es necesaria la adopción de medidas prácticas. Es necesario traducir a los hechos las palabras “responsabilidad de proteger”, para asegurar que se adopten medidas oportunas siempre que las poblaciones se vean amenazadas por el genocidio, la depuración étnica o los crímenes de lesa humanidad.
6. Reforma de las Naciones Unidas. La reforma es indispensable porque las Naciones Unidas y su personal deben adaptarse para satisfacer las nuevas exigencias. Los problemas globales exigen soluciones también globales: la acción individual no es una opción viable.

Sin embargo, pueden presentarse hechos imprevistos que reclamen la atención inmediata del Secretario General, dado que pudieran poner en riesgo la paz y seguridad internacionales, como últimamente ha sucedido con las pruebas nucleares realizadas por el gobierno de Corea del Norte, la guerra civil en Sri Lanka, la crisis humanitaria en Darfur, la situación de Irak y Afganistán como consecuencia de la intervención estadounidense, entre otras situaciones que no representan tanta urgencia pero son de suma importancia, como la crisis alimentaria, el respeto de los derechos humanos o el cambio climático. Lo anterior no significa que las prioridades del Secretario cambien, por el contrario, son las oportunidades de demostrar que se está trabajando para conseguir los objetivos planteados al inicio de su mandato.

Así como las funciones del Secretario van definiéndose de acuerdo al contexto en el que las desempeña, cada uno de los anteriores Secretarios ha tenido que enfrenar situaciones particulares que marcaron sus mandatos, mismas que permitieron ir diseñando el papel que debe desempeñar el Secretario General, pues cada uno ha aportado elementos que han mejorado la labor de sus sucesores. (ONU, 2007b)

Kofi Annan (Ghana, enero de 1997-diciembre de 2006) como Secretario General, utilizó sus buenos oficios en situaciones políticamente delicadas, como el intento de obtener que en 1998 Irak cumpliera con las resoluciones del Consejo de Seguridad; en ese mismo año, la misión para promover la transición a un gobierno civil en Nigeria; en 1999 un acuerdo para resolver el punto muerto que existía entre Libia y el Consejo de Seguridad sobre el atentado

de Lockerbie en 1988; las iniciativas diplomáticas de 1999 para forjar una respuesta internacional a la violencia en Timor Oriental; la certificación de la retirada de Israel del Líbano en septiembre de 2000 y nuevos esfuerzos, desde que en septiembre de 2000 se produjo un nuevo estallido de violencia, para alentar a los israelíes y a los palestinos a resolver sus controversias mediante negociaciones pacíficas basadas en resoluciones del Consejo de Seguridad y en el principio de "territorio por paz".

Dado que el actual Secretario lleva poco tiempo desempeñando su cargo y no se puede hacer una evaluación completa sobre su desempeño, es importante destacar la labor de su antecesor, Kofi Annan, quien le dio prioridad a los siguientes temas:

1. La Reforma, presentando un amplio paquete de reformas destinado a ayudar a la Organización a adaptarse a “los nuevos tiempos y la nueva era de la mundialización” (ONU, 2006: 19). Se pusieron en marcha reformas administrativas correspondientes a las funciones del Secretario General, con la finalidad de responder con mayor eficacia y rapidez a las exigencias del desarrollo y el mantenimiento de la paz. Un segundo paquete de reformas presentadas al inicio de su segundo mandato pretendía adaptar la labor de la Organización a las prioridades establecidas en la Declaración del Milenio; en éstas se proponían cambios en la forma en que la Secretaría presta atención a los Estados miembros. De éstos, han surgido grupos de trabajo destinados a las cuestiones pertinentes a la Asamblea General, como la composición del Consejo de Seguridad y los métodos de financiación de la Organización.
2. África. Buscó que no se dejara de prestar atención a esta región y que se movilizara el apoyo de la comunidad internacional a los esfuerzos del continente por tratar de encontrar un camino hacia la paz y hacia un mayor nivel de desarrollo.
3. Operaciones de Paz. Puso especial atención al equipamiento de las Naciones Unidas, militar, financiera y políticamente, para cuando se les pida que lleven a cabo una operación de mantenimiento de paz.
4. El Pacto Mundial. Propuesto en el Foro Económico Mundial de Davos (Suiza) en 1999. En éste se propone que las empresas privadas colabore con los organismos de las Naciones Unidas, los gobiernos y las organizaciones no gubernamentales y el mundo

del trabajo para promover diez principios (ONU, 2006a) universalmente reconocidos en las esferas de los derechos humanos, las normas laborales, el medio ambiente y la lucha contra la corrupción.¹⁰

5. VIH/SIDA. Propuso la creación de un Fondo Mundial contra el SIDA y para la salud, destinado a ayudar a los países en desarrollo a hacer frente a los gastos adicionales para superar esa crisis; dicho fondo inició sus funciones en el año 2002.

Respecto de su elección, es importante señalar que Annan se había desempeñado como funcionario de la ONU, encargado de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y que, al lograr desarrollar una buena relación con el Congreso de los Estados Unidos, no tuvo problemas al reelegirse. Durante su mandato se recuperó prestigio de la Organización en la opinión pública internacional, que a su vez permitió reimpulsar la Reforma.

Cabe destacar que, respecto de los antecesores de Kofi Annan, Boutros Boutros-Ghali (Egipto, enero de 1992-diciembre de 1996), durante su mandato intentó sacar a la ONU de la crisis financiera; apoyó la mediación de los conflictos de la posguerra fría. Enfrentó las dificultades que presentaron las situaciones de Bosnia-Herzegovina, Somalia y Ruanda para el mantenimiento de la paz. Como resultado de sus acciones y su liderazgo independiente, los Estados Unidos vetaron su reelección, impidiendo que ocupara el cargo como Secretario en un segundo mandato.

Javier Pérez de Cuéllar (Perú, enero de 1982-diciembre de 1991) afrontó la invasión soviética en Afganistán, la guerra Irán-Irak así como la invasión de Irak a Kuwait, que desembocó en la Guerra del Golfo Pérsico, el papel desempeñado por el entonces Secretario General fue infructuoso, carente de resultados en la mediación del conflicto. Sin embargo, alcanzó reconocimientos por los esfuerzos llevados a cabo para la cooperación Iberoamericana. Marín Bosch (2004) destaca que durante todo su mandato tuvo que hacer

¹⁰ Los diez principios del Pacto Mundial son: 1) Apoyar y respetar la protección de los derechos humanos proclamados en el ámbito internacional; 2) Asegurarse de no ser cómplice en abusos a los derechos humanos; 3) Respetar la libertad de asociación y el reconocimiento efectivo a la negociación colectiva; 4) Eliminar todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; 5) Abolir de forma efectiva el trabajo infantil; 6) Eliminar la discriminación con respecto del empleo y la ocupación; 7) Apoyar los métodos preventivos con respecto a problemas ambientales; 8) Adoptar iniciativas para promover una mayor responsabilidad ambiental; 9) Fomentar el desarrollo y la difusión de tecnologías inofensivas para el medio ambiente; y 10) Las empresas deberán trabajar contra la corrupción en todas sus formas, incluyendo la extorsión y el soborno. ONU, “Los diez principios del pacto mundial”, www.cinu.org.mx/pactomundial/principios.htm. [13 de julio de 2009].

frente a los Estados Unidos; por un lado, porque el presidente Reagan alentó al Congreso estadounidense a adoptar una actitud sumamente crítica hacia la ONU, por lo que cortaron buena parte de los fondos que ese país estaba obligado a pagar a la Organización. Por otro lado, porque el presidente Bush decidió recurrir a la ONU para lograr, en 1990, que la comunidad internacional autorizara el uso de la fuerza militar para sacar a las tropas iraquíes de Kuwait.

En este sentido, puede considerarse que del mismo modo en que uno de los agentes fundamentales en la estructuración de la ONU -Estados Unidos como miembro permanente del Consejo de Seguridad- puede inhibir la eficacia del trabajo de la Organización; pues la delineación de su política hacia la ONU estaba encaminada a la maximización de los beneficios propios de su política exterior. En otras palabras, las particularidades históricas del desarrollo de la organización responden a las divergentes prácticas institucionales de cada uno de sus miembros.

Kurt Waldheim (Austria, enero de 1972-diciembre de 1981) inició las visitas a zonas de especial preocupación para la Organización, como la que realizó en 1972 a Sudáfrica y Namibia, en la búsqueda de una solución al problema de Namibia. Visitó Chipre tres ocasiones con la finalidad de inspeccionar las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU. También realizó varios viajes a Medio Oriente buscando encontrar una solución al conflicto de esa región. Realizó mediaciones entre los gobiernos de India, Pakistán y Bangladesh, a consecuencia de la entonces reciente guerra indo-pakistaní. Al término de su segundo mandato buscó una nueva reelección, que no consiguió por la oposición de China “que puso su veto en el Consejo de Seguridad al servicio de un candidato del Tercer Mundo y de preferencia un africano. Los tres miembros permanentes occidentales, jamás aceptaron al candidato más popular, Salim Salim de Tanzania, y después de decenas de votaciones, Pérez de Cuellar surgió de la nada como un candidato de compromiso” (Marín Bosch, 2004: 102).

U Thant (Myanmar, noviembre de 1961-diciembre de 1971) asumió el cargo tras la repentina muerte del anterior Secretario. Se le reconoce el haber participado en la neutralización de la crisis de los misiles y las contribuciones para poner fin a la guerra civil del Congo. En este periodo se dio un gran incremento de miembros en la Organización, mismo

que fue supervisado por el entonces Secretario General. La Guerra de los Seis Días, la Primavera de Praga, la invasión soviética a Checoslovaquia, la guerra indo-pakistaní de 1971, así como gran parte del desarrollo de la Guerra de Vietnam, sucedieron durante su mandato.

Dag Hammarskjöld (Suecia, abril de 1953- noviembre de 1961) continuó la actividad diplomática en apoyo a los Acuerdos del Armisticio entre Israel y los Estados Árabes para promover el progreso hacia unas condiciones mejores y más pacíficas en la zona, principalmente tras el conflicto en Líbano en 1958; organizó en 1956 la Primera Fuerza de las Naciones Unidas para las Emergencias (FENU I), que participó en la solución de paz en la disputa sobre el Canal de Suez. Viajó a muchos países de África, Asia, Europa, América y Oriente Medio, bien por misión especial o para fortalecer las relaciones con los funcionarios de los gobiernos miembro y conocer los problemas de la zona.

Entre 1960 y 1961, viajó cuatro veces al Congo, donde estaban establecidas fuerzas de las Naciones Unidas. En enero de 1961, el se detuvo en Sudáfrica en otra misión por cuestiones de problemas raciales en el país. Su cuarto viaje al Congo empezó el 12 de septiembre y terminó con el mortal accidente aéreo. En términos generales, trató de “imprimirle al cargo un dinamismo y autonomía que fueron duramente criticados por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad” (Marín Bosch, 2004: 101).

Además, su labor en gran medida destaca porque “estaba convencido de, si las acciones políticas estaban sólidamente fundadas, bien dirigidas e inspiradas siempre en el espíritu de los principios de la Carta de la ONU, se deberían lograr progresos sólidos a largo plazo sobre la tarea de construir la paz y seguridad internacionales” (Cuadra, 2008: 129).

Trygve Lie (Noruega, febrero de 1946-noviembre de 1952) fue el primer Secretario General que tuvo la ONU y su labor estuvo enmarcada en el funcionamiento de la nueva organización, durante su mandato se presentó el conflicto en la península coreana, que devino en la Guerra de Corea, situación que paralizó al Consejo de Seguridad, ante la cual el Secretario impulsó la labor de la Asamblea General con la finalidad de que se respondiera oportunamente a la situación en la península coreana. En 1950 su designación fue renovada directamente por la Asamblea General, sin pasar por el Consejo de Seguridad, por tres años más; sin embargo, debido a la oposición soviética, renunció en 1951.

1.1.6.2. El Vicesecretario General

Con el paso del tiempo, las actividades de la ONU se han incrementado y complejizado, por consiguiente también las del Secretario General. Una de las acciones emprendidas durante el mandato de Kofi Annan, en torno a las reformas necesarias de la Organización, fue la creación de la figura del Vicesecretario General, con el mandato de apoyar la labor del Secretario.

Al Vicesecretario le corresponde prestar ayuda al Secretario en las actividades de la Secretaría, así como desempeñar sus funciones en la Sede de la Organización en su ausencia. Debe apoyar al Secretario en la tarea de velar por la coherencia intersectorial e interinstitucional de las actividades y los programas y también prestarle apoyo a los fines de aumentar la presencia y el papel de dirección de las Naciones Unidas en las esferas económica y social, en particular desplegando nuevos esfuerzos para fortalecer la función de las Naciones Unidas como centro principal de la política de desarrollo y la asistencia al desarrollo.

En las ocasiones que el Secretario determine, deberá representarlo en actos oficiales y ceremonias. Es importante que el tiempo que permanezca en el cargo el Vicesecretario no deberá exceder al mandato del Secretario General.

1.2. Mantenimiento de la paz en el marco de la ONU

Los firmantes de la Carta de San Francisco, decidieron que una de las tareas principales de la ONU sería participar activamente en la búsqueda de la paz y seguridad internacionales, así como la promoción de la cooperación entre las naciones. De igual manera, dieron a la Organización la autoridad para hacer cumplir la paz a través de las acciones diplomáticas, económicas e incluso militares, respondiendo a las amenazas a la paz, los actos de agresión y/o el incumplimiento de los acuerdos de paz (Ver anexo 3).

Los temas de prevención, mediación y mantenimiento de la paz quedaron inscritos en el quehacer de la ONU desde que se firmó la Carta, de los cuatro propósitos de la

Organización, los dos primeros destacan que se tomarán medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos a la paz y lograr por medios pacíficos el ajuste o arreglo de controversias internacionales; además de fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de igualdad de derechos y la libre autodeterminación de los pueblos.

El mantenimiento de la paz es, por tanto, parte de un entramado más amplio en el que la ONU basa sus propósitos, éste incluye: la prevención o diplomacia preventiva, los buenos oficios, la mediación, el establecimiento y mantenimiento de la paz.

Se habla de *diplomacia preventiva* a partir de *Un Programa de paz* de Boutros-Ghali (1992), donde se define como:

... las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflicto y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan (...) La diplomacia preventiva requiere de medidas encaminadas a crear confianza, precisa una alerta temprana basada en la reunión de información y en misiones investigadoras oficiosas u oficiales, y puede entrañar también u despliegue preventivo y, en algunas situaciones, zonas desmilitarizadas.

En este sentido, la *diplomacia preventiva* es una de las acciones más difíciles, pues debe ser discreta y cuidadosa. Se trata del primer paso de la gestación de un proceso de pacificación que se espera no va a requerir de otro tipo de acción más pública o más formal. Implica la posibilidad de monitorear u observar muy de cerca la situación en uno o más países, sin que eso implique una injerencia, con la finalidad de detectar cualquier síntoma que pudiera demostrar que se está produciendo un conflicto o que, de existir, pudiera agravarse.

El principal obstáculo para que estos esfuerzos logren sus objetivos es la falta de información, de capacidad de análisis o de ideas por lo que respecta a las iniciativas de las Naciones Unidas; desde el primer momento esos esfuerzos tropiezan con la renuencia de algunas de las partes a aceptar la ayuda de las Naciones Unidas; lo que ocurre tanto en el caso de los conflictos interestatales como los intraestatales (Boutros-Ghali, 1995).

La diplomacia preventiva puede ser el primer paso de un camino que puede llevar a los buenos oficios, la mediación y hasta muy complejas Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP). U Thant (Secretario General de la ONU, 1961-1971) y Ralph Bunche (Subsecretario

General para Asuntos Políticos Especiales de la ONU, 1955-1967) ofrecieron un claro ejemplo de diplomacia preventiva entre 1969 y 1970 cuando, a lo largo de muchos meses de negociaciones secretas, disolvieron una disputa potencial en torno a Bahrein¹¹ (Green, 1995). Cabe recordar que la idea de diplomacia preventiva nace como tal a partir de *Un Programa de Paz* de Boutros-Ghali, por lo que en ese momento no se hace referencia a ese término.

Los *buenos oficios* se ofrecen para que las partes lleguen a un acuerdo por medios pacíficos, no se trata de participar activamente en las negociaciones, sino de facilitar y afinar las precondiciones para que el diálogo entre las partes pueda darse. Tradicionalmente el Secretario General es quien lleva a cabo este tipo de acciones;

...los buenos oficios deben conducir al secretario general a mediar entre dos Estados enfrentados por una discrepancia para permitirles iniciar o proseguir una negociación. Pero esto significa que también se dedica a consultas preliminares, proseguidas por cuenta de un Estado ante otro, o de cada uno sucesivamente, para que surja o se delimite un terreno abierto a la discusión y conduzca a veces a primeras decisiones, previas a las entrevistas diplomáticas (Virally, 1998: 365).

Las acciones de buenos oficios no se limitan a las dificultades surgidas en las relaciones entre dos Estados, sino que puede adquirir todas sus dimensiones en el marco de la diplomacia multilateral.

Aunque en esencia son lo mismo, la *mediación* se distingue de los buenos oficios por el grado en cuanto a la intensidad de la intervención que puede tener el mediador, pues interviene de modo más activo y no sólo propone una solución al problema sino que participa en las discusiones entre las partes para tratar de que su propuesta de solución sea aceptada (Seara Vázquez, 2000). En el caso de que el mediador sea la ONU, su participación puede incluir no sólo la negociación sino la asistencia en la redacción de los acuerdos de paz y su verificación, lo que puede llevar al establecimiento de una operación para el mantenimiento de la paz, de carácter multidisciplinario y multisectorial. Es importante

¹¹ Bahrain era un protectorado británico, a inicios de la década de los 70 los británicos decidieron retirarse de las últimas colonias asiáticas, sin embargo, en Bahrein mantuvieron intereses económicos y estratégicos. El gobierno de Bahrein se negó a integrarse a los Emiratos Árabes Unidos y finalmente logró su independencia en 1971. Su tamaño pequeño y su ubicación el centro del Golfo Pérsico le permite desempeñar un papel de balanza de poder entre sus vecinos.

señalar que para que la mediación tenga lugar debe existir el consentimiento de las partes, así como su voluntad política de acercarse y negociar.

Respecto del *establecimiento de la paz*, éste requiere profundizar el desarrollo económico y social, así como establecer y consolidar las instituciones democráticas que no existían, o fueron devastadas por el conflicto. En *Un programa de paz*, se define el establecimiento de paz como las “medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos¹², como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de la ONU” (Boutros-Ghali, 1992). En algunas ocasiones el establecimiento de la paz puede requerir la utilización de la imposición de sanciones o el empleo de fuerzas militares, previstos en el Capítulo VII de la Carta.

El *mantenimiento de la paz* puede entenderse como una técnica que ayuda a controlar y resolver los conflictos armados, aquí se considera primordialmente el establecimiento de OMP, que serán estudiadas más adelante.

Otro concepto, vinculado a los anteriores y ampliamente criticado, es el de *consolidación de la paz* después de los conflictos; se refiere a “las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz a fin de evitar la reanudación del conflicto” (Boutros-Ghali, 1992). Cabe destacar que la consolidación de la paz deberá tener como precondition el buen funcionamiento de las acciones anteriormente mencionadas y que de lograrse, puede evitarse que resurja la violencia entre las naciones o al interior de ellas.

Las actividades que se realizan en la esfera de la consolidación de la paz incluyen el desarme, la desmovilización, la reintegración de combatientes, la destrucción de armas, la repatriación de refugiados, la asistencia a individuos afectados por los conflictos, la creación de instituciones y fomento de buen gobierno, las reformas constitucionales, las elecciones, la reconstrucción de infraestructura destruida durante el conflicto, la mitigación de las injusticias sociales y económicas, la creación de condiciones propicias para el buen gobierno y el desarrollo económico. (CINU, 2007a)

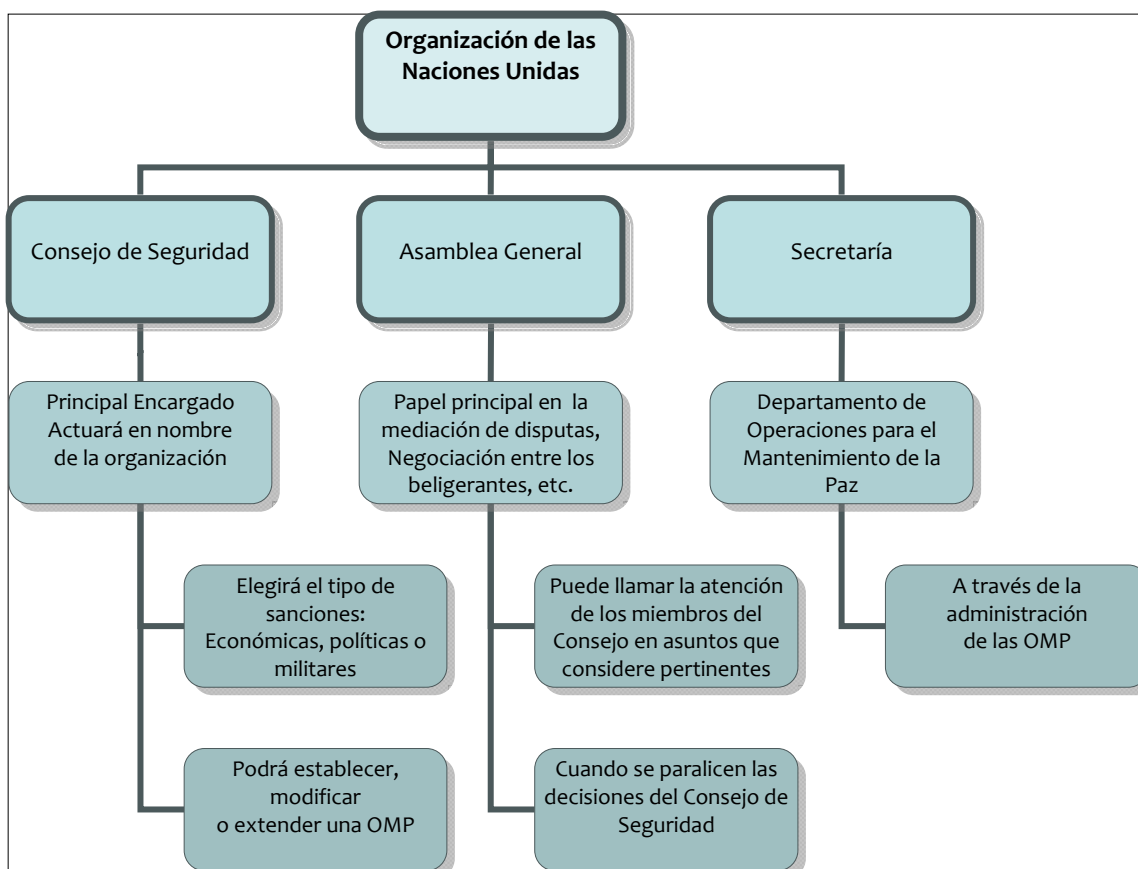
¹² El artículo 33 de la Carta contempla como medios pacíficos: la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección. ONU, “Carta de la Organización de las Naciones Unidas”, 26 de junio de 1945.

1.2.1. Órganos de Naciones Unidas que participan en el mantenimiento de la paz

En la Carta quedó establecido que los principales órganos de las Naciones Unidas, encargados de salvaguardar la paz y seguridad internacionales serían el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, así como la Secretaría. Gráficamente, podría verse como lo muestra el organigrama a continuación:

Organigrama 1

Órganos de las Naciones Unidas relacionados con el mantenimiento de la paz



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: ONU, (2009) “Mantenimiento de la paz”, www.un.org/Depts/dpko/dpko/, [abril-mayo de 2008] y de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas, San Francisco, 1945.

El artículo 24 (capítulo V) de la Carta designa al Consejo como el órgano primeramente responsable de la tarea de salvaguardar la paz y seguridad internacionales, asimismo, actuará en nombre de la Organización para desempeñar las acciones que le impone esa responsabilidad.

En primera instancia, en su capítulo VI, la Carta hace el llamado a los Miembros para resolver sus controversias a través de los medios pacíficos. En este sentido, las acciones del Consejo están encaminadas a exhortar a los miembros a apearse a esos medios de solución de controversias. Aunado a esto, se faculta al Consejo para que investigue toda controversia o situación que, en caso de intensificarse, pudiera poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Asimismo, el artículo 39 de la Carta establece que el Consejo “determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas” (ONU, 1945). Sin embargo, las resoluciones emitidas por el Consejo, tan sólo son recomendaciones para las partes en conflicto. Es decir, el Consejo sólo sugiere a las partes las formas en las que puedes resolver sus conflictos.

En este mismo sentido, los artículos 41, 42 y 43 facultan al Consejo para: instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables, las cuales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas; asimismo, decidir qué medidas, que no impliquen el uso de la fuerza armada, han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de la ONU a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas; finalmente, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, lo que podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de los Miembros de la ONU.

Cada vez más, la ONU, a través de las acciones del Consejo de Seguridad, ha tomado toda clase acciones intrusivas en lo referente a los derechos humanos y las relaciones económicas dentro de los Estados, con la finalidad de resolver problemas de seguridad.

Por su parte, el papel de la Asamblea en lo referente al mantenimiento de la paz, se vio incrementado especialmente en la década de los 50, con la Resolución “Unión Pro Paz”, en la que se establece que:

...si el Consejo de Seguridad por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales en todo caso que resulte haber una amenaza a la paz y, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales (ONU, 1950).

Es decir, cuando los miembros permanentes imponían su veto y la toma de decisiones quedaba estancada por esta razón; recordemos que en el periodo de la Guerra Fría, la disputa ideológica entre los bloques de poder, también se reflejaba en el proceso de toma de decisiones al interior de la ONU, especialmente en el Consejo de Seguridad.

No menos importante es la participación de la Secretaría en lo referente a las cuestiones de paz y seguridad internacionales; pues en ella se dirigen y administran las OMP, a través del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.

Sin embargo, el papel primordial lo desempeña el Consejo de Seguridad, pues tiene la facultad principal de decidir el establecimiento de las OMP. En este sentido, el despliegue de una OMP responderá a los beneficios que podrá tener la presencia de la ONU en el terreno.

Cabe destacar que las decisiones que se toman en torno a las cuestiones de paz y seguridad internacionales tienen una gran carga ideológico-política, y que por esa misma razón, las actividades del Consejo de Seguridad se vieron afectadas durante la Guerra Fría, aun en la actualidad, tiene gran importancia la ideología de los miembros permanentes y también los intereses de éstos. Es decir, si alguno de los asuntos que se estén tratando repercute en los intereses de alguno de los permanentes, seguramente hará uso de su derecho de veto.

En términos generales, a lo largo de su existencia, la ONU ha procurado desempeñar un papel eficaz como mediador en zonas de conflicto, pues en numerosas ocasiones se le ha

pedido que evite que la amenaza de un conflicto degenera en guerra, persuada a los contrincantes al diálogo y ayude a establecer la paz cuando el conflicto ya haya estallado.

En este sentido, las acciones de la ONU han estado enfocadas en dos aspectos principales: la diplomacia preventiva y el establecimiento y consolidación de la paz. En el primer caso, los Miembros de la ONU buscan establecer canales diplomáticos entre las partes en conflicto, con el fin de prevenir el sufrimiento humano y como alternativa a costosas operaciones político-militares para solucionar conflictos que ya han estallado, “ésta diplomacia suele estar acompañada de otras acciones preventivas, como son el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva y las actividades preventivas para la consolidación de la paz” (ONU, 2007a).

Por otro lado, en lo referente al establecimiento y consolidación de la paz, se enmarcan los esfuerzos de la ONU para persuadir a las partes en conflicto a cesar sus hostilidades y a buscar el establecimiento de arreglos pacíficos de sus controversias; así como las labores de mantenimiento de la paz después de un conflicto. En ambos casos, dicha participación se ve limitada, pues las Naciones Unidas sólo pueden actuar si las partes en conflicto así lo deciden.

Mediante las OMP, el personal de paz de las ONU busca garantizar el alto al fuego, apoyar la asistencia humanitaria y conservar un ambiente que conlleve a la solución de los diferentes conflictos donde actúan.

1.2.2. Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

El Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz se creó en 1992 con la finalidad de proporcionar dirección y gestión ejecutivas, así como apoyo logístico a las OMP (ONU, 1998a: 28), pues estaban experimentando cambios en su estructura y tamaño; tiene como responsabilidad prestar asistencia a los Estados Miembros y al Secretario General en sus esfuerzos por mantener la paz y la seguridad internacionales. Su misión consiste en planificar, preparar, gestionar y dirigir las operaciones de mantenimiento de la paz de las

Naciones Unidas, por lo que así pueden cumplir de manera efectiva sus mandatos. (ONU, 2009h)

Proporciona dirección política y ejecutiva a las OMP, además de mantener el contacto con el Consejo de Seguridad, con los países que aportan contingentes y realizan contribuciones financieras, así como con las partes del conflicto en la aplicación de los mandatos del Consejo de Seguridad; es decir, las dirige además de ser el enlace entre el órgano que las crea y los países que las conforman.

Le corresponde la difícil tarea de prestar apoyo logístico y administrativo a las misiones en el terreno a través del despliegue oportuno de servicios y equipamiento de calidad, recursos financieros adecuados y personal calificado; lo cual significa la coordinación de los recursos proporcionados por los países miembros en la adecuación de los mandatos establecidos para cada operación, considerando las necesidades de las mismas. Es importante señalar que el trabajo del Departamento incluye la coordinación e integración del trabajo de la ONU con otros organismos gubernamentales y no gubernamentales, en el contexto de las OMP.

Dado el creciente número de personal desplegado requerido por las OMP, el Secretario General Ban Ki-moon, propuso en 2007 a la Asamblea General la creación del Departamento de Apoyo a las Actividades en el Terreno, con la finalidad de dar apoyo más oportuno, coherente y efectivo, así como manejar mejor los recursos de las OMP. (ONU, 2008g)

Cabe señalar que el número de personal uniformado desplegado ha seguido en aumento, pueden mencionarse tres momentos en particular: 78 mil 444 en el año de 1993, 80 mil 976 en el año 2006 y 98 mil 114 en el año 2009 (ONU, 2009j).

1.2.3. Comisión para la Consolidación de la Paz

Respecto del trabajo que desarrolla la organización en torno al mantenimiento de la paz, destaca la todavía reciente creación de la Comisión de Consolidación de la Paz, cuya finalidad principal es canalizar recursos, proponer estrategias de consolidación de la paz y

recuperación posterior al conflicto¹³, así como ofrecer asesoramiento sobre esas estrategias; su atención se centra en las tareas de reconstrucción, consolidación de las instituciones y desarrollo sostenible en los países que salen de situaciones de conflicto (ONU, 2009e).

La noción de un órgano de esta naturaleza surgió del concepto de dar prioridad a la prevención sobre la solución de los conflictos, a través de un mecanismo que, echando mano de los recursos de que dispone la comunidad internacional, otorgase prioridad a brindar auxilio y asesoría para diseñar estrategias de recuperación postconflicto, con énfasis en la reconstrucción, la construcción institucional y el desarrollo sustentable de los países que salieran de situaciones de conflicto (Navarrete, 2008: 72).

En otras palabras, su creación responde a la necesidad de llenar el vacío que existía en lo referente a la transición del socorro al desarrollo. Es decir, con la labor de la Comisión se pretende la construcción de estrategias de largo plazo que impidan a los países que salen de conflictos recaer en ellos. Dichas estrategias deberán ser formuladas por los gobiernos junto con los órganos y organismos tanto nacionales como internacionales pertinentes. En este sentido, las nuevas reglas que se propongan para ayudar a los países en conflicto estarán impregnadas por los intereses de los agentes que las formulen, tanto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como por los países que estén o hayan sido afectados por los conflictos.

Es decir, la Comisión surge de la necesidad de crear nuevos mecanismos que complementen el trabajo de la Organización en el mantenimiento y consolidación de la paz; al mismo tiempo se construyen nuevas reglas que permitan abordar las situaciones posconflicto. El trabajo de la Comisión privilegiará la participación de los agentes internacionales a través de los recursos que otorguen para las tareas de consolidación.

Para apoyar su trabajo, también fue creada la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz, con el objetivo de administrar los recursos del Fondo para la Consolidación de la Paz y asesorar al Secretario General en la coordinación de las actividades de consolidación de la paz de los organismos de la ONU.

¹³ La Comisión de Consolidación de la Paz se creó por las resoluciones 1645(2005) del Consejo de Seguridad y A/RES/60/180 de la Asamblea General. ONU, “Condición de miembro y estructuración de la Comisión para la Consolidación de la Paz”, www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/membership.shtml, [3 de noviembre de 2009].

En este sentido, el Fondo fue creado el 11 de octubre de 2006 como respuesta a las demandas globales de apoyo sostenido a los países que salen de conflictos.¹⁴ El papel del Fondo es establecer un puente entre el conflicto y la recuperación en un momento en que los mecanismos de financiamiento pudieran no estar disponibles. Apoya a los países antes de que lo haga la Comisión, pero también está disponible para los países en circunstancias similares que sean designados por el Secretario General.

Su objetivo principal es la estabilización y fortalecimiento de las instituciones gubernamentales, aumentando así la capacidad para sostener los procesos de paz. Su trabajo se desarrolla en cuatro áreas principales: 1) Apoyo en la aplicación de los acuerdos de paz, 2) Apoyo de los esfuerzos del país para construir y fortalecer las capacidades que promuevan la convivencia y resolución pacífica de los conflictos, 3) Establecimiento o restablecimiento de los servicios esenciales y administrativos relacionados con las capacidades humanas y técnicas y 4) Intervenciones críticas diseñadas para responder a las amenazas inminentes para el proceso de consolidación de la paz (ONU, 2009g).

Dado que el trabajo de la Comisión debe ser un trabajo conjunto, cuya finalidad será que los países no recaigan en los conflictos, destaca que en la composición¹⁵ de los comités que analizan la situación de países específicos¹⁶ incluya tanto a los que aportaron mayores recursos para la solución del conflicto como los países limítrofes, además de las organizaciones regionales y civiles; esto deja de manifiesto que el papel que desempeñan los vecinos de un país en conflicto es importante para la solución del mismo, también es

¹⁴ Los países beneficiados por este Fondo son: Burundi, República Centroafricana, Costa de Marfil, Guinea-Bissau, Haití, Liberia, Kenya, Sierra Leona, Timor Leste, Comoras y Nepal. ONU, “United Nations Peacebuilding Fund”, www.unpbf.org/index.shtml, [3 de noviembre de 2009].

¹⁵ La Comisión tiene tres estructuras principales encaminadas a canalizar los recursos de los que dispone la comunidad internacional y a proponer estrategias integradas de consolidación de la paz en los países que se recuperan de situaciones de conflicto. Estas son: 1) Comité de Organización, 2) Comités dedicados a países concretos y 3) Grupo de Trabajo sobre experiencia adquirida. “Con la ayuda de la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, las diferentes estructuras reúnen la amplia capacidad y experiencia de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos, mediación, mantenimiento de la paz, ayuda humanitaria, reconstrucción, promoción de los derechos humanos y el principio de legalidad, y asistencia al desarrollo sostenible a largo plazo” ONU, “United Nations Peacebuilding Fund”, www.unpbf.org/index.shtml, [3 de noviembre de 2009].

¹⁶ Se encuentran en funcionamiento cuatro comités sobre países específicos: Burundi, Guinea-Bissau, Sierra Leona y República Centroafricana. ONU, “Comités dedicados a países concretos”, www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/mem-countrymtgs.shtml, [3 de noviembre de 2009].

importante el reconocimiento que se hace a la sociedad civil siendo representada en estos comités a través de las organizaciones civiles.

Es importante señalar que la Comisión sólo se ocupará de las situaciones de los países que además de haber salido del conflicto hayan concretado un acuerdo de paz y garanticen condiciones mínimas de seguridad; asimismo, la Comisión no podrá actuar en contra de la voluntad del país afectado.

Si bien es cierto que la función principal de esta Comisión no se relaciona directamente con el establecimiento y administración de las OMP, puede considerarse que su labor da seguimiento y continuidad a lo iniciado con ellas; en gran medida, el trabajo de las OMP sentará las bases para que las acciones de la Comisión sean exitosas, pues en algunos casos las operaciones serán el preámbulo de las estrategias de largo plazo planteadas por la Comisión, principalmente en el sentido de la concreción de los acuerdos de paz. En otras palabras, su labor dirigida a la reconstrucción postconflicto refleja la visión multidimensional de la ONU para la paz.

1.3. Presupuesto de la ONU

El presupuesto ordinario de la Organización es aprobado por la Asamblea General por periodos de dos años. Éste cubre los costos de los programas en esferas como los asuntos políticos, la justicia y el derecho internacional, la cooperación internacional para el desarrollo, la información pública, los derechos humanos y los asuntos humanitarios.

La principal fuente del presupuesto son las contribuciones de los Estados Miembros, las cuales se determinan de acuerdo a una escala de cuotas, basada fundamentalmente en la capacidad de pago de los países, determinada en función del porcentaje del producto nacional bruto de un Estado, ajustado en función de diversos factores. La escala de cuotas es revisada cada tres años, por la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y Presupuestarios. Cabe señalar que ningún país debe aportar más del 22% del presupuesto.

Pese a la planeación justa de las cuotas, no todos países hacen sus contribuciones de manera completa y puntual, lo que genera que la situación económica de la Organización sea

precaria; sin embargo, se ha logrado su subsistencia gracias a las contribuciones voluntarias de algunos países y al Fondo de Operaciones (donde los países hacen aportaciones adelantadas, proporcionales a sus cuotas), además de los préstamos de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Pellicer (1995: 44-45) reconoce tres circunstancias por las cuales las crisis financieras de la Organización han sido recurrentes.

La primera es el carácter impredecible de sus gastos. Si ponemos a un lado el presupuesto regular de la ONU, sus necesidades financieras se relacionan con acciones que se llevan a cabo en situaciones de conflicto, cuyo surgimiento y alcance son difíciles de predecir. Este problema se ha acrecentado por el aumento en número y responsabilidades de las OMP, cuyo costo anual ya supera considerablemente el del presupuesto ordinario.

El segundo motivo -y quizás el más grave- es el uso político de las cuotas a las Naciones Unidas por parte de los Estados Miembros que tienen las responsabilidades financieras más grandes; es decir, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La práctica de detener el pago de cuotas a la organización, como forma de protestar o ejercer presión sobre la misma, se inició en los años sesenta por la Unión Soviética y fue retomada años después por Estados Unidos.

El tercer motivo, más difícil de resolver y más ilustrativo de las contradicciones que dominan el mundo globalizado de nuestros días, es la escasa sensibilidad de la opinión pública hacia un compromiso con las Naciones Unidas. Si las decisiones hostiles a la ONU se aprueban sin mayor problema en el Congreso de Estados Unidos, esto es posible porque a los contribuyentes en ese país -y, de hecho, en cualquier otro- les resulta conveniente reducir los gastos destinados a una organización con la cual no se sienten comprometidos.

Por último, las crisis creadas por la suspensión de pagos son difíciles de manejar en la medida que algunos Estados miembros tienen una participación muy alta; por lo tanto, su posibilidad de poner en jaque a la ONU es grande y la tentación de hacerlo también.

A medida que aumentan las actividades de la organización el impacto de los problemas financieros es más negativo y proyecta una imagen de problemas o ineficiencia. Pellicer (1995) considera que una de las posibles soluciones, a este problema podría ser la modificación de la escala de cuotas, que reflejara mejor la capacidad de pago de los Estados miembros, el establecimiento de un límite de 25% en la contribución de cualquier Estado al presupuesto regular y un nuevo esquema de financiamiento de las OMP.

1.4. La Reforma

Desde 1946, año del nacimiento de la ONU, el mundo ha sufrido una gran transformación. Pueden destacarse: el surgimiento de nuevos países, producto de la descolonización consecuente de la Segunda Guerra Mundial, el crecimiento de las tasa de natalidad y esperanza de vida que han devenido en la duplicación de la población mundial, misma situación que ha demandado un incremento en la producción de petróleo, automóviles, bienes de consumo y servicios; el desarrollo tecnológico ha alcanzado niveles que hace sesenta años no se hubieran imaginado, así como el gran avance que se ha dado en el mundo de las telecomunicaciones, que permite conocer de manera casi inmediata lo que sucede en casi cualquier parte del mundo.

Asimismo, las guerras han cambiado, de manera particular en sus orígenes y la forma en que se llevan a cabo, la brecha entre los países pobres y los países ricos se ha ensanchado, la tolerancia no se ha desarrollado y ningún gobierno parece estar dispuesto a renunciar al uso de la fuerza. Las amenazas a la seguridad mundial rebasan el esquema tradicional de guerras y conflictos;

...las llamadas “nuevas amenazas a la paz y la seguridad” comprenden aspectos como la pobreza, las pandemias, la degradación del medio ambiente, el calentamiento global, los conflictos intra e interestatales, la proliferación y amenaza del uso de armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas, el narcotráfico, el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, entre otros. Estas amenazas provienen tanto de actores estatales como no estatales, rebasan las fronteras nacionales y afectan a Estados, comunidades e individuos (Valdés Ugalde y Cascante, 2007: 9).

Este contexto ha significado para la ONU una complicación mayor en las labores que desempeña y en muchas ocasiones ha dificultado el éxito que podría lograr con sus acciones. Sin embargo, pensar que la ONU no existiera quizá significaría que la situación actual fuera aun más difícil, lo que es innegable es que:

...la ONU, por sí misma, no ha sido suficiente, y no ha tenido la capacidad de parar o frenar numerosos procesos destructivos. En cualquier caso, sería injusto olvidar que la ONU no es un actor independiente, una entidad completamente autónoma, sino un foro que refleja los

deseos, las voluntades, las incertidumbres y los juegos de poder de las políticas exteriores de los Estados miembros (Fisas, 1994: 8).

Desde el momento de su redacción, pocas enmiendas se han hecho a la Carta. La primera se llevó a cabo en la década de los 60, fue resultado del incremento de miembros de la Organización¹⁷, con ésta, se incrementaron los miembros tanto del Consejo de Seguridad como del Consejo Económico y Social, que pasaron de 11 a 15 y de 18 a 27, respectivamente.

En 1971, “en un clima de optimismo sobre la capacidad de las Naciones Unidas para paliar las diferencias económicas entre los Estados, se realizó una tercera enmienda a la carta para ampliar por segunda vez el ECOSOC, cuya membresía aumentó de 27 a 54” (Valdés Ugalde y Cascante, 2007: 15).

Como lo mencionan Valdés y Cascante, el conservadurismo económico de los años ochenta se vio reflejado en la falta de interés de las potencias de promover reformas sustanciales que democratizaran a la organización e impulsaran la agenda de desarrollo en el marco multilateral (2007).

Con el final de la confrontación ideológica que significó la guerra fría, los cambios en las relaciones internacionales resultaron inminentes, al igual que el papel de las organizaciones internacionales, principalmente el de la ONU, el fin de la Guerra Fría creó expectativas no solo sobre el futuro de la Organización, sino del orden internacional en general.

La inestabilidad generada por el desmembramiento de la URSS, la desintegración de países como Yugoslavia o Checoslovaquia y el creciente número de guerras civiles que se suscitaron desde inicios de la década de los noventa, significó para la ONU un gran desafío a su labor, enfrentó estas situaciones a través de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, principalmente; sin embargo los resultado no siempre fueron satisfactorios, pueden mencionarse las experiencias en Somalia, Ruanda y la Ex Yugoslavia¹⁸, lo que devino en un cuestionamiento generalizado sobre la validez de la Organización en un contexto internacional completamente diferente al del momento en que había sido creada.

¹⁷ En 1963 la ONU aumentó de 51 a 114 miembros.

¹⁸ Estos casos se estudiarán en el Capítulo 3.

Lo anterior se vio reflejado en el inicio de los llamados a la reforma y el surgimiento de propuestas que buscan adaptar a la Organización a la nueva realidad y permitir que siga desempeñando su labor de una mejor manera. Puede ubicarse el inicio del proceso de reforma en *Un Programa de Paz*, presentado a la Asamblea General en 1992 por el entonces Secretario Boutros Boutros-Ghali.

1.4.1. Un Programa de Paz, Boutros Boutros-Ghali

Boutros-Ghali consideraba que el año de 1995 (cuando la ONU cumpliría 50 años de existencia) debía ser una etapa intermedia para llevar a cabo una renovación del organismo. Su interés era conseguir que funcionara correctamente, con legitimidad y autoridad. En su Programa de Paz señalaba que la labor de las Naciones Unidas debería perseguir cinco objetivos fundamentales: la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y poner fin a las causas más hondas de los conflictos.

Presenta una nueva idea: el concepto de “paz positiva”, que define la paz como la ausencia o superación de todo tipo de violencias, más que la simple ausencia de guerras. Consideraba que la efectividad de un organismo como la ONU dependería de su “capacidad para darse cuenta cuando se iniciaban situaciones de violencia, y de intervenir con eficacia, rapidez y seguridad en esos primeros momentos” (Fisas, 1994: 9).

Con este programa presentaba una serie de cambios orientados a la preservación del equilibrio de diversos órganos de la ONU con miras a alcanzar los propósitos comunes de mantenimiento de la paz y seguridad internacional, la promoción del desarrollo económico y social, el desarme y el respeto a los derechos humanos. Además buscó consolidar las actividades de la organización mediante la simplificación de las funciones de cada una de sus agencias.

Como lo señalan Valdés y Cascante (2007: 16):

Uno de los argumentos centrales para esta reforma fue que las nuevas responsabilidades de la humanidad, y con ellas las de la organización, exigían una modernización completa de la institución que debía incluir aspectos tales como:

- *despliegue de la diplomacia preventiva y la alerta temprana;*
- *capacidad de planeación y manejo de las operaciones de paz;*
- *descentralización de las funciones de la sede hacia las comisiones regionales, con mayor énfasis en el terreno;*
- *unidad de propósito y coordinación del ECOSOC con otras agencias, órganos y programas, incluyendo el Consejo de Seguridad;*
- *nombramiento de un vicesecretario general;*
- *fortalecimiento de la plataforma de derechos humanos y*
- *mayor participación de la sociedad civil*

En esencia, se reconocía la necesidad de renovar la ONU para evitar que fuera sobrepasada por los acontecimientos mundiales, además subrayaba la importancia del establecimiento de un diálogo con la sociedad con la finalidad de continuar el camino sobre la base de los consensos. El planteamiento principal consistía en trabajar sobre los pilares de paz, desarrollo y democracia, siendo ésta última el elemento más novedoso que se relacionaba con la paz, pues se entendía como una cuestión de participación que no se agota en los procesos electorales.

A partir de *Un Programa de Paz*, el discurso en torno a la ONU estará impregnado por la necesidad de revitalización, haciendo énfasis en la nueva idea de la “paz positiva”, así como las nuevas responsabilidades de la humanidad; por lo que el interés del Secretario General, como agente internacional, será promover la reconstrucción de la Organización a través de la aplicación de nuevas reglas de actuación, tanto para la ONU de manera particular como para la comunidad internacional en conjunto.

1.4.2. Kofi Annan y la Renovación de las Naciones Unidas

Durante el mandato de Kofi Annan se concretaron reformas en cuestiones administrativas, de presupuesto y reducción de costos del secretariado. En julio de 1997 presentó a la Asamblea General su informe denominado *Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma*, donde planteaba que

...el objetivo fundamental de la reforma es reducir la diferencia entre las aspiraciones y los logros de la organización a través del establecimiento de una nueva mentalidad de dirección y una nueva estructura de gestión que se traduzcan en una mayor unidad de propósito, una mayor coherencia de esfuerzos y una mayor agilidad para dar respuesta a las apremiantes necesidades de la comunidad internacional (Annan, 1997).

Annan destaca que dicha reforma, no suplantará la voluntad de los gobiernos ni tampoco salvará las diferencias entre los miembros de la organización, lo que si hará será aumentar la eficiencia institucional que permitirá a la ONU cumplir mejor las tareas que le soliciten y llevar más credibilidad en su misión a favor de las naciones y los pueblos.

Las medidas y recomendaciones del informe se centran en los siguientes puntos:

- Establecimiento de una nueva estructura de dirección y gestión.
- Logro de la solvencia financiera.
- Reorganización de las dependencias de la Secretaría General para su reducción.
- Modificación de los principios de gestión y aplicación de medidas de eficiencia.
- Reforma minuciosa en las políticas y prácticas referentes a los recursos humanos.
- Promoción del desarrollo sostenido y sostenible.
- Fortalecimiento y concentración de las funciones de la Secretaría General al ámbito de los reglamentos, normas y conocimientos de su capacidad para prestar servicio a los órganos de la ONU.
- Aumento de la capacidad de la organización para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz con más rapidez.
- Fortalecimiento de la capacidad de la organización en la esfera de consolidación de la paz después de los conflictos y de los esfuerzos internacionales para luchar contra la delincuencia, las drogas y el terrorismo.
- Ampliación de las actividades en pro de los derechos humanos.
- Promoción del programa de desarme.
- Mejoramiento de los mecanismos de respuesta a las necesidades humanitarias.
- Reorientación radical de la estrategia y las funciones de la información pública.

Posteriormente, Annan (2002) anunció un nuevo plan para el fortalecimiento de las Naciones Unidas, denominado *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para*

profundizar el cambio, cuyo objetivo central era mejorar la capacidad de la organización para afrontar los retos mundiales. Ahí subrayaba la necesidad de que la organización estuviera acorde con el nuevo orden internacional, que fuera más eficiente, abierta y creativa para ajustar sus actividades a las prioridades definidas en la Declaración del Milenio y las conferencias mundiales realizadas durante la década de los noventa.

En dicho documento, Annan propuso cambios en la Secretaría y llamó a modificar los órganos intergubernamentales; en primera instancia abogó por el fortalecimiento de la Asamblea General recalcando que ésta debía esclarecer sus obligaciones respecto del Consejo Económico y Social, para evitar duplicación en el seguimiento de las conferencias internacionales; sobre el Consejo Económico y Social planteaba la necesidad de fortalecer el diálogo con las instituciones de Bretton Woods, es decir, con el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la Organización Mundial del Comercio; respecto del Consejo de Seguridad menciona que debe recurrir tanto a la Asamblea como al Consejo Económico y Social con la finalidad de integrar un enfoque amplio en lo que concierne a la prevención y solución de conflictos, así como la paz sostenible.¹⁹

Kofi Annan retoma la idea de revitalización presentada por Boutros-Ghali, reformulada con nuevos planteamientos cuyo interés es el mejor funcionamiento de la Organización. El discurso del entonces Secretario General girará en torno a la reconstrucción de la labor de la Organización adaptándose a los cambios en el contexto internacional. Con esto, podríamos entender que se da inicio al proceso de transformación de la estructura al que hace referencia Wendt (1992).

A pesar de que se reconoce la necesidad de reformar a la organización, el proceso se encuentra estancado por diversos motivos, el principal de ellos la crisis financiera que vive la ONU, además de la resistencia de algunas potencias a cambiar el *status quo* y las reglas conforme a las cuales han operado, al igual que el rechazo de modificar las estructuras de acuerdo a los nuevos equilibrios de poder que incluyen a los países en desarrollo y a las

¹⁹ Es importante destacar que Annan propone que un programa de trabajo renovado de la organización debe incluir al menos nueve temas: 1) la globalización y sus consecuencias para el desarrollo, 2) las dimensiones actuales de la migración, 3) la escasez y contaminación del agua, 4) la energía, 5) los desastres naturales, 6) las causas de los conflictos violentos, 7) el uso y proliferación de las armas de destrucción masiva y las convencionales, 8) el terrorismo y 9) el tráfico de estupefacientes y la delincuencia organizada.

potencias emergentes. Sin embargo, podría considerarse el tema más espinoso de la reforma el de la composición y sistema de votación del Consejo de Seguridad, dado que se han presentado propuestas específicas sobre la reforma de este órgano.

1.4.3. Principales Propuestas de Reforma del Consejo de Seguridad

Una de las demandas frecuentes respecto de la revitalización de la organización es la que gira en torno a la ampliación del Consejo de Seguridad, misma que es ampliamente aceptada. Este tema es visto de diferentes formas por distintos grupos de países, que se han organizado para presentar propuestas en conjunto sobre lo que consideran debería incluir. Los aspectos principales incluyen la representación equitativa y el sistema de adopción de decisiones, es decir, el derecho de veto.

La cuestión de la representación equitativa y el aumento de sus miembros inició desde 1979, a solicitud de Argelia, Argentina, Bangladesh, Bután, Guyana, India, Maldivas, Nepal, Nigeria y Sri Lanka. El tema fue aplazado en los periodos de sesiones de la Asamblea General 35 al 46 y en su periodo 47 (1992) la Asamblea aprobó la resolución 47/62²⁰, en cumplimiento de la cual el Secretario General publicó un informe con las observaciones que habían formulado los Estados Miembros sobre una posible revisión de la composición del Consejo de Seguridad (...) En 1993 se estableció un grupo de trabajo de composición abierta para examinar los aspectos del aumento del número de miembros del Consejo, iniciando sus deliberaciones en 1994 (CINU, 2007).

En este sentido, el fortalecimiento del multilateralismo responde principalmente a los cambios en la dinámica internacional desde el término de la guerra fría, es decir, a partir del momento en que Estados Unidos se consolida como la única potencia mundial, libre del contrapeso que hacía la URSS. Este cambio en la dinámica se verá reflejado también en el establecimiento de las OMP, pues algunos de los conflictos que nacen con el desmembramiento de la URSS son atendidos por este instrumento.

²⁰ En esta resolución se pide al Secretario que invite a los Estados Miembros a presentar observaciones sobre una posible revisión de la composición del Consejo, las cuales serán recogidas para su examen e incluidas en el 48 periodo de sesiones. ONU, Resolución A/RES/47/62, “Cuestión de la representación equitativa del Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros”, 10 de febrero de 1993.

Sin embargo, ninguno de los miembros permanentes está dispuesto a compartir el derecho de veto. Prueba de ello es que la propuesta para la ampliación de miembros permanentes tiene una primera condición: los nuevos miembros no gozarían de dicho derecho. Así, el “status” adquirido hace 60 años permanece, justificadamente o no, como un atributo único e intocable (Pellicer, 2005).

Desde 2004 algunos Estados se han coaligado en torno a propuestas para ampliar y adecuar dicho órgano a las nuevas realidades; de éstas propuestas, destacan las presentadas por el Grupo de los 4 (G4), la del Movimiento Unidos por el Consenso (MUC) y la del Grupo Africano.

La primera, presentada por los representantes de Alemania, Brasil, India y Japón, busca la ampliación del número de miembros permanentes en seis, dos de los cuales deben ser africanos y todos deben gozar del derecho de veto, argumentando que todos deben tener los mismos derechos y responsabilidades.

Asimismo, el G4 sugiere la ampliación a 14 de los miembros no permanentes, pues afirma que el órgano debe reflejar las necesidades contemporáneas, además de manejarse con un espíritu de transparencia, inclusión y legitimidad por medio de reuniones públicas y consultas con otros órganos.

Cabe destacar que esta propuesta no tiene mucho respaldo debido a que podría pensarse que no promueve un enfoque integral de reforma ni resuelve de manera satisfactoria el asunto de la membresía y del veto, pues incluso se considera que el incremento de miembros permanentes contraviene el principio de la igualdad soberana de los Estados. En este sentido, las propuestas del MUC y del grupo africano son antagónicas a la del G4.

Sin embargo, lo primero que debe considerarse es que a pesar del crecimiento económico y político que están teniendo los países que encabezan esta propuesta, ninguno de los miembros permanentes está dispuesto a compartir los privilegios que esa categoría les confiere, considerando especialmente el hecho de que tanto Alemania como Japón fueron los grandes perdedores de la Segunda Guerra Mundial.

Respecto de la segunda propuesta, en febrero de 2005 se presentó el documento “Unidos por el consenso”, en el que se expone la urgente necesidad de reformar el sistema

de seguridad colectiva de la ONU, principalmente a través de la reforma del Consejo de Seguridad. Para lo cual señalaron la necesidad de alcanzar consensos a fin de lograr la ampliación del órgano en la categoría de los no permanentes, así como la reforma de sus métodos de trabajo para fortalecer su credibilidad, efectividad y legitimidad.

El MUC subrayó la necesidad de alargar los periodos de sesiones; discutir la posible reelección consecutiva y los criterios de elegibilidad, así como considerar el papel de los grupos regionales en la nominación de los candidatos. Uno de los planteamientos principales del movimiento es que el tema de la reforma del Consejo no debe opacar otros temas centrales de la reforma, como el de la Asamblea General o el ECOSOC; es decir, la reforma debe ser integral.

En tercer lugar, es importante señalar que la propuesta del grupo africano es la única postura regional, definida en el marco de las discusiones de la Unión Africana. En 2005 se realizó una cumbre africana en Libia, donde se suscribió el llamado “Consenso de Ezulwini”, que expone la necesidad de que el continente cuente con dos asientos permanentes dentro del Consejo, con todos los privilegios; así como dos no permanentes.

Este proyecto propone que el Consejo de Seguridad esté integrado por 26 miembros, 11 de los cuales sean nuevos (6 permanentes y 5 no permanentes) y fue presentado por Nigeria con el patrocinio de 49 países.

En el aspecto regional, el tema de quién podría ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, origina fuertes tensiones, dado que hay países que:

Por su dimensión territorial, densidad demográfica, importancia de su economía en el mundo, influencia en los países de su entorno y voluntad de actuar en la política internacional deben acceder a sitios de mayor responsabilidad en la política mundial. Pero de allí a estar de acuerdo en cuanto a cuáles son esas potencias emergentes, y cómo pueden erigirse en los interlocutores privilegiados en una región, hay una gran distancia (Pellicer, 2005).

Dado lo anterior, el tema de la reforma obliga a distinguir entre la reforma formal, que implica una revisión de la Carta y las transformaciones importantes que han ocurrido en las competencias ejercidas por las Naciones Unidas a partir del fin de la guerra fría en el terreno de la paz y la seguridad, así como en las organización del Secretariado, cuyos efectos se manifiestan en las prioridades y forma de funcionamiento de la ONU (Pellicer, 1995: 40).

El mayor desafío que enfrenta hoy la ONU parece ser la profundización del proceso de reforma institucional mediante la promoción de consensos en torno a aspectos centrales, como los nuevos fundamentos de la seguridad, el desarrollo y bienestar de las mayorías del planeta, sobre la base de la cooperación multilateral. Se trata de generar estrategias que pongan de relieve, ante la mirada de los actores implicados, los altos costos que ocasiona la acción no coordinada de la comunidad mundial en prácticamente todos los planos del quehacer internacional. El reto consiste en lograr que las mayorías acepten los compromisos que se desprenden de esa responsabilidad colectiva, a fin de promover acuerdos en diversos ámbitos y dotar a la organización de instrumentos y mecanismos más eficaces para enfrentar los desafíos contemporáneos (Valdés Ugalde y Cascante, 2007: 9).

Sin importar cuál de las propuestas de reforma sea la que se concrete o incluso el surgimiento de una nueva propuesta sea el futuro de la reforma de la Organización, todas coinciden en que es necesario dotarla de nuevos instrumentos que le permitan desarrollarse de una manera más óptima y responder a los retos presentes eficazmente.

Thakur (2006) asegura que sin la ONU los últimos sesenta años el mundo hubiera sido un poco más peligroso, pero si la ONU permanece básicamente igual, sin alterar su estructura, autoridad y poderes, los próximos sesenta años el mundo no será más libre, saludable, próspero y pacífico.

El ideal de la ONU no cambiará y sólo deberá adaptar sus procedimientos a un mejor funcionamiento. En palabras de Fisas (1994: 30): “la renovación de la ONU, en sus múltiples dimensiones, es por tanto uno de los mayores retos que tiene ante sí la comunidad internacional”.

OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Respecto de las acciones en caso de amenazas a la paz y seguridad internacionales, la normatividad que rige al establecimiento de una Operación para el Mantenimiento de la Paz (OMP) corresponde a los cambios en la dinámica internacional; en otras palabras, es respuesta a las infracciones cometidas por los Estados miembros de la ONU. Si bien es cierto que en primera instancia la respuesta del Consejo de Seguridad puede limitarse a hacer recomendaciones, la respuesta puede cambiar y convertirse en sanciones de tipo económico, que de no cumplirse ponen en entredicho la efectividad de la Organización. A manera de ejemplo podríamos mencionar el caso de Sudáfrica, que mientras mantuvo el régimen del *apartheid*, fue sancionado con embargos económicos.

Dado lo anterior, en el presente capítulo se abordarán las características, formulación y evolución de los mandatos de las OMP, dentro del marco institucional de la ONU; ubicando el lugar que ocupa la normatividad para el mantenimiento de la paz en la estructura de la Organización.

Así, podemos mencionar que en términos generales, las OMP son operaciones militares de no combate, es decir, que aunque están compuestas por militares armados, no están facultadas para tomar parte activamente en los conflictos, que se establecen con el consentimiento de las partes de mayor beligerancia, con la finalidad de facilitar la puesta en práctica de un acuerdo o tregua para la terminación de los conflictos.

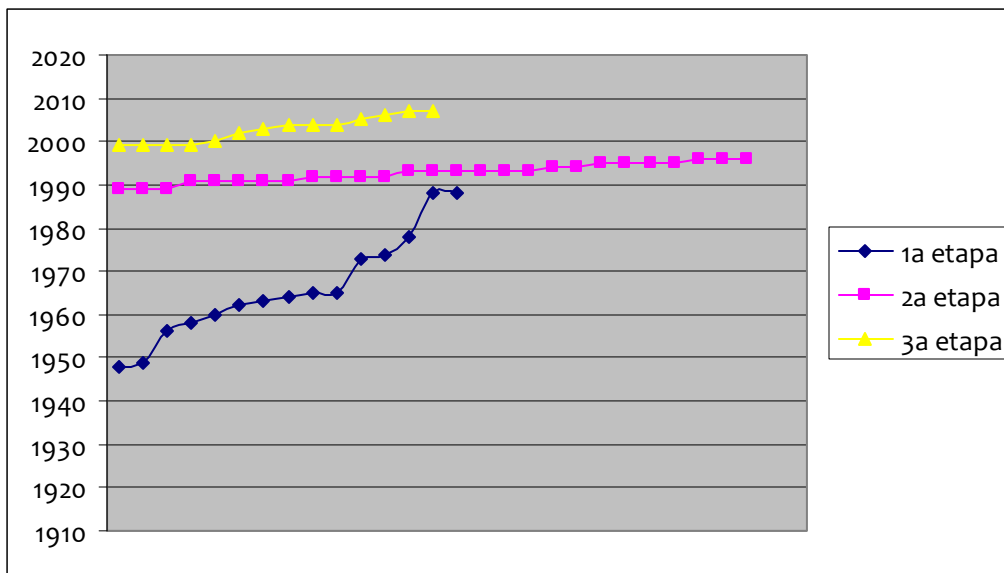
Los motivos por los cuales se establecen son variados, a lo largo de su historia sus labores han incluido desde la puesta en marcha de acuerdos de paz o el respeto de treguas, la supervisión de los acuerdos de cese al fuego, la violación de los derechos humanos y a partir de la posguerra fría se han incluido también la asistencia electoral, el desarme, la

asistencia para la creación de fuerzas policíacas y de seguridad, la prevención del genocidio, entre otros.

En la siguiente gráfica podemos observar el despliegue de OMP a través del tiempo, considerando una periodización en tres etapas: la primera comprendida en los años 1948-1988, la segunda entre 1989-1999 y la tercera de 1999 a la fecha. Con esto se pretende mostrar que en los años que siguieron al desmembramiento de la Unión Soviética, los cambios generados en el escenario internacional significaron un mayor número de OMP desplegadas; posteriormente en la presente investigación se explicará cuáles fueron los cambios más significativos en los tipos de mandatos en cada etapa y cómo fueron incluyéndose elementos “humanitarios” a la labor de las OMP.

Gráfica 1

Despliegue de OMP por etapas



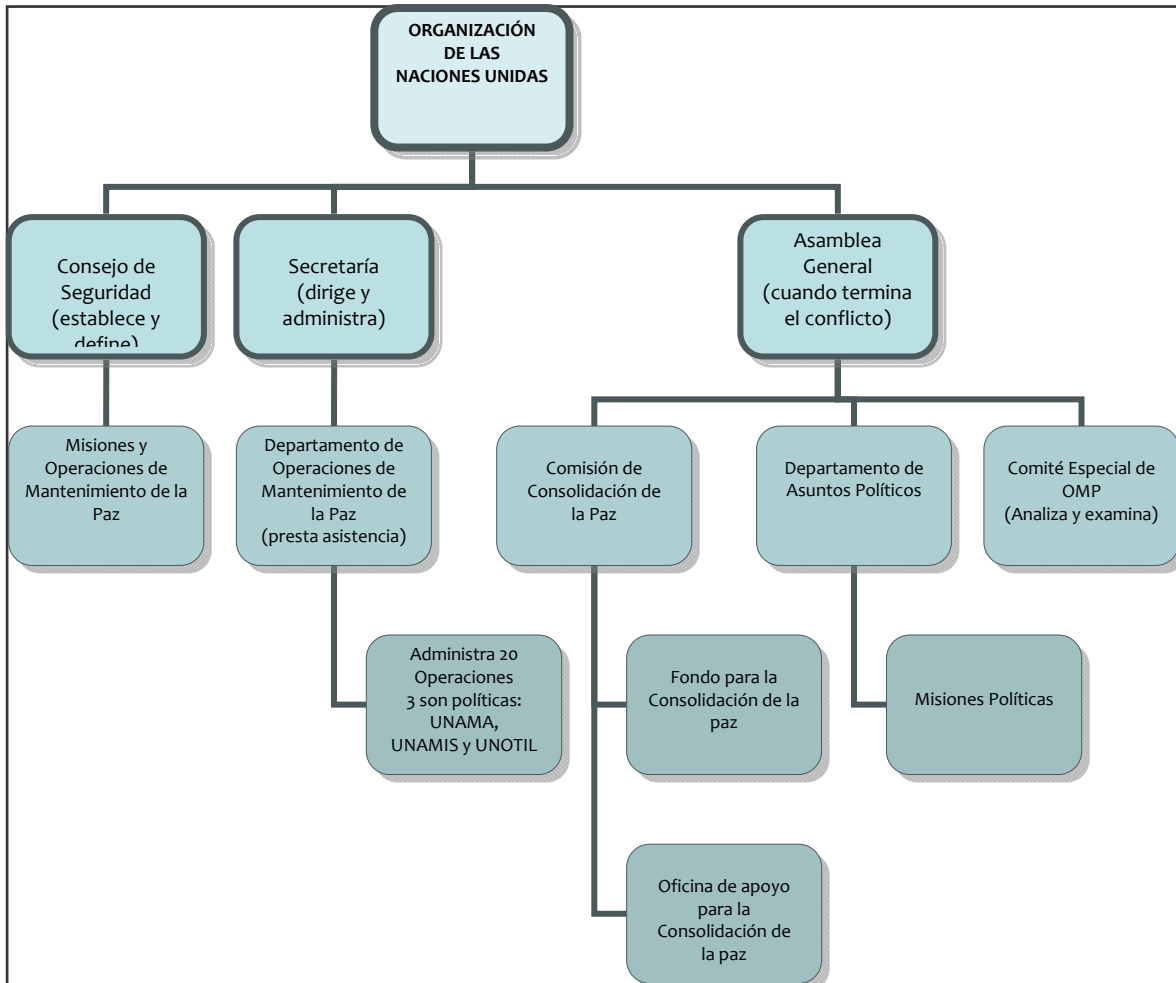
Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Organización de las Naciones Unidas (2006), “Mantenimiento de la paz”, disponible en: www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/overview.shtml, (octubre de 2008) y Organización de las Naciones Unidas (2010), “Misiones en curso”, disponible en: www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/currentops.shtml#africa, (27 de enero de 2010).

Sin embargo, es importante distinguir a las OMP de las operaciones militares tradicionales, pues éstas se establecen sin el consentimiento del Estado receptor, no son imparciales, utilizan la fuerza de manera defensiva, su tamaño es relativamente mayor y se

encuentran fuertemente armadas. Puede señalarse, por ejemplo, que las tropas desplegadas por concepto de mantenimiento de la paz durante la Guerra Fría ascendieron a 100 mil soldados, mientras que en la guerra del Golfo Pérsico se desplegaron 500 mil y para la ocupación en Irak se desplegaron 150 mil soldados estadounidenses (Diehl, 2008).

Organigrama 2

Órganos de las Naciones Unidas relacionados a las OMP



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de ONU (2009), www.un.org/Depts/dpko/dpko/, [abril-mayo de 2008].

El órgano facultado para el establecimiento de las OMP es el Consejo de Seguridad, recordemos que en él se determinarán las amenazas a la paz y seguridad, se emitirán recomendaciones y se decidirán las medidas que serán tomadas para reestablecer la paz y seguridad. Asimismo, si alguno de los miembros de la Organización considera que una

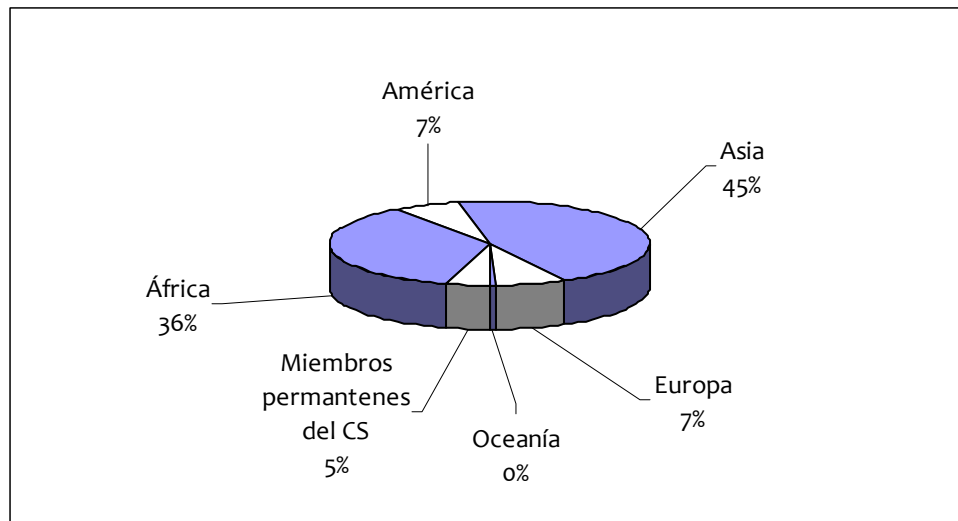
situación pudiera poner en riesgo la paz y seguridad internacionales, puede proponer al Consejo de Seguridad que una OMP sea establecida; cabe recalcar que la decisión final será de los quince miembros del Consejo de Seguridad.

Las OMP son dirigidas por la Secretaría, quien a través del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en conjunto con el Consejo de Seguridad, las administra.

En lo referente a las aportaciones de personal militar, aunque parezca contradictorio, no son los miembros permanentes del Consejo los principales contribuyentes; de hecho, las aportaciones de éstos cinco ascienden a tan solo 4 mil 879 efectivos, del total de 83 mil 312 (ONU, 2008b). Usualmente, Canadá, Fiji y Suecia habían sido los principales contribuyentes de personal militar (Diehl, 2008); sin embargo destaca que en la actualidad los principales contribuyentes sean países en desarrollo (Pakistán, Bangladesh e India) y que en conjunto, sumen poco más de 29 mil 600 efectivos; es decir, casi el 35% del total.

Gráfica 2

Aportaciones de personal militar por regiones (2009-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Organización de las Naciones Unidas (2010), "Contributors to United Nations Peacekeeping Operations", www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2010/feb10_1.pdf, [14 de abril de 2010].

Uno de los principales motivos por los cuáles los países en desarrollo son quienes mayor número de efectivos aportan son las remuneraciones económicas. Es decir, enviar

personal militar a las fuerzas de mantenimiento de paz significa para éstos una fuente de empleo que ellos no pueden cubrir.

En este sentido, también es importante mencionar que para este tipo de aportaciones no existe ninguna obligación, pues algunos países, que se apegan al principio de soberanía de los Estados, se abstienen de proporcionar personal, ya que en algunos casos las acciones de las OMP son vistas como puertas de acceso al intervencionismo de terceros países, o simplemente como actos violatorios de la soberanía de los Estados.

Cabe destacar que aunado al hecho de que las aportaciones militares son voluntarias, cada gobierno retiene la autoridad final sobre su propio personal. Todo el personal uniformado sigue vistiendo sus uniformes nacionales; son llamados “cascos azules” porque un casco o gorra azul y una insignia de las Naciones Unidas los identifica como soldados de mantenimiento de la paz de la Organización.

Los miembros de la ONU que tradicionalmente han sido los más fervientes defensores de las OMP son las potencias medias como algunos de los países escandinavos, que son neutrales, y Canadá, que han participado en más de la mitad de las OMP (Colin, 2001); a pesar de lo establecido en el artículo 43.1 de la Carta²¹.

De esta manera, la aplicación literal del mencionado artículo implicaría para algunos países una violación al derecho de soberanía de los pueblos, así como la no intervención en asuntos internos de otros Estados. En estos casos, quedan por encima los principios propios de política exterior sobre la ratificación hecha a la Carta de San Francisco.

2.1. ¿Fundamento jurídico?

El fundamento jurídico de las OMP no se encuentra en la Carta de San Francisco, sino en la práctica de la Organización. Es decir, en ninguno de sus artículos se establece el marco de

²¹ Artículo 43.1 establece que todos los miembros de la ONU pondrán a disposición del Consejo de Seguridad, cuando lo solicite, fuerzas armadas, ayuda y facilidades que sean necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Ver anexo 3.

legal de funcionamiento para las OMP. En este sentido, Antonio Segura (2007: 26-27) afirma que se ha tratado de encontrar dicho fundamento en el artículo 1.1²² de la Carta.

Sobre el tema, existen dos posiciones mayoritarias:

Una de ellas se basa en el artículo 40²³ de la Carta y entiende que las OMP son medidas que garantizan el cumplimiento por las partes del conflicto de otras medidas provisionales previas (cese del fuego, creación de zonas de seguridad, etc.). La otra corresponde a la teoría de las competencias implícitas, con base en la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, y sostiene que si la función principal de la organización es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, ésta debe tener aquellas competencias que le permitan alcanzar sus funciones. (...) En la práctica es posible que la creación de las OMP se vincule tanto al Capítulo VI como al Capítulo VII de la Carta, por lo que el famoso Secretario General Dag Hammarskjöld las clasificó como basadas en el Capítulo VI y medio (...) Una vez que son creadas las OMP su estatuto es el un órgano subsidiario, fundamentado en los artículos 22 o 29 de la Carta, pero que forman parte a la vez de la estructura de la Secretaría General, por lo que pueden denominarse como órganos híbridos.

Que las OMP sean consideradas como órganos híbridos significa que los contingentes que se incluyen en ellas a su vez están integrados en la unidad de mando y control de la ONU, aunque la competencia del Estado sobre sus unidades no desaparece.

Respecto de la relación entre los Estados contribuyentes y la organización, ésta se encuentra regulada por acuerdos; del mismo modo, las relaciones entre la organización y los Estados en que las OMP son desplegadas “se regulan a través de un acuerdo sobre el estatuto de estas fuerzas militares que establece la delimitación del ejercicio de jurisdicción entre la ONU y el Estado del territorio, así como las inmunidades y privilegios de los miembros de las OMP” (Segura Serrano, 2007: 28).

²² Artículo 1.1: “Los propósitos de las Naciones Unidas son: Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz” ONU, “Carta de la Organización de las Naciones Unidas”, 26 de junio de 1945.

²³ El artículo 40 establece que el Consejo de Seguridad podrá instar a las partes interesadas en que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aceptables, a fin de evitar que alguna situación se agrave. Ver Anexo 3.

Hay que destacar que los principios jurídicos y de funcionamiento por los que se rigen son distintos a los de las acciones coercitivas, por lo que las OMP no deberán hacer uso de la fuerza de manera sistemática para alcanzar la paz.

Cabe señalar que las OMP no cuentan con un reglamento específico y las normas operativas con las que trabajan se han ido construyendo conforme se han tenido experiencias, tanto positivas como negativas. En este sentido podríamos considerar que el crear un reglamento para el establecimiento y función de las OMP tendría que ser lo suficientemente preciso y al mismo tiempo flexible para que los cambios en la dinámica internacional no significaran la reformulación de las normas que rijan este instrumento, pues se observa que aunque existen criterios básicos de conducta, cada experiencia enriquece las líneas de acción que se formularán para futuras operaciones.

2.2. Características y evolución del concepto

Comúnmente, el concepto de mantenimiento de la paz es utilizado para referirse a cualquier esfuerzo internacional que implique un componente operacional que promueva la terminación de un conflicto armado o la solución de una larga disputa; algunos compiladores engloban y designan como mantenimiento de la paz a todos los esfuerzos internacionales, especialmente los llevados a cabo tanto por la ONU como por su predecesora, la Sociedad de Naciones, que han implicado un despliegue de fuerzas en un zona en conflicto.

Sin embargo, dicha definición abarca tanto las acciones militares para castigar a los agresores así como los esfuerzos multilaterales de negociación. En este sentido, en muchos casos el término se contradice con la noción de paz²⁴, especialmente la idea de que esta condición puede ser alcanzada o mantenida (Diehl, 2008).

En este sentido, la ONU define a las OMP como: “Operaciones militares de no combate llevadas a cabo aparte de las fuerzas con el consentimiento de las partes de mayor beligerancia y designadas para controlar y facilitar la puesta en práctica de un acuerdo de

²⁴ Una definición de paz nos dice que es una situación y relación mutua de quienes no están en guerra; así como una pública tranquilidad y quietud de los Estados, en contraposición a la guerra o a la turbulencia. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, http://buscon.rae.es/draeI/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=paz, [6 de octubre de 2009].

tregua existente para apoyar los esfuerzos diplomáticos de alcanzar un acuerdo político” (ONU, 2008a). Sin embargo, hace una distinción entre éstas, las Operaciones de apoyo para la paz y las Operación de restauración de la paz y mitigación de conflictos.

Por un lado, la característica de las *Operaciones de apoyo para la paz* es que “Incluyen despliegues preventivos, operaciones de mantenimiento de la paz y de refuerzo de la paz, actividades diplomáticas como diplomacia preventiva, negociaciones de paz y consolidación de la paz, así como asistencia humanitaria, buenos oficios, investigación, y asistencia electoral” (ONU, 2008a).

Por su parte, las *Operaciones de restauración de la paz y mitigación de conflictos* son un “concepto nuevo y tentador que se aplica a operaciones multidimensionales que, mientras que originalmente estaban encomendadas bajo el Capítulo VI, se han visto forzadas por las circunstancias en el terreno a convertirse en operaciones del Capítulo VII, como cuando las caravanas humanitarias tienen que ser defendidas por la fuerza de las armas, o las zonas de exclusión reforzadas por fuerzas aéreas” (ONU, 2008a).

Cabe destacar que no existe expresamente en la Carta una definición de las OMP, por lo que se han proporcionado algunas aproximaciones al concepto, Guillermo Reyes (2005: 83) hace referencia a la proporcionada por Marrack Goulding (Subsecretario General de la ONU, 1985-1992), quien las definió como:

...operaciones de campo que establecen las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver los conflictos entre ellas, bajo el mando y control de las Naciones Unidas, financiadas por los Estados miembros en su conjunto, y con personal militar, así como de otro tipo y equipos provistos voluntariamente por ellos, las cuales actúan imparcialmente entre las partes y las emplean la fuerza en el grado mínimo necesario”.

Boutros Boutros-Ghali (1992) las identificó como:

...el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas, que incluye normalmente personal militar o de policía de las Naciones Unidas y, con frecuencia, también civiles. El mantenimiento de la paz es una técnica que amplía las posibilidades tanto de prevenir un conflicto como de pacificación.

Por su parte, Edmundo Hernández-Vela (2002: 756) las define como las:

...medidas temporales de responsabilidad colectiva destinadas a promover la solución de controversias o conflictos internacionales y al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales con el consentimiento de las partes involucradas, decididas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que solo en circunstancias excepcionales eminentemente de carácter defensivo pueden implicar el mínimo uso de la fuerza, y que son aplicadas con la participación de contingentes de personal militar, policial y civil y sufragadas con el apoyo financiero prorrateado, así como contribuciones voluntarias de los Estados miembros de la Organización.

Antonio Segura las define como “acciones militares no coercitivas decididas por la ONU y desarrolladas por ella misma, lo que convierte a la OMP en un órgano subsidiario de la organización e integrado en la estructura de la misma” (2007: 25).

Dado lo anterior, pueden destacarse tres elementos fundamentales de las OMP:

1. El consentimiento de las partes para su establecimiento.
2. La imparcialidad con la que deben desplegarse y desempeñarse.
3. La limitación del uso de la fuerza, que deberá ser sólo en caso de defensa.

Es importante señalar que cuando se habla de que las OMP son decididas por la ONU, en realidad se hace referencia a tan sólo 15 miembros de la Organización, es decir, los miembros del Consejo de Seguridad; al mismo tiempo debe enfatizarse que sólo cinco de ellos están presentes siempre que se plantea la posibilidad de desplegar una nueva OMP.

Aunado a esto, el hecho de que no existe claridad respecto del fundamento jurídico de las OMP significa dos cosas: primero, que sea más difícil su aceptación al considerarse ilegales; segundo, que el mandato que se les otorgue pueda estar inclinado a privilegiar las acciones y participación de alguno o algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad, es decir, que a través del mandato que ellos mismo otorguen puedan tener presencia cercana y participación en la solución de algún conflicto que se encuentre dentro de sus áreas de influencia y/o interés.

En un sentido amplio, las operaciones de paz de Naciones Unidas comprenden tanto las Operaciones de Mantenimiento de la paz en un sentido estricto, es decir las establecidas con mandatos otorgados bajo el amparo del Capítulo VI de la Carta -desarrollando funciones de diplomacia preventiva, mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y

consolidación de la paz después de los conflictos-, como las distintas modalidades de ejecución de las acciones coercitivas bajo el Capítulo VII de la Carta y las misiones civiles que son autorizadas por la Asamblea General y el Secretario General (Hernández García, 1995).

Joel Hernández señala que paralelamente al desarrollo de las OMP y las modalidades de ejecución de las acciones coercitivas, el Secretario General y la Asamblea General han autorizado el despliegue de otro tipo de presencia de la ONU en el terreno cuya función se ha realizado dentro de la esfera de acción del establecimiento de la paz, es decir, las misiones civiles diseñadas para contribuir con las partes de un conflicto, generalmente de orden interno pero que frecuentemente tiene alguna dimensión internacional, a aplicar las medidas de un acuerdo con miras a establecer la paz; las operaciones de este tipo han realizado funciones relacionadas con la verificación de elecciones y la observación al respeto de los derechos humanos (1995: 125).

Considerando las concepciones anteriores, en todas ellas se observa que las OMP son la forma más recurrida de la ONU para desplegar presencia en el terreno.

2.3. Financiamiento y costos

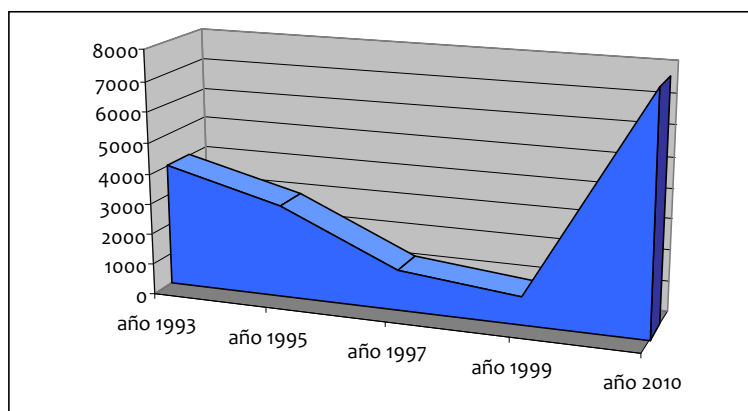
Las OMP se financian con las aportaciones de los miembros, pues están obligados a pagar una parte correspondiente de los costos de las actividades para el mantenimiento de la paz, “a través de una fórmula compleja establecida por ellos mismos” (ONU, 2008d), que está basada principalmente en la estabilidad económica. Sin embargo, hay que destacar que a los miembros permanentes del Consejo les corresponde hacer las aportaciones más grandes, pues de igual manera, su compromiso con el mantenimiento de la paz también es mayor.

Los gastos de las OMP llegaron a cifrarse en 3 mil millones de dólares en 1995, debido al costo de las operaciones llevadas a cabo en Somalia y la ex Yugoslavia, en 1999 se redujeron casi en un 30%, es decir, a 889 millones de dólares. Para el año 2000, el gasto en OMP había vuelto a aumentar, superando la cifra de 3 mil millones de dólares, debido a las misiones llevadas a cabo en Kosovo, Timor Leste, Sierra Leona, República Democrática del Congo, Etiopía y Eritrea (ONU, 2006: 24-25).

Para el periodo comprendido entre el 1° de julio de 2008 y el 30 de junio de 2009, el presupuesto aprobado para las OMP era de 7.1 mil millones de dólares, las aportaciones pendientes a mayo de 2008 ascendían a 1.8 mil millones de dólares y el costo total de las OMP desde 1948 a la fecha es de 54 mil millones de dólares (ONU, 2008c). El presupuesto aprobado para el periodo del 1° de julio de 2009 al 30 de junio de 2010 cambió muy poco respecto del anterior, situándose en 7.9 mil millones de dólares (ONU, 2010).

Gráfica 3

Variaciones del gasto en OMP (1993-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Organización de las Naciones Unidas (2010) “Financiación de las operaciones para el mantenimiento de la paz”, www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/pk.htm#financiacion, (14 de abril de 2010) y de Organización de las Naciones Unidas (2010), “United Nations Peace Operations, Year in review 2009”, www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2009.pdf, (14 de abril de 2010).

* Cifras en miles de millones de dólares.

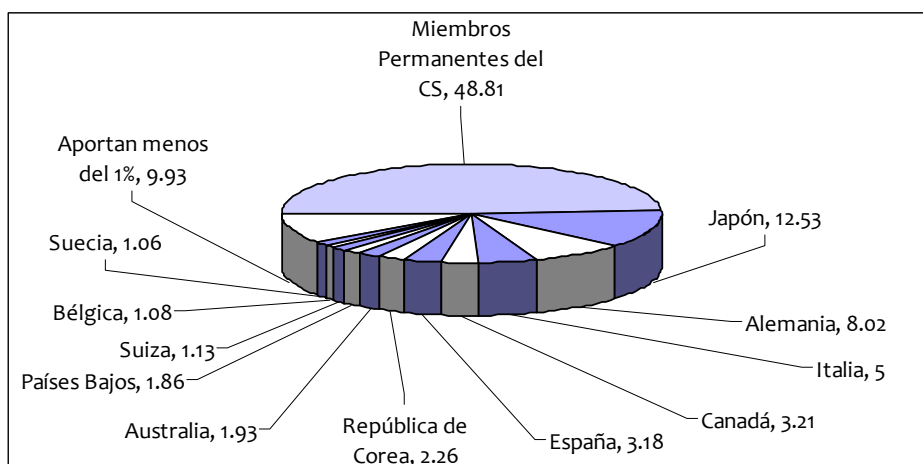
Dados los problemas de financiación que enfrenta la organización, desde mediados de la década de los 90 los mayores contribuyentes impulsaron una reforma al sistema de financiamiento de las OMP. Dicha reforma se planteó en dos directrices: la revisión de los criterios para la distribución de los costos entre los Estados miembros y la racionalización del gasto de las misiones desplegadas. Por ejemplo, “Estados Unidos buscó reducir su participación en el presupuesto de las OMP de un 31.7% a un 25%” (Hernández García, 1995: 137). Sin embargo resultaría difícil que los Estados miembros aceptaran modificar el criterio de la responsabilidad especial de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en la financiación de las OMP que desde su establecimiento ha sido la base que ha permitido su viabilidad.

En todo caso, cualquier sistema de distribución de costos de las OMP estará sujeto a la voluntad política y capacidad económica de los Estados para cumplir sus obligaciones financieras, particularmente si no se racionaliza el número de OMP desplegadas y su gasto.

Estados Unidos, Japón, Alemania, Reino Unido, Francia, Italia, China, Canadá, España y la República de Corea son los principales contribuyentes (ONU, 2009).

Gráfica 4

Principales contribuyentes financieros a las OMP (2009-2010)



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Organización de las Naciones Unidas (2010), "United Nations Peacekeeping Fact Sheet", www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf, (14 de abril de 2010).

* Las cifras corresponden al porcentaje del total del presupuesto.

2.4. Principios y directrices

Tradicionalmente, las OMP han sido asociadas al capítulo VII de la Carta, sin embargo cuando el Consejo de Seguridad ha autorizado el despliegue de una OMP nunca había hecho referencia a dicho capítulo. A partir de la tercera etapa de las OMP (finales de la década de los noventa) es que se ha hecho referencia al capítulo VII cuando el despliegue de una OMP deviene de la incapacidad de un Estado de mantener la seguridad y el orden público postconflicto. La invocación del capítulo VII puede significar el compromiso legal del Consejo de participar en la solución de los conflictos. Sin embargo, ligar a las OMP a un solo capítulo de la Carta puede desviar los propósitos de su establecimiento. (Ver anexo 3)

Es importante señalar que aunque no existe un fundamento jurídico claro, la ONU ha desarrollado los principios básicos que todas las operaciones deben de cumplir. Esta aproximación, aun reciente pues fue enunciada en marzo de 2008, tiene como objetivo construir la guía básica de práctica y planeación de las OMP, formulada a partir de las experiencias adquiridas por quienes han participado en operaciones desde 1948.²⁵

En este sentido, el establecimiento de las OMP posee atributos únicos que lo distinguen de otras aproximaciones; sus principios básicos son el consentimiento de las partes, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en casos de legítima defensa y/o en defensa del mandato; estos principios están interrelacionados y se refuerzan entre sí (ONU, 2008).

En primer lugar, las fuerzas de mantenimiento de la paz no están diseñadas para restablecer el orden o detener las luchas entre rivales, con las primeras operaciones se buscaba fueran desplegadas cuando las luchas habían terminado; sin embargo, en épocas recientes esta no ha sido una condición para el despliegue. Además ocupan un área determinada y sirven de fuerza mediadora entre los protagonistas, es decir, no tienen un rol ofensivo. Les corresponde servir de amortiguador entre las partes en conflicto y prohibir tiroteos que puedan poner en riesgo los acuerdos de alto al fuego. Cabe señalar que estos dos aspectos también diferencian a las fuerzas de observación de las operaciones militares tradicionales (Diehl, 1994).

La ONU considera que otros factores de éxito para las OMP son la legitimidad y la credibilidad. La legitimidad del mantenimiento de la paz derivará principalmente del mandato que para ese fin otorgue el Consejo de Seguridad; la participación de los miembros de la organización para el establecimiento de las OMP se traducirá en mayor legitimidad para las mismas. La legitimidad está vinculada con la calidad y el comportamiento del personal que compone las operaciones, tanto militar, como policial y civil. Debe evitarse que la presencia de la ONU genere nuevos conflictos.

Sin embargo, experiencias como la de Somalia y la falta de acción ante el genocidio en Ruanda, ambas en la primera mitad de la década de los noventa, significaron para la ONU en

²⁵ Ver Organización de las Naciones Unidas (2008), "United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines (Capstone Doctrine)", http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf, [24 de abril de 2010].

general, no sólo para las OMP, un descontento por parte de la comunidad internacional; ambas situaciones incrementaron las críticas en torno al papel que estaba desempeñando la organización al momento de enfrentar crisis internas, haciendo que el rechazo a su labor llegaran al punto incluso de considerar que quizá sería mejor su extinción.²⁶

El clima de inestabilidad en el que son asentadas permite que las partes que se ven afectadas por su presencia se sientan amenazadas y busquen interrumpir su labor, por lo que la credibilidad de las misiones reflejará la confianza de las comunidades locales e internacionales en que la operación realizará su mandato. Asimismo, la credibilidad reflejará la eficiencia de la operación, principalmente cuando se da un rápido despliegue, con los suficientes recursos para desempeñar su labor.

Dado lo anterior es importante puntualizar las características de los principios de las OMP. En este sentido, el despliegue de las OMP debe ir acompañado de la aceptación de los principales actores en conflicto, asimismo, éstos deben estar comprometidos con el proceso que culminará en la solución de su controversia, mismo que será apoyado por una OMP. El *consentimiento de las partes* le da a la ONU libertad de acción. Sin embargo, el hecho de que las partes acepten el establecimiento de una OMP no significa que su postura no cambiará, pues a veces la situación al interior de los Estados es otra e impide el buen funcionamiento de las operaciones debido al rechazo local, situación que se agrava cuando existen grupos armados fuera del control de las partes en conflicto (ONU, 2008).

De no existir este consentimiento, se pone en riesgo la misión de la OMP. Una intervención sin consentimiento puede significar una clara violación del Derecho Internacional, pues uno de sus principios fundamentales es la no intervención.

Sin embargo, dicho permiso no constituye un derecho legal de operación indefinido, pues puede ser cancelado en cualquier momento por el Estado anfitrión, como fue el caso de la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I)²⁷, cuando el presidente egipcio Gamal Abdel Nasser le pidió que abandonara el país.

Asimismo, el mandato de las OMP debe implementarse sin favorecer o perjudicar a ninguna de las partes. La *imparcialidad y/o neutralidad* son indispensables para mantener el

²⁶ Los casos de Somalia y Ruanda se estudiarán en el capítulo 3.

²⁷ El caso de FENU I se revisará en el capítulo 3.

consentimiento y la cooperación de las partes principales, pero no debe confundirse con la inactividad; es decir, el mantenimiento de la paz debe ser imparcial hacia las partes pero no inactivo hacia su propia labor (ONU, 2008).

Una aportación considerable de personal militar por parte de las potencias podría significar una amenaza al carácter neutral y al posible éxito de las operaciones. Del mismo modo, las contribuciones militares de países que pudieran tener intereses en el conflicto tampoco son aceptadas. Por ejemplo el caso de Arabia Saudita en el Medio Oriente; en este supuesto, los estados árabes podrían considerar el despliegue de militares estadounidenses en la frontera de Líbano como una clara muestra de apoyo a Israel. De igual manera, de haberse presentado, el uso de tropas soviéticas para supervisar las elecciones en Nicaragua en 1989 podría haber causado predisposición a la violencia y la impresión de que las elecciones estaban siendo conducidas por los sandinistas (Diehl, 1994).

La participación neutral de las operaciones tiene que reflejar su composición neutral, es decir, sus acciones no favorecerán a ninguna de las partes en conflicto. Por ejemplo, las violaciones al alto al fuego cometidas por los turcochipriotas son igualmente reportadas que las cometidas por los grecochipriotas.

Finalmente, el principio del *uso de la fuerza en defensa propia y/o en defensa del mandato* fue aplicado desde el establecimiento de la primera operación militar. La noción de defensa propia incluye los intentos para evitar que las OMP se alejen de sus deberes, estipulados bajo el mandato del Consejo de Seguridad. Esto incluye la defensa de los civiles en situaciones que pongan en peligro su seguridad, así como la asistencia a las autoridades nacionales para preservar el orden y el estado de derecho. El mantenimiento de la paz sólido utiliza la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento del país anfitrión o de los principales beligerantes. Las OMP sólo utilizarán la fuerza cuando ésta sea el último recurso, cuando otros métodos de persuasión se hayan agotado (ONU, 2008).

Al respecto, cabe mencionar que los soldados de mantenimiento de paz sólo están equipados con un rifle y las unidades de mantenimiento de la paz sólo tienen acceso a

vehículos de transportación y no a aquellos que puedan utilizarse de manera ofensiva (Diehl, 1994).

Debe señalarse que el uso de la fuerza por las OMP siempre tiene implicaciones políticas, por lo que debe estar precedido de un análisis minucioso de la situación, hacerse en el nivel apropiado y basado en una combinación de factores que incluyen la capacidad de la misión, la percepción pública, el impacto humanitario, la seguridad del personal y, principalmente, el efecto que esas acciones tendrán nacional y localmente sobre la propia misión.

2.5. Misiones Políticas y de Construcción/Consolidación de la Paz

A menudo, ligadas con las OMP porque pueden considerarse sucesoras del trabajo que ellas inician, se desarrollan las Misiones Políticas y de Construcción de la Paz, también llamadas de Consolidación de la Paz. En algunos casos, estas misiones toman el relevo de las OMP, generalmente respondiendo a objetivos de tipo más político e institucional. Son las “acciones que se emprenden después de los conflictos con el objeto de prevenir su reaparición y crear las condiciones necesarias para que las sociedades asoladas por la guerra alcancen una paz duradera” (Hernández-Vela Salgado, 2002: 761).

El interés por establecer este tipo de operaciones nació de la preocupación de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) por promover los derechos humanos, la democratización y el buen gobierno.

En 1996 el gobierno de Canadá lanzó una iniciativa de construcción de la paz con varias actividades de tipo civiles una serie de países en los cuales ya se habían dado OMP y se requerían otro tipo de apoyos para reconstruir bases sólidas, a fin de que no volvieran a surgir las crisis que ocasionaron los conflictos armados (Colin, 2001: 60).

Las Operaciones de Construcción de la Paz trabajan bajo la supervisión del Departamento de Asuntos Políticos de la ONU. Comprenden una gama de actividades políticas institucionales y de desarrollo a largo plazo abordando las causas de fondo de los conflictos, para evitar que resurjan estos, es decir busca una paz sostenible y duradera (CINU, 2007a).

Sus acciones se centran en cinco rubros: esfera militar y de seguridad; actividades humanitarias; medidas políticas; derechos humanos; y, medidas económicas y sociales. A través de monitorear los acuerdos de cese al fuego, desmovilizar y reintegrar a los combatientes, dar asistencia para el retorno de los refugiados y desplazados internos, ayudar a organizar y monitorear elecciones, apoyar la reforma de los sectores de justicia y seguridad, así como mejorar la protección de los derechos humanos (ONU, 2009c).

La consolidación de la paz también puede ser preventiva para evitar conflictos probables y estabilizar las regiones o Estados en disputa. Ejemplos de consolidación de la paz preventiva se han dado en Gineea-Bissau y la República Centroafricana.

La consolidación de la paz ha tenido una función prominente en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, en lugares tales como Camboya, El Salvador, Guatemala, Mozambique, Liberia, Bosnia y Herzegovina, Sierra Leona, Kosovo y Timor Oriental. En algunos casos su labor ha ayudado a integrar a las partes en conflicto en la vida política, a través de su transformación en partidos políticos, tales como Mozambique, El Salvador y Guatemala.

La ONU se ha llegado a encargar de la supervisión de elecciones desde 1989, cuando la ONU supervisó en su totalidad el proceso electoral que logró la independencia de Namibia, ha supervisado elecciones en países como Nicaragua (1990), Haití (1990), Angola (1992), Camboya (1993), El Salvador (1994), Sudáfrica (1994), Mozambique (1994), Eslovenia Oriental (Croacia; 1997) Liberia (1997), República Centroafricana (1998 y 1999). Además participó como observador en del referéndum sobre la independencia en Eritrea (1993) y la consulta popular celebrada en Timor Oriental (1999). Para ayudar a los Estados a preparar y celebrar elecciones libres e imparciales las Naciones Unidas cuentan con una División de Asistencia Electoral, aunque otras entidades de la Organización participan en esta actividad (CINU, 2007a).

2.6. Breve historia de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz

El origen de la facultad de la ONU de crear operaciones puede ubicarse en el capítulo VI de la Carta, el cual establece su facultad de promover la solución pacífica de controversias. La primera operación de paz de la ONU fue establecida en 1948, cuando el Consejo de

Seguridad autorizó un grupo de observadores militares en Medio Oriente, para monitorear el Acuerdo de Armisticio entre Israel y Palestina, negociado por el Conde Bernadotte²⁸ durante la primera guerra entre árabes e israelíes. Con la creación de la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) se dio el inicio de las primeras operaciones, que básicamente eran de observación²⁹.

Una operación similar se instauró en Cachemira, en 1949 debido a que, cuando en 1947 India y Pakistán accedieron a su independencia, la declaración de independencia india estipuló que Cachemira estaba en libertad para decidir su anexión a ese país o a Pakistán. Su incorporación a India, sin embargo, pronto se convirtió en motivo de disputa entre ésta y Pakistán; un año después los países estaban en guerra. El Consejo de Seguridad estableció una Comisión para India y Pakistán para mediar en la disputa. (Green, 1995).

Con motivo de la crisis del Canal de Suez, en 1956, el Ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lester B. Pearson (1948-1957) propuso al entonces Secretario General de la ONU, Dag Hammarskjöld, la idea de crear una fuerza militar de las Naciones Unidas que:

... actuara como amortiguador entre las partes en conflicto, con tres principios centrales: que las tropas implicadas provinieran de países sin intereses políticos en la contienda, que las tropas estuvieran ligeramente armadas y actuaran sólo en defensa propia, y que la misión se desplegara y se mantuviera sólo con el consentimiento de las partes beligerantes. Dado que no existía en la Carta ninguna disposición sobre este tipo de iniciativas, las 'fuerzas de amortiguamiento' fueron una creación ad hoc (Boulden, 2007).

Con la creación de la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, en Suez (FENU I)³⁰, se marcó el inicio de una nueva etapa de la seguridad colectiva, donde a través de

²⁸ Diplomático sueco, nombrado mediador de la ONU en el conflicto árabe-israelí cuando el mandato de la Organización llegó a su fin. Logró una tregua de cuatro semanas en la que se pudieran discutir los términos que llevaran al armisticio de paz definitiva. Conde Folke Bernadotte, www.biografiasyvidas.com/biografia/b/bernadotte_folke.htm, [24 de abril de 2010].

²⁹ ONUVT se mantiene vigente, con las modificaciones de mandato que a lo largo del tiempo ha necesitado para permitir que los observadores de la ONU ajusten sus funciones a las necesidades de la zona. En la actualidad hay observadores de la ONUVT en la Fuerza de Observadores de la Zona de Separación entre Israel y Siria, en los Altos del Golán, en Damasco, apoyan la Fuerza Interina en Líbano, en el sector Israel-Líbano y mantienen presencia en el sector Egipto-Israel. Su base principal de operaciones está en Jerusalén, pero cuenta con oficinas en Ammán, Beirut y Gaza, además de los grupos que están en Damasco e Ismailía. Green Rosario, "La ONU hacia el año 2000", IMRED (coordinador), Las Naciones Unidas en su 50 aniversario, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1995.

³⁰ El caso de FENU I se revisará en el capítulo 3.

la fuerzas militares de un organismo internacional se buscaba estabilizar una región y promover un acuerdo de paz entre los beligerantes, en la que éstas fuerzas ya no permanecerían como observadoras únicamente. Asimismo, se introdujo el concepto “Comando de las Naciones Unidas”, en virtud del cual el jefe responsable de la operación sería nombrado por la ONU y sería responsable ante el Consejo de Seguridad o la Asamblea General.

Cristina Rosas distingue tres etapas en la historia de las OMP:

Etapas I: 1948-1988

De las operaciones clásicas o tradicionales. Básicamente consistían en fuerzas de observación y a partir de 1956, comenzaron las fuerzas de paz para la interposición entre las partes en conflicto. En esta etapa, fueron creadas 13 OMP y los conflictos en los que actuaban eran de carácter interestatal (Rosas, 2005: 42-43).

Es decir, las fuerzas de paz no tendrían más derechos que los necesarios para la ejecución de su mandato, en cooperación con las autoridades locales; tendrían una función mayor que la de un cuerpo de observadores, sin ser una fuerza militar que controlara un territorio y sin tener más funciones que las necesarias para asegurar las condiciones pacíficas para cumplir las recomendaciones de la Asamblea General.

El establecimiento de la Segunda Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (FENU II) en 1973, durante la guerra del Yom Kippur, representaba el consenso generado entre los Estados miembros de la ONU sobre la presencia de la organización en el terreno, especialmente sobre los principios que debían regir el mantenimiento de la paz, los cuales dotarían de legitimidad a las OMP. Así, las llamadas “Reglas de FENU II”, que serían consideradas para las futuras operaciones, estaban basadas en los siguientes principios (Hernández García, 1995: 120):

1. *El apoyo del Consejo de Seguridad.*
2. *El previo consentimiento de las partes interesadas.*
3. *Que el control y el comando de la operación recayera en las Naciones Unidas delegado en el Secretario General, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.*
4. *Que la fuerza de mantenimiento de la paz se integrara por contingentes proporcionados voluntariamente por países seleccionados, en consulta con las partes involucradas.*

5. Que las OMP estuvieran dotadas con armas de carácter defensivo, las cuales sólo podrían ser utilizadas en legítima defensa.
6. Que las OMP actuaran con imparcialidad; es decir, estaban obligadas a evitar acciones que pudieran prejuzgar los derechos, reclamaciones o posiciones de las partes involucradas.
7. Que los costos derivados de ellas fueran considerados gastos de la ONU, cubiertos por los Estados miembros en la proporción señalada por la Asamblea General.

En términos generales, las OMP de primera generación pueden ser divididas en dos categorías: las *misiones de observación*, integradas por contingentes que casi invariablemente se encontraban desarmados y las *fuerzas de mantenimiento de la paz*, integradas por cuerpos ligeramente armados (Hernández García, 1995). La característica principal de esta primera etapa de las OMP se encuentra en el hecho de haber sido diseñadas únicamente para controlar los conflictos, es decir, “mantener la paz” una vez que se hubieran alcanzado acuerdos de cese al fuego, ya fueran provisionales o definitivos.

Marie-Odette Colin considera que en esta primera etapa las OMP tienen como objetivo “separar a las partes en conflicto y restablecer o crear la soberanía de nuevos estados; se trata de *mantenimiento de la paz* reforzado en ciertos casos con *imposición de la paz*, es decir, se recurre a la violencia para imponer el cese de hostilidades” (2001: 52).

Sin embargo, esta primera etapa también se caracteriza por la falta de voluntad política de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a buscar soluciones de fondo de los conflictos en los que intervenían. Recordemos que esta etapa se desarrolló durante la Guerra Fría, que se veía reflejada al interior de dicho órgano, principalmente en los momentos en que la toma de decisiones se paralizaba por la falta de unanimidad en las votaciones (uso del veto). En el siguiente cuadro se presentan las OMP creadas en este periodo.

Cuadro 1

Operaciones creadas en el periodo 1948-1988

Nombre de la Misión	Motivos de creación	Inicio	Fin
ONUVT (UNTSO) Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua	Guerra árabe-israelí.	1948	vigente

GOMNUIP (<i>UNMOGIP</i>) Grupo de Observadores Militares de la ONU en la India y Pakistán	Lucha armada entre la India y el Pakistán por el Estado de Jammu y Cachemira.	1949	vigente
FENU I (<i>UNEF I</i>) Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas	Egipto nacionaliza el Canal de Suez. Israel, Francia y el Reino Unido intervienen.	1956	1967
GONUL (<i>UNOGIL</i>) Grupo de Observación de la ONU en el Líbano	Conflicto violento en el Líbano a raíz de la propuesta de hacer cambios en la Constitución.	Junio 1958	Dic 1958
ONUC (<i>ONUC</i>) Operación de la ONU en el Congo	El Congo, recién independizado, enfrenta el amotinamiento de las fuerzas armadas, la intervención militar belga y un desorden creciente.	1960	1964
FSNU (<i>UNSF</i>) Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental	Conflicto entre Indonesia y los Países Bajos por el Irián Occidental.	1962	1963
MONUY (<i>UNYOM</i>) Misión de Observación de la ONU en Yemen	Egipto y la Arabia Saudita apoyan a bandos contrarios en la guerra civil del Yemen, lo cual amenaza con ampliar el conflicto.	1963	1964
FNUECH (<i>UNFICYP</i>) Fuerza de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Chipre	La intervención militar turca, como resultado del golpe de 1974 de miembros de la Guardia Nacional grecochipriota, dejó a la isla dividida. Para evitar que continúe la lucha entre las comunidades grecochipriota y turcochipriota.	1964	vigente
REPDOM (<i>DOMREP</i>) Misión del Representante del Secretario General de la ONU en República Dominicana	Se produce un ciclo de violencia cuando surgen gobiernos rivales en la República Dominicana.	1965	1966
MONUIP (<i>UNIPOM</i>) Misión de Observación de la ONU para la India y el Pakistán	Después de las hostilidades entre la India y el Pakistán, se establece para que afirme el cese del fuego en la frontera y supervise el retiro de fuerzas.	1965	1966
FENU II (<i>UNEF II</i>) Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas	Fuerzas egipcias y sirias atacan posiciones israelíes.	1973	1979
FNUOS (<i>UNDOF</i>) Fuerza de la ONU de Observación de la Separación	A la tensa tregua en el Golán después de la guerra de 1973 sucede una separación convenida de las fuerzas israelíes y sirias	1974	vigente
FPNUL (<i>UNIFIL</i>) Fuerza Provisional de la ONU en el Líbano	Israel invade el Líbano meridional como represalia por un ataque lanzado por la Organización de Liberación de Palestina (OLP) desde territorio libanés.	1978	vigente
MIBONUAP (<i>UNGOMAP</i>) Misión de Buenos Oficios de la ONU en el Afganistán y el Pakistán	Acuerdos de Ginebra de 1988, con arreglo a los cuales el Afganistán y el Pakistán se comprometen a la no injerencia mutua y al retorno voluntario de los refugiados y en los que se pide el retiro de las fuerzas soviéticas.	1988	1990
GOMNUII (<i>UNIIMOG</i>) Grupo de Observadores Militares de la	Observa la aplicación de la cesación del fuego, tras casi ocho años de guerra.	1988	1991

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Organización de las Naciones Unidas (2006), “Mantenimiento de la paz”, disponible en: www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/overview.shtml, (octubre de 2008).

* En paréntesis las siglas en inglés.

Como resultado de las experiencias de esta primera etapa surgieron una serie de principios que posteriormente serían aplicados a las OMP: principalmente, que las operaciones debían establecerse por mandato del Consejo de Seguridad, con el compromiso de los Estados a contribuir financieramente (de manera especial los miembros del Consejo de Seguridad); el previo consentimiento de las partes beligerantes; la composición multinacional de los contingentes, en la que no podrían participar tropas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (con la finalidad de garantizar su imparcialidad); y, que el uso de la fuerza estaba limitado a los casos de legítima defensa.

En otras palabras, los cambios en la política mundial crearon la necesidad de desplegar nuevas OMP; al mismo tiempo, dichos cambios también crearon la necesidad de establecer los principios básicos que regirían el despliegue de nuevas operaciones.

Con el fin de la Guerra Fría, se renovó la confianza en las potencialidades de la organización para dar solución definitiva a los conflictos de paz y seguridad, al mismo tiempo, al interior del Consejo de Seguridad se eliminaron las condiciones que, en muchas ocasiones, lo mantuvieron paralizado. Consecuentemente, inició lo que se denomina segunda etapa de las OMP.

Etapa II: 1989-1998

De las operaciones complejas, multidimensionales o multifuncionales. En este periodo las OMP ampliaron sus tareas, a las que incluyeron: la desmovilización y reintegración, el desarme, la asistencia humanitaria, asistencia electoral, los derechos humanos, retiro de minas, así como la cooperación con organismos regionales. En algunos casos, la creación de las OMP se llevó a cabo sin el consentimiento de las partes, alegando al derecho de injerencia y procuración de ayuda humanitaria. Aquí se empezaron a abordar conflicto intraestatales (Rosas, 2005: 43-44).

Durante esta segunda etapa, la acción de la OMP dejó de estar reducida al “mantenimiento de la paz” para desempeñar mandatos dentro de otras esferas de la función amplia del mantenimiento de la paz, es decir: la diplomacia preventiva, el

establecimiento de la paz, la consolidación de la paz después de los conflictos y el restablecimiento de la paz por medio de medidas coercitivas, de manera excepcional. En palabras de Joel Hernández “las OMP se convirtieron en un instrumento para auxiliar a las partes en un conflicto a aplicar un acuerdo de paz negociado entre ellas” (1995: 121).

De manera creciente se incorporó a las OMP personal civil encargado de realizar tareas originalmente reservadas a la jurisdicción interna de los Estados, pero cuya realización les fue confiada con el fin de resolver cuestiones asociadas al origen de un conflicto y posibilitar el establecimiento de una paz larga y duradera.

Asimismo, se incluye la posibilidad de usar la fuerza con el fin de imponer la paz, como se estableció en el mandato del Grupo de Asistencia de la ONU para el Periodo de Transición en Namibia (1989) y en la Resolución 688 del Consejo de Seguridad, en la que se autoriza el uso de la fuerza con el propósito de asegurar el suministro de ayuda humanitaria para proteger a la población kurda y civil en Irak, entre otras decisiones.

Durante esta etapa se otorgaron, en dos ocasiones, mandatos sustentados en el Capítulo VII de la Carta, en los casos de Somalia y Bosnia-Herzegovina, donde se facultó a las operaciones ahí desplegadas a ejecutar medidas coercitivas, es decir, recurrir al uso de la fuerza para obtener el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad (Hernández García, 1995); lo que tuvo un alto costo político para la Organización.

Los cambios en contexto internacional tras el desmembramiento de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), permitieron el florecimiento de nuevos tipos de conflictos, donde cobraron importancia aquellos que se suscriben dentro de las reivindicaciones étnicas, raciales y nacionalistas. De igual manera, quedó sentado que Estados Unidos sería la “potencia militar incontestable” (Reyes, 2005: 85), lo que le permitió, a través de la ONU, intervenir en los conflictos, dada la ausencia del contrapeso que había ejercido la URSS durante toda la Guerra Fría. Este nuevo contexto facilitó el crecimiento de las OMP, que a su vez trajo consigo mayores necesidades económicas para las mismas.

Colin (2001: 52) señala, tres elementos significativos que contribuyeron a explicar la agudización de los conflictos étnicos en la década de los noventa:

- a) *La profundización de las crisis económicas en los países en vías de desarrollo, debido a los programas de ajuste aplicados desde la década de los años ochenta.*

- b) *La caída de los regímenes autoritarios, protegidos por uno u otro bloque durante la Guerra Fría, que habían contenido muchas contradicciones sociales.*
- c) *La importancia geopolítica de ciertas regiones del mundo, que explica reacciones rápidas y de gran envergadura (Golfo Pérsico y ex Yugoslavia), mientras otras regiones de África sólo son objeto de atención cuando los dramas humanitarios impresionan tanto a la opinión pública mundial como a los gobiernos y organismos internacionales (como fue el caso de la Operación Turquesa en Ruanda³¹).*

Pueden señalarse tres características principales de las OMP de la segunda etapa:

1. El creciente número de OMP que se desplegaron en conflictos que no tenían el carácter internacional.
2. La adquisición de nuevas funciones, tanto de carácter civil como militar, que van más allá de las funciones tradicionales y que cubren todo el espectro de la función amplia del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
3. Algunos de los principios que habían regido el despliegue de las operaciones se fueron adecuando a los nuevos mandatos; por ejemplo, un mayor número de OMP se desplegaron aun antes de que las partes hubieran acordado un cese al fuego, en casos en los que su presencia fuera requerida para contribuir a la solución del conflicto.

Dado lo anterior, podemos señalar que el cambio radical en el equilibrio de fuerzas tras la caída del bloque soviético significó la reestructuración de las relaciones entre los agentes internacionales, principalmente por la nueva dinámica que seguirían las naciones del ex-bloque soviético tanto con Rusia, ahora de manera independiente, como con Estados Unidos. La carencia de un contrapeso de poder para Estados Unidos y el fin de la “amenaza comunista” significarían también el establecimiento de nuevas reglas en la política exterior estadounidense.

A partir de ese momento, las reglas del juego internacional buscarían dar mayor peso al papel desempeñado por las organizaciones internacionales, como la ONU, especialmente al momento de hacer frente a las amenazas a la paz y seguridad internacionales, pues surgió la idea de que los conflictos se atacarían de manera más eficiente a través del

³¹ El caso de Ruanda se estudiará en el capítulo 3.

multilateralismo; en este sentido podemos mencionar el caso de la Guerra del Golfo, en 1991, donde la intervención de las fuerzas extranjeras en Irak fue legitimada por la ONU, situación que buscó repetirse en Somalia, pero con resultados muy diferentes.

Cuadro 2
Operaciones creadas en el periodo 1989-1998

Nombre de la Misión	Motivos de creación	Inicio	Fin
MIVENUA I (UNAVEM I) Misión de Verificación de la ONU en Angola	Acuerdo sobre el retiro gradual de las tropas cubanas de Angola, verificado por observadores militares de la ONU, como medida inicial para la aplicación del plan de la ONU para la independencia de Namibia.	1989	1991
GANUPT (UNTAG) Grupo de Asistencia de la ONU para el Periodo de Transición	Plan detallado para la transición de Namibia a la independencia por medio de elecciones libres y limpias bajo supervisión de la ONU.	1989	1990
ONUCA (ONUCA) Grupo de Observadores de la ONU en Centroamérica	Como parte del proceso de paz en Centroamérica para que verifique la aplicación por los cinco Gobiernos centroamericanos de sus compromisos en materia de seguridad.	1989	1992
MONUIK (UNIKOM) Misión de Observación de la ONU para el Irak y el Kuwait	Tras la retirada forzosa de las tropas iraquíes de Kuwait, para supervisar la zona desmilitarizada e impedir la violación de las fronteras.	1991	2003
MINURSO (MINURSO) Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental	Para hacer cumplir la cesación del fuego y organizar y celebrar el referéndum en el que el pueblo del Sahara Occidental pueda decidir el futuro político del territorio.	1991	vigente
MIVENUA II (UNAVEM II) Misión de Verificación de la ONU en Angola II	Para ayudar al Gobierno de Angola y a la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola, así como con las elecciones.	1991	1995
ONUSAL (ONUSAL) Misión de Observadores de la ONU en El Salvador	Para verificar los acuerdos entre el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional encaminados a poner fin a 10 años de guerra civil.	1991	1995
MANUC (UNAMIC) Misión de Avanzada de la ONU en Camboya	La Misión de Avanzada prepara el terreno para establecer la Autoridad Provisional de la ONU en Camboya.	1991	1992
FUPRONU (UNPROFOR) Fuerza de Protección de la ONU	Se establece inicialmente en Croacia para la desmilitarización de determinadas zonas. Posteriormente su mandato se amplía para abarcar a Bosnia y Herzegovina y para apoyar las actividades de socorro humanitario	1992	1995
APRONUC (UNTAC) Autoridad Provisional de la ONU en Camboya	Las cuatro facciones de Camboya firman en octubre de 1991 los Acuerdos de París. Desarma y desmoviliza a las fuerzas	1992	1993

	armadas, supervisa la actividad policial, ejerce el control de las estructuras administrativas, promueve los derechos humanos, organiza la repatriación de refugiados y la celebración de elecciones y pone en marcha la rehabilitación del país		
ONUSOM I (UNOSOM I) Operación de la ONU en Somalia I	En 1991, la lucha entre facciones desencadena la hambruna y el colapso de los servicios gubernamentales. Supervisa el cese del fuego de 1992, coordina la asistencia humanitaria y vela por la seguridad de los suministros de socorro.	1992	1993
ONUMOZ (ONUMOZ) Operación de la ONU en Mozambique	En octubre de 1992, el Gobierno de Mozambique y la Resistencia Nacional Mozambicana llegan a un acuerdo para poner fin a 14 años de guerra civil.	1992	1994
ONUSOM II (UNOSOM II) Operación de la ONU en Somalia II	Para establecer, incluso mediante la aplicación de medidas coercitivas, condiciones de seguridad para la prestación de asistencia humanitaria	1993	1995
MONUUR (UNOMUR) Misión de Observadores de la ONU para Uganda y Rwanda	A pesar de la concertación de una serie de acuerdos para la cesación del fuego, el Gobierno de Rwanda y el Frente Patriótico Rwandés reanudan los enfrentamientos en 1993 en la frontera con Uganda.	1993	1994
MONUG (UNOMIG) Misión de Observadores de la ONU en Georgia	Los separatistas abjasios tratan de separar a Abjasia de Georgia. Comienzan los enfrentamientos en 1992, cuando las fuerzas del Gobierno tratan de asegurar los enlaces por ferrocarril y de comunicaciones.	1993	Vigente
MONUL (UNOMIL) Misión de Observadores de la ONU en Liberia	Guerra Civil de 1990. Colaborar con la Misión de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental e investigar violaciones de derechos humanos.	1993	1997
MINUH (UNMIH) Misión de la ONU en Haití	En septiembre de 1991 es depuesto el primer Presidente elegido democráticamente. Tras un acuerdo encaminado a restablecer el Gobierno constitucional, se establece para ayudar a modernizar el ejército y establecer una nueva policía.	1993	1996
MANUR (UNAMIR) Misión de Asistencia de la ONU en Ruanda	En abril de 1994 estalla el genocidio contra los tutsi. Con un mandato más reducido, procura hacer respetar la cesación del fuego. La situación empeora y se amplía su mandato.	1993	1996
GONUFA (UNASOG) Grupo de Observadores de la ONU en la Faja de Aouzou	El Chad y Libia someten su controversia territorial a la Corte Internacional de Justicia en septiembre de 1990. Conforme a la decisión de la Corte Internacional, Libia se retira de la Faja entre abril y mayo de 1994.	Mayo 1994	Junio 1994

	Supervisión.		
MONUT (UNMOT) Misión de Observadores de la ONU en el Tayikistán	La guerra civil desestabiliza a Tayikistán. A partir de 1992, la ONU ejerce sus buenos oficios entre el Gobierno y la Oposición Tayika Unida. La Comunidad de Estados Independientes despliega una fuerza de mantenimiento de la paz.	1994	vigente
MIVENUA III (UNAVEM III) Misión de Verificación de la ONU en Angola III	Ayuda al Gobierno y a la UNITA a restablecer la paz y a lograr la reconciliación nacional sobre la base de los acuerdos de paz y del Protocolo de Lusaka, incluso por medio de la supervisión de la cesación del fuego y del desarme y el apoyo a las actividades humanitarias y a la remoción de minas.	1995	1997
ONURC (UNCRO) Operación de la ONU para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia	Ayuda a hacer cumplir el acuerdo de cesación del fuego y, en la península de Prevlaka, supervisa la desmilitarización.	1995	1996
FUDEPONU (UNPREDEP) Fuerza de Despliegue Preventivo de la ONU	Reemplaza a la UNPROFOR en la ex República Yugoslava de Macedonia, supervisa la evolución de los acontecimientos en las zonas fronterizas con la República Federativa de Yugoslavia y Albania.	1995	1999
MINUBH (UNMIBH) Misión de Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina	Desempeñar un amplio abanico de cometidos relacionados con actividades de cumplimiento de la ley en Bosnia y Herzegovina. Así como coordinar otras actividades relacionadas con la ayuda humanitaria y los refugiados.	1995	2002
ATNUES (UNTAES) Administración de Transición de la ONU para Eslovenia Oriental, Baranja y Srijem Occidental	En el Acuerdo básico de noviembre de 1995 se prevé la integración pacífica de la región en Croacia y se pide a la ONU que establezca una administración para gobernar a la región durante la transición y que autorice el establecimiento de una fuerza internacional para mantener el orden público.	1996	1998
MONUP (UNMOP) Misión de Observadores de la ONU en Prevlaka	Para asumir de la ONURC la labor de supervisar la desmilitarización de la península de Prevlaka, un punto estratégico que se disputan Croacia y la República Federal de Yugoslavia.	1996	2002
MANUH (UNSMIH) Misión de Apoyo de la ONU en Haití	Como continuación de la UNMIH, para prestar apoyo a la profesionalización de la policía nacional.	1996	1997
MINUGUA (MINUGUA) Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala	Verificar el acuerdo sobre el definitivo cese al fuego entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca.	Jun 1997	Mayo 1997

MONUA (MONUA) Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola	Para ayudar a las partes en Angola a consolidar la paz y la reconciliación nacional, fomentar la generación de confianza y crear un ambiente conducente a garantizar estabilidad duradera, desarrollo democrático y la rehabilitación del país.	1997	1999
MTNUH (UNTMIH) Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití	Para prestar asistencia al gobierno de Haití contribuyendo a la profesionalización de la policía nacional haitiana.	Agosto 1997	Nov 1997
MIPONUH (MIPONUH) Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití	Para asistir al gobierno en la profesionalización de la Policía Nacional.	1997	2000
GAPNU (UNPSG) Grupo de Apoyo de la Policía de las Naciones Unidas	Seguir supervisando la actuación de la policía croata en la región del Danubio, en particular en relación con el regreso de personas desplazadas.	Enero 1998	Oct 1998
MINURCA (MINURCA) Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana	Contribuir a mantener y mejorar la seguridad y estabilidad en Bangui y en sus proximidades; supervisar y controlar la disposición de las armas recuperadas en las operaciones de desarme; posteriormente recibió el mandato de prestar asistencia a la celebración de elecciones.	1998	2000
MONUSIL (UNOMSIL) Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sierra Leona	Supervisar la situación militar y de seguridad en Sierra Leona, así como el desarme y desmovilización de antiguos combatientes; vigilar el cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario.	1998	1999

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Organización de las Naciones Unidas (2006), "Mantenimiento de la paz", disponible en: www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/overview.shtml, [octubre de 2008, abril de 2010].

* En paréntesis las siglas en inglés.

Asimismo, en esta etapa, el fenómeno de las OMP cobró gran relevancia tanto por la cobertura que le dieron los medios de comunicación como por la creciente preocupación de la comunidad internacional por las catástrofes humanitarias y las masivas violaciones a los derechos humanos (Colin, 2001).

Etapa III: 1999-2008

La posibilidad de ampliación de las tareas de las OMP se incrementa en la medida que la agenda internacional tiende a definirse a partir de un concepto amplio de seguridad, que incluye amenazas tradicionales y no-tradicionales, como lo serían los desastres naturales o la lucha contra el terrorismo (Rosas, 2005: 44-46).

Se incorporaron, con más frecuencia, a las tareas de las OMP elementos observados desde la etapa anterior, como aspectos electorales, además de la promoción de los derechos humanos, difusión y respeto del derecho internacional humanitario, así como en el delineamiento de las amenazas a la paz y la seguridad, que ya no se limitarían a cuestiones de violencia intraestatal. Cabe señalar que ninguno de los elementos incorporados eran nuevos; sin embargo, la relevancia que se le da a estos aspectos en las relaciones entre los Estados adquirió una nueva importancia,

Dado lo anterior, las necesidades financieras y de personal también aumentaron considerablemente. En el siguiente cuadro se presentan las OMP creadas en este periodo.

Cuadro 3
Operaciones creadas en el periodo 1999-2009

Nombre de la Misión	Motivos de creación	Inicio	Fin
MINUK (UNMIK) Misión de Administración Provisional de la ONU en Kosovo	Para ejercer autoridad ejecutiva y administrativa, incluida la de justicia, rehabilitar el territorio y prepararlo para elecciones y posible autonomía dentro de la República Federativa de Yugoslavia.	1999	vigente
MINUSIL (UNAMSIL) Misión de la ONU en Sierra Leona	Para ayudar a las partes a aplicar el Acuerdo de Paz. También vela por la seguridad en lugares clave y presta asistencia al Gobierno para llevar a cabo el plan de desarme y desmovilización.	1999	vigente
ATNUTO (UNTAET) Administración de Transición de la ONU para Timor Oriental	En agosto de 1999, las Naciones Unidas realizan una encuesta en la que los habitantes de Timor Oriental deciden separarse de Indonesia. Las fuerzas contrarias a la independencia desencadenan una campaña de terror. Para ayudar a los habitantes de Timor Oriental en la transición a la independencia.	1999	2002
MONUC (MONUC) Misión de la ONU en la República Democrática del Congo	A mediados de 1999, seis Estados regionales y dos movimientos rebeldes del Congo firman el Acuerdo de Cesación del Fuego para poner fin a las hostilidades entre las fuerzas beligerantes en la República Democrática del Congo. Se establece para mantener el enlace con las partes	1999	vigente
MOMNUEE (UNMEE) Misión de la ONU en Etiopía y Eritrea	En junio de 2000, tras dos años de lucha por controversias fronterizas, Etiopía y Eritrea firman un acuerdo de cesación de hostilidades. Para mantener el enlace con las partes y establecer un mecanismo de	2000	2008

	verificación de cesación de fuego.		
MANUT (UNMISSET) Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en el Timor Leste	Para proporcionar asistencia en Timor Oriental durante un periodo de dos años hasta que todas las responsabilidades operacionales se transfieran completamente a las autoridades de Timor Oriental.	2002	2005
MNUL (UNMIL) Misión de las Naciones Unidas en Liberia	Para apoyar la aplicación del acuerdo de cesación del fuego y el proceso de paz; proteger al personal y las instalaciones de las Naciones Unidas y a la población civil; apoyar la asistencia humanitaria y en materia de derechos humanos, y apoyar la reforma de los cuerpos de seguridad nacionales, incluidos el adiestramiento de la policía civil y la constitución de un nuevo cuerpo militar reestructurado.	2003	vigente
ONUCM (UNOCI) Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil	Sustituyó a la Misión de Naciones Unidas en Costa de Marfil (misión política); facilitar la aplicación del Acuerdo de Paz de enero de 2003.	2004	vigente
MENUH (MINUSTAH) Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití	En seguimiento de UNMIH, la UNSMIH, la UNTMIH y MIPONUH. Dado que la situación de Haití continuaba inestable.	2004	vigente
ONUB (ONUB) Operación de las Naciones Unidas en Burundi	Apoyar y acompañar las medidas que tomaran los burundianos para restablecer una paz duradera y lograr la reconciliación nacional, como se prevé en el Acuerdo de Arusha.	2004	2006
MNUS (UNMIS) Misión de las Naciones Unidas en el Sudán	Apoyar la aplicación del Acuerdo General de Paz firmado entre el Gobierno de Sudán y el Ejército de Liberación del Pueblo Sudanés; desempeñar funciones relativas a la asistencia humanitaria.	2005	vigente
MINUTL (UNMIT) Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste	Prestar ayuda al gobierno y a las instituciones pertinentes con miras a consolidar la estabilidad, fomentar una cultura de gobernabilidad democrática y facilitar el diálogo político.	2006	vigente
OHUANUD (UNAMID) Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur	Tomar las medidas necesarias para la aplicación del Acuerdo de Paz de Darfur, proteger al personal y a los civiles.	2007	vigente
MNURCC (MINURCAT) Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad	Presencia multidimensional destinada a ayudar a crear las condiciones necesarias para el regreso voluntario, seguro y sostenible de los refugiados y los desplazados.	2007	vigente

Fuente: Elaboración propia con datos tomados de Organización de las Naciones Unidas (2006), "Mantenimiento de la paz", disponible en: www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/overview.shtml, (octubre de 2008) y Organización de las

Naciones Unidas (2010), “Misiones en curso”, disponible en: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/currentops.shtml#africa>, (27 de enero de 2010).

* En paréntesis las siglas en inglés.

Esta distinción refleja que las transformaciones que han sufrido las OMP responden a las necesidades particulares de la época en que son creadas y a las prioridades de la agenda internacional del momento. En palabras de Guillermo Reyes, “las OMPs se han convertido en una herramienta útil para responder a situaciones de crisis cuando estas se encuentran en un nivel de peligrosidad que amenaza la paz y la seguridad internacionales” (2005: 81).

2.7. Distribución por regiones

Una manera de entender el comportamiento de las OMP en el mundo, puede ser a través de la observación de la forma en que se distribuyen regionalmente, lo que demuestra la importancia relativa de las diferentes zonas a nivel mundial.

África ha sido el continente en el que más operaciones han sido desplegadas, con un total de 26, de las cuales 18 han finalizado³². En segundo lugar se encuentra Europa, con 10 misiones, de las cuales sólo dos permanecen en funcionamiento. Le sigue la región de Asia y el Pacífico con 11, siendo 3 las que permanecen vigentes³³. Después, la zona de Medio Oriente con 9, de las cuales 6 han finalizado. Finalmente, en América se han desplegado 9 operaciones, des las cuales sólo 1 sigue vigente (ONU, 2009b).

Una posible explicación a esta situación es que durante la segunda etapa de las OMP se dio un impulso a la creación de las mismas por motivos humanitarios, es decir, que muchas de ellas respondieron a las violaciones masivas de derechos humanos y a los conflictos interétnicos, con el propósito de reconciliar a los enemigos o separarlos; sobra decir que éstas situaciones son comúnmente encontradas en África, por lo que ha sido uno de los escenarios recurrentes para el establecimiento de OMP. Al mismo tiempo, podemos mencionar que esta situación se debe a que el continente africano es una zona caracterizada

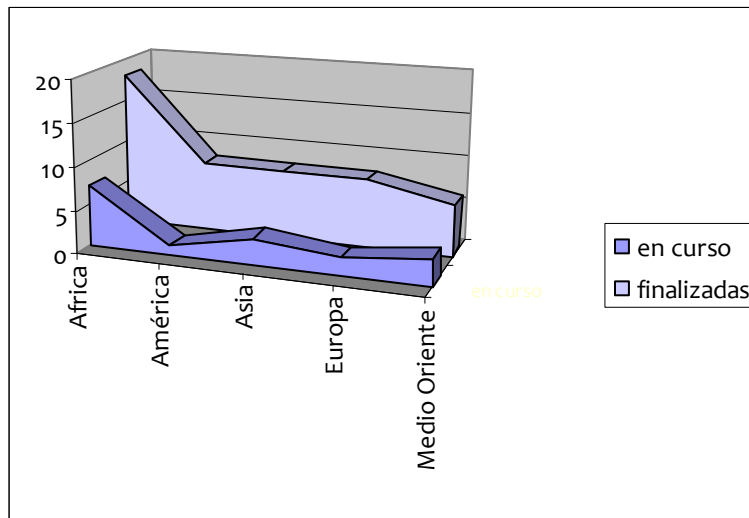
³² Dentro de las OMP desplegadas en África se considera a la Oficina Integrada de Naciones Unidas en Burundi, que es una misión política.

³³ Se considera en esta región a la Misión de Naciones Unidas en Afganistán, que es una misión política.

por la inestabilidad política y los conflictos armados, que en términos generales son herencia de la dominación colonial.

Gráfica 5

Distribución de las OMP por regiones



Fuente: Elaboración propia con datos tomados de: Organización de las Naciones Unidas (2010), “Misiones finalizadas”, www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/pastops.shtml, (13 de abril de 2010) y de Organización de las Naciones Unidas (2010), “Misiones en curso”, www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/currentops.shtml, (13 de abril de 2010).

La zona de Asia y el Pacífico, recibió a las OMP principalmente durante la Guerra Fría y destaca el hecho de que algunas de esas misiones fueron transformadas y son las que permanecen en operación, como la Misión Integrada de Naciones Unidas en Timor Leste y el Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en India y Pakistán.

En el caso de Europa, el despliegue de las OMP respondió a conflictos que se desarrollaron como consecuencia de la desintegración de Yugoslavia, por lo que se dieron principalmente en la segunda mitad de la década de los noventa. En la actualidad, una de las razones por las que todavía existen OMP desplegadas en esa región es la lucha entre las comunidades turcas y griegas en Chipre.

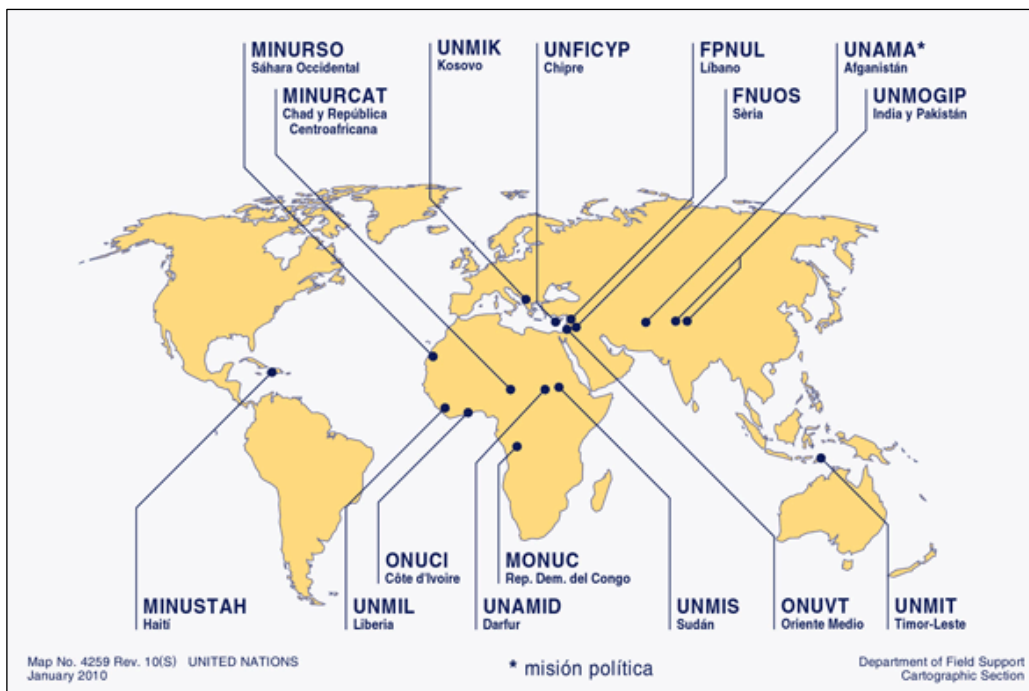
En Medio Oriente, zona de conflictos recurrentes, sorprende el bajo número de operaciones desplegadas; sin embargo se contrasta con el hecho de que el Organismo de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) además de ser la primera operación

desplegada en la historia se mantiene vigente, lo que significa que los conflictos en esa región se han mantenido a pesar de los esfuerzos diplomáticos por solucionarlos.

Finalmente, en el caso de América sobresale el hecho de que más de la mitad de las operaciones se hayan encontrado en el mismo país, Haití; sin embargo no sorprende que dicha nación sea la que tenga el menor índice de desarrollo de la región, tanto a nivel económico como político, lo que propicia los desequilibrios socio-políticos. Además puede considerarse que otros conflictos han sido resueltos por instancias regionales sin la necesidad de el Consejo de Seguridad se encargue de resolverlas.

Mapa 1

Distribución geográfica de las OMP en curso



Fuente: Organización de las Naciones Unidas (2010), “Misiones administradas por el Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz”, www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/currentops.shtml, [20 de abril de 2010].

2.8. Las OMP y el Derecho Internacional Humanitario

A partir de la llamada tercera etapa o generación, las OMP cambiaron sus características intensificándose su participación aun cuando no todas las partes acordaban su establecimiento, e incrementando las ocasiones en que usaron la fuerza. De manera paralela

también se consolidó, al interior de la ONU, el principio de injerencia humanitaria, que al mismo tiempo contribuyó a un mayor despliegue de las operaciones.

Dada la interrelación que se presenta a partir de este momento entre las OMP y la intervención por motivos humanitarios, también conocida como intervención humanitaria, es importante señalar algunos aspectos sobre este tema. Sin embargo, no puede entenderse a la intervención humanitaria sin explicar algunos aspectos del Derecho Internacional Humanitario (DIH).

El DIH es un conjunto de normas que trata de limitar los efectos de los conflictos armados; protege en tiempo de guerra a las personas que no participan en las hostilidades o que han dejado de hacerlo; es decir, su principal objetivo es limitar y evitar el sufrimiento humano en tiempos de conflicto armado (CICR, 2009). También es conocido como “derecho de la guerra” y “derecho de los conflictos armados” (*ius in bello*). Sin embargo, no determina si un Estado tiene o no tiene derecho a recurrir a la fuerza.³⁴

El derecho humanitario vela por la preservación de lo esencial, a saber, el derecho de padecer el menor sufrimiento posible dentro de las limitaciones que impone una situación excepcional como es un conflicto armado, los derechos humanos se desarrollan en la normalidad de la convivencia social y, por ende, proceden de una concepción integral -necesariamente ambiciosa- de la dignidad del ser humano (Gómez-Robledo, 1995).

El DIH sólo se aplica en situaciones de conflicto armado y, sin importar cuál de las partes lo haya iniciado, aplica igual para todas las partes involucradas. El DIH reconoce dos tipos de conflictos armados: los de carácter internacional y los de carácter no internacional. Los conflictos armados de carácter internacional son aquellos en los que más de dos Estados se ven involucrados. En los conflictos armados de carácter no internacional se enfrentan, en el territorio de un mismo Estado, las fuerzas armadas regulares y grupos armados disidentes, o grupos armados entre sí (CICR, 2009).

La función principal del DIH es proteger a quienes no toman parte en las hostilidades, como los civiles y el personal médico y religioso; asimismo, a las personas que ya no

³⁴ Las normas estipuladas en los tratados de DIH deben ser respetadas tanto por los gobiernos y sus fuerzas armadas como por los grupos armados de oposición y cualquiera de las partes en conflicto. El DIH se encuentra codificado en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y los dos Protocolos adicionales de 1977, relativos a la protección de las víctimas de los conflictos armados.

participan en los combates, como los heridos o enfermos, náufragos y prisioneros de guerra.
³⁵ Es decir, estas personas tienen el derecho a que se respete su vida, por lo que serán protegidas por normas judiciales y también serán tratadas sin distinciones.

Existen tres medios de aplicación del DIH en situaciones de conflictos armados (CICR, 2004):

1. Medios preventivos, cuyo principio es que los Estados respeten el DIH. Existen mecanismos de prevención como la difusión del DIH, formación de personal calificado que facilite la aplicación del DIH y la adopción de medidas legislativas que permitan garantizar el DIH.
2. Medios de control, previstos para la duración de los conflictos y que permiten velar por la observancia de las disposiciones del derecho humanitario mediante la intervención de las potencias protectoras o el Comité Internacional de la Cruz Roja.
3. Medios de represión, cuyo principio se expresa en la obligación que tienen las partes en conflicto de impedir y hacer que cese toda la violencia. Entre ellos se encuentran la obligación de reprimir, recurriendo a tribunales nacionales, las infracciones graves consideradas como crímenes de guerra, la responsabilidad penal y disciplinaria de los superiores y el deber que tienen los jefes militares de reprimir y denunciar las infracciones, así como la asistencia mutua judicial de los Estados en materia penal.

Corresponde a las partes en un conflicto armado, ya sea de carácter internacional o no, la responsabilidad primordial de respetar los principios del derecho humanitario, sin embargo, esta responsabilidad también le corresponde a todos los Estados parte de los Convenios de Ginebra, pues la aplicación del DIH no es exclusiva de las partes en un conflicto armado; todos los Estados parte de los Convenios de Ginebra deben, de acuerdo con el artículo 1, respetar y hacer respetar dicho convenio.

Puede considerarse que algunos de los resultados favorables relacionados con el DIH son la creación de los tribunales especiales para Ruanda y la ex Yugoslavia, así como la Corte

³⁵ El DIH prevé algunos signos distintivos que se pueden emplear para identificar a las personas, los bienes y los lugares protegidos. Se trata principalmente de los emblemas de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, así como otros signos distintivos específicos de los bienes culturales y de la protección civil.

Penal Internacional. Sin embargo los retos que enfrentan este tipo de instituciones son grandes y se ven representados en la aplicación de condenas y sanciones.

2.8.1. Aplicación del Derecho Internacional Humanitario a las OMP

Existe un debate en torno a la aplicación del DIH a las OMP. La primera vez que se llamó a que las fuerzas de las ONU a que aplicaran esos principios fue con motivo de la guerra de Corea. Las dos posiciones encontradas dicen, por un lado que la ONU al representar a la comunidad internacional actúa como policía y por eso no entra al ámbito de aplicación de los principios del DIH; por otro lado, están los que dicen que la ONU debe considerarse como un beligerante más, por lo tanto las fuerzas autorizadas por el Consejo de Seguridad deben someterse a esos principios.

Cabe destacar que en el Consejo de Seguridad también se define, en un conflicto internacional, quién es el agresor; y dado que la ONU representa a la comunidad internacional organizada no se le puede considerar como “parte” en el conflicto, ni como potencia –según lo establecido en los Convenios de Ginebra de 1949-.

A pesar de esto, en el sentido de que la ONU no puede ser parte de los Convenios, en 1954 quedó estipulado que los mandatos de las OMP debían incluir la obligación de respetar “el espíritu y los principios del DIH”. En los casos de Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, la Operación de las Naciones Unidas en el Congo y la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Chipre, sus mandatos incluyeron que las fuerzas debían observar los principios y el espíritu de todas las convenciones aplicables a la conducta del personal militar.

El debate volvió a presentarse a mediados de la década de los noventa; pero ahora se presentaba en dos nuevas vertientes. La primera, en torno a las agresiones de que habían sido víctimas algunos contingentes de la ONU, por lo que debía buscarse mayor protección a estos contingentes; la segunda, como consecuencia de las alegaciones de violaciones de derecho humanitario cometidas por personal militar de la ONU (específicamente en Somalia

en 1992)³⁶. Por lo que debía definirse el alcance concreto de la obligación asumida por la ONU, del respeto de las normas humanitarias. Aunque el Departamento para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz elaboró un código de conducta con las reglas elementales para respetar los principios del DIH, eso fue insuficiente (Segura Serrano, 2007: 55).

El CICR es quien ha buscado que las OMP se sometieran al DIH y en 1994 elaboró el Simposio sobre Acción Humanitaria y OMP, en Ginebra. A partir de ahí el CICR negoció con la ONU la elaboración de un Código de Conducta para las fuerzas de paz: la Guía para las Fuerzas de Naciones Unidas para el Respeto del Derecho Internacional Humanitario³⁷; sin embargo no se materializaron en un código de conducta. En este sentido, debe considerarse que dado que la ONU no es un Estado, no puede tener los mismos derechos y obligaciones.

En el caso de las OMP, la aplicabilidad del DIH se plantea respecto de una diversidad de operaciones, heterogeneidad que se ha visto aumentada en la práctica reciente de la ONU (Segura Serrano, 2007). En otras palabras, cuando las tropas de la ONU son desplegadas bajo el Capítulo VII de la Carta, es innegable la aplicación del DIH, porque el mandato presupone que la situación es inestable e incluye la posibilidad de que los contingentes participen activamente en las hostilidades; cuando el despliegue sigue a la firma de un acuerdo de paz o cese de hostilidades, ni siquiera debe pensarse en la aplicación del DIH porque se asume que han terminado las hostilidades y los contingentes de la ONU no se involucrarán en enfrentamientos armados.

2.8.2. Intervención humanitaria

Edmundo Hernández-Vela nos dice que la intervención puede darse de diferentes formas y esta conducta es ejercida, generalmente, por países desarrollados sobre los países postergados que, en muchos casos, desde su independencia se encuentran en situaciones inestables, empeoradas por el paso del tiempo. En este contexto, los países desarrollados

³⁶ El caso de Somalia será estudiado en el capítulo 3.

³⁷ En estas directrices se recogían las disposiciones del DIH que habían sido discutidas en las reuniones de expertos seguidas al Simposio de 1994, particularmente, las relativas a la conducción de las hostilidades, el tratamiento de los detenidos y civiles, así como la protección de los heridos, enfermos y el personal médico y de socorro. Segura Serrano Antonio, El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Plaza y Valdés, México, 2007, Pág. 56.

asisten de manera abierta o encubierta, militar o económicamente y después “cínicamente reclaman el derecho de intervenir mediante una fuerza internacional para impedir la continuación de una situación, de la que no reconocer responsabilidad alguna en su surgimiento, evolución y resultados” (Hernández-Vela Salgado, 2002: 596).

De acuerdo con Hernández-Vela (2002), muchas voces pretenden encontrar un significado más benigno del término, “específicamente en la prevención de conflictos de las relaciones internacionales, reclamando que las Naciones Unidas puedan actuar como ‘un buen policía o doctor’ para prevenir el conflicto, detenerlo cuando haya estallado o contenerlo y evitar su extensión”. Aunque en ocasiones esta idea es malinterpretada y se actúa en nombre de los principios de la Organización, pero no precisamente en su representación.

Por su parte, Eulalia Petit nos dice que “los actos de intervención no se limitan a actos de uso de fuerza, sino que se extienden a cualquier conducta de coerción o presión dirigida a sustituir la voluntad de un Estado por la voluntad de otro (u otros) Estado(s) en aquellas materias que son de su propia competencia, ya sea en el ámbito interno o externo” (2003: 37). Es decir, la intervención no necesariamente se da con el uso de la fuerza de por medio y no siempre responde a la coerción, considerando lo enunciado previamente, la intervención puede justificarse como acciones preventivas para que los conflictos no crezcan. Incluso puede suceder que se tomen los principios del DIH para justificar la intervención en algún país.

En este sentido, el llamado derecho de intervención por razones humanitarias se convirtió, a partir de 1991 y durante buena parte de la década de los 90, en una de las causas principales de la desconfianza despertada por las acciones de la ONU en materia de paz y seguridad, lo que a su vez generó un desencanto sobre todo lo que podría esperarse de la organización (Covián González, 2000).

En este contexto, el Secretario Kofi Annan solicitó una investigación independiente sobre las acciones de la ONU en 1994 durante el genocidio en Ruanda; al recibir el informe de la Comisión, se dirigió a la comunidad internacional haciendo referencia a las recomendaciones, dirigidas a incrementar la capacidad de respuesta de la Organización. Así,

solicitó a la comunidad internacional a “reflexionar en las formas en que las Naciones Unidas podrían intervenir de manera más oportuna y más efectiva para evitar o detener violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos” (Annan, 1999).

Tiempo después, Annan reiteró esta idea, haciendo un llamado a los miembros de la ONU para que:

... trabajaran arduamente en la búsqueda de políticas más eficaces para detener los asesinatos en masa y las violaciones atroces a los derechos humanos. Aunque destaqué que toda intervención abarcaba una amplia gama de medidas, desde la diplomacia hasta la acción armada, esta última opción fue la que generó más controversia... (Annan, 2000).

Hay que resaltar que la sorpresa radicaba en el hecho de que el entonces Secretario General se permitiera el uso de la palabra “intervención” en ambas ocasiones, pues el derecho internacional no proporciona ningún fundamento legal para las intervenciones humanitarias. Contrariamente, el principio de “no intervención” es uno de sus pilares fundamentales; además, el uso de la fuerza sólo es legítimo si lo ejerce el Consejo de Seguridad cuando la paz y la seguridad internacionales se encuentran amenazadas, o si un Estado o grupos de Estados responden a un ataque armado en ejercicio de su legítima defensa³⁸ y sólo hasta que el Consejo de Seguridad se haga cargo del asunto.

A partir del discurso de Annan se observa el inicio de un proceso de transformación en la estructura internacional (Wendt, 1992), pues se refleja el cuestionamiento crítico del papel jugado por la comunidad internacional frente a las crisis y conflictos de carácter humanitario. En este sentido, el nuevo discurso adoptado por el entonces Secretario General significará buscar una nueva dinámica en la estructura internacional, partiendo del nuevo papel que deberá desempeñar la ONU a partir de este momento. Así la ONU buscará, a través de la “intervención por motivos humanitarios” adoptar nuevos compromisos que propicien un cambio de interacción en su relación con los Estados miembros y entre ellos mismos.

³⁸ El Artículo 51 de la Carta de San Francisco establece que: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas (...)” ONU, “Carta de la Organización de las Naciones Unidas”, 26 de junio de 1945. Ver Anexo 3.

Además, el concepto de Intervención humanitaria, preocupa porque podría llegar a encubrir la injerencia en asuntos internos de Estados soberanos, sin mencionar el hecho de que puede ser entendido como una clara violación a la soberanía de los Estados.

Cabe destacar que al situarse en lo relativo al artículo 51 de la Carta, la posibilidad de utilizar esta facultad queda demasiado abierta a abusos o que su aplicación responda sólo a intereses, es decir, debe considerarse un ajuste a la Carta en este sentido, con la finalidad de que no quede tan abierta la posibilidad de intervenir.

Sin embargo, también destacó que tanto la defensa de la soberanía como el de la defensa de la humanidad son igual de importantes, lo que genera un dilema, pues la no injerencia y la soberanía son principios de protección, principalmente para los Estados débiles.

Cabe destacar que la idea de socorrer a los pobres, enfermos y huérfanos no es nueva; siempre se intentó poner reglas a la guerra, para curar a los heridos y proteger a los civiles; situación que cambió cuando Henri Dunant fue testigo de la Batalla de Solferino, en 1859. Tras lo visto en el campo de batalla decidió crear un comité que prestara asistencia a los heridos en batalla (Mamou, 2002). Así, propuso un plan en el que las naciones del mundo formaran sociedades de socorro para atender a los heridos de guerra, la Sociedad de Ginebra para el Bienestar Público nombró un comité que evaluara esa posibilidad -dicho comité posteriormente se constituiría como el Comité Internacional de la Cruz Roja- (Nobel, 2009).³⁹ A partir de aquí a la Cruz Roja se le encomendó la tarea de prestar asistencia y protección a las personas afectadas por los conflictos armados, con el principio rector de que la guerra tiene límites relativos a la conducción de hostilidades y al comportamiento de los combatientes; cabe destacar que su labor debe hacerse con un voto de silencio sobre todo lo que vean y sin tomar posición por alguna de las partes en conflicto.

³⁹ El Comité convocó a una reunión en la cual se firmó la Convención de Ginebra, para garantizar la neutralidad del personal sanitario, agilizar los suministros para su utilización y adoptar un emblema de identificación especial, generalmente una cruz roja en un fondo blanco. CICR, “Los emblemas del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja”, www.icrc.org/web/spa/sitespao.nsf/htmlall/emblem, [22 de septiembre de 2009]. En 1867 se llevó a cabo la Primer Conferencia de la Cruz Roja, ahí se declaró que la misión del Comité era socorrer a los militares heridos. CICR, “Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in Field”, www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/120?OpenDocument, [26 de septiembre de 2009].

Posteriormente, durante la década de los ochenta se avanzó en la construcción del “derecho de asistencia humanitaria”, a través de varias resoluciones de la Asamblea General, sin embargo este esfuerzo se vio interrumpido con el advenimiento de la Guerra del Golfo Pérsico y las decisiones políticas asumidas por el Consejo de Seguridad después de la derrota militar de Irak, en 1991, las cuales intentaron ganar un cierto status de legitimidad a través de lo que se dio en llamar el “derecho de injerencia humanitaria” (Covián González, 2000).

El debate en torno a la intervención humanitaria “inició en 1991, después de la Guerra del Golfo Pérsico, y las críticas recibidas por lo que desde entonces se llamó *derecho de injerencia humanitaria*” (Covián González, 2000: 43). Este tipo de acciones han sido, desde entonces, un problema de difícil manejo, dadas las aristas políticas y jurídicas que conlleva su aplicación.

En términos generales, el debate sobre la intervención humanitaria se ha caracterizado por su polarización: por un lado los argumentos legales y por el otro, los argumentos morales.

Es la polarización la que no ha permitido que se discutan seriamente las diversas propuestas y las consecuencias de legalizar y legitimar la intervención humanitaria. Es decir, el debate llegó a un ‘impasse’, que si bien no ha impedido que se desplieguen operaciones humanitarias, sí ha entorpecido y postergado reformas que debieran ser ampliamente discutidas (Ortega Nieto, 2007: 227).

Fue en el siglo XIX cuando se intentó desarrollar el concepto de “intervención por motivos de humanidad”, en palabras de Miguel Covián (2000: 45):

...el pretendido derecho de un país para intervenir en otro con objeto de defender a sus connacionales del abuso que pudieran estar sufriendo en él, o para salvaguardar los derechos humanos de los connacionales del Estado que interviene e, incluso, los de una parte de la población del Estado intervenido.

Sin embargo, debido a su escasa legitimidad no pudo constituirse en una norma de derecho consuetudinario, pues los propósitos eran muy distintos a los que aludía Kofi Annan en su discurso de 1999.

A pesar de ello, lo que en el siglo XIX se llamó “intervención por motivos de humanidad”, ha querido verse como el antecedente del “derecho de injerencia humanitaria” en la actualidad. En este sentido, Covián (2000: 46) afirma que:

El llamado “derecho de injerencia humanitaria” reivindica un supuesto derecho de la comunidad internacional a inmiscuirse en los asuntos internos de un Estado para defender a una parte de la población de ese Estado que estuviera siendo masacrada por su propio gobierno. El caso de los kurdos en Irak sería el primer ejemplo de aplicación de ese “derecho”..

De manera específica, los orígenes del “derecho de injerencia humanitaria” se remontan a la década de los sesenta, cuando el médico francés, voluntario de la Cruz Roja en Biafra, Bernard Koucher comenzó a hablar de un “deber de injerencia” para no permitir el sufrimiento ajeno, para él un deber ético, deber moral de médico, de mitigar el sufrimiento ajeno; le resultaba insoportable ver la situación de hambre y miseria y, sobre todo, la represión ejercida por las tropas nigerianas en Biafra.⁴⁰

Sin embargo, el “derecho de injerencia humanitaria” se estructuró con la creación de la ONG Médicos Sin Fronteras (MSF), en 1971, para proporcionar ayuda y asistencia, pero a diferencia de la Cruz Roja, denunciaría todo lo que no le pareciera correcto. La finalidad era llevar ayuda a donde fuera necesario sin importar las barreras de la diplomacia o la política “se trataba de un socorrismo fundamentado en la moral, en la solidaridad humana, dispuesto a desterrar la miseria y el hambre y a denunciar al tirano para hacer reinar la justicia y probar la fuerza del bien contra el mal” (Covián González, 2000: 49). El nacimiento de esta organización es también el nacimiento de la injerencia por razones humanitarias, pues ésta organización entra en el estado con o sin permiso de las autoridades porque su deber ético y moral la obliga a llevar socorro lo más pronto posible y de una manera más eficaz (Covián González, 2000).⁴¹

⁴⁰ En los últimos meses de 1968, después de regresar de Biafra, convocó a una conferencia de prensa y denunció la situación que se vivía en el país africano, así fundó el “Comité contra el Genocidio en Biafra”. Argumentaba que no se había hecho nada para salvar a los judíos de los campos de concentración nazis porque se desconocía lo que ahí sucedía y que la Cruz Roja, a pesar de conocer la situación había callado. Covián González Miguel, “El desafío de la ‘intervención humanitaria’: legitimidad y legalidad de la asistencia humanitaria”, Covián González Miguel (coordinador), *La Cumbre del Milenio: ¿Hacia dónde van las Naciones Unidas?*, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, México, 2000, Pág. 49.

⁴¹ La primera intervención a gran escala en una crisis de refugiados la llevaron a cabo en Camboya, en 1975. Médicos Sin Fronteras, “Timeline”, <http://doctorswithoutborders.org/abouts/timeline.cfm?ref=main-menu>, [29 de octubre de 2009]. Las posteriores acciones humanitarias llevadas a cabo en África y Medio Oriente no debieron nada

“En tanto el deber ético de injerencia pertenecía a las organizaciones no gubernamentales era muy difícil hablar de *intervención* porque ésta, en el lenguaje de las relaciones internacionales, es ejercida de manera indebida por un Estado o por una organización internacional gubernamental” (Covián González, 2000: 50). Es decir, las implicaciones intervencionistas no preocupaban a los Estados, pues quien “ejercía” este “derecho” era una ONG. Sin embargo, el riesgo era que la asistencia prestada a las víctimas de los conflictos se politizara y, con ello, perdiera su eficacia.

Es importante señalar la adopción de las resoluciones 43/131 (1988) y 45/100 (1990) de la Asamblea General de la ONU, las cuales introducen el concepto de asistencia humanitaria y la necesidad de que los Estados otorguen a las ONG las facilidades necesarias para su acceso a las poblaciones necesitadas de socorro. Con lo que surge la idea de los “corredores humanitarios”.⁴² Asimismo, se observa la determinación de la ONU de desempeñar una nueva función en lo referente a las crisis humanitarias por motivo de conflictos armados; con esto también se buscaba incrementar el compromiso de la comunidad internacional, como parte del proceso de transformación que tomaría fuerza con el discurso de Annan en 1999.

Asimismo, debe precisarse que ningún instrumento jurídico reconoce el derecho de intervenir por motivos humanitarios, aunque sí existe la noción de derecho a la asistencia humanitaria. Resalta el hecho de que se otorgue, por parte de la ONU, el papel primordial a las ONG en situaciones de catástrofes naturales o de urgencia similar.

Al respecto, Ramón Chornet (1995) menciona que la adopción de esas resoluciones significó el reconocimiento, por parte de la ONU, de la “necesidad de que la comunidad internacional estableciera un mecanismo de reacción rápida y efectiva ante situaciones de catástrofe que no pueden ser remediadas por el Estado en que se producen”.

Debe destacarse, que las implicaciones que se daban en este momento a la asistencia humanitaria eran en torno a catástrofes naturales, principalmente y no se habla de

a los Estados, eran acciones que habían nacido y se desarrollaban en el seno de la sociedad civil. Con el paso del tiempo, estas acciones salieron de las manos de la sociedad civil y fueron apoyadas por el gobierno francés, durante la década de los ochenta.

⁴² Es importante señalar también que en el Consejo de Seguridad entre 1945 y 1967 en ninguna resolución se mencionó la dimensión humanitaria de los conflictos y la primera alusión del Comité Internacional de la Cruz Roja fue hasta 1978. Weiss Thomas G, “La responsabilidad de proteger en una era unipolar”, Covarrubias Ana y Ortega Nieto Daniel (coordinadores), La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI, El Colegio de México, México, 2007.

cuestiones de inestabilidad política o situaciones de conflictos armados; es decir, se reconoce la necesidad de asistir a poblaciones afectadas pero no se delimitan cuestiones políticas por las cuales se pudiera necesitar de este tipo de asistencia.

Dado lo anterior, la diferencia principal entre el derecho de asistencia humanitaria y el derecho de injerencia humanitaria radica en que en el primer caso, el ámbito de acción es el “ejercicio de la solidaridad y la cooperación internacionales ante situaciones en que son víctimas pueblos, minorías o Estados (...) en situaciones de urgencia que exige no tanto actuaciones de fuerza (sino, de apoyo logístico)” (Ramón Chornet, 1995: 55); mientras que en el segundo caso, se trata de intervenciones que consisten precisamente en el uso de la fuerza y se dirigen principalmente a la protección de los nacionales de las fuerzas ocupantes en las zonas de conflicto.

Ramón Chornet (1995) sintetiza que los requisitos de la intervención humanitaria son los siguientes:

1. existencia de una violación grave de los derechos humanos fundamentales;
2. situación de urgencia y necesidad de actuar;
3. agotamiento de otros medios de protección sin que se haya conseguido salvaguardar esos derechos humanos;
4. proporcionalidad entre el uso de la fuerza y los objetivos perseguidos;
5. carácter limitado de la operación en el tiempo y en el espacio;
6. informe inmediato de la intervención al Consejo de Seguridad y, si se da el caso, al organismo regional pertinente;

Dado lo anterior, es preciso hacer mención de las OMP que han tenido componentes humanitarios a partir de la década de los noventa, Johansen y Mills (2003) destacan los casos de las Misiones de Verificación de las Naciones Unidas en Angola I, II y III, la Misión de Avanzada de Naciones Unidas en Camboya, la Autoridad de Transición de las Naciones Unidas en Camboya, la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador, la Misión de Naciones Unidas en Haití, la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Irak-Kuwait, la Operación de Naciones Unidas en Mozambique, el Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica, la Misión de Observación de Naciones Unida en Uganda-Ruanda, la

Misión de Asistencia de Naciones Unidas para Ruanda, las Misiones de Naciones Unidas en Somalia I y II, la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (Yugoslavia) y la Operación Restauración de la Confianza de Naciones Unidas en Croacia.

Sin embargo, parece que la “idea de que el hombre es más importante que la soberanía” (Weiss, 2007a: 201) ya no tiene la relevancia que tenía en los años noventa. Es decir, la idea de intervenir por motivos humanitarios ha ido decreciendo, al menos por parte de la ONU se ha buscado el apoyo de los organismos regionales para llevar a cabo las tareas de apoyo a la solución de conflictos, y más aun, los principales agentes de las relaciones internacionales han fijado su atención en cuestiones muy particulares. Un ejemplo de esto es el lugar predominante que tomó la guerra contra el terrorismo después del 11 de septiembre; Estados Unidos es la primera potencia en la actualidad y su disposición a destinar recursos políticos y militares para la protección humanitaria ha menguado. Dando paso a la idea de la “responsabilidad de proteger”.

Es decir, a partir del 11 de septiembre se inicia un nuevo proceso de transformación en la estructura internacional, pues ahora el discurso que dominará la interacción entre los agentes será el de la seguridad de ellos mismos; así, se intentará modificar sus interacciones sobre la idea de la protección frente al terrorismo. De manera paralela, se construye la nueva idea del papel que debe desempeñar el Estado frente a sus ciudadanos, con la denominada “responsabilidad de proteger”.

2.8.3. Responsabilidad de proteger

La idea de “responsabilidad de proteger” nació del informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE)⁴³. Creada por la petición de Kofi Annan presentada a la comunidad internacional en 1999, tras su discurso ante la Asamblea General donde pidió a la comunidad internacional alcanzar un nuevo consenso sobre los problemas que se habían presentado por las intervenciones militares externas con fines de protección

⁴³ En respuesta a este llamamiento, el Gobierno del Canadá, junto con un grupo de importantes fundaciones, anunció a la Asamblea General en septiembre de 2000 el establecimiento de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE).

humana, como la de la OTAN en Kosovo en la década de los noventa. En el discurso planteaba la necesidad de “forjar una unidad” respecto de cuestiones fundamentales de principio y procedimiento, cuestionando si la intervención humanitaria era realmente un ataque a la soberanía entonces cómo debía de responderse a situaciones como la de Ruanda y Srebrenica. El reporte hace cuatro contribuciones esenciales al debate internacional sobre las intervenciones por motivos humanitarios (Evans, 2008).

Primero, presenta una nueva forma de hablar sobre la “intervención humanitaria” donde se cambia la concepción de “derecho” de los Estados por la de “responsabilidad”, donde en todo caso, el “derecho” involucrado sería el de las víctimas de atrocidades en masa de ser protegidas.

Segundo, insistir en una nueva visión de la soberanía en la que se debe pensar no tanto en el “control”, sino en la “responsabilidad” que conlleva ser un Estado soberano.

Tercero, delinea claramente cómo debe llevarse a la práctica la “responsabilidad de proteger”, tanto del Estado soberano hacia su propia población como de la comunidad internacional de asistir.

Finalmente, delinea el momento en que las acciones militares coercitivas “pueden” ser apropiadas, esperando que no se llegue a ese momento.

En este sentido, el informe puntualiza como principios básicos de esta idea, que la soberanía de un Estado conlleva la responsabilidad de proteger a su población y que cuando la población esté sufriendo graves daños como resultado de una guerra civil, una insurrección, la represión ejercida por el Estado o el colapso de sus estructuras, y ese Estado no quiera o no pueda atajar o evitar dichos sufrimientos, la responsabilidad internacional de proteger tendrá prioridad sobre el principio de no intervención (CIISE, 2001).

El fundamento para poner en marcha esta idea son: el Artículo 24 de la Carta, en el que se le confiere al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales, las obligaciones jurídicas adquiridas a través de los pactos y tratados relativos a los derechos humanos y la protección humana, así como el DIH; finalmente, la práctica creciente de los Estados y las organizaciones internacionales.

Resalta el hecho de que la responsabilidad de proteger comprende, a su vez, tres responsabilidades específicas: 1) La responsabilidad de prevenir: eliminar tanto las causas profundas como las causas directas de los conflictos internos y otras crisis provocadas por el ser humano que pongan en peligro a la población; 2) La responsabilidad de reaccionar: responder a las situaciones en que la necesidad de protección humana sea imperiosa con medidas adecuadas, que pueden incluir medidas coercitivas como la imposición de sanciones y las actuaciones legales en el plano internacional, y en casos extremos la intervención militar; y, 3) La responsabilidad de reconstruir: ofrecer, particularmente después de una intervención militar, plena asistencia para la recuperación, la reconstrucción y la reconciliación, eliminando las causas del daño que la intervención pretendía atajar o evitar (CIISE, 2001).

Asimismo, debe aplicarse considerando tres principios básicos, siendo el primero el de la “causa justa”, la cual se determinará cuando exista un daño humano grave e irreparable, que puede ser tanto por la pérdida de vidas humanas a gran escala, reales o previsibles, con o sin intención genocida, que sean consecuencia de la acción deliberada de un Estado o de su negligencia o incapacidad de actuar, o del colapso de un Estado; o por una “depuración étnica”, real o previsible, llevada a cabo mediante el asesinato, la expulsión forzosa, el terror o la violación.

En el segundo se incluyen como principios precautorios: la intención correcta, que debe ser evitar el sufrimiento humano, en este sentido las operaciones deben ser multinacionales y contar con el respaldo de las víctimas y la opinión pública regional; el último recurso, es decir que la intervención sólo se justificará cuando se hayan intentado todas las demás opciones no militares para prevenir o dar una solución pacífica a la crisis y cuando haya motivos razonables para creer que otras medidas menos enérgicas no habrían dado fruto; la escala, duración e intensidad de la intervención militar prevista debe ser la mínima necesaria para alcanzar el objetivo de protección humana establecido; y, debe haber una posibilidad razonable de poder atajar o evitar el sufrimiento que ha justificado la intervención, y las consecuencias de la acción no pueden ser peores que las de la inacción.

Finalmente se establece que la autoridad competente para autorizar una intervención de este tipo debe ser el Consejo de Seguridad de la ONU, también debe de ser oportunamente informado cuando se plantee lleva a cabo una intervención de esta naturaleza; a él le corresponderá evaluar la situación y verificar que los hechos justifiquen una intervención militar. En este aspecto es muy importante que se especifica que los miembros permanentes deberán abstenerse de ejercer su veto en los asuntos que no comprometan sus intereses vitales.

FUNCIONAMIENTO Y EVOLUCIÓN DE LAS OMP: UN BALANCE

El recurso de las OMP fue utilizado de manera creciente durante la Guerra Fría; sin embargo, no sólo crecieron en número, sino también en el abanico de acciones que les eran encomendadas. Asimismo, el número de OMP que se han desplegado desde 1948 significa que representan un instrumento útil para la labor que desempeña la ONU en lo referente a la solución y superación de los conflictos. No obstante, debe señalarse que el auge que tuvieron durante la década de los noventa ha ido decreciendo y en la actualidad la labor de la ONU se ha hecho acompañar de la de los organismos regionales.

Es importante identificar los tipos de mandatos que a lo largo del tiempo han desempeñado las OMP, pues se han hecho cada vez más complejos y podría pensarse que según el tipo de labores que les corresponde desempeñar puede significar que sean exitosas o no; conocer los tipos de mandatos permite también conocer los puntos en los que se les ha depositado mayor confianza e incluso, en los que la ONU ha tenido más cautela.

En este sentido, conocer los tipos de mandatos y los resultados de las operaciones más representativas de cada uno de ellos permitirá hacer una evaluación de la utilidad que tiene el instrumento denominado OMP.

3.1. Las cinco categorías del Mantenimiento de la Paz

Dado que no existe una clasificación oficial de las OMP se considerará la presentada por Bellamy, Williams y Griffin (2008). Ellos proponen una tipificación en cinco categorías, tomando como punto de partida los objetivos generales de las operaciones. Sin embargo,

esta clasificación no significa que las operaciones sean homogéneas, sino que comparten características básicas similares y que es lo que permite agruparlas.⁴⁴

Esta categorización incluye el mantenimiento de la paz tradicional, la administración de la transición, las operaciones más amplias, las de aplicación de la paz y las de apoyo a la paz.

3.1.1. Mantenimiento de la paz tradicional

El *mantenimiento de la paz tradicional* (*traditional peacekeeping*) es el punto de partida conceptual para los otros tipos; no fue la única forma de operaciones establecidas durante la guerra fría y en la actualidad incluye operaciones que iniciaron durante este periodo, así como operaciones posteriores. Incluyen los casos en los que las operaciones facilitan el cambio de la guerra a la paz, estas son desplegadas en el contexto posterior al cese al fuego y previo a la consolidación de un acuerdo de paz.

A pesar de que no existe consenso en las actividades que constituyen el mantenimiento de la paz tradicional, sus principios y objetivos son razonablemente claros. Las acepciones tradicionales del mantenimiento de la paz incluyen la tercia: consentimiento de las partes, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza, las cuales ya fueron revisadas previamente.

Con el mantenimiento de la paz tradicional se prevé asistir en la creación y mantenimiento de las condiciones que conduzcan a la resolución a largo plazo de los conflictos, por las mismas partes en conflicto. La creación y el éxito de las misiones de mantenimiento de la paz tradicional dependen tanto del consentimiento como de las contribuciones positivas de los beligerantes. Se inicia en el periodo posterior al establecimiento de un acuerdo de cese al fuego, debe estar destinado a incrementar la confianza entre los beligerantes para concretar un diálogo político. Tradicionalmente se

⁴⁴ Diehl presenta una categorización de 12 rubros: el mantenimiento de la paz tradicional, la observación, aplicación colectiva, supervisión electoral, asistencia humanitaria durante los conflictos, construcción del Estado/nación, pacificación, despliegue preventivo, verificación del control de armas, servicios de protección, intervención en apoyo a la democracia y aplicación de sanciones. Diehl Paul, *Peace Operations*, Polity, Cambridge, 2008. Sin embargo, los criterios básicos son muy similares, por lo que sólo se considerará la de Bellamy, Williams y Griffin.

incluyen las actividades de observación para monitorear las condiciones de cese al fuego y la interposición física entre los beligerantes.

En este sentido, los “soldados de paz” nunca serían desplegados para tratar de evitar o detener una guerra, simplemente se desplegaban como una medida de confianza al finalizar las hostilidades (Eyre, 2005).

De acuerdo con Bellamy, Williams y Griffin (2008: 97), el mantenimiento de la paz tradicional debe basarse en tres premisas: primera, que los beligerantes sean Estados; segunda, que las unidades de combate estén organizadas jerárquicamente; tercera, que los combatientes quieran terminar el conflicto y buscar una solución política. De acuerdo con esta idea, no podría utilizarse el mantenimiento de la paz tradicional para los conflictos que se desarrollan al interior de un solo Estado, lo que significa que para esos conflictos deberán de utilizarse otro tipo de operaciones, con requisitos y características distintas a las tradicionales.

Esta idea surgió y tomó fuerza durante la Guerra Fría, principalmente porque la disputa entre los Estados Unidos y la URSS hacía insuficientes e ineficaces los mecanismos de solución de controversias; de manera específica, en las votaciones de las cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales al interior del Consejo de Seguridad. En este contexto, la ONU buscó mecanismos que respondieran efectivamente ante las carencias que generaba la confrontación ideológica de las dos potencias mundiales.

Una característica de las operaciones de este tipo, considerada por Eyre (2005), es que tendían a ser conducidas fuera de la atención de los medios de comunicación internacionales. Debido en parte a las limitaciones tecnológicas y también a la distancia de los escenarios de operación de las OMP; éstas sólo ocasionalmente fueron atendidas por los medios de comunicación y cuando así ocurrió sólo fue por un periodo breve.

Existen muchos ejemplos de mantenimiento de la paz tradicional durante y después de la Guerra Fría; sin embargo, Bellamy, Williams y Griffin (2008) destacan como los ejemplos más representativos a la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT, vigente desde 1948), la Primera Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas

(FENU I, desde 1956 hasta 1967) y la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de la ONU en Chipre (UNFICYP, vigente desde 1964).

La ONUVT, además de ser la que dio inicio a las OMP, sentó las bases para el establecimiento de la FENU I; además su despliegue contribuyó a limitar las dimensiones internacionales del conflicto en torno a Palestina, al menos en ese momento. Sin haberse considerado en su mandato, ONUVT ha sido usada también como un “banco de pacificadores”, que provee personal preparado y entrenado para otros compromisos en sus etapas iniciales de emergencia (MacQueen, 2006).

Con FENU I, surgieron algunos de los ahora principios básicos del mantenimiento de la paz tradicional; los cambios entre ONUVT y ésta fueron tales que incluso se hace referencia a FENU I como la primera OMP de la ONU.

Es importante señalar que el establecimiento de la FENU I fue promovido por la Asamblea General durante el primer periodo de sesiones de emergencia convocado en virtud de la resolución 377 (V) “Unión Pro Paz”. Su importancia radica en haber sido la primera fuerza de mantenimiento de la paz con un mandato más amplio que el de participar exclusivamente con carácter de observador. La función principal de la FENU I consistió en ingresar a territorio egipcio para ayudar a mantener la calma durante el retiro de tropas no egipcias y observar el cese al fuego, sirviendo al mismo tiempo como fuerza de separación (Hernández García, 1995).

Hamarskjöld concibió las características que debía reunir: no utilizar la fuerza a menos que fuera en defensa propia, no tendría una presencia permanente, no tendría un papel político en la crisis y sólo permanecería con el consentimiento de Egipto como Estado anfitrión (MacQueen, 2006). A partir de estas características se construyeron las normas básicas que desde ese momento debían regir a las futuras OMP.

Egipto, en su calidad de estado anfitrión, solicitó la retirada de FENU I de su territorio en 1967, a pocas semanas de que iniciara la llamada “guerra de los seis días”.

El caso de UNFICYP es paradigmático, pues representa tanto las fortalezas como las debilidades del mantenimiento de la paz tradicional; fue creada en 1964 con la finalidad de detener la escalada de violencia entre griegos y turcos en Chipre desde su independencia de

Gran Bretaña en 1960. Los intereses divergentes de ambas comunidades fueron la mecha que encendió la violencia, el gobierno británico propuso una misión mediadora a su cargo, que fue aceptada por el gobierno chipriota con la condición de que esta misión estuviera a cargo de la ONU. Una primera misión de observación fracasó en su intento de evitar la violencia y así fue creada la UNFICYP (ONU, 1964).

A pesar de haberse programado para tres meses, UNFICYP continua en funcionamiento. Actualmente, sus acciones se enfocan a la supervisión de la línea de cese al fuego así como la provisión de asistencia humanitaria a los más de 200 mil refugiados (Bellamy, Williams y Griffin, 2008: 108). Su funcionamiento ha cuestionado al mantenimiento de la paz tradicional, principalmente porque la presencia de las fuerzas de paz ha generado un clima de estabilidad que ha provocado que los beligerantes se desistan del proceso de solución del conflicto.

Los principales problemas que enfrentan este tipo de operaciones se deben, por un lado, a la incapacidad de lograr sus propias metas; por otro lado, relacionado con lo anterior, la imposibilidad de lograr tareas más amplias o ser efectivas en la promoción de la solución de los conflictos.

3.1.2. Administración de la transición

Mientras que el mantenimiento de la paz tradicional tiene lugar entre el cese al fuego y la consolidación de un acuerdo político, las misiones de *administración de la transición* (*managing transition*) se establecen cuando tanto el cese al fuego como el acuerdo político se han alcanzado. En este caso, tanto la ONU como los países de manera individual pueden servir de mediadores para alcanzar los acuerdos políticos; pero las operaciones no son desplegadas hasta que exista el acuerdo político, el cual debe ser negociado y aceptado plenamente por las partes en conflicto, en ningún caso debe ser impuesto. De esta manera, el papel de las operaciones de administración de la transición es limitado a la aplicación del acuerdo político previamente alcanzado.

Su objetivo principal es facilitar la implementación de los acuerdos políticos, a través del manejo del proceso de transición mismo; esto reduce el riesgo de nuevos brotes de violencia y da la confianza de que el proceso es llevado a cabo de manera objetiva e imparcial.

La administración de la transición es cualitativamente distinta al mantenimiento de la paz tradicional porque se establece en una etapa distinta de los conflictos y porque incluye un componente civil considerable.

Los casos más representativos de este tipo de operaciones son los de Namibia, El Salvador y Camboya (Bellamy, Williams y Griffin, 2008). En el primero, la creación del Grupo de Asistencia de la ONU para el Periodo de Transición (GANUPT) en Namibia, respondió al hecho de que este territorio fue el único administrado directamente por la ONU, a partir de 1966 cuando se estableció el Consejo de las Naciones Unidas para África Sudoccidental⁴⁵, que lo administraría hasta su independencia. En 1978 se acordó que debían llevarse a cabo elecciones auspiciadas por la ONU, mismas que se llevaron a cabo del 7 al 11 de noviembre de 1989 donde además participaron cerca de 34 mil repatriados -de los casi 41 mil registrados por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR-. La Asamblea Constituyente se reunió por primera vez el 21 de noviembre para preparar una nueva constitución, aprobada el 9 de febrero de 1990 (ONU, 2003a).

Las últimas tropas sudafricanas abandonaron el territorio el 21 de noviembre de 1989. El 16 de febrero la Asamblea eligió a Asam Nujoma, líder de la Organización Popular del África Sudoccidental (SWAPO, por sus siglas en inglés), presidente de la república para un mandato de cinco años (ONU, 2003a).

Namibia alcanzó su independencia el 21 de marzo de 1990. Durante este proceso participaron 4 mil 493 efectivos entre oficiales y tropas, mil 500 oficiales de policía civil y cerca de 2 mil funcionarios de contratación internacional y local; la misión se reforzó con cerca de mil miembros de personal internacional adicional que se desplazó específicamente para las elecciones (ONU, 2003b).

⁴⁵ En 1968, al proclamar la Asamblea que, según los deseos del pueblo, el Territorio sería conocido a partir de entonces como Namibia, el Consejo cambió de nombre por el de Consejo de las Naciones Unidas para Namibia.

En el caso de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), ésta fue establecida para supervisar todos los acuerdos de paz entre el gobierno salvadoreño y el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional.

El establecimiento de la ONUSAL en 1991 se produjo como resultado de un complejo proceso de negociación, iniciado por el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) en septiembre de 1989 y llevado a cabo por las partes bajo los auspicios del Secretario General de las Naciones Unidas (ONU, 2003c).

El proceso de negociación se cristalizó con una serie de acuerdos, que incluían los acuerdos de: San José (26 de julio de 1990), Ciudad de México (27 de abril de 1991) y Nueva York (25 de septiembre de 1991), concluían las negociaciones sobre todos los asuntos sustantivos del proceso de paz. Las partes también convinieron que el Acuerdo de Paz final se firmaría en la Ciudad de México el 16 de enero de 1992 (ONU, 2003c).

El objetivo de las negociaciones era lograr una serie de acuerdos políticos que ayudasen a resolver tan pronto como fuese posible y por cauces políticos el duradero conflicto armado en El Salvador, promoviendo la democratización en el país, garantizando el respeto de los derechos humanos sin restricción y reunificando a la sociedad salvadoreña. Se pretendía que la aplicación de todos los acuerdos que ambas partes firmasen fuese verificada por las Naciones Unidas. El primer acuerdo sustantivo se logró el 26 de julio de 1990, cuando el Gobierno de El Salvador y el FMLN firmaron en San José (Costa Rica) el Acuerdo sobre Derechos Humanos (ONU, 2003c).

Inicialmente sólo contemplaría el Acuerdo de San José relativo a los derechos humanos; sin embargo, sus tareas se ampliaron del monitoreo de los derechos humanos en 1991 a la verificación de los términos militares del acuerdo y la reforma de los servicios de policía y seguridad en 1992 y eventualmente, el monitoreo de las elecciones en 1993. Así, la ONUSAL quedó configurada con cuatro divisiones: la de Derechos Humanos, la Militar, la de Policía y la Electoral.

Como resultado del trabajo de ONUSAL, El Salvador construyó una fuerza policiaca que inspiraba confianza y seguridad en la población, así como una Academia Nacional de Seguridad Pública para entrenar a los nuevos reclutas y a los altos mandos militares. En el aspecto electoral, ONUSAL exhortó al Tribunal Supremo Electoral para que el proceso

electoral fuera libre y justo, asimismo aplicó el sistema de conteo rápido que había sido utilizado en Nicaragua, con la finalidad de dar resultados preliminares confiables y evitar declaraciones de victoria anticipadas.

De acuerdo con Bellamy, Williams y Griffin (2008), los factores que permitieron que esta misión fuera exitosa fueron tres: el hecho de que el proceso de paz estaba sustentado con acuerdos previamente alcanzados entre las partes en conflicto, gracias a lo cual ONUSAL pudo asegurar altos índices de aceptación en el país y, finalmente, que la misión se llevó a cabo en un contexto internacional favorable.

En el caso de Camboya, la Misión de Avanzada se estableció en 1991 con la finalidad de ayudar a mantener el cese al fuego en el periodo previo al establecimiento y despliegue de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC).⁴⁶ Asimismo, buscaba capacitar a la población civil sobre el peligro de las minas (ONU, 2003f). En marzo de 1992, APRONUC absorbió la Misión de Avanzada.

APRONUC fue una operación sin precedentes tanto por su tamaño como por su ámbito de acción. El mandato de 18 meses incluía el despliegue de 22 mil personas, entre civiles y militares y tuvo un costo de 1,620 millones 963 mil 300 dólares (ONU, 2003g). A la APRONUC se le delegaría ser la única fuente legítima de autoridad durante el periodo de transición; tendría la autoridad suprema en lo referente al acuerdo político, incluida la administración civil, las funciones militares, las elecciones y los derechos humanos. Sin embargo, los acuerdos de cese al fuego no se cumplieron y el mandato de APRONUC cambió para proveer un ambiente seguro durante el proceso electoral (Bellamy, Williams y Griffin, 2008).

A pesar de que hay autores que la consideran exitosa, también hay quienes la consideran un fracaso, pues el país continuó inestable al término de la misión; se logró

⁴⁶ El involucramiento de la ONU en la situación de Camboya se remonta al periodo de la guerra de Vietnam (1965-1975). Tras su independencia de Francia en 1953, el país se constituyó como una monarquía, a cargo de Norodom Sihanouk, derrotado en 1970 por un golpe militar. En 1975 el Partido Democrático de Kampuchea o Khmer Rouge de Pol Pot, se hizo del poder tras una sangrienta guerra civil. Novelo Adriana, La Indochina contemporánea: Vietnam, Laos y Kampuchea, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1985. Entre 1975-1979 el Khmer Rouge llevó a cabo un genocidio en contra de su propia población y fue responsable de la muerte de por lo menos el 25% de la población camboyana, que en ese momento era de 7,300 personas. Bellamy Alex, Williams Paul, Griffin Stuart, Understanding Peacekeeping, Polity, Cambridge, 2008. El genocidio se detuvo por la intervención vietnamita, que incluyó el aseguramiento de casi el 85% del territorio camboyano; sin embargo, la guerra civil no se detuvo.

consolidar el proceso electoral aunque en un clima de violencia, un número considerable de refugiados fueron repatriados, aproximadamente 360 mil, hubo 84 bajas y a su salida, en septiembre de 1993, aun quedó una tambaleante estructura política, además de los problemas económicos que devinieron en inflación y el aumento de la prostitución, es decir, el país quedó básicamente más pobre (Bellamy, Williams y Griffin, 2008).

En términos generales, las misiones de manejo de la transición han sido las más exitosas, pero su éxito depende del grado de confianza, legitimidad y apoyo a los procesos de paz por las partes beligerantes; cuando estos procesos se logran, son bien vistos por la sociedad internacional, lo que a su vez significa mayor apoyo a las operaciones. Es decir, las operaciones de manejo de la transición serán exitosas en la medida en que los actores involucrados lo permitan.

3.1.3. Operaciones más amplias

De acuerdo con Bellamy, Williams y Griffin (2008), el concepto de *operaciones más amplias* (*wider peacekeeping*) se refiere a las operaciones que se establecen con el consentimiento de las partes beligerantes en apoyo a los esfuerzos de lograr o mantener la paz para promover la seguridad y preservar la vida en áreas de potencial o actual conflicto. Es decir, los aspectos más amplios de las operaciones son aceptados por los beligerantes, pero en un ambiente que puede ser inestable.

De acuerdo con Diehl (2008), estas operaciones conllevan un mayor número de tropas que las operaciones tradicionales, además de que cuentan con mayor capacidad militar, específicamente por el tipo de armas que portan, muy distintas a los tradicionales rifles portados por los cascos azules. En este tipo de operaciones, el mandato puede incluir detener masacres cometidas en contra de la población civil.

Este tipo de operaciones es distinto al de las tradicionales porque suelen desplegarse al interior de los Estados, en un ambiente en el que la interposición de los cascos azules entre los beligerantes no es posible o es inefectiva. Bellamy, Williams y Griffin (2008), identifican seis características de este tipo de operaciones: 1) ocurren en un contexto de violencia en

curso; 2) tienden a tomar lugar durante las “nuevas guerras”, más que en los conflictos interestatales; 3) a los soldados que participan en este tipo de operaciones se les encargan tareas tales como: separación de fuerzas, desarme de beligerantes, organizar y supervisar elecciones, entregar ayuda humanitaria, proteger al personal civil y de Naciones Unidas, garantizar la libertad de movimiento, entre otras; 4) presencian el crecimiento de la “comunidad humanitaria” civil, con quienes tienen que coordinar sus actividades; 5) tienen mandatos cambiantes; y, 6) existe una brecha entre “querer” y “hacer”, ya que no necesariamente lograrán todas las tareas que se les encomienden.

Cabe mencionar a Mary Kaldor, quien sugiere que la categoría de las “nuevas guerras” surgió a mediados de los ochenta. Estos conflictos comúnmente nacen de la división de los Estados y las consecuentes luchas por el control del territorio por los grupos opositores, que tratan de imponer sus propias definiciones de identidad nacional en el estado y la población. Las nuevas guerras se relacionan con la desintegración y colapso de los Estados, mucha de la presión sobre estos se debe a los efectos de la globalización en el sistema internacional. Las nuevas guerras ocurren cuando la economía de los estados es extremadamente pobre, incluso a punto de colapsar; en este contexto, el gobierno pierde autoridad, por lo que se aumenta la corrupción y la criminalidad. Conforme el Estado pierde control, el acceso a las armas aumenta, lo que a su vez permite el incremento del crimen organizado y el surgimiento de grupos paramilitares. (Sheenan, 2008)

Los casos que ejemplifican de mejor forma este tipo de operaciones son los de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR, por sus siglas en inglés) en la zona de los Balcanes, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Ruanda (UNAMIR, por sus siglas en inglés) y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL, por sus siglas en inglés).

La primera, se estableció en febrero de 1992, inicialmente en Croacia como un arreglo provisional para crear las condiciones necesarias para negociar un arreglo general de la crisis yugoslava.

Las luchas internas en Croacia estallaron en junio de 1991, momento en que dicha República y su vecino del norte, Eslovenia, se declararon independientes de Yugoslavia y los serbios que vivían en Croacia se opusieron a este movimiento, apoyados por el Ejército Popular Yugoslavo. [...] La

ONU inició su participación activamente en la situación en Yugoslavia el 25 de septiembre de 1991, cuando el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 713(1991) expresando su profunda preocupación por las luchas en ese país e instando a todos los Estados a aplicar inmediatamente un “embargo general y completo a todas las entregas de armamentos y pertrechos militares a Yugoslavia” (ONU, 2003h).

Así, UNPROFOR debía garantizar la desmilitarización de las zonas protegidas por la ONU; en el transcurso de ese año se amplió su mandato con la finalidad de controlar la entrada de civiles en dichas zonas. En junio, cuando se intensificó el conflicto, se amplió a Bosnia y Herzegovina para garantizar la seguridad y funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo y la entrega de asistencia humanitaria. En septiembre volvió a ampliarse su mandato, para asistir al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) a proporcionar asistencia humanitaria en Bosnia y Herzegovina; estaba autorizada a utilizar la fuerza en defensa propia y responder a los ataques efectuados contra las zonas protegidas por la ONU y las zonas de prohibición de vuelos, así como coordinar con la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) el uso de la fuerza aérea para respaldar sus actividades. En diciembre volvió a ampliar su mandato a la Ex República Yugoslava de Macedonia para vigilar e informar sobre los acontecimientos en sus zonas fronterizas, que podrían minar la confianza y la estabilidad en esa República y amenazar su territorio. El 31 de marzo de 1995, el Consejo de Seguridad decidió reestructurar la UNPROFOR, reemplazándola con tres operaciones de mantenimiento de la paz individuales pero interrelacionadas (ONU, 2003h).

El clima de inestabilidad presentó mayúsculas complicaciones a esta misión, sin embargo sólo se mencionara un ejemplo; uno de los aspectos del mandato implicaba la entrega de asistencia humanitaria, misma que buscaba ser controlada por los beligerantes, por lo que las caravanas humanitarias continuamente eran atacadas. Aunque la misión estaba autorizada a utilizar la fuerza en legítima defensa, la ONU no apoyaba que se justificara por estos actos. Así, el cumplimiento de la entrega de suministros, tanto de la misión como de las agencias humanitarias (principalmente el Programa Mundial de Alimentos y la organización no gubernamental OXFAM), dependía del consentimiento de los señores de la guerra, por lo que al negociar con ellos, indeliberadamente los legitimaban, pues en algunos

casos les pagaban impuestos por algunos productos o porque les aseguraran el camino, con lo que podían financiar su lucha. Es decir, se enfrentaban al dilema de negociar con ellos y lograr entregar algunos suministros, o luchar contra ellos y entregar todavía menos cantidades de asistencia (Bellamy, Williams y Griffin, 2008).

La caída de Srebrenica, la subsecuente caída de Zepa y el casi colapso de Gorazde y Bihac llevó al Consejo de Seguridad a repensar su estrategia. Los ingleses y franceses crearon una Fuerza de Reacción Rápida (FRR), cuyas reglas de combate eran más robustas. Tras la presión estadounidense, el 30 de agosto, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) lanzó la Operación Fuerza Deliberada, que duró dos semanas y media y arrasó las comunicaciones serbio-bosnias, considerada como uno de los factores esenciales para acabar con la guerra de Bosnia (OTAN, 2009).

Antes de hablar del caso de UNAMIR es importante mencionar que la población de Ruanda, de más de 7 millones de habitantes, está compuesta por tres grupos étnicos: los hutus (85%), los tutsis (14%) y los twa (1%).

Los tres grupos comparten el mismo idioma y la misma cultura. La adaptación del grupo hutu al grupo tutsi, y viceversa, era posible. Sin embargo, las autoridades coloniales belgas exigían que los documentos de identidad especificaran el grupo étnico. Desde entonces, la pertenencia a un grupo étnico estaba estrictamente definida para motivos administrativos y las diferencias entre las categorías sociales se hicieron cada vez mayores. Los tutsis (favorecidos por los belgas) dominaron la vida política y económica del país hasta 1959, cuando la “revolución social” de los hutus acabó con la monarquía. Debido a la consiguiente violencia étnica, un amplio número de tutsis abandonó Rwanda y buscó refugio en países vecinos, especialmente en Uganda, aunque hubo repetidos intentos de organizar una respuesta armada. Hasta 1967 tuvieron lugar unos diez intentos, y cada uno generó una nueva violencia étnica y nuevas represalias (ONU, 2009a).

Posteriormente, en 1975, Juvenal Habyarimana dio un golpe de Estado, accedió al poder y logró cierta estabilidad, hasta el estallido de enfrentamientos en 1990, con el Frente Patriótico Ruandés, formado en Uganda con refugiados tutsis. Dada la presión internacional, se firmó un primer acuerdo de paz en Arusha, Tanzania, el 22 de julio de 1992; donde se ordenaba la presencia en Rwanda de un Grupo Neutral de Observadores Militares (GOMN I)

con 50 miembros, proporcionado por la Organización de la Unidad Africana (OUA). Las hostilidades se reanudaron en el norte del país a comienzos de febrero de 1993 e interrumpieron las exhaustivas negociaciones entre el Gobierno de Ruanda y el Frente Patriótico Ruandés.

Así, a la Misión de Observadores de Naciones Unidas para Uganda y Ruanda, operación del tipo tradicional del 22 de junio de 1993, cuya finalidad era la supervisión de la frontera entre Uganda y Ruanda para evitar el tráfico de armamento ilegal, le siguió la UNAMIR, de agosto de 1993, para mantener la paz basándose en los Acuerdos de Arusha; sin embargo, para que esto sucediera debían adoptarse medidas más amplias que a su vez requerían mayores capacidades de los integrantes de esta operación.

UNAMIR nació como una pequeña operación de manejo de la transición, limitada a asistir a las partes en la implementación del acuerdo de una zona libre de armas, así como monitorear su cumplimiento y apoyar al gobierno de transición. Cabe destacar que la decisión del Consejo de Seguridad para crear esta misión se dio dos días después de que 18 soldados estadounidenses murieran en Mogadiscio, Somalia (Bellamy, Williams y Griffin, 2008).

Ante esta situación, la respuesta de la comunidad internacional frente a la solicitud de envío de tropas fue muy pobre; además, la misión resultó incapaz para facilitar la implementación de los acuerdos, pues su mandato no incluía la recolección de armas, la protección de los civiles o la asistencia para la repatriación de los refugiados, es decir, el Consejo de Seguridad autorizó una misión demasiado pequeña para que fuera capaz de manejar la transición.

De acuerdo con Bellamy, Williams y Griffin (2008), otro de los problemas que enfrentó UNAMIR, consecuente con la situación en Somalia, fue la solicitud del gobierno estadounidense de reducir su presupuesto, se buscaba que la misión fuera lo más pequeña y barata posible; además, a pesar de haber nacido como una misión compleja de manejo de la transición, en la práctica sólo funcionó como una misión de observación, es decir, quedó en la categoría de mantenimiento de la paz tradicional.

En abril de 1994 se convino la ampliación del mandato de UNAMIR, a pesar de que pocos avances se habían logrado en su desempeño y las quejas sobre la precariedad de los recursos, por parte de los mismos cascos azules, comenzaban a hacerse evidentes; además de que el proceso de instauración de un gobierno de transición estaba estancado. Un día después el presidente Habyarimana murió asesinado en un accidente aéreo y con esto inició el genocidio en contra de la etnia tutsi.

Ante esta situación, las opciones de la ONU respecto de UNAMIR se disminuían, más aun cuando diez soldados belgas fueron asesinados por la milicia hutu y los ataques contras las fuerzas de paz se hacían cada vez más constantes; el Consejo de Seguridad decidió reducir el contingente de UNAMIR, de 2,548 soldados a 270 (ONU, 1994). A pesar del reducido número, se siguieron desempeñando acciones como la transferencia de prisioneros y la entrega de asistencia humanitaria. El 17 de mayo de 1994 el Consejo de Seguridad volvió a ampliar el mandato de UNAMIR y reasignaba 5,500 elementos para que se integraran a sus labores (ONU, 1994b), sin embargo no existían los recursos necesarios para cumplir con esta resolución.

Aunado al trabajo de UNAMIR, el 22 de junio de 1994, conforme al Capítulo VII de la Carta y en virtud de la resolución 929 (1994), el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros para que realizaran una operación haciendo uso de todos los medios necesarios y lograr así sus objetivos humanitarios. A no ser que la UNAMIR pudiera realizar su mandato antes que ellos, la operación tendría una duración máxima de dos meses. Los Estados Miembros interesados cubrirían los gastos de la puesta en práctica de la operación. La iniciativa francesa se puso en marcha el 23 de junio de 1994 con el nombre de Operación Turquesa (ONU, 2009a).

El mandato de UNAMIR concluyó el 8 de marzo de 1996. Respecto de su desempeño, el entonces Secretario General, Kofi Annan (1999), reconoció que su labor fue escasa y lamentó que a pesar de haber existido, ni su mandato ni su equipamiento fueron suficientes para evitar el genocidio.

A partir de esta experiencia se empezó a considerar que el mantenimiento de la paz no debía basarse en el consentimiento de las partes si esto impedía que se cumplieran sus

labores, es decir, que lo primordial fueran las habilidades y las capacidades para cumplir sus mandatos. Sin embargo, las misiones desplegadas en África siguen teniendo las características de las operaciones más amplias, como puede verse en el último ejemplo, el de Sierra Leona.

El conflicto en Sierra Leona inició en marzo de 1991, cuando el Frente Revolucionario Unido (FRU) comenzó una guerra en el Este del país, cerca de la frontera con Liberia, con la finalidad de derrocar al gobierno. Con el apoyo del Grupo de Observadores Militares (ECOMOG) de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), el ejército de Sierra Leona trató al principio de defender al gobierno pero, al año siguiente, fue el propio ejército el que lo derrocó. A pesar del cambio de gobierno, el FRU continuó con sus ataques. En noviembre de 1994 el gobierno sierraleonés solicitó al Secretario General prestase sus buenos oficios para facilitar las negociaciones de solución al conflicto. Tras el envío de un enviado especial se logró la firma del Acuerdo de Abdiján en noviembre de 1996, sin embargo el acuerdo fue violado cuando el ejército junto con el FRU dieron un nuevo golpe militar e instalaron un gobierno. El 23 de octubre de 1997 se firmó el Acuerdo de Conakry, que preveía un cese al fuego y de aceptarse, el envío de observadores de la ONU para supervisarlos (ONU, 2003i).

La UNOMSIL fue establecida por el Consejo de Seguridad en julio de 1998 con la finalidad de supervisar y asesorar en la tarea de desarmar a los combatientes, así como reestructurar las fuerzas de seguridad (ONU, 1998). A diferencia de UNAMIR, esta misión mantuvo informado al Consejo de Seguridad sobre todas las violaciones de derechos humanos que se cometían.

Sin embargo, la alianza rebelde logró controlar más de la mitad del país, provocando que se incrementara la violencia y el personal de la ONU saliera del territorio. A pesar de esto, el Representante Especial y el Jefe de Observadores mantuvieron sus funciones y el contacto con los beligerantes, gracias a lo cual en enero de 1999 se reinstauró un gobierno civil. En mayo de ese mismo año iniciaron negociaciones con los rebeldes, que culminaron el 7 de julio con la firma del Acuerdo de Paz de Lomé.

En este último acuerdo los beligerantes aceptaron solicitar un incremento de las labores desempeñadas por UNOMSIL, por lo que el Consejo de Seguridad decidió terminar su misión y sustituirla con la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Sierra Leona, con un mandato más amplio así como un mayor componente militar y de observadores (ONU, 2003i).

En términos generales, la experiencia en Ruanda ha sido el punto de referencia para esta categoría de operaciones, específicamente ha sido también uno de los motivos que llevan a criticar el papel que desempeña la ONU en zonas de conflicto. Puede decirse que los principales problemas que tienen que enfrentar este tipo de operaciones se relacionan con las características de sus mandatos y la claridad de los mismos, así como los instrumentos con los que se dota a estas misiones para lograr sus objetivos. Es importante también que al establecerse en climas donde la violencia permanece, las reglas con las que inician deben irse modificando según lo amerite la situación.

De las experiencias antes mencionadas queda de manifiesto que para lograr avances sustantivos en el desempeño de las misiones, fue necesaria la participación de organismos regionales, así como las voluntades individuales de algunos países, dispuestos a asumir los costos de incursiones fuera de la ONU, aunque con su beneplácito.

Bellamy, Williams y Griffin (2008) consideran que esta categoría está inmersa en la laguna de las intenciones y los fines. Se reconoce que para enfrentar las llamadas “nuevas guerras” se debe dotar a las OMP de mayores responsabilidades y poderes, sin embargo nadie está dispuesto a otorgárselos.

3.1.4. Aplicación de la paz

En términos generales, las actividades de *aplicación o imposición de la paz* (*peace enforcement*) son aquellas enmarcadas en el Capítulo VII de la Carta de la ONU⁴⁷; en el cual se le otorga al Consejo de Seguridad determinar la existencia de una amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales, ordenar las medidas provisionales,

⁴⁷ El Capítulo VII se refiere a la “Acción en caso amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión” (Ver anexo 3).

así como la aplicación de las medidas que deban tomarse en contra de los estados o entidades. Las medidas utilizadas comúnmente se refieren a las sanciones económicas o militares.

Las sanciones más fuertes son las militares, sin embargo se consideran los embargos y las sanciones económicas como instrumentos que ayuden a modificar la conducta del Estado que se haga acreedor a ellas, con la finalidad de evitar llegar a las sanciones militares.

Cabe señalar que la *seguridad colectiva*⁴⁸ es el marco conceptual para esta categoría de operaciones; asimismo, en el citado Capítulo VII, se sientan las bases de un sistema de seguridad colectiva general, que incluye a todos los miembros de la ONU. Sin embargo, para que ese sistema funcionara mejor, sería necesaria una fuerza militar permanente, que agilizaría el despliegue en casos de amenazas a la paz y la seguridad internacionales. De hecho, esta propuesta existe prácticamente desde que nació la Organización, pero las implicaciones políticas que esto tendría han frenado su consolidación. Uno de los principales impulsores de esta idea fue el ex Secretario General Boutros Boutros-Ghali, con su *Programa de paz*.

De acuerdo con Bellamy, Williams y Griffin (2008), en la práctica, la ONU se ha visto forzada a tratar de establecer un sistema de seguridad colectiva a través de la autorización a otras entidades de utilizar la fuerza en su nombre; las disputas en Corea y la Guerra Fría frustraron las aspiraciones de una fuerza militar propia y llevaron a que la delegación de autoridad *ad hoc* se hiciera la característica principal de las fuerzas de aplicación de la paz.

Los autores antes mencionados distinguen dos tipos de operaciones de aplicación de la paz: los que se delegan a otras organizaciones o grupos de países y los que están cargo de la ONU. Destacan, dentro del primer tipo de esta categoría, el Mando Unificado en Corea y la Guerra del Golfo; dentro del segundo tipo, la Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC) y las Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM).

La Guerra de Corea, iniciada el 25 de junio de 1950 cuando Corea del Norte invadió la frontera militar establecida desde 1945 en el paralelo 38 de las dos naciones, fue la primera

⁴⁸ La seguridad colectiva es un “sistema en el que sus miembros se comprometen a abstenerse de recurrir a la fuerza entre sí, a resolver sus conflictos por los medios pacíficos y participar colectivamente en la supresión del uso ilegal de la fuerza”, Hernández-Vela Salgado Edmundo, *Diccionario de Política Internacional*, Porrúa, México, 6ª edición, 2002, Pág. 1088.

ocasión en que la ONU autorizó el uso de la fuerza por una coalición de Estados sustentada en el Capítulo VII de la Carta, a la cual se denominó Mando Unificado. El Consejo de Seguridad, tras determinar que el ataque de Corea del Norte significaba un quebrantamiento de la paz, recomendó a los miembros de la ONU proporcionasen la ayuda necesaria al gobierno de Corea del Sur para “repeler el ataque armado y restablecer la paz y seguridad internacionales en la región” (ONU, 1950a).

Dicha petición fue respondida por varios países: Estados Unidos, Gran Bretaña, Canadá, Nueva Zelanda, Francia, Turquía, Tailandia, Filipinas, Colombia, Holanda, Bélgica, Etiopía, Unión Sudafricana, Luxemburgo, Grecia, Suecia, Dinamarca, Italia e India (Maglio, 2006), siendo Estados Unidos el que quedara al mando de la operación y el gobierno estadounidense quien designara al comandante de las fuerzas militares (Bellamy, Williams y Griffin, 2008). Es importante señalar que se cedió al gobierno estadounidense la designación del comandante por el tamaño de las aportaciones militares hechas para la formación del Mando Unificado; sobra decir que ésta decisión le ganó muchas críticas a la ONU.

Para noviembre de 1950 las fuerzas norcoreanas habían sido replegadas y no fue hasta el 27 de julio de 1953 que logró consolidarse un acuerdo de cese al fuego.

Bellamy, Williams y Griffin (2008) consideran que existen dos aspectos particularmente relevantes en torno a la discusión de la aplicación de la paz de la ONU; el primero se refiere al proceso de toma de decisión en el que la Organización autorizó el uso de la fuerza en Corea, en este sentido, fue importante la ausencia del representante soviético en el Consejo de Seguridad al momento de aprobar las primeras resoluciones respecto de este conflicto⁴⁹; esto demuestra que en el contexto de la Guerra Fría, la aplicación de la paz estuvo ampliamente vinculada con las relaciones entre las potencias mundiales y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

⁴⁹ En 1949 en China cambió el gobierno, del nacionalista presidido por Chiang Kai Sheik al socialista presidido por Mao Tse Tung; sin embargo, este nuevo gobierno no estaba representado en el Consejo de Seguridad, donde China tiene un asiento permanente. El gobierno soviético abogaba porque se hiciera el cambio de representación y ante las negativas decidió ausentarse del Consejo de Seguridad. Cuando el representante soviético se reintegró a sus labores, se encargó de vetar todas las resoluciones en torno al conflicto en la Península Coreana, paralizando así las labores de Consejo de Seguridad. Ante esta situación en la Asamblea General se adoptó la Resolución Unión Pro Paz, mencionada previamente.

El segundo aspecto se refiere a los resultados que se pretenden alcanzar con la aplicación de la paz. En el caso del Mando Unificado, la meta de “restablecer la paz y seguridad” era además de muy amplia, ambigua, así que no se tenía claro en qué momento hubiera alcanzado su objetivo; dado que no quedó definido por el Consejo de Seguridad cuál era el resultado esperado, la decisión se tomó “sobre la marcha” y así sucedería con otras operaciones en el futuro.

Una situación similar se presentó el 2 de agosto de 1990 cuando Irak invadió Kuwait; el Consejo de Seguridad delegó, sustentando en el Capítulo VII, el mando a la coalición de países, otra vez liderada por Estados Unidos. Puede considerarse esta situación como uno de los mayores desafíos para la Organización en el contexto posterior a la Guerra Fría.

Inicialmente, el Consejo de Seguridad emitió doce resoluciones con las que se sancionaría la conducta de Irak. Ante la posibilidad de que Irak también invadiera Arabia Saudita, el gobierno estadounidense desplegó sus tropas en ese país, en la denominada Operación Escudo del Desierto. Los objetivos de esta operación eran: la liberación de Kuwait, el reestablecimiento de su gobierno, la seguridad de Arabia Saudita y la seguridad de los ciudadanos estadounidenses. A finales de octubre, en el Consejo de Seguridad se votó a favor y por consenso que debía usarse la fuerza en contra de Irak; el 29 de noviembre se autorizó la resolución 678, que facultaba a los estados miembros ‘cooperar’ con el gobierno de Kuwait, a menos que antes del 15 de enero de 1991 Irak cumpliera con todas las resoluciones previamente aprobadas⁵⁰; sin embargo, no se establecían las características de la operación, ni el momento en que debía terminarse y tan sólo se especificaba que debería mantener informado al Consejo de Seguridad.

Dado que Irak no cumplió con lo establecido en las resoluciones, a partir del 16 de enero de 1991 una coalición militar de veintiocho Estados -Operación Tormenta del Desierto- entró en acción y rápidamente expulsó a las fuerzas invasoras de Kuwait, primero por aire y después por tierra. El entonces presidente iraquí, Saddam Hussein, fue obligado a acatar la

⁵⁰ En total se hacía referencia a 10 resoluciones del Consejo de Seguridad: 660(1990), 661(1990), 662(1990), 664(1990), 666(1990), 667(1990), 669(1990), 670(1990), 674(1990) y 677(1990). ONU, Resolución S/RES/678 (1990), “Iraq-Kuwait (29 de noviembre)”, 29 de noviembre de 1990.

resolución 687 (1991), que entre otras cosas demandaba la eliminación de todas las armas de destrucción masiva y el pago de las reparaciones a Kuwait.

El 9 de abril de 1991 se estableció la Misión de Observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait, con la finalidad de supervisar la zona desmilitarizada a lo largo de la frontera entre ambos países, impedir la violación de las fronteras e informar sobre cualquier acción hostil (ONU, 2003j), que llegó a su fin el 6 de octubre de 2003 (ONU, 2003k).

Las operaciones Escudo y Tormenta del Desierto resaltan dos aspectos importantes de la aplicación de la paz: en primer lugar, a pesar de la atención que se dio al conflicto en el Golfo Pérsico en el Consejo de Seguridad, éste no fue un precursor de cómo serían los conflictos después de la Guerra Fría y dadas las características del conflicto no pudieron establecerse pautas útiles para conflictos futuros; en segundo lugar, es que las medidas de aplicación de la paz de esta escala requieren la participación de Estados Unidos⁵¹ y donde participan los Estados Unidos, ellos quieren el comando y control de la operación (como puede verse, desde el 2003, en Irak).

Dentro del segundo tipo de operaciones de aplicación o imposición de la paz, los cascos azules de la ONU utilizaron la fuerza contra el movimiento secesionista y los mercenarios extranjeros en la crisis del Congo en la década de los sesenta; esto se debió a la combinación de varios factores: una descolonización precipitada, la fragilidad del Estado, la débil autoridad del gobierno central y la fragmentación étnica y regional (Bellamy, Williams y Griffin, 2008).

El 30 de junio de 1960 el Congo se independizó de Bélgica, cinco días después el ejército congoleño se amotinó, causando gran descontento civil. El gobierno belga envió, el 11 de julio, tropas sin la autorización del gobierno congoleño, con el objetivo declarado de restaurar el orden público y proteger a los ciudadanos belgas, que estaban siendo atacados. Ese mismo día, la provincia de Katanga (una de las más ricas en minerales) se declaró independiente. Ante esta situación, el gobierno del Congo solicitó a las Naciones Unidas que prestara asistencia militar para proteger su territorio de las agresiones externas. El Consejo

⁵¹ La Operación Escudo del Desierto estuvo compuesta por 200,000 soldados estadounidenses y más de 200,000 de otros 27 países. Bellamy Alex, Williams Paul y Griffin Stuart, Understanding Peacekeeping, Polity, Cambridge, 2008, Pág. 154.

de Seguridad exhortó a Bélgica a que retirara sus tropas del Congo y autorizó la asistencia militar que procediese hasta que, a través de los esfuerzos del Gobierno y la asistencia técnica de las Naciones Unidas, las fuerzas de seguridad nacionales fueran capaces, en la opinión del Gobierno, de cumplir plenamente con sus cometidos. Así, se autorizó ONUC, que incluía tropas de 30 países y en su punto más alto alcanzó la cifra de 19,828 soldados y casi 2,000 civiles y técnicos (ONU, 2003l; Bellamy, Williams y Griffin, 2008).

La ONUC, (...) supuso un hito en la historia de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debido a las responsabilidades que tuvieron que asumirse, a la extensión de la zona de operaciones y a los recursos humanos empleados. Incluía, además de una fuerza de mantenimiento de la paz, que estaba compuesta por una dotación de hasta 20.000 efectivos entre oficiales y tropas, un importante componente de operaciones civiles. En un primer momento, su mandato era el de prestar al Gobierno congoleño la asistencia militar y técnica que necesitaba tras el derrumbe de muchos servicios básicos y la intervención militar de las tropas belgas. La ONUC se vio envuelta por razones de fuerza mayor en una situación interna caótica de extrema complejidad y tuvo que asumir ciertas responsabilidades que iban más allá de las obligaciones de mantenimiento de la paz habituales (ONU, 2003l).

El personal de la ONU estaba previsto para supervisar el retiro de las tropas belgas y ayudar al gobierno congoleño a restaurar la paz y el orden, no debían involucrarse en la política congoleña en general, ni con la secesión de Katanga en particular; sin embargo, eso no fue lo que hicieron. Podría decirse que esto sucedió porque la meta principal de la ONU era restablecer un grado aceptable de orden, manteniendo la integridad territorial del Congo, de ser posible de manera pacífica, si no a través del uso de la fuerza. (Bellamy, Williams y Griffin, 2008). Los belgas se retiraron casi de todo el territorio congoleño, excepto de Katanga, lo que significó la complejización de las labores de la ONUC.

Cabe destacar que en la historia de las OMP, la del Congo es paradigmática por el empeño que puso el entonces Secretario General, Dag Hammarskjöld, para su solución. No se debe perder de vista que en el viaje que hacía a Ndola (actual Zambia), donde se celebrarían negociaciones para cese de hostilidades, ocurrió el accidente aéreo donde perdió la vida, el 17 de septiembre de 1961.

El Consejo de Seguridad autorizó a ONUC el uso de la fuerza, como último recurso, para evitar una guerra civil en el Congo⁵², también fue utilizada contra los mercenarios y las fuerzas externas en Katanga⁵³, a pesar de que militares de la ONU fueron asesinados por las milicias rebeldes. En febrero de 1963 Katanga fue reintegrada al territorio congoleño con lo que comenzó el proceso de finalización de la ONUC, que se retiró de manera definitiva el 30 de junio de 1964, aunque el país continuó recibiendo asistencia civil.

A consideración de Bellamy, Williams y Griffin (2008), de la ONUC se destacan dos aspectos importantes: el primero, a partir de esta operación, la ONU comenzó a trabajar en conflictos intraestatales; el segundo, dadas las características heredadas de la etapa colonial en muchos países, la ONU se enfocó a que los conflictos se resolvieran respetando la integridad territorial.

En el caso de Somalia, desde noviembre de 1991, se produjeron violentos combates en la capital entre los elementos armados aliados con el General Mohamed Farah Aidid, por un lado y con el Sr. Ali Mohamed Mahdi nombrado "Presidente interino", por el otro, así como con otras facciones. Además de en Mogadishu, se registraron conflictos en Kismayo y en el noroeste del país, los dirigentes locales presionaban para crear una "Somalilandia" independiente.

El país en su conjunto carecía de cualquier forma de gobierno central. El bandidaje estaba presente en todas partes. Los combates que siguieron, con clanes y subclanes constituidos en alianzas sueltas sin un control central, se desarrollaron en una época de sequía grave. Esa combinación resultó ser catastrófica para la población en general. Para 1992, casi 4,5 millones de personas, más de la mitad de la población del país, se encontraban amenazadas por hambruna, malnutrición grave y enfermedades relacionadas con ambas. La magnitud del sufrimiento era enorme (...), se calcula que murieron unas 300.000 personas, incluidos muchos

⁵² Por medio de la Resolución 161 (1961) donde establece que el Consejo de Seguridad “insta a las Naciones Unidas a que adopten inmediatamente todas las medidas necesarias para impedir que se produzca un guerra civil en el Congo, inclusive arreglos para la cesación del fuego, la suspensión de todas las actividades militares, la prevención de los choques y el uso de la fuerza, en caso necesario, como último recurso”. ONU, Resolución S/RES/161 (1961), “La Cuestión del Congo (21 de febrero)”, 21 de febrero de 1961.

⁵³ En la resolución 169 (1961) el Consejo de Seguridad “autoriza al Secretario General a emprender una acción vigorosa, con inclusión, en su caso, del uso de la fuerza en la medida necesaria, para la inmediata aprehensión, detención en espera de su procesamiento o expulsión de todo el personal militar y paramilitar y los asesores políticos extranjeros no dependientes del Mando de las Naciones Unidas, así como de los mercenarios, según lo previsto en el párrafo 2 de la resolución 161 A (1961), aprobada por el Consejo de Seguridad el 21 de febrero de 1961” ONU, Resolución S/RES/169, “La Cuestión del Congo (24 de noviembre)”, 24 de noviembre de 1961.

niños. Cerca de 2 millones de personas, desplazadas violentamente de sus hogares, huyeron a países vecinos u a otros lugares dentro de la propia Somalia. Todas las instituciones de gobierno y al menos el 60 por ciento de la infraestructura básica del país se desintegraron (ONU, 2003d).

La situación de ingobernabilidad llevó al establecimiento de la ONUSOM I (ONU, 1992) con la finalidad de supervisar el cese al fuego, previamente solicitado por el Consejo de Seguridad y escoltar la entrega de suministros de asistencia humanitaria (ONU, 2003d); sin embargo, no pudo operar efectivamente debido al contexto de violencia, los intentos de varias milicias de robar los suministros humanitarios y las tentativas de extorsión a las agencias humanitarias.

Con la intención de crear un ambiente seguro en el que pudiera distribuirse la asistencia humanitaria, el Consejo de Seguridad aprobó una nueva resolución en la que autorizaba al Secretario General y a los Estados a que por medio de organismos o acuerdos regionales, aplicaran las medidas que fueran necesarias para lograr se impidiera la obstaculización deliberada de la entrega de alimentos y suministros médicos esenciales para la supervivencia de la población civil (ONU, 1992a).

En ese momento también se aceptó la propuesta de que Estados Unidos se encargara de crear el entorno seguro para la entrega de suministros de ayuda humanitaria, se pidió a los Estados participantes que proporcionaran fuerzas militares y que hicieran contribuciones adicionales en efectivo o en especie, con lo que se creó la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF, por sus siglas en inglés)⁵⁴. El gobierno estadounidense respondió a esta solicitud con la operación “Devolver la Esperanza”, de la que Estados Unidos tendría el control unificado.

⁵⁴ UNITAF estaba compuesta por 38,000 efectivos, de los cuales 25,000 eran estadounidenses. Bellamy Alex, Williams Paul, Griffin Stuart, Understanding Peacekeeping, Polity, Cambridge, 2008. Además de las fuerzas estadounidenses, incluía provenientes de Australia, Bélgica, Botswana, el Canadá, Egipto, Francia, Alemania, Grecia, la India, Italia, Kuwait, Marruecos, Nueva Zelandia, Nigeria, Noruega, el Pakistán, la Arabia Saudita, Suecia, Túnez, Turquía, los Emiratos Árabes Unidos, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Zimbabwe. ONU, “Operación de las Naciones Unidas en Somalia I”, www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm, [18-19 de diciembre de 2009].

Sin embargo, el 3 de marzo de 1993 el Secretario General presentó sus recomendaciones al Consejo de Seguridad para efectuar la transición de UNITAF a ONUSOM II, dado que desde diciembre de 1992;

...la UNITAF desplegó cerca de 37.000 contingentes en el centro y el sur de Somalia, cubriendo aproximadamente el 40 por ciento del territorio nacional. La presencia y las operaciones de la UNITAF tuvieron un impacto positivo en la situación de la seguridad en Somalia y en la prestación efectiva de asistencia humanitaria. Sin embargo, y a pesar de la mejora, todavía no se había establecido un entorno seguro y continuaron los incidentes violentos. Todavía no había un gobierno plenamente operativo en el país, ni tampoco una policía civil organizada o un ejército nacional disciplinado. La seguridad del personal de las Naciones Unidas y sus organismos, de la UNITAF, del CICR así como de las ONG estaba todavía muy amenazada en algunas zonas de Mogadishu y en otros lugares de Somalia. Además, no se desplegaron tropas de la UNITAF ni de la ONUSOM en el nordeste ni en el noroeste, ni a lo largo de la frontera entre Kenya y Somalia, donde la seguridad continuaba siendo un motivo de grave preocupación (ONU, 2003d).

Esta nueva misión estaría facultada para el uso de la fuerza militar y dentro de sus objetivos debía lograr proveer un ambiente seguro y garantizar la rehabilitación de las instituciones políticas y económicas en Somalia; cabe destacar que esta operación estaría dirigida por el Representante Especial del Secretario General, el estadounidense Jonathan Howe. Auspiciadas por la ONU se llevaron a cabo dos conferencias en Addis Abeba: la Conferencia sobre Asistencia Humanitaria en Somalia (del 11 al 13 de marzo de 1993) y la Conferencia sobre la Reconciliación Nacional (15 de marzo de 1993), en la que se reunieron los representantes de los 15 movimientos políticos; firmaron, el 27 de marzo de 1993, un *Acuerdo del primer periodo de sesiones de la Conferencia sobre la Reconciliación Nacional en Somalia*, que contenía cuatro partes: desarme y seguridad, rehabilitación y reconstrucción, restitución de bienes y arreglo de las controversias y mecanismos de transición. (ONU, 2003e).

Los intentos de ONUSOM II por lograr el desarme propiciaron un aumento de tensiones, que tomó un giro el 5 de junio cuando 25 soldados pakistaníes fueron asesinados, 10 desaparecidos y 54 resultaron heridos. En respuesta, el 12 de junio ONUSOM II inició una

acción militar, previa autorización del Consejo de Seguridad, llevando a cabo acciones aéreas y terrestres en el sur de Mogadiscio; además se autorizaba el arresto y enjuiciamiento de los responsables de los ataques (ONU, 2003e).

Dos de los principales problemas que tuvo que enfrentar esta operación fueron, de acuerdo con Bellamy, Williams y Griffin (2008), por un lado el hecho de que algunos contingentes se rehusaban a aceptar órdenes de un estadounidense; por otro lado, la existencia de milicias extranjeras que no estaban bajo el mando de la ONU. Dentro de estas, se encontraban los *Rangers* estadounidenses y las Fuerzas de Reacción Rápida; los primeros iniciaron un ataque en Mogadiscio el 3 de octubre, con el objetivo de capturar a los principales ayudantes de Aidid -de quienes se sospechaba habían participado en los ataques contra las fuerzas de la ONU en junio-, durante la operación se logró detener a 24 sospechosos, además de eso,

...dos helicópteros estadounidenses fueron derribados por integrantes de la milicia somalí, dieciocho soldados estadounidenses perdieron sus vidas y 75 resultaron heridos. Un piloto de la misma nacionalidad fue capturado y posteriormente liberado el 14 de octubre de 1993. Los cuerpos sin vida de los soldados estadounidenses estuvieron sujetos a actos de escarnio público, y las escenas fueron emitidas por los canales de televisión de todo el mundo (ONU, 2003e).

Además, se encontraban desplegadas otras tres milicias estadounidenses, lo que impedía que la ONUSOM II tuviera la cohesión necesaria para lograr desempeñar efectivamente sus funciones. La situación mejoró un poco cuando la facción de Aidid declaró un cese al fuego unilateral, pero los resultados de esta operación llevaron a serios cuestionamientos sobre el papel de la Organización en zonas de conflicto.

Finalmente, en el caso de Haití⁵⁵ la ONU estuvo involucrada en una amplia gama de actividades de apoyo a la democracia que incluyeron monitoreo de elecciones, dos OMP, imposición de sanciones y la delegación de poderes a la Fuerza Multinacional (FMN), liderada por Estados Unidos, con el Capítulo VII de respaldo.

⁵⁵ Aristide fue electo presidente con el 67% de los votos, terminando con 186 años de gobiernos autoritarios en la isla. Fue derrocado por un golpe de estado, que condujo a la expansión de la violencia política (que incluyó asesinatos, ejecuciones extra judiciales y desapariciones forzadas), dirigida a los partidarios de Aristide.

Tras la crisis política iniciada el 30 de septiembre de 1991 con el derrocamiento de Jean Bertrand Aristide, quien había sido electo en diciembre de 1990, la Organización de Estados Americanos (OEA) fue la primera en intentar negociar una solución al conflicto, que al no ser efectiva, decidió imponer sanciones al país; cabe destacar que estas sanciones no ayudaron a restituir al presidente Aristide pero sí contribuyeron al empobrecimiento de la población.

La respuesta de la ONU fue tardía y la primera acción emprendida por el Consejo de Seguridad fue un embargo de armas (en junio de 1993) y posteriormente la autorización de la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH, por sus siglas en inglés), para modernizar a las fuerzas armadas y establecer una nueva policía; sin embargo, ésta operación no pudo desembarcar debido a un enfrentamiento en el puerto, en respuesta se impuso un nuevo embargo de armas y sanciones más estrictas. La situación cambió cuando se autorizó una FMN liderada por Estados Unidos (en julio de 1994), que fue posible porque Aristide estuvo de acuerdo en la entrada de contingentes extranjeros y porque el entonces Secretario General, Boutros-Ghali, prefirió que la coalición fuera similar a la que se había establecido en Somalia (Bellamy, Williams y Griffin, 2008: 160).

De acuerdo con Bellamy, Williams y Griffin (2008), junto con la aprobación de la FMN, la ONU aprobó, por primera vez, el uso de la fuerza para efectuar la restauración de la democracia de uno de los estados miembros, asimismo, también fue la primera vez que se autorizó a Estados Unidos utilizar la fuerza en un país del hemisferio Occidental, a diferencia de sus intervenciones en Granada (1983) y Panamá (1989-1990). El 12 de octubre, el presidente *de facto* renunció, tres días después Aristide fue restituido y la ONU levantó todas las sanciones contra el país, el mandato de UNMIH se extendió con la finalidad de ayudar al gobierno haitiano a restaurar su democracia.

Sin embargo, la situación en el país continuó inestable, por lo que la fuerza multinacional fue seguida de otras misiones de las Naciones Unidas de 1994 a 2001, incluida la UNMIH que asumió sus funciones plenamente en marzo de 1995, la Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH), la Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH) y la Misión de Policía de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH).

A lo largo de ese período se produjeron diversos acontecimientos positivos, en particular el restablecimiento de un cierto grado de democracia, con el primer traspaso de poder en condiciones de paz entre dos presidentes elegidos democráticamente; el crecimiento de una sociedad civil polifacética y su creciente participación en el desarrollo de una cultura política basada en valores democráticos. Sin embargo, también hubo contratiempos. Debido a la ininterrumpida crisis política y a la consiguiente falta de estabilidad, las reformas serias nunca prosperaron (ONU, 2008h).

Tras un proceso fraudulento en el año 2000 se formó un grupo de oposición conformado por partidos políticos, sociedad civil y sectores privados, que en 2003 solicitaban la renuncia del presidente. Posteriormente, a inicios de febrero de 2004, estalló un conflicto armado en Gonaives y los días siguientes el conflicto se propagó a otras ciudades; poco a poco la insurrección fue controlando la zona septentrional del país. El 29 de febrero, Aristide abandonó el país; pocas horas después, Boniface Alexandre, Presidente de la Corte Suprema, asumió el cargo de presidente interino.

Dado lo anterior, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1529 (2004) en la que autorizaba el despliegue de una nueva Fuerza Multinacional Provisional (FMP) y declaraba su disposición de establecer una fuerza de estabilización y seguimiento para apoyar la continuación del proceso político pacífico y constitucional, ésta sería la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)⁵⁶.

Junto con el establecimiento de MINUSTAH, el Consejo de Seguridad pidió a la FMP, vigente desde 2004, que traspasara su autoridad a la nueva OMP. Cabe señalar que el trabajo de esta operación se vio severamente afectado por el sismo ocurrido el 12 de enero de 2010, que dejó de manifiesto la incapacidad del gobierno ante una emergencia ocasionada por un desastre natural, misma que derivó en un agravamiento de la situación política y una consecuente crisis humanitaria.

El problema principal que enfrenta este tipo de operaciones es el cuestionamiento, de acuerdo con los resultados obtenidos hasta ahora, de si la ONU debe involucrarse en este tipo de actividades. Los autores antes mencionados consideran que de esta categoría se

⁵⁶ La Misión fue solicitada en la Resolución 1529 (2004), pero establecida por la Resolución 1542 (2004) del 30 de abril de 2004.

desprenden cuatro problemas principales: primero, los mandatos de algunas operaciones de establecimiento de la paz algunas veces son vagos y generan cuestionamientos de interpretación, específicamente en las condiciones que deben de lograrse para dar por terminadas las medidas de aplicación de la paz; segundo, dado que no existe un ejército propio de la ONU y la estructura burocrática de la Organización, existe preocupación sobre la efectividad que pueden alcanzar las medidas de aplicación de la paz; tercero, respecto de si la ONU debe involucrarse en las luchas armadas; y cuarto, existe una serie de debates en torno a si las medidas de aplicación realmente son útiles para alcanzar la construcción de una paz estable. (2008)

3.1.5. Operaciones de apoyo a la paz

Las operaciones de *apoyo a la paz (peace support operations)*⁵⁷ son operaciones “multifacéticas” que incluyen un gran componente militar junto con un significativo componente civil. Su objetivo es transformar sociedades devastadas por la guerra en sociedades democrático-liberales. Comúnmente incluyen el despliegue de una fuerza multinacional autorizada por la ONU, no para que sirva como amortiguador en una zona donde los beligerantes puedan iniciar negociaciones de paz, su objetivo es proveer seguridad, generalmente como preludeo a una administración interina de la ONU que conlleve al establecimiento de un Estado funcional. Para esto se requiere de una amplia gama de funciones para este tipo de OMP donde se incluyan componentes de policía civil, construcción de instituciones, reconstrucción de infraestructura y reconciliación nacional.

Una vez que impera el derecho y las instituciones democráticas, así como las capacidades del Estado se han reestablecido, la administración provisional de la ONU se entrega a los líderes locales, democráticamente elegidos.

⁵⁷ El concepto de operaciones de apoyo a la paz se ha utilizado en dos importantes documentos: el primero, la doctrina de mantenimiento de la paz de la OTAN y Gran Bretaña, que las define como operaciones multifuncionales que incluyen fuerzas militares y agencias diplomáticas y humanitarias, diseñadas para alcanzar objetivos humanitarios o acuerdos políticos de largo plazo y son conducidas imparcialmente por la ONU o por la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE), incluyen el mantenimiento de la paz, el establecimiento de la paz, pacificación, construcción de la paz y operaciones humanitarias; el segundo, en el Reporte del Panel de las Naciones Unidas sobre las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, también conocido como Informe Brahimi. Bellamy Alex, Williams Paul, Griffin Stuart, Understanding Peacekeeping, Polity, Cambridge, 2008.

El concepto de operaciones de apoyo a la paz fusiona las ideas desarrolladas en las operaciones de manejo de la transición, las operaciones más amplias y las de aplicación de la paz; asimismo, marca el intento de superar los problemas de cada una de esas categorías.

Tras las experiencias en Somalia, Bosnia y Ruanda, se desarrollaron tres ideas básicas sobre cómo deben ser este tipo de operaciones. Primero, deben ser robustas y moverse fácilmente entre el mantenimiento de la paz tradicional y la aplicación de la paz; segundo, éstas operaciones deben estar dotadas de todos los medios necesarios para hacer cumplir sus mandatos; y, tercero, la preocupación explícita de estas operaciones es el establecimiento de sociedades liberales.

En esta categoría de operaciones pueden considerarse las operaciones multinacionales: la Fuerza de Implementación (IFOR, por sus siglas en inglés) y la Fuerza de Estabilización (SFOR, por sus siglas en inglés) en Bosnia, la Fuerza de Seguridad en Kosovo (KFOR), la Fuerza Internacional de Asistencia en Afganistán (ISAF, por sus siglas en inglés), como ejemplo exitoso, la Fuerza Internacional para Timor Leste (INTERFET, por sus siglas en inglés).

De las antes mencionadas destacan dos situaciones: primero, todas las fuerzas multinacionales fueron lideradas por la OTAN, excepto la INTERFET, que fue liderada por Australia; segundo, esas operaciones abrieron el camino o se establecieron paralelamente con el despliegue de OMP de la ONU, como la Misión de Administración en Kosovo y la Misión de Naciones Unidas en Timor Leste.

Dado que los ejemplos de fuerzas multinacionales antes mencionados no constituyen OMP de la ONU, no se hará un análisis más amplio de cada uno de ellos. Sin embargo, es importante destacar que el número de soldados desplegados por la ONU tras la experiencia de Somalia disminuyó considerablemente, mientras que los no desplegados por la ONU se incrementó, como se puede observar en los casos previamente mencionados.

3.2. El Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (Informe Brahimi)

Para evaluar el funcionamiento de las OMP es necesario tener en consideración que su naturaleza no las ubica en la firma de la Carta de San Francisco, sino que surgen de la necesidad posterior de mediar en los conflictos que se suscitaran y apoyar los procesos de pacificación.

Como se ha mencionado anteriormente, las funciones de las OMP fueron adecuándose a las necesidades contemporáneas y sus mandatos cada vez se hicieron más complejos, así como las críticas por su establecimiento y posibilidades de intervencionismo. En este sentido, existen ejemplos paradigmáticos que ponen de manifiesto la necesidad de evaluar las acciones de las operaciones y especialmente, los límites que deben de marcarse en sus mandatos.

Los acontecimientos ocurridos en Somalia y la acción de la ONU en las crisis de los Balcanes, Sierra Leona y Ruanda, significaron una necesidad de revisión del desempeño de las OMP; considerando su creciente desarrollo, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General estableció, en 1998, un grupo de trabajo de composición abierta dedicado a estudiar los aspectos principales de las OMP.

Es importante señalar que el estudio se haría en torno a las OMP como instrumento, pero no se incluiría la labor del Consejo de Seguridad en relación con ellas, únicamente en lo referente a la claridad de los mandatos con los que fueran desplegadas las OMP. Con esto podemos entender que se daría mayor importancia al compromiso de la comunidad internacional por resguardar y, en dado caso, restablecer la paz, más que al compromiso del Consejo de Seguridad en este aspecto.

Bajo la dirección de Lakhdar Brahimi, antiguo ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, el "Informe Brahimi" (ver anexo 4) tiene por objeto elaborar una serie de recomendaciones sobre cómo mejorar todas las actividades de la Organización en materia de paz y seguridad. Es decir, el informe busca llenar el vacío doctrinal en la relación entre todos los aspectos que engloba el despliegue de las OMP (MacQueen, 2006).

El Informe pide un compromiso político renovado por parte de los Estados miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero. El Grupo observó que, a fin de ser eficaces, las fuerzas de las Naciones Unidas deben ser dotadas de los recursos y equipos adecuados para llevar a cabo sus mandatos (CINU, 2010).

Supone de nuevo una reflexión que apunta hacia la revisión de los principios tradicionales de las OMP, sobre todo en lo que respecta a la autorización del uso de la fuerza por este tipo de operaciones (Segura Serrano, 2007: 31). El centro del análisis es el papel de la ONU, no de sus miembros, lo que a consideración de Rosas (2001) es tanto una fortaleza como una debilidad porque no constituye una evaluación de la manera en que países como Canadá, Australia o Estados Unidos pueden o deben involucrarse en las operaciones.

Una de las carencias del informe es que no aborda el problema de cómo enfrentar el mal comportamiento de los cascos azules, ni de la necesidad de colaboración de los países para que esto no suceda.

Por otro lado, deja en claro la importancia del momento en que debe decidirse la instrumentación de nuevas operaciones, pues el momento del conflicto en que es desplegada la OMP puede influir en los resultados que ésta tenga (Diehl, 2008). Se observa que el despliegue de las operaciones no responde a un patrón específico, pero en su mayoría son desplegadas en conflictos que pueden incrementar su dimensión en poco tiempo y, por el contrario, no necesariamente son desplegadas en los conflictos en los cuales una de las partes beligerantes tiene “alianzas” con alguna potencia mundial. Además, el despliegue de las OMP no es el primer recurso, la comunidad internacional primero aboga por medios diplomáticos de solución de controversias, o medios más coercitivos, según sea el caso.

Asimismo, destaca el reconocimiento que hace sobre un nuevo patrón en el que los civiles se han convertido en el blanco de los ataques, así como la necesidad de que se identifique un enfoque más comprensivo al mantenimiento de la paz (Lee, 2007).

El informe (ver anexo 5) “presenta sugerencias que constituyen una reforma de largo alcance, en reconocimiento al hecho de que las OMP no pueden ser instrumentadas de la misma manera que en el pasado” (Rosas, 2001: 253). Destacan las referentes a la claridad de los mandatos, donde se hace énfasis en el establecimiento de normas mínimas, como el

respeto a los derechos humanos y que, además, los calendarios establecidos sean viables. Asimismo, se solicita a la Secretaría que cuando se modifiquen los mandatos de las OMP, informe al Consejo de Seguridad lo que deba saber, así como a los miembros que hayan hecho aportaciones militares.

En lo referente a la administración de la transición sugiere estudiar la viabilidad de elaborar un código penal provisional que se utilice mientras se restablezca el estado de derecho local y la capacidad local de hacer cumplir la ley.

Es importante señalar la propuesta en torno a la “capacidad de despliegue rápida y eficaz”, que hace referencia al establecimiento de plazos operacionales de despliegue; ésta recomendación puede enlazarse con la que se refiere a la creación de una “lista de personal de guardia”, que pudiera incorporarse con un aviso previo de siete días para engrosar el núcleo de planificadores del Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, para montar los cuarteles generales de las nuevas operaciones.

Destaca también la referencia hacia la asignación de recursos, dentro del presupuesto de las OMP, para la información pública y las tecnologías de la información para dar a conocer los mensajes de una OMP, así como establecer vínculos de comunicación interna más eficaces.

Concluye que las fuerzas de mantenimiento de la paz deben ser capaces de completar sus mandatos profesional y exitosamente; lo que significa que las unidades militares de las Naciones Unidas puedan defenderse a sí mismas, a otros componentes de la misión y el mandato de la misión (Bellamy, Williams y Griffin, 2008).

En este sentido, podemos entender al Informe Brahimi desde dos ángulos; primero, como una nueva aproximación normativa del funcionamiento de las OMP. Es decir, presenta las bases de lo que podría constituirse como las reglas operativas de las OMP. Su importancia radica en el hecho de haber evaluado las experiencias previas y rescatado los aciertos en el despliegue y actuación.

Podemos considerar que uno de los objetivos de las recomendaciones presentadas en el Informe es el de institucionalizar, con un marco normativo claro, la utilización de las OMP como instrumento para salvaguardar la paz y la seguridad internacionales. Dado que pone

énfasis en la claridad de los mandatos, la protección del personal que trabaje en ellas y el respeto de los derechos humanos de los civiles en las zonas de conflicto. Con esto, también se buscaría generar mayor aceptación, pues existen Estados miembros que no contribuyen a ellas por no existir certeza en que su despliegue no significa abrir la puerta al intervencionismo.

Segundo, podemos considerar al Informe como el apartado de la Reforma correspondiente a las OMP. Pues, como resultado del Informe:

...los Estados miembros y el Secretario de las Naciones Unidas han hecho esfuerzos importantes para impulsar la reforma, incluso a través del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, la Cumbre Mundial de 2005, la estrategia de reforma del DOMP (Departamento de Operaciones para el Mantenimiento de la Paz) llamada “Operaciones de Paz 2010” y más recientemente la “Doctrina Capstone” que el DOMP ha desarrollado para la orientación estratégica y táctica de los Cascos Azules sobre el terreno.

El último capítulo en la reforma del mantenimiento de la paz tomo lugar en 2007, cuando las capacidades y recursos de las Naciones Unidas fueron sobreutilizados más que nunca en la historia para hacer frente a una creciente demanda de operaciones de paz cada vez más complejas. Para fortalecer la capacidad de las Naciones Unidas de administrar y mantener nuevas operaciones de paz, la arquitectura del mantenimiento de la paz se reestructuró en 2007 reforzando el apoyo para nuevas actividades del DOMP, y estableciendo un Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, separando, aumentando los recursos para ambos departamentos y en otras partes de la Secretaría relacionadas con el mantenimiento de la paz. También se impulsó la creación de nuevas capacidades, así como de estructuras integradas para satisfacer la complejidad creciente de las actividades solicitadas (CINU, 2010).

3.3. Las inesperadas consecuencias humanitarias

Después de la guerra fría los civiles se convirtieron en el blanco de las hostilidades (ataques), lo que incrementó las “consecuencias humanitarias imprevistas” de las OMP. No obstante, la ONU no hubiera logrado su objetivo de mantener la paz y seguridad si no hubiera contemplado dar protección a civiles en sus labores de mantenimiento de la paz.

No puede decirse que existan parámetros para medir las consecuencias inesperadas del mantenimiento de la paz, pues los efectos pueden ser positivos o negativos y se dan aun cuando el mandato se haya alcanzado de manera exitosa o no hayan sido contemplados en el mismo; pueden observarse en el estatus de las mujeres y los niños, la estructura económica, las relaciones civil-militares, la institucionalización política y la cultura y sociedad del país en donde se desarrolló la OMP (Lee, 2007). A nivel internacional se pueden observar en las relaciones de los países que aportan recursos financieros o contingentes militares; sin embargo, se hará mención sólo a las consecuencias generales internas en las zonas de conflicto⁵⁸. Uno de los principales motivos por los que se han incrementado las consecuencias imprevistas es porque han cambiado las características de los conflictos.

Cabe señalar que un gran número de las OMP desplegadas actualmente se han establecido en zonas de conflictos en curso, donde no hay acuerdo de paz entre beligerantes o con el Consejo de Seguridad. De igual manera, al hacerse multidimensionales, se hizo más difícil definir completamente sus actividades, lo que aumenta las posibilidades de que las consecuencias sean imprevistas, pues éstas incrementan la incertidumbre en torno a las OMP, lo que al mismo tiempo disminuye su credibilidad y por consecuencia la confianza en la participación de la ONU en zonas de conflicto.

Un factor que ha acentuado la dificultad de prevenir las consecuencias humanitarias del mantenimiento de la paz es la presencia de fuerzas estadounidenses liderando las coaliciones internacionales en Irak y Afganistán pues en esos países se han incrementado los ataques al personal humanitario porque se considera representan únicamente los intereses del gobierno de Estados Unidos, como consecuencia de lo sucedido el 11 de septiembre de 2001 en Nueva York.

Es importante que la ONU, a través del Consejo de Seguridad, considere las posibles consecuencias humanitarias cuando autoriza un despliegue, pues cuando la asistencia humanitaria es provista en el contexto de un conflicto violento se convierte en parte del contexto y por consiguiente en parte del conflicto.

⁵⁸ Véase Aoi Chiyuki, de Coning Cedric y Thakur Ramesh (editors), Unintended Consequences of Peacekeeping Operations, United Nations University Press, Hong Kong, 2007.

Las consecuencias imprevistas se presentan cuando el mandato original no incluye la asistencia humanitaria, sólo la militar. En este sentido, los principios base del mantenimiento de la paz contravienen las características de las nuevas formas de los conflictos; otro factor que agrava esta situación es que a veces los militares no están entrenados en asistencia humanitaria y los mandatos no especifican cómo debe responderse en casos de crisis graves o situaciones extremas, como sucedió en Ruanda en 1994.

Cuando la asistencia es prestada por componentes militares y no por ONG puede parcializarse y provocar mayor sufrimiento humano. De acuerdo con Lee (2007), la composición mixta de los contingentes en los que puede haber soldados tanto de países desarrollados como de países en desarrollo puede llevar a que los segundos cometan faltas contra la población, pues no están entrenados apropiadamente. Aunque existen ejemplos de violaciones cometidas por los contingentes de países desarrollados.

Existen casos de las OMP que han llevado a consecuencias inesperadas por diversos motivos, de los que destacan el hecho de que la asistencia humanitaria sea vista por alguno de los beligerantes como un acto de agresión, llevando a enfrentamientos armados, como ocurrió en Somalia; si los cascos azules evitan interponerse entre los beligerantes, puede resultar una falta de acción ante situaciones de crisis humanitarias, como sucedió en Ruanda; la confusa división de funciones y la falta de coordinación entre fuerzas de mantenimiento de la paz y otras agencias internacionales; y la posibilidad de que los cascos azules violen los derechos humanos de los ciudadanos locales. (Lee, 2007)

3.4. Desafíos para las futuras operaciones

La frecuencia y configuración de las operaciones ha sido sensible a los cambios políticos en el sistema internacional, que no siempre han sido previstos. A pesar de eso, existen otros desafíos que debe enfrentar la comunidad internacional en cuanto a mantenimiento de la paz se refiere.

Diehl (2008) los clasifica de acuerdo con sus orígenes, en ambientales, políticos y de capacidad, haciendo énfasis en que también deben considerarse las consecuencias

imprevistas que puedan darse en la economía local, los derechos humanos y las actividades criminales.

Los desafíos ambientales se refieren a los tipos de conflictos y a los múltiples asuntos sistémicos que presenta el mantenimiento de la paz. Es decir, la forma en que han cambiado los conflictos en los que se han desplegado OMP, principalmente a partir de la década de los setenta. No existe ninguna razón para creer que las características de los conflictos no seguirán cambiando, pues ahora se habla de estados fallidos y de transiciones políticas. Las operaciones de paz ya no sólo tienen que lidiar con las facciones en disputa, sino también con el rompimiento o carencia de estructuras gubernamentales, donde se pide a las operaciones que llenen los huecos y construyan las instituciones faltantes.

En este aspecto debe considerarse que los conflictos sociales están asociados al poco éxito de las operaciones, pues en ellos se pueden identificar un alto número de beligerantes, una mayor extensión geográfica que cubrir y un contexto difícil para monitorear el comportamiento de los beligerantes. Un factor que puede agravar la situación es el de los ataques terroristas que ponen en riesgo la estabilidad local y amenazan la seguridad de las fuerzas de paz. En la medida en que los civiles se vean más afectados será necesaria mayor participación y coordinación con las ONG y las agencias internacionales.

Diehl (2008) considera que para enfrentar este tipo de adversidades debería hacerse una revisión en las estrategias del mantenimiento de la paz, acompañada del incremento de recursos destinados las operaciones. Asimismo, considera que existen tareas para que las OMP estén mejor capacitadas, pero aun son llamadas para resolver una gran variedad de problemas, como si no existieran otras alternativas de solución. En la actualidad puede observarse que se llama a las operaciones para que asuman autoridades de transición, actividad que han desarrollado en el pasado, pero ahora debe buscarse que ésta se lleve a cabo por las organizaciones regionales.

De ahora en adelante también se podría considera a las OMP para enfrentar violaciones a los derechos humanos, genocidio, desastres naturales y demás situaciones que pudieran significar conflictos potenciales, tanto económicos como humanitarios. Además del cambio en los conflictos sociales se ha dado la característica de que las fuerzas armadas

nacionales participen en la recuperación después de un desastre natural, lo que podría llevar a que las OMP se desplegaran por este tipo de motivos, pues cuando la devastación por causas naturales supera las capacidades del Estado, se generan potenciales problemas por cuestiones humanitarias, económicas o de conflictos sociales.

En este sentido, se pueden mencionar las actuales situaciones en Haití y Chile, donde los terremotos ocurridos el 12 de enero y 28 de febrero, respectivamente, han llevado al endurecimiento de las acciones policíacas derivado de la inestabilidad provocada por la carencia de bienes básicos de consumo y el retraso en la entrega de la asistencia humanitaria.

Diehl considera que el desplegar nuevas operaciones podría hacerse a través de tropas especializadas, que estarían entrenadas para llevar a cabo acciones específicas en las que podría haber cuerpos especializados en policía civil o derecho humanitario; de igual manera, la organización de las operaciones se podría llevar a cabo a través de agencias especializadas. Asimismo, la comunidad internacional debería desarrollar las reglas en las cuales se desplegarían nuevas operaciones, considerando la noción de soberanía.

Respecto de los *desafíos políticos*, Diehl menciona que el despliegue de nuevas operaciones está circunscrito en los límites financieros, políticos y económicos que imponen los Estados. En ese sentido, la capacidad de la comunidad internacional para el despliegue de operaciones se incrementó considerablemente en la década de los noventa, específicamente con la participación de agencias especializadas, con lo que se incrementó el número de operaciones de apoyo o construcción de la paz. A finales de 2006 había 35 operaciones en curso (Diehl, 2008: 155), sin embargo esta cifra podría incrementarse con los cambios ambientales mencionados previamente; considerando además que el despliegue de este tipo de operaciones es más caro porque se incluyen también a los representantes de las agencias especializadas de la ONU.

Dado que las operaciones requerirían de mayor atención política, así como recursos, se tendría que poner mayor atención a los conflictos que tengan mayores necesidades, no a los que necesiten menos recursos y compromiso. De esta manera, la participación de los

organismos adquiere importancia por lo que el despliegue de operaciones híbridas incrementaría.

Como ejemplo de esta situación puede considerarse a la Misión de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur, desplegada bajo el Capítulo VII de la Carta por la Resolución 1769 el 31 de julio de 2007, cuyas actividades estarán enmarcadas en los aspectos de apoyo al proceso de buenos oficios, seguridad, estado de derecho, gobernabilidad, derechos humanos y asistencia humanitaria (ONU, 2009i).

Asimismo considera que la construcción de la paz es un proceso largo, aun cuando las misiones han acortado su duración. Sin embargo, la estancia de despliegue (duración) no es suficiente para cumplir sus mandatos o tan prolongada que se convierte en parte del contexto político. Incluso puede considerarse que en algunas ocasiones la presencia de las operaciones de paz inhibe la solución del conflicto, lo que al mismo tiempo puede hacer más prolongada su estancia; aunque se ha llevado a cabo la práctica de otorgar mandatos de seis meses, el resultado ha sido que los mandatos se extiendan al término de ese periodo.

Finalmente, respecto de los *desafíos de capacidad*, Diehl nos dice que las primeras operaciones fueron relativamente menos complicadas que las actuales, dado que la ONU las organizaba y supervisaba, pero el desarrollo que han tenido a lo largo del tiempo las ha hecho más difíciles de llevar a cabo, lo que de alguna manera lleva al principal reto que tienen que enfrentar las OMP, la coordinación. Al respecto, propone que tanto las agencias especializadas de la ONU como las ONG podrían establecer modelos comunes, a través de protocolos, para la conducción de las operaciones.

Asimismo considera que los huecos dejados tanto por la Sociedad de Naciones y por la misma ONU en cuanto a seguridad colectiva se refiere han sido llenados por alianzas militares, como la OTAN, principalmente porque las OMP nacieron como la antítesis de las operaciones militares, que no incluían capacidades coercitivas. Esta falta de capacidad coercitiva tuvo dos efectos: que se dejaran pasar operaciones que tenían que haber sido llevadas por la ONU, específicamente las referentes a situaciones de crisis humanitarias y que las que sí fueron tomadas tuvieron carencias de equipamiento, lo que impidió que completaran de manera exitosa sus mandatos. En este sentido, será creciente el hecho de

que las potencias regionales o globales tomarán el mando en ese tipo de acciones y el papel de los organismos multilaterales se limitará a legitimarlas.

De igual manera, los problemas de entrenamiento que enfrentaron las operaciones tradicionales son distintos a los que enfrentan las operaciones en la actualidad, pues las habilidades que se requieren para la construcción de la paz son diferentes a las del mantenimiento de la paz tradicional. Pues ahora los “soldados de paz” tienen un abanico de labores más amplio y el hecho de no llevar sus acciones de forma correcta puede poner en peligro el mandato de la misión y reflejarse en el descontento de la población en donde estén actuando.

CONSIDERACIONES FINALES

No son pocas las tareas que se la han encomendado a la ONU, menos aun, las exigencias y expectativas que se tienen de este organismo. Su surgimiento respondió a la necesidad de confiar en que el mundo después de la Segunda Guerra Mundial sería no sólo un mundo pacífico, sino un mundo mejor en que las posibilidades estuvieran abiertas para todos.

En este sentido, la confianza no sólo fue depositada en la Organización, sino en las voluntades de todos los países signatarios de la Carta de San Francisco, teniendo el interés común de evitar una nueva conflagración mundial, pero principalmente la decisión de cooperar no sólo para evitar los conflictos, sino para dar solución a los múltiples problemas que aquejan a la humanidad, que cada vez más trascienden las fronteras de un estado.

Dado que la estructura y funciones con las que se dotó a la Sociedad de Naciones, antecedente inmediato en el esquema de un organismo multilateral que agrupara al mayor número de miembros posibles y en el que se pudieran discutir los principales problemas de la humanidad, fueron insuficientes para evitar una nueva guerra mundial, los creadores de la ONU buscaron que esta nueva organización contara con las facultades suficientes, así como con los órganos necesarios para hacer frente a sus encargos. Sin embargo, el contexto en que fue creada la ONU es muy distinto al que vivimos hoy en día. Por lo que se ha buscado adecuar las funciones de la organización a esta nueva realidad y ha quedado de manifiesto que la estructura original está resultando insuficiente ante la complejidad del mundo que vivimos.

Así, las propuestas de reforma han surgido y se busca se consoliden; sin embargo, las cuestiones “espinosas” como la reforma del Consejo de Seguridad han significado un gran retraso en la consolidación de la reforma en conjunto. A pesar de que existe voluntad por mejorar este órgano, el contexto actual es muy distinto al que se vivía en el momento en que la Carta de San Francisco fue redactada.

Como lo destaca Olga Pellicer (2005), dado que en ese momento se buscaba evitar una nueva guerra mundial, se aceptaron los equilibrios de poder y las zonas de influencia, por lo que se reconoció la conveniencia de “institucionalizar el poder de las potencias

vencedoras otorgándoles (...) el derecho de veto”. En la actualidad, no puede hablarse de equilibrios y zonas de influencia, dado Estados Unidos logró consolidarse como un actor fundamental, sin contrapesos. Podría decirse que a pesar de que Rusia heredara el poderío nuclear de la URSS, éste no ha sido suficiente para ostentar el poder político de la Unión Soviética frente a los Estados Unidos; por otro lado, la Unión Europea, aun con el grado de integración en que se encuentra, tampoco representa un contrapeso; existen otros países cuyo papel internacional ha ido adquiriendo importancia, sin embargo ninguno de estos se ha posicionado lo suficiente para que pudiera hablarse nuevamente de un sistema bipolar; si acaso las predicciones se dirigen al establecimiento de un sistema multipolar.

Es importante señalar que en este nuevo contexto no sólo se ha modificado la forma en que se relacionan los estados, también han cambiado las características de sus conflictos. Hasta la Segunda Guerra Mundial, los conflictos se identificaban por enfrentarse a dos o más Estados; sin embargo, a partir de la segunda posguerra los conflictos cambiaron, enfrentando a grupos opositores dentro de las fronteras estatales, de igual manera, las luchas no sólo se han dado por expansión territorial, también se dan por el control de recursos naturales, imposición de formas de gobierno, incluso por supremacía étnica; sobra decir que muchos de estos problemas son observados no solo en una país o región, sino que se han mundializado.

En este contexto cambiante, la ONU ha tenido que buscar respuestas que permitan enfrentar estos conflictos; en algunos casos se han adoptado acciones que requieren un componente militar que contribuya al cese de hostilidades y a la asistencia a los civiles, durante y después de los conflictos.

Específicamente, una de las acciones que ha tomado la ONU ha sido el establecimiento de OMP, que nacieron como una manera paradigmática de enfrentar los conflictos y evitar que alcanzaran niveles regionales o incluso mundiales. Debe destacarse que algunos aspectos de la reforma de la ONU que se han consolidado son los que pretenden hacer más eficiente la labor de la organización en lo que a mantenimiento de la paz se refiere; en gran medida gracias al compromiso adquirido por los Secretarios Generales. Subjetivamente, Dag Hammarskjöld y Kofi Annan fueron los que mayores

contribuciones hicieron al desarrollo de las OMP, el primero al institucionalizarlas y el segundo al buscar hacerlas más oportunas y eficientes.

Las OMP enfrentan muchas dificultades, la principal de ellas es que deben trabajar con recursos financieros y materiales limitados; a pesar de que tienen un fondo financiero independiente al de la Organización, éste se compone principalmente de las aportaciones voluntarias de los miembros y el creciente número de personal que requieren hace más escasos los recursos. En lo referente a personal militar, existen países que no proporcionan contingentes, ya sea porque no consideran las OMP el recurso idóneo para solucionar los conflictos o porque sus principios de política exterior contravienen a este recurso. Tal es el caso de México, que sólo ha hecho una aportación de cuatro policías para la ONUSAL, en 1994, cabe destacar que su labor no estaría en combate, sino como observadores (ONU, 2003c); sin embargo, al mismo tiempo México es el décimo contribuyente financiero.

En este sentido, hay que destacar que las aportaciones de contingentes militares no son en su mayoría provenientes de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sino de países en vías de desarrollo que pueden llegar a considerarlas como una fuente de empleo para su población, pues los contingentes militares que conforman a los cascos azules no lo hacen de manera voluntaria, pues tienen una compensación económica.

En lo que respecta a su legitimidad, aunque no se especifique en la Carta o en algún otro instrumento jurídico la figura de las OMP, los artículos 25, 29 y 43 sirven como marco de referencia para legitimarlas, pues en ellos se establece que las decisiones del Consejo de Seguridad son obligatorias para todos los estados miembros, éste puede crear los organismos subsidiarios que considere pertinente para llevar a cabo sus labores y que los miembros de la ONU deben poner a disposición del Consejo de Seguridad “las fuerzas armadas, ayuda y facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarios para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales”.

Aunado al hecho de que todos los países que ratificaron la Carta aceptaron que el Consejo de Seguridad sería el principal encargado de salvaguardar la paz y seguridad internacionales, por lo que a él le corresponde identificar cuáles son sus amenazas y delinear las acciones para mitigarlas.

Un aspecto de importancia en el trabajo que desempeñan las OMP es la relación entre el mantenimiento de la paz y el DIH, pues la finalidad de éste, en términos generales, es asegurar límites a la brutalidad de la guerra, así como proteger a los civiles y militares que no participen en las hostilidades.

Existe una fuerte relación entre los principios del Derecho Internacional Humanitario y las funciones de las OMP, pues se ha buscado que los contingentes militares que actúan en nombre de la ONU respeten los principios básicos del DIH. Sin embargo, al mismo tiempo ha surgido la controversia en torno a que el despliegue responda a la protección humana en los conflictos aun cuando las partes beligerantes no estén de acuerdo. Por un lado se encuentran quienes defienden la idea de que es más importante la integridad humana que la soberanía estatal y en este sentido se busca el despliegue de contingentes militares para que asistan a la población; por otro lado se encuentran los que argumentan que este tipo de despliegues pueden ser la antesala para las intervenciones por terceros países justificadas en la llamada “intervención humanitaria”.

Uno de los resultados positivos de esta controversia es que en el seno de la ONU se adoptó la noción de “asistencia humanitaria” y, sobre todo, la necesidad de que los Estados otorguen a las ONG todas las facilidades para lograr este cometido, porque se reconoce que ellas serán las encargadas principales de llevar a cabo esta tarea. Asimismo, a partir de la década de los noventa se ha visto un crecimiento de los componentes humanitarios en las OMP, situación que al mismo tiempo fomentó un incremento en el despliegue de operaciones en la misma década.

A pesar de esto, el auge que tuvieron las OMP en esos momentos empezó a decrecer después de las experiencias en Kosovo, Ruanda y Somalia, que pusieron en entredicho la habilidad de la ONU en la solución de conflictos. Como consecuencia se delineó una nueva idea, que sirviera de fundamento para reavivar el compromiso de la comunidad internacional en lo que a conflictos se refiere.

Con la “responsabilidad de proteger” se busca que los Estados se responsabilicen por la seguridad de su población y que cuando éstos se encuentren rebasados por el conflicto o catástrofe natural que los aqueje, la comunidad internacional deberá prestar asistencia a

estos gobiernos, pues su situación más estable, mejor equipamiento, etc. le dan la responsabilidad de ayudar a los que se encuentren en una situación menos afortunada. En este sentido, destaca la noción de que la soberanía conlleva una responsabilidad.

En lo referente a la evolución de las OMP, las categorías presentadas nos permiten entender la evolución de sus tareas y la complejidad que han adquirido conforme han cambiado también las características de los conflictos internacionales. Es decir, ha cambiado la dinámica entre los actores y este cambio ha forzado a adaptar las OMP a la nueva realidad, en otras palabras, la nueva dinámica de los conflictos ha obligado a construir nuevos mecanismos para hacerles frente y encontrarles solución.

Al mismo tiempo, podemos observar que conforme se han hecho más complejas las tareas encomendadas a las OMP se ha hecho más difícil que alcancen el éxito. Se puede considerar que cuando las OMP se han desplegado bajo los preceptos del Capítulo VII, sus mandatos iniciales no han sido suficientes y casi en su totalidad han tenido que ser ampliadas por el Consejo de Seguridad. Pues debe reconocerse que la simple presencia de una OMP, aunque su mandato no incluya la protección de los civiles, genera la expectativa de que protegerá a las personas de la violencia y creará un ambiente propicio para la asistencia humanitaria; cuando esto no se logra, la primera afectada es la reputación de la ONU.

Las experiencias de Bosnia, Ruanda y Somalia han servido para evaluar los alcances que tiene la ONU en la solución de conflictos intraestatales, de esto se esperaría una mayor atención a las situaciones que pudieran representar posibles conflictos violentos. La complejidad de la situación en Somalia y la participación de contingentes militares que no estaban bajo el mando de la ONU, así como las grandes responsabilidades que se le cedieron a Estados Unidos en este conflicto fueron dos de los principales obstáculos que impidieron a la ONUSOM que funcionara mejor.

Específicamente en el caso de Somalia, la experiencia ahí vivida contribuyó a incrementar los cuestionamientos sobre la eficacia de la ONU y su participación en zonas de conflicto, además animó a que algunos países, como Canadá, disminuyeran sus aportaciones de personal militar para las OMP, principalmente si éstas serían desplegadas en África, pues el número de bajas extranjeras que hubo en ese país llevó a los gobiernos a preguntarse si

valía la pena arriesgar sus contingentes en una región tan inestable y peligrosa. Aun se cuestiona si habrá futuros esfuerzos de Naciones Unidas y la comunidad internacional para llevar paz al país, dado que existen facciones que todavía están luchando en el país, haciendo más difícil la reconciliación.

Por otro lado, es desafortunado observar que en Ruanda se efectuó el genocidio aun con la presencia de las fuerzas de Naciones Unidas en Kigali, donde se esperaba mantuvieran la paz y la seguridad. No obstante, son dos los motivos principales por los que se dio esta situación: la carencia de recursos en el terreno y la carencia de voluntad política y compromiso de los miembros de la ONU para actuar. Además, el mandato de UNAMIR estaba basado en suposiciones muy optimistas del proceso de paz, que no eran acordes con la situación real del país. Considerando que su despliegue únicamente respondía a la supervisión del acuerdo para evitar el tráfico de armas en la zona fronteriza entre Ruanda y Uganda.

En la actualidad, podemos considerar que la atención que se está dando a la situación en Darfur podría responder al sentimiento de culpa prevaleciente en la comunidad internacional por la falta de acción en los problemas africanos tras la experiencia en Somalia; es decir, se estigmatizó al continente como una región en la que las OMP no estarían seguras, por lo que se dio prioridad a otras regiones, como la zona de los Balcanes. Los problemas que principalmente se descuidaron fueron la situación de luchas étnicas en Sierra Leona y el genocidio en Ruanda, conflictos que se conocían en la ONU, pero que tuvieron poca importancia para la comunidad internacional.

Podemos observar cómo la comunidad internacional está más interesada en que se solucione este conflicto, sin embargo, todavía existen las limitantes plasmadas tanto en la Carta de la ONU como en los mandatos de las OMP. Es decir, la Carta tiene la flexibilidad suficiente para que nuevas OMP sean creadas, pero esto no puede ser posible si los gobiernos no las aceptan o si estando en funcionamiento deciden que abandonen sus territorios. No podemos perder de vista que a pesar de ser operaciones multinacionales que de inicio debieran ser neutrales, llevarán impresos los intereses de los países que participen en ellas. Es cierto que quienes trabajan en nombre de la ONU no pueden anteponer su

bandera ni su nacionalidad, pero el hecho de que un país decida hacer aportaciones militares, de personal o armamento, es una clara muestra de sus intereses en cuanto a política exterior se refiere.

Asimismo, existirán amenazas a la paz y seguridad internacionales a las que no se les otorgue la misma atención que otras si los países líderes mundiales, o bien el Consejo de Seguridad no consideran que puedan constituir una amenaza mundial; de otra manera, habrá conflictos cuya solución esté al alcance de una mediación o la prestación de buenos oficios, que tendrán mayor atención si el Consejo de Seguridad así lo determina, pues la percepción de amenaza puede tener ciertas bases de información objetiva interpretadas de manera subjetiva.

En este sentido debe considerarse también la participación de las organizaciones regionales, pues se busca compartir el compromiso de la atención a las poblaciones en zonas de conflicto o en la participación activa para lograr acuerdos de paz, donde la presencia regional puede marcar una diferencia positiva.

Resulta importante que a pesar de no haberse contemplado en la Carta, las OMP han sido un instrumento útil; no sólo en el apoyo a la población afectada por los conflictos, también en el apoyo a los aparatos gubernamentales en la recuperación post conflicto. En este sentido, puede considerarse que una mayor confianza al trabajo de las OMP devendrá en una mayor confianza al trabajo de la ONU en su conjunto. Si bien la Organización está constantemente cuestionada, pueden tomarse los casos de muchas operaciones que han completado sus mandatos de manera exitosa, principalmente por la voluntad, ya sea de los gobiernos o de las partes en conflicto por mejorar la situación de su población y su país.

Sin embargo, aun es necesario identificar y definir los principios de la asistencia humanitaria, la aplicación de un Código de conducta individual para los contingentes militares e incrementar la cooperación con las agencias de la ONU y las ONG.

ANEXOS

Incremento de miembros de la Organización de las Naciones Unidas

Año	Número	Estados Miembros
1945	51 iniciales	Arabia Saudita, Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia. Brasil, Belarús, Canadá, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, Dinamarca, Ecuador, Egipto, El Salvador, Etiopía, Estados Unidos de América, Federación de Rusia, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Irán, Iraq, Líbano, Liberia, Luxemburgo, México, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Países Bajos, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Árabe Siria, República Dominicana, Sudáfrica, Turquía, Ucrania, Uruguay, Venezuela, Yugoslavia
1946	55	Afganistán, Islandia, Suecia, Tailandia
1947	57	Pakistán, Yemen
1948	58	Myanmar
1949	59	Israel
1950	60	Indonesia
1955	76	Albania, Austria, Bulgaria, Camboya, España, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Jamahiriya Árabe Libia, Jordania, Nepal, Portugal, República Democrática Popular Lao, Rumania, Sri Lanka
1956	80	Japón, Marruecos, Sudán, Túnez
1957	82	Ghana, Malasia
1958	82	Guinea
1960	99	Benin, Burkina Faso, Camerún, Chad, Chipre, Congo, Côte d'Ivoire, Gabón, Madagascar, Mali, Niger, Nigeria, República Centroafricana, República Democrática del Congo, Senegal, Somalia, Togo,
1961	104	Mauritania, Mongolia, Sierra Leona, República Unida de Tanzania
1962	110	Argelia, Burundi, Jamaica, Rwanda, Trinidad y Tobago, Uganda
1963	112	Kenya, Kuwait
1964	115	Malawi, Malta, Zambia
1965	117	Gambia, Maldivas, Singapur
1966	122	Barbados, Botswana, Guyana, Lesotho
1967	123	Yemen Democrático
1968	126	Guinea Ecuatorial, Mauricio, Swazilandia
1970	127	Fiji
1971	132	Bahrein, Bhután, Emiratos Árabes Unidos, Omán, Qatar
1973	135	Bahamas, República Democrática Alemana, República Federal de Alemania
1974	138	Bangladesh, Granada, Guinea-Bissau

1975	144	Cabo Verde, Comoras, Mozambique, Papua Nueva Guinea, Santo Tomé y Príncipe, Suriname
1976	147	Angola, Samoa, Seychelles
1977	149	Djibouti, Viet Nam
1978	151	Dominica, Islas Salomón
1979	152	Santa Lucía
1980	154	San Vicente y las Granadinas, Zimbabwe
1981	157	Antigua y Barbuda, Belice, Vanuatu
1983	158	Saint Kitts y Nevis
1984	159	Brunei Darussalam
1990	159	Liechtenstein, Namibia
1991	166	Estados Federados de Micronesia, Estonia, Letonia, Lituania, Islas Marshall, República de Corea, República Popular Democrática de Corea
1992	179	Armenia, Azerbaiyán, Bosnia y Herzegovina, Croacia, Eslovenia, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, San Marino, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán
1993	184	Andorra, Eritrea, la ex República Yugoslava de Macedonia, Mónaco, República Checa, República Eslovaca
1994	185	Palau
1999	188	Kiribati, Nauru, Tonga
2000	189	Tuvalu, Serbia
2002	191	La Confederación Suiza, la República Democrática de Timor-Leste
2006	192	República de Montenegro

Fuente: ONU, “Estados Miembros de las Naciones Unidas”, www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm, (10 de diciembre de 2008).

82: El total permanece igual porque a partir del 21 de enero de 1958 Siria y Egipto continúan como un solo miembro (La República Árabe Unida).

104: Siria reasumió la condición de Estado independiente.

117: Indonesia se retiró de las Naciones Unidas el 20 de enero de 1965.

122: Indonesia reasumió su participación en las Naciones Unidas el 28 de septiembre de 1966.

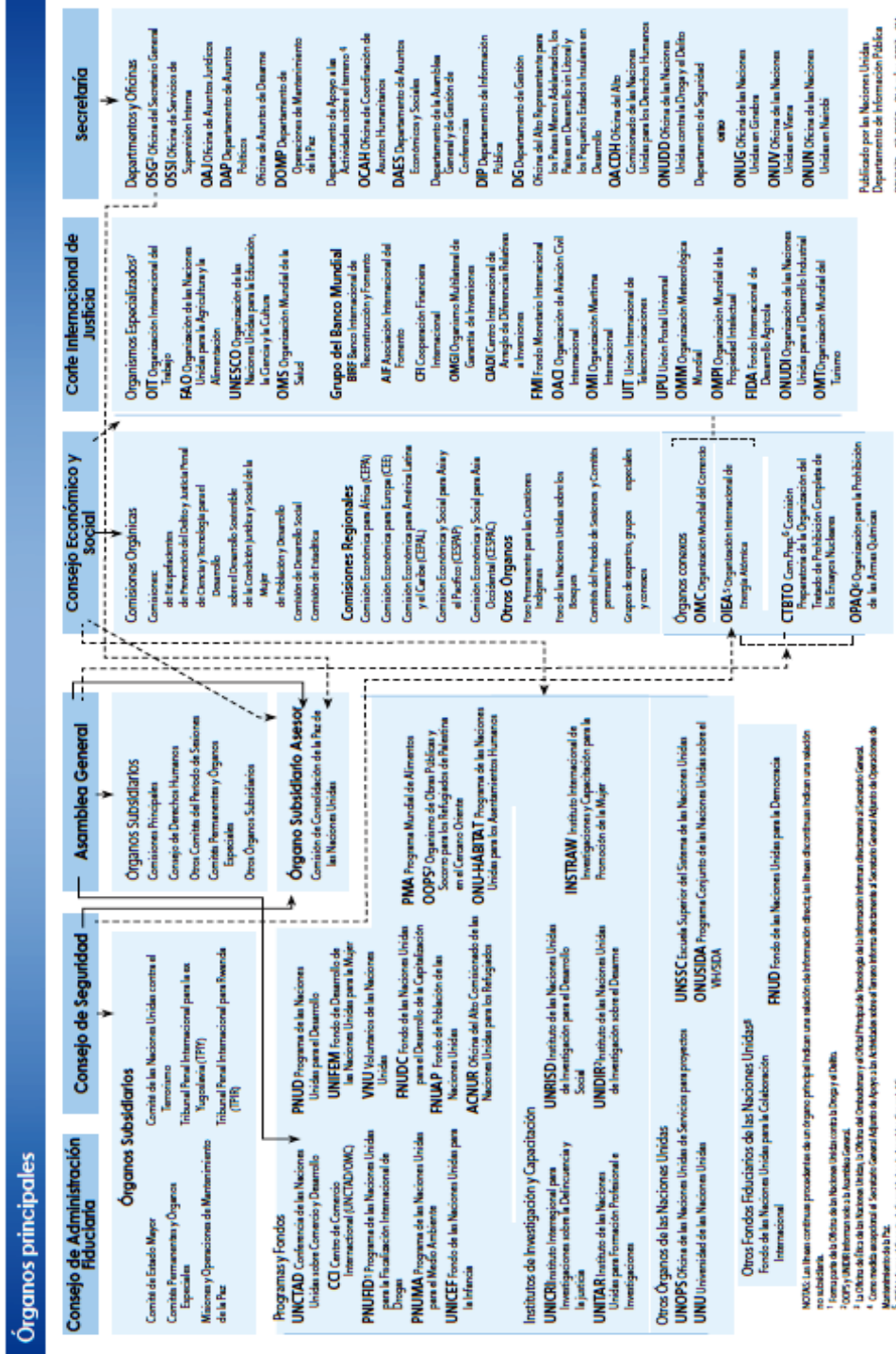
159: El Yemen fue admitido como Miembro de la ONU el 30 de septiembre de 1947, y el Yemen Democrático lo fue el 14 de diciembre de 1967. El 22 de mayo de 1990 los dos países se fusionaron, por lo que a partir de entonces han estado representados como un solo Estado Miembro con el nombre de Yemen. La República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana fueron admitidas como Miembros de las Naciones Unidas el 18 de septiembre de 1973. El 3 de Octubre de 1990, la República Democrática Alemana y la República Federal de Alemania se unieron para formar un solo Estado Miembro con el nombre de República Federal de Alemania.

184/189: La República Federativa Socialista de Yugoslavia fue uno de los Miembros originales de la ONU, y como tal firmó la Carta el 26 de junio de 1945 y la ratificó el 19 de octubre de 1945, hasta su disolución tras el establecimiento y posterior admisión como nuevos miembros de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia, la República de Eslovenia, la ex-República Yugoslava de Macedonia y la República Federativa de Yugoslavia. La

República de Bosnia y Herzegovina, la República de Croacia y la República de Eslovenia fueron admitidas como Miembros de la ONU el 22 de mayo de 1992. El 8 de abril de 1993 la Asamblea General decidió admitir como Miembro de la ONU al Estado que a todos los efectos dentro de la ONU es designado provisionalmente "la ex-República Yugoslava de Macedonia" hasta tanto se llegue a un arreglo sobre la diferencia que ha surgido con respecto al nombre del Estado. La República Federativa de Yugoslavia fue admitida como Miembro de la ONU en virtud de la resolución 55/12 de la Asamblea General el 1 de noviembre de 2000. Tras la aprobación y promulgación de la Carta Constitucional de Serbia y Montenegro por la Asamblea de la República Federativa de Yugoslavia el 4 de febrero de 2003, el nombre del Estado de la República Federativa de Yugoslavia pasó a ser "Serbia y Montenegro". Checoslovaquia fue Miembro original de la ONU desde el 24 de octubre de 1945. En carta de fecha 10 de diciembre de 1992, su Representante Permanente comunicó al Secretario General que la República Federal Checa y Eslovaca dejaría de existir el 31 de diciembre de 1992 y que la República Checa y la República Eslovaca, como Estados sucesores, solicitarían ser Miembros de la ONU. Tras la recepción de las solicitudes, el 8 de enero de 1993, el Consejo de Seguridad recomendó a la Asamblea General que se admitiera como Miembros de la ONU a la República Checa y a la República Eslovaca. Su admisión como Estados Miembros tuvo lugar el 19 de enero de ese año.

192: La República de Serbia ocupa el lugar de la Unión Estatal de Serbia y Montenegro en las Naciones Unidas, incluidos todos los órganos y organizaciones del sistema de las Naciones Unidas, con arreglo a lo dispuesto en el artículo 60 de la Carta Constitucional de Serbia y Montenegro, activada por la Declaración de Independencia que la Asamblea Nacional de Montenegro aprobó el 3 de junio de 2006. La República de Montenegro fue admitida como Miembro de las Naciones Unidas en virtud de la resolución 60/264 de la Asamblea General, de 28 de junio de 2006.

Sistema de las Naciones Unidas



Fuente: ONU, “El Sistema de las Naciones Unidas”, www.un.org/spanish/aboutun/UNsystemchartspanish.pdf, [17 de mayo de 2010].

Capítulos VI y VII de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas

NOTA INTRODUCTORIA

La Carta de las Naciones Unidas se firmó el 26 de junio de 1945 en San Francisco, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, y entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. El Estatuto de la Corte Internacional de Justicia es parte integrante de la Carta.

El 17 de diciembre de 1963 la Asamblea General aprobó enmiendas a los Artículos 23, 27 y 61 de la Carta, las que entraron en vigor el 31 de agosto de 1965. El 20 de diciembre de 1971 la Asamblea General aprobó otra enmienda al Artículo 61, la que entró en vigor el 24 de septiembre de 1973. Una enmienda al Artículo 109, aprobada por la Asamblea General el 20 de diciembre de 1965, entró en vigor el 12 de junio de 1968.

La enmienda al Artículo 23 aumentó el número de miembros del Consejo de Seguridad de once a quince. El Artículo 27 enmendado estipula que las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros (anteriormente siete) y sobre todas las demás cuestiones por el voto afirmativo de nueve miembros (anteriormente siete), incluso los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La enmienda al Artículo 61 que entró en vigor el 31 de agosto de 1965 aumentó el número de miembros del Consejo Económico y Social de dieciocho a veintisiete. Con la otra enmienda a dicho Artículo, que entro en vigor el 24 de septiembre de 1973, se volvió a aumentar el número de miembros del Consejo de veintisiete a cincuenta y cuatro.

La enmienda al Artículo 109, que corresponde al párrafo 1 de dicho Artículo, dispone que se podrá celebrar una Conferencia General de los Estados Miembros con el propósito de revisar la Carta, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros (anteriormente siete) del Consejo de Seguridad. El párrafo 3 del mismo Artículo, que se refiere al examen de la cuestión de una posible conferencia de revisión en el décimo período ordinario de sesiones de la Asamblea General, ha sido conservado en su forma primitiva por lo que toca a una decisión de "siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad", dado que en 1955 la Asamblea General, en su décimo período ordinario de sesiones, y el Consejo de Seguridad tomaron medidas acerca de dicho párrafo.

[...]

CAPÍTULO VI ARREGLO PACÍFICO DE CONTROVERSIAS

Artículo 33

1. Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.
2. El Consejo de Seguridad, si lo estimare necesario, instará a las partes a que arreglen sus controversias por dichos medios.

Artículo 34

El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 35

1. Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General.
2. Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta.
3. El procedimiento que siga la Asamblea General con respecto a asuntos que le sean presentados de acuerdo con este Artículo quedará sujeto a las disposiciones de los Artículos 11 y 12.

Artículo 36

1. El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados.
2. El Consejo de Seguridad deberá tomar en consideración todo procedimiento que las partes hayan adoptado para el arreglo de la controversia.
3. Al hacer recomendaciones de acuerdo con este Artículo, el Consejo de Seguridad deberá tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte.

Artículo 37

1. Si las partes en una controversia de la naturaleza definida en el Artículo 33 no logren arreglarla por los medios indicados en dicho Artículo, la someterán al Consejo de Seguridad.
2. Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo decidirá si ha de proceder de conformidad con el Artículo 36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados.

Artículo 38

Sin perjuicio de lo dispuesto en los Artículos 33 a 37, el Consejo de Seguridad podrá, si así lo solicitan todas las partes en una controversia, hacerles recomendaciones a efecto de que se llegue a un arreglo pacífico.

CAPÍTULO VII

ACCIÓN EN CASO DE AMENAZAS A LA PAZ, QUEBRANTAMIENTOS DE LA PAZ O ACTOS DE AGRESIÓN

Artículo 39

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 40

A fin de evitar que la situación se agrave, el Consejo de Seguridad, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el Artículo 39, podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables. Dichas medidas provisionales no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. El Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales.

Artículo 41

El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.

Artículo 42

Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas.

Artículo 43

1. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.
2. Dicho convenio o convenios fijarán el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, como también la naturaleza de las facilidades y de la ayuda que habrán de darse.
3. El convenio o convenios serán negociados a iniciativa del Consejo de Seguridad tan pronto como sea posible; serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros, y estarán sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales.

Artículo 44

Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un Miembro que no éste representado en él a que provea fuerzas armadas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del

Artículo 45

A fin de que la Organización pueda tomar medidas militares urgentes, sus Miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional. La potencia y el grado de preparación de estos contingentes y los planes para su acción combinada serán determinados, dentro de los límites establecidos en el convenio o convenios especiales de que trata el Artículo 43, por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.

Artículo 46

Los planes para el empleo de la fuerza armada serán hechos por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor.

Artículo 47

1. Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme.
2. El Comité de Estado Mayor estará integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes. Todo Miembro de las Naciones Unidas que no éste permanentemente representado en el Comité será invitado por éste a asociarse a sus

labores cuando el desempeño eficiente de las funciones del Comité requiera la participación de dicho Miembro.

3. El Comité de Estado Mayor tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo. Las cuestiones relativas al comando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente.
4. El Comité de Estado Mayor, con autorización del Consejo de Seguridad y después de consultar con los organismos regionales apropiados, podrá establecer subcomités regionales.

Artículo 48

1. La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad.
2. Dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte.

Artículo 49

Los Miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad.

Artículo 50

Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no Miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas.

Artículo 51

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

[...]

EN FE DE LO CUAL LOS Representantes de los Gobiernos de las Naciones Unidas han suscrito esta Carta.

FIRMADA en la ciudad de San Francisco, a los veintiséis días del mes de junio de mil novecientos cuarenta y cinco.

Fuente: ONU, www.un.org/es/documents/charter/index.shtml, (agosto de 2009).

Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Resumen Ejecutivo

Las Naciones Unidas fueron fundadas, como se declara en la Carta, para "preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra". Tal es la función más importante de la Organización y, en considerable medida, el criterio con que la juzgan los pueblos a cuyo servicio está dedicada. En el último decenio, en reiteradas oportunidades, las Naciones Unidas no han estado a la altura de este desafío, ni pueden estarlo hoy en día. Sin un compromiso renovado de los Estados Miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero, las Naciones Unidas no podrán ejecutar las tareas críticas de mantenimiento y consolidación de la paz que los Estados Miembros les asignen en los meses y años venideros. Hay muchas tareas que no deberían encomendarse a las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y muchos lugares adonde no deberían ir. Pero cuando las Naciones Unidas envían sus fuerzas para defender la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas de la guerra y la violencia que aún persistan con la capacidad y la determinación necesarias para vencerlas.

El Secretario General ha pedido al Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, integrado por personas con experiencia en diversos aspectos de la prevención de conflictos, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz que evaluara las deficiencias del sistema actual y formulara recomendaciones francas, concretas y realistas para cambiarlo. Nuestras recomendaciones se centran no sólo en cuestiones de política y estrategia, sino también, y tal vez aún más, en aspectos operacionales e institucionales que requieren atención.

Para que las iniciativas preventivas reduzcan la tensión y eviten los conflictos, el Secretario General necesita un apoyo político claro, firme y sostenido de los Estados Miembros. Además, como las Naciones Unidas han comprobado triste y reiteradamente el último decenio, las mejores intenciones del mundo no bastan para reemplazar la capacidad fundamental de demostrar una fuerza convincente, sobre todo cuando se trata de una operación compleja de mantenimiento de la paz. Sin embargo, la fuerza por sí sola no puede crear la paz, sólo puede crear un espacio para construirla. Por otra parte, los cambios que recomienda el Grupo no tendrán efecto duradero a menos que los Estados Miembros se armen de la voluntad política necesaria para apoyar política, financiera y operacionalmente a las Naciones Unidas de modo que puedan ser realmente convincentes como fuerza de paz.

Cada una de las recomendaciones del presente informe tiene por objeto remediar un problema grave en materia de dirección estratégica, adopción de decisiones, despliegue rápido, planificación y apoyo operacional y empleo de la tecnología moderna de la información. A continuación se resumen las conclusiones y recomendaciones principales, en general en el orden en que aparecen en el cuerpo del texto (los números de los párrafos correspondientes se indican entre paréntesis). Además en el anexo III figura un resumen de las recomendaciones.

Experiencia pasada (párrs. 15 a 28)

No sorprenderá a nadie que algunas de las misiones del último decenio hayan sido particularmente difíciles: tendían a desplegarse en situaciones en las que el conflicto no había terminado con la victoria de ninguna de las partes, o en las que, si bien un callejón sin salida desde el punto de vista militar o la presión internacional habían impuesto una suspensión de las hostilidades, por lo menos algunas de las partes en el conflicto no estaban seriamente decididas a ponerle fin. Las operaciones de las Naciones Unidas, por lo tanto, *no se desplegaron* en situaciones posteriores a los conflictos, sino que trataron de *crearlas*. En esas operaciones complejas, el personal de mantenimiento de la paz procura mantener un medio seguro mientras que los encargados de consolidar la paz procuran que ese medio pueda autopetpetuarse. Sólo estas condiciones ofrecen una salida

fácil a las fuerzas de mantenimiento de la paz, por lo cual el personal de mantenimiento de la paz y el de consolidación de la paz son aliados inseparables.

Consecuencias para la acción preventiva y la consolidación de la paz: necesidad de una estrategia y de apoyo (párrs. 29 a 47)

Las Naciones Unidas y sus miembros enfrentan una necesidad imperiosa de establecer estrategias más eficaces de prevención de conflictos, a largo y a corto plazo. En este contexto, el Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General relativas a la prevención de los conflictos que figuran en el Informe del Milenio (A/54/2000) y las observaciones que formuló ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre la prevención de conflictos, celebrada en julio del 2000. Alienta también al Secretario General a que emplee con mayor frecuencia misiones de determinación de los hechos en las zonas de tirantez en apoyo de la prevención de crisis a corto plazo.

Además, el Consejo de Seguridad y el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General, conscientes de que las Naciones Unidas seguirán enfrentándose a la perspectiva de ayudar a las comunidades y naciones a hacer la transición de la guerra a la paz, han reconocido el papel fundamental de la consolidación de la paz en operaciones de paz complejas. El sistema de las Naciones Unidas deberá, pues, atender a lo que hasta ahora ha sido una deficiencia fundamental en la forma en que se han concebido, financiado y puesto en práctica las estrategias y actividades de consolidación de la paz. Por lo tanto, el Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS) presente al Secretario General un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas de elaborar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.

Entre los cambios que propone el Grupo figuran: un cambio en la doctrina del uso de la policía civil y los aspectos conexos del imperio de la ley en las operaciones de paz en que se insiste en un enfoque de equipo en la promoción del imperio de la ley y el respeto de los derechos humanos y en la necesidad de ayudar a las comunidades que salen de un conflicto a lograr la reconciliación nacional; la incorporación de los programas de desarme, desmovilización y reintegración en los presupuestos de las operaciones de paz complejas desde la primera etapa; flexibilidad para que los jefes de las operaciones de paz de las Naciones Unidas puedan financiar proyectos de efecto rápido que mejoren efectivamente las condiciones de la vida de la población de la zona de la misión; y una mejor integración de la asistencia electoral en una estrategia más amplia de apoyo de las instituciones de gobierno.

Consecuencias para el mantenimiento de la paz: necesidad de una doctrina sólida y de mandatos realistas (párrs. 48 a 64)

El Grupo está de acuerdo en que el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa deben ser los principios básicos del mantenimiento de la paz. Sin embargo, la experiencia demuestra que en el contexto de conflictos intraestatales/transnacionales, el consentimiento puede manipularse de muchas maneras. La imparcialidad de las operaciones de las Naciones Unidas debe significar por lo tanto adhesión a los principios de la Carta: cuando una parte en un acuerdo de paz viola sus condiciones en forma clara e indiscutible, de seguir tratando a todas las partes de la misma manera, las Naciones Unidas, en el mejor de los casos, caerán en la inoperancia y, en el peor, incurrirán en complicidad. Nada perjudicó más el prestigio y la credibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los años 90 que su renuencia a distinguir las víctimas de los agresores.

En el pasado, las Naciones Unidas a menudo han sido incapaces de responder con eficacia a estos desafíos. Una premisa fundamental del presente informe es que deben poder hacerlo. Una vez desplegado, el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe poder desempeñar su mandato efectivamente y con profesionalismo. Esto significa que las unidades militares de las Naciones Unidas deben ser capaces de defenderse a sí mismas, y de defender a los demás componentes de la misión y a su mandato. Las normas para

trabar combate deben ser suficientemente sólidas y no deben forzar a los contingentes de las Naciones Unidas a ceder la iniciativa a sus atacantes.

Ello significa, a su vez, que la Secretaría no debe aplicar las hipótesis más optimistas a las situaciones en que las partes locales han demostrado históricamente el peor de los comportamientos. Significa que en los mandatos se deben especificar las facultades de una operación para usar la fuerza. Significa fuerzas más grandes, mejor equipadas y más caras, pero con un poder de disuasión convincente. En particular, las fuerzas de las Naciones Unidas empleadas en operaciones complejas deberán contar con la inteligencia sobre el terreno y otros recursos necesarios para montar una defensa eficaz contra una oposición violenta.

Además, se deberá suponer que el personal militar o policial de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas que sea testigo de actos de violencia contra civiles está autorizado a intervenir, con los medios a su disposición, en apoyo de los principios básicos de las Naciones Unidas. Sin embargo, las operaciones que tengan un mandato amplio y expreso de protección de los civiles deben tener también los recursos específicos que necesitan para desempeñar ese mandato.

Al recomendar el número de efectivos y otros recursos para una nueva misión, recomendaciones que deberán basarse en hipótesis realistas que tengan en cuenta las dificultades con que probablemente se tropiece en la ejecución, la Secretaría ha de decirle al Consejo de Seguridad lo que debe saber y no lo que quiere oír. Los mandatos del Consejo de Seguridad, a su vez, deberán tener la claridad que exigen las operaciones de mantenimiento de la paz para que haya una unidad de propósito cuando se despliegan en situaciones potencialmente difíciles.

Según la práctica actual, el Secretario General recibe una resolución del Consejo de Seguridad en que se especifica el número de efectivos en el papel y no sabe si dispondrá de los contingentes y demás personal que la misión necesita para funcionar eficazmente, ni si estarán debidamente equipados. El Grupo considera que, una vez que se han establecido y convenido las necesidades de la misión en forma realista, el Consejo debe dejar la resolución por la que los autoriza en borrador hasta que el Secretario General confirme que los Estados Miembros le han prometido contingentes y otros recursos en cantidad suficiente para cubrir esas necesidades.

A los Estados Miembros que prometen unidades militares constituidas para una operación habría que invitarlos a celebrar consultas con los miembros del Consejo de Seguridad en el curso de la formulación del mandato; sería conveniente institucionalizar este asesoramiento a través de la creación de órganos subsidiarios especiales del Consejo como se dispone en el Artículo 29 de la Carta. También habría que invitar a los países que aportan contingentes a que asistieran a las reuniones en que la secretaría informa al Consejo de Seguridad sobre las crisis que afectan la seguridad del personal de la misión o sobre cambios o reinterpretaciones del mandato relativo al uso de la fuerza.

Nueva capacidad de gestión de información y análisis estratégico en la Sede (párrs. 65 a 75)

El Grupo recomienda que se cree una nueva entidad de reunión y análisis de información para atender a las necesidades de información y análisis del Secretario General y los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS). Sin esa capacidad, la Secretaría se limitaría a reaccionar a los acontecimientos, sin poder anticiparse a ellos, y el CEPS no podría desempeñar la función para la que fue creado.

La Secretaría de Información y Análisis Estratégico (SIAE) del CEPS que propone el Grupo crearía y mantendría bases de datos integradas sobre cuestiones de paz y seguridad, distribuiría esa información eficientemente dentro del sistema de las Naciones Unidas, haría análisis de política, formularía estrategias a largo plazo para el CEPS y señalaría las crisis en ciernes a la atención de sus directivos. También propondría y administraría el programa del propio CEPS, contribuyendo así a transformarlo en el órgano de adopción de decisiones previsto en las reformas iniciales del Secretario General.

El Grupo propone que la SIAE se cree mediante una consolidación del actual Centro de Situación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) con varias pequeñas oficinas de planificación de política que están dispersas y con el agregado de un pequeño equipo de analistas militares, expertos en redes delictivas internacionales y especialistas en sistemas de información. La SIAE atendería a las necesidades de todos los miembros del CEPS.

Mejoramiento de la orientación y dirección de las misiones (párrs. 92 a 101)

El Grupo considera fundamental reunir a la plana mayor de una nueva misión lo antes posible en la Sede de las Naciones Unidas, para que participe en la determinación del concepto de operaciones de la misión, el plan de apoyo, el presupuesto y la dotación y reciba orientación. Para ello, el Grupo recomienda que el Secretario General recopile, en forma sistemática, y con aportaciones de los Estados Miembros, una lista completa de posibles representantes especiales del Secretario General, comandantes de la fuerza, comisionados de policía civil, sus posibles adjuntos y posibles jefes de otros componentes de una misión, que representen una distribución geográfica amplia y una distribución equitativa entre los géneros.

Normas relativas al despliegue rápido y a la lista de reserva de oficiales con experiencia (párrs. 86 a 91 y 102 a 169)

Las primeras seis a 12 semanas que siguen a la firma de un acuerdo de cesación del fuego o de paz suelen ser las más críticas a los efectos de establecer una paz duradera y dar crédito a una operación nueva. Es difícil que se repitan las oportunidades que se desaprovechen en este período.

El Grupo recomienda que las Naciones Unidas definan la "capacidad de despliegue rápido y eficaz" como la capacidad de desplegar plenamente una operación tradicional de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días siguientes a la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad por la cual se establece o dentro de los 90 días siguientes en el caso de operaciones complejas.

El Grupo recomienda que se amplíe el sistema relativo a las fuerzas de defensa de las Naciones Unidas (UNSAS) de manera que incluya varias fuerzas multinacionales que tengan cohesión y sean del tamaño de brigadas, además de las necesarias para instalarse, creadas en colaboración por los Estados Miembros a fin de contar con las vigorosas fuerzas de mantenimiento de la paz en cuya necesidad ha insistido el Grupo. El Grupo recomienda también que la Secretaría envíe un equipo para confirmar que cada uno de los posibles países que han de aportar contingentes está listo para atender las necesidades de adiestramiento y equipo para operaciones de mantenimiento de la paz antes del despliegue. No deben desplegarse unidades en que no se cumplan esos requisitos.

Para apoyar el despliegue rápido y eficaz, el Grupo recomienda que se establezca en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas una lista renovable de unos 100 oficiales militares cualificados y con experiencia, aceptados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas tras estudiar minuciosamente su hoja de servicios. Los equipos establecidos sobre la base de esa lista estarían disponibles para entrar en servicio en un plazo de siete días y su cometido consistiría en convertir los conceptos generales en el plano estratégico de la misión que se enuncien en la Sede en planes tácticos y operacionales concretos con antelación al despliegue de los contingentes; esos equipos complementarían un componente básico del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz como parte de la avanzada de una misión.

Simultáneamente, habría que mantener listas de reservas de funcionarios de policía civil, expertos judiciales internacionales, expertos en derecho penal y especialistas en derechos humanos en número suficiente para consolidar, según sea necesario, las instituciones del estado de derecho y esa lista debería formar parte también del sistema de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas. Luego, se formarían sobre la base de esa lista equipos que habrían recibido capacitación previa y se dirigirían a la zona de una nueva misión antes que el resto

de los funcionarios de policía civil y especialistas conexos a fin de facilitar el despliegue rápido y eficaz del componente de la misión encargado del orden público.

El Grupo insta también a los Estados Miembros a que asignen contingentes nacionales de oficiales de policía y expertos en la materia que hayan de ser destinados a operaciones de paz de las Naciones Unidas a fin de atender la gran demanda de personal especializado en cuestiones relativas al imperio de la ley y la justicia penal que existe en operaciones de paz en casos de conflictos internos. El Grupo insta también a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de establecer programas y asociaciones regionales conjuntos a fin de impartir capacitación en los principios y las normas de la policía civil de las Naciones Unidas a las respectivas fuerzas nacionales de reserva.

La Secretaría debería atender con urgencia la necesidad de establecer un mecanismo transparente y descentralizado para la contratación de personal civil sobre el terreno, de retener el mayor número de los especialistas civiles necesarios en las operaciones complejas de paz y de establecer acuerdos de reserva que permitan desplegarlo con rapidez.

Por último, el Grupo recomienda que la Secretaría modifique radicalmente los sistemas y los procedimientos que rigen las adquisiciones para operaciones de mantenimiento de la paz a fin de facilitar el despliegue rápido. El Grupo recomienda que las funciones de presupuestación y adquisiciones para mantenimiento de la paz pasen del Departamento de Gestión al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y propone que se establezca un sistema distinto y separado de procedimientos y normas simplificadas para las adquisiciones sobre el terreno, haya una mayor delegación fuera de la Sede de la autoridad para hacer adquisiciones y se dé a las misiones mayor flexibilidad para administrar su presupuesto. El Grupo insta también al Secretario General a que prepare y presente a la Asamblea General, para su aprobación, una estrategia general de apoyo logístico que rijan las reservas de equipo y los contratos con el sector privado para la obtención de bienes y servicios comunes. En el ínterin, el Grupo recomienda que se mantengan en la Base Logística de las Naciones Unidas en Brindisi (Italia) existencias adicionales del equipo esencial para comenzar una misión.

El Grupo recomienda también que, previa autorización de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), se faculte al Secretario General para comprometer una suma de hasta 50 millones de dólares con bastante antelación a la fecha en que el Consejo de Seguridad apruebe una resolución por la que establezca una operación nueva, una vez que quede de manifiesto la probabilidad de que ello ocurra.

Mayor capacidad de la Sede para planificar operaciones de paz y prestarles apoyo (párrs. 170 a 197)

El Grupo recomienda que el apoyo de la Sede para operaciones de mantenimiento de la paz se considere una actividad central de las Naciones Unidas y, por lo tanto, sea financiada en su mayor parte por conducto del presupuesto ordinario de la Organización. En la actualidad, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las demás oficinas encargados de funciones de planificación y apoyo de esas operaciones se financian primordialmente mediante la cuenta de apoyo, que se repone cada año y sólo sufraga puestos temporarios. Este sistema parece confundir la índole temporal de cada operación con el evidente carácter permanente del mantenimiento de la paz y otras actividades de operaciones de paz como funciones básicas de las Naciones Unidas y, evidentemente, configura una situación insostenible.

El costo total del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las correspondientes oficinas de apoyo en la Sede no excede los 50 millones de dólares por año, aproximadamente un 2% del costo total por concepto de mantenimiento de la paz. Esas oficinas necesitan con urgencia recursos adicionales a fin de que los más de 2.000 millones de dólares que se han de destinar al mantenimiento de la paz en el año 2001 se gasten bien. Por lo tanto, el Grupo recomienda que el Secretario General presente a la Asamblea General una propuesta en la que indique el monto íntegro de las necesidades de la Organización por este concepto.

El Grupo, si bien considera que habría que proceder a un examen metódico de la gestión del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, cree también que la escasez de personal en algunos ámbitos es

absolutamente evidente. Por ejemplo, claramente no basta con que haya 32 oficiales encargados de la orientación y planificación militar para 27.000 efectivos en campaña; nueve oficiales de policía civil para identificar hasta 8.600 policías, revisar su hoja de servicio e impartirles orientación a 15 oficiales de asuntos políticos encargados de 14 operaciones en curso y dos nuevas ni tampoco basta con asignar simplemente el 1,25% del costo total por concepto de mantenimiento de la paz a la partida de apoyo logístico y administrativo de la Sede.

Establecimiento de equipos de trabajo integrados para la planificación de misiones y la prestación de apoyo (párrs. 198 a 245)

El Grupo recomienda que se establezcan equipos de trabajo integrados, con personal adscrito de todo el sistema de las Naciones Unidas, para planificar nuevas misiones y ayudarles a desplegarse plenamente, de manera de aumentar considerablemente el apoyo de la Sede a las operaciones sobre el terreno. En la actualidad, no hay una dependencia integrada de planificación o apoyo en la Secretaría que reúna a encargados de actividades de análisis político, operaciones militares, policía civil, asistencia electoral, derechos humanos, desarrollo, asistencia humanitaria, refugiados y personas desplazadas, información pública, logística, finanzas y contratación.

También hay que introducir ajustes estructurales en otros elementos del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en particular la División de Policía Militar y Civil, que debería ser reorganizada en dos divisiones separadas, y la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno, que debería ser dividida en dos. Habría que reforzar la Dependencia de Análisis de los Resultados y trasladarla a la Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. También hay que reforzar los componentes de planificación y apoyo en la Sede respecto de la información pública, al igual que ciertos elementos del Departamento de Asuntos Políticos, en particular la dependencia electoral. Fuera de la Secretaría, hay que poner a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en mejores condiciones para planificar y apoyar los componentes de derechos humanos de operaciones de paz.

Habría que considerar la posibilidad de asignar al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz un tercer puesto de Subsecretario General y designar a uno de los tres Subsecretario Principal para que funcionara como adjunto del Secretario General Adjunto.

La tarea de adaptar las operaciones de paz a la era de la información (párrs. 246 a 264)

La tecnología de la información, moderna y bien utilizada, es fundamental para alcanzar muchos de estos objetivos; sin embargo, existen problemas de estrategia, política y práctica que obstan a su utilización efectiva. En particular, no hay en la Sede un centro con funciones suficientemente sólidas en materia de estrategia y política de tecnología de la información a nivel de usuario para operaciones de paz. Habría que designar un alto funcionario encargado de esas cuestiones en el contexto de la paz y la seguridad y asignarlo a la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (EISAS), con homólogos en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en cada una de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Tanto en la Sede como en las misiones sobre el terreno se necesita un sistema de Extranet para operaciones de paz por conducto del cual las misiones tengan acceso, entre otras cosas, a las bases de datos, los análisis generales y los análisis de los resultados de EISAS.

Dificultades para la aplicación de las recomendaciones (párrs. 265 a 280)

A juicio del Grupo, las recomendaciones que anteceden están perfectamente dentro de lo que cabe razonablemente exigir a los Estados Miembros de la Organización. Para ponerlas en práctica se necesitarán recursos adicionales, pero ello no significa que queramos decir que la mejor manera de resolver los problemas de las Naciones Unidas es simplemente darles más recursos. De hecho, ni el dinero ni los recursos, cualquiera

que sea su monto, pueden reemplazar los importantes cambios que se necesitan con urgencia en la mentalidad de la Organización.

El Grupo insta a la Secretaría a que tenga presentes las iniciativas del Secretario General para llegar a las instituciones de la sociedad civil y recuerde en todo momento que las Naciones Unidas son *la* Organización universal y todos, en todas partes, tienen pleno derecho a considerar que es su Organización y emitir juicios acerca de sus actividades y de quienes trabajan en ella.

Existen además, grandes disparidades en cuanto a la calidad del personal y quienes trabajan en el sistema son los primeros en reconocerlo; quienes trabajan mejor tienen que absorber un volumen excesivo de trabajo para compensar el que no hacen los menos capaces. A menos que las Naciones Unidas tomen medidas para convertirse en una verdadera meritocracia, no podrán invertir la alarmante tendencia a que el personal calificado, especialmente los jóvenes, dejen la Organización. Además, el personal calificado no tendría incentivos para ingresar a ella. A menos que la administración superior en todos los niveles, comenzando por el Secretario General y la plana mayor, haga frente a este problema en forma prioritaria y seria, recompense la excelencia y ponga término a la incompetencia, los recursos adicionales serán malgastados y será imposible una reforma duradera.

Los Estados Miembros también reconocen que tienen que reflexionar acerca de sus métodos y su mentalidad de trabajo. Incumbe a los miembros del Consejo de Seguridad, por ejemplo, y a los miembros en general, insuflar vida a lo que dicen, como hizo por ejemplo la delegación del Consejo de Seguridad que se trasladó a Yakarta y Dili al comenzar la crisis en Timor Oriental en 1999, un excelente ejemplo de *res, non verba*, de acción efectiva del Consejo.

Los miembros del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas instamos a las autoridades del mundo reunidas en la Cumbre del Milenio a que, al renovar su compromiso con los ideales de las Naciones Unidas, se comprometan también a incrementar la capacidad de las Naciones Unidas para cumplir plenamente su cometido, en realidad su razón de ser, de ayudar a las comunidades sumidas en un conflicto y de mantener o restablecer la paz.

En la búsqueda de un consenso para las recomendaciones que formulamos en el presente informe, hemos llegado también a una idea común de unas Naciones Unidas que extiendan una firme mano de ayuda a una comunidad, a un país o una región para prevenir un conflicto o poner término a la violencia. Creemos que un representante especial del Secretario General habrá cumplido bien su cometido si ha dado al pueblo de un país la oportunidad de hacer por sí mismo lo que no podía hacer antes, construir la paz, mantenerla, lograr la reconciliación, reforzar la democracia y asegurar la vigencia de los derechos humanos. Por sobre todas las cosas, tenemos la idea de unas Naciones Unidas que no sólo tengan la voluntad sino también la capacidad de cumplir su promesa y justificar la confianza que la enorme mayoría de la humanidad ha depositado en ellas.

Presentado ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad por el Secretario General el 21 de agosto del 2000, A/55/305-S/2000/809.

Fuente: ONU, www.un.org/spanish/peace/operations_report/, (5 de febrero de 2010).

Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Resumen de las Recomendaciones

1. Medidas preventivas:

a) El Grupo hace suyas las recomendaciones del Secretario General con respecto a la prevención de conflictos que figuran en el Informe del Milenio y las observaciones que hizo ante el Consejo de Seguridad en su segunda sesión pública sobre prevención de conflictos, en julio de 2000, y en particular su llamamiento a "todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo —las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil— [a que enfrenten] esos retos de una manera más integrada";

b) El Grupo apoya que el Secretario General recurra con mayor frecuencia a enviar misiones de determinación de los hechos a zonas de tensión y hace hincapié en las obligaciones que tienen los Estados Miembros, en virtud del apartado 5) del Artículo 2 de la Carta, de prestar "toda clase de ayuda" a estas actividades de las Naciones Unidas.

2. Estrategia de consolidación de la paz:

a) Un pequeño porcentaje del presupuesto para el primer año de una misión debe estar a disposición del representante o del representante especial del Secretario General para que la misión pueda financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones, con el asesoramiento del coordinador residente del equipo de las Naciones Unidas en el país;

b) El Grupo recomienda un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones del imperio de la ley y el mejoramiento del respeto de los derechos humanos en los ambientes posteriores a los conflictos;

c) El Grupo recomienda que los órganos legislativos consideren incluir los programas de desmovilización y reintegración en los presupuestos prorrateados de las operaciones de la paz complejas para la primera etapa de una operación, a fin de facilitar la disolución rápida de las facciones combatientes y reducir la probabilidad de que se reanuden los conflictos;

d) El Grupo recomienda que el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad delibere con el Secretario General y le recomiende un plan para fortalecer la capacidad permanente de las Naciones Unidas para desarrollar estrategias de consolidación de la paz y aplicar programas en apoyo de esas estrategias.

3. Teoría y estrategia del mantenimiento de la paz:

Una vez desplegado, el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de unas normas para entablar combate sólidas, de quienes incumplan los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlo por medio de la violencia.

4. Mandatos claros, convincentes y viables:

- a) El Grupo recomienda que, antes de que el Consejo de Seguridad convenga en aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una operación de mantenimiento de la paz dirigida por las Naciones Unidas, se asegure de que el acuerdo reúna unas condiciones mínimas, como que cumpla las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables;
- b) El Consejo de Seguridad debe mantener en forma de proyecto toda resolución por la que se autoricen misiones con niveles elevados de contingentes hasta que el Secretario General haya obtenido de los Estados Miembros compromisos firmes sobre contingentes y otros elementos esenciales de apoyo de la misión, incluso para la consolidación de la paz;
- c) Las resoluciones del Consejo de Seguridad deben permitir que se cumplan los requisitos de las operaciones de mantenimiento de la paz que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción;
- d) Al formular o modificar los mandatos de las misiones, la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad de lo que éste necesita saber, no de lo que desea saber, y los países que hayan destinado unidades militares a una operación deben tener acceso a las sesiones informativas que ofrezca la Secretaría al Consejo sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial a las referentes a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.

5. Información y análisis estratégico:

El Secretario General debe crear una entidad, que se denominará la Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, para satisfacer las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo; la entidad será administrada por los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, a quienes presentará sus informes.

6. Administración civil de transición:

El Grupo recomienda que el Secretario General invite a un grupo de expertos jurídicos internacionales, entre los que figuren individuos con experiencia en operaciones de las Naciones Unidas que hayan estado encargadas de establecer una administración de transición, para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, incluidas todas las adaptaciones regionales que puedan requerirse, para que se utilice en esas operaciones mientras se restablece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.

7. Determinación de los plazos para el despliegue:

Por "capacidad de despliegue rápido y eficaz" las Naciones Unidas deben entender la capacidad, desde una perspectiva operacional, para desplegar plenamente operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y dentro de los 90 días cuando se trate de operaciones complejas de mantenimiento de la paz.

8. Plana mayor de la misión:

- a) El Secretario General debe sistematizar el método para seleccionar a los miembros de la plana mayor de una misión, comenzando por la compilación de una lista amplia de candidatos a representantes o representantes especiales del Secretario General, comandantes de fuerzas, comisionados de policía civil y sus adjuntos y otros jefes de los componentes sustantivos y administrativos, en el marco de una distribución geográfica y de género equitativa y con los insumos de los Estados Miembros;

b) Todos los miembros del equipo de dirección de una misión deben ser seleccionados y reunirse en la Sede, lo antes posible a fin de que puedan participar en todos los aspectos fundamentales del proceso de planificación de la misión, recibir información sobre la situación en la zona de la misión y reunirse y trabajar con sus colegas del grupo de dirección;

c) La Secretaría debe proporcionar normalmente a la plana mayor de la misión planes y orientación estratégica para prever y superar los problemas que puedan plantearse en la ejecución del mandato y, cuando sea posible, debe formular esas orientaciones y planes junto con los miembros del grupo de dirección de la misión.

9. Personal militar:

a) Debería alentarse a los Estados Miembros, cuando procediera, a que entablaran relaciones de colaboración entre sí, en el ámbito del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, para formar varias fuerzas coherentes de las dimensiones de una brigada, que contaran con las fuerzas de base necesarias y estuvieran preparadas para desplegarse de manera efectiva, en el plazo de 30 días a contar desde la aprobación de la resolución del Consejo de Seguridad en la que se hubiera establecido una operación de mantenimiento de la paz tradicional, o en el plazo de 90 días, en el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz complejas;

b) Debería otorgarse al Secretario General la autoridad de sondear oficialmente a los Estados Miembros que participaran en el sistema para averiguar si estarían dispuestos a aportar contingentes a una posible operación, una vez que pareciera probable que se llegaría a un acuerdo de cesación del fuego o a un acuerdo en que se encomendara alguna función práctica a las Naciones Unidas;

c) La Secretaría debería tener por costumbre enviar un equipo que se encargara de confirmar que todos los países que pudieran aportar contingentes estuvieran preparados para cumplir las disposiciones del memorando de entendimiento relativas a las necesidades de adiestramiento y equipo, antes del despliegue; los Estados que no cumplieran los requisitos no deberían desplegar contingentes;

d) El Grupo recomienda que se cree una "lista de personal de guardia" rotatoria de alrededor de 100 oficiales militares dentro del sistema relativo a las fuerzas de reserva, que pudieran incorporarse con un aviso previo de siete días para engrosar el núcleo de planificadores del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con equipos adiestrados para montar los cuarteles generales de las nuevas operaciones de mantenimiento de la paz.

10. Personal de la policía civil:

a) Se alienta a los Estados Miembros a crear listas nacionales de los oficiales de la policía civil que puedan estar en condiciones para el despliegue rápido a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en el contexto del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas;

b) Se alienta a los Estados Miembros a establecer asociaciones regionales para la capacitación de los oficiales de la policía civil que figuren en sus respectivas listas nacionales a fin de promover un nivel común de preparación de conformidad con las directrices, los procedimientos normalizados para las operaciones y las normas de rendimiento que promulguen las Naciones Unidas;

c) Se alienta a los Estados Miembros a designar un centro único de contacto en sus estructuras gubernamentales para encargarse de la aportación de los oficiales de la policía civil a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

d) El Grupo recomienda que se establezca una lista de reserva rotatoria de unos 100 oficiales de policía y expertos conexos en el marco del sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, que pueda estar disponible en un período de siete días, con equipos calificados para formar al componente de la policía

civil de operaciones nuevas de mantenimiento de la paz, capacitar al personal nuevo y dotar de mayor coherencia al componente en la etapa inicial;

e) El Grupo recomienda que se adopten medidas análogas a las que figuran en las recomendaciones a), b), c), supra en relación con los especialistas judiciales, penales y de derechos humanos y otros especialistas pertinentes, a fin de que integren, junto con la policía civil especializada, los equipos organizados de apoyo al imperio de la ley.

11. Especialistas civiles:

a) La Secretaría debería establecer en la Internet/Intranet una lista central de candidatos civiles seleccionados con antelación para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz con poco aviso previo. A las misiones sobre el terreno debería otorgárseles acceso y delegar autoridad en ellas para contratar candidatos, de conformidad con directrices sobre distribución geográfica y por género equitativas, directrices que debería establecer la Secretaría;

b) La categoría de personal del Servicio Móvil debe reformarse para que esté de acuerdo con las demandas periódicas a que hacen frente las operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente a nivel medio y superior en las esferas administrativa y logística;

c) Las condiciones de servicio para el personal civil de contratación externa deben revisarse con objeto de que las Naciones Unidas puedan atraer los candidatos más altamente calificados, y después ofrecer mayores perspectivas de carrera a aquellos que han prestado servicios en forma distinguida;

d) El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe formular una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz en la que se esbochen, entre otras cosas, la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, los arreglos de reserva para el suministro de personal civil con 72 horas de aviso previo para facilitar la puesta en marcha de la misión, y las divisiones de responsabilidad entre los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para la aplicación de esa estrategia.

12. Capacidad de despliegue rápido para información pública:

En los presupuestos de las misiones deben dedicarse recursos adicionales a la información pública y al personal y la tecnología de la información conexos que se necesiten para dar a conocer el mensaje de una operación y establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces.

13. Apoyo logístico y gestión de los gastos:

a) La Secretaría debe elaborar una estrategia general de apoyo logístico para que las misiones se puedan desplegar con rapidez y eficacia en los casos propuestos y que corresponda a los supuestos de planificación determinados por las oficinas sustantivas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz;

b) La Asamblea General debe autorizar y aprobar el gasto preciso, realizado de una sola vez, para mantener en Brindisi por lo menos cinco equipos básicos de puesta en marcha de misiones, que deberán disponer de equipo de comunicaciones desplegable con rapidez. Esos equipos básicos de puesta en marcha deberán ser repuestos sistemáticamente financiándolos con cargo a las contribuciones asignadas a las operaciones que recurran a ellos;

c) Se debe facultar al Secretario General para utilizar hasta 50 millones de dólares estadounidenses del Fondo de Reserva para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, una vez que esté claro que es probable que se establezca una operación, con la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP), pero antes de que el Consejo de Seguridad apruebe la resolución correspondiente;

d) La Secretaría debe llevar a cabo un examen de todas las políticas y todos los procedimientos de adquisición (en caso necesario, formulando propuestas a la Asamblea General con miras a modificar el Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas), a fin de facilitar, en particular, el despliegue rápido y completo de una operación en los plazos propuestos;

e) La Secretaría deber llevar a cabo un examen de las políticas y los procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de facilitar a éstas mucha mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de sus presupuestos;

f) La Secretaría debe aumentar el nivel de facultades de adquisición delegadas a las misiones sobre el terreno (de 200.000 hasta 1 millón de dólares estadounidenses, según la magnitud y las necesidades de cada misión) respecto de todos los bienes y servicios que se pueden adquirir localmente y que no cubren los contratos del sistema ni los contratos permanentes de servicios comerciales.

14. Financiación del apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz:

a) El Grupo recomienda un aumento considerable de los recursos para el apoyo de la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz e insta al Secretario General a que presente una propuesta a la Asamblea General en la que indique sus necesidades completas;

b) Se debe considerar el apoyo que presta la Sede a las operaciones de mantenimiento de la paz como una actividad esencial de las Naciones Unidas y, en tal caso, se debe financiar la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del mecanismo del presupuesto por programas bienal ordinario de la Organización;

c) En espera de que se preparen las solicitudes para el próximo presupuesto ordinario, el Grupo recomienda que el Secretario General solicite a la Asamblea General un aumento complementario de emergencia en la cuenta de apoyo para permitir la contratación inmediata de personal adicional, especialmente en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

15. Planificación y apoyo integrados para las misiones:

El medio normal para la planificación y el apoyo concretos para cada una de las misiones estaría constituido por equipos de tareas integrados de las misiones, que contarían con miembros adscritos provenientes de las distintas partes del sistema de las Naciones Unidas, según fuese necesario. Los equipos de tareas integrados de las misiones serían el primer punto de contacto para todo ese apoyo, y los coordinadores de los equipos de tareas integrados de las misiones deberían tener autoridad jerárquica temporal sobre el personal adscrito, de conformidad con los acuerdos que se celebrasen entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos, programas, fondos y organismos que aporten personal.

16. Otros ajustes estructurales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:

a) Debe reestructurarse la actual División de Actividades Militares y Policía Civil, dejando a la Dependencia de Policía Civil fuera de la cadena de rendición de cuentas militar. Debería considerarse la posibilidad de mejorar el grado y la categoría del Asesor de Policía Civil;

b) Debe reestructurarse la Oficina del Asesor Militar en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de modo que corresponda más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares sobre el terreno en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas;

c) Debería establecerse una nueva dependencia en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y dotársela del personal especializado competente para prestar asesoramiento sobre cuestiones de

derecho penal que revisten importancia crítica para el uso eficaz de la policía civil en las operaciones de paz de las Naciones Unidas;

d) El Secretario General Adjunto de Gestión debería delegar autoridad y responsabilidad de las funciones de presupuestación y adquisición relacionadas con el mantenimiento de la paz en el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, por un período de prueba de dos años;

e) La Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados debe reforzarse apreciablemente y trasladarse a una Oficina de Operaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz reorganizada;

f) Debería considerarse la posibilidad de aumentar de dos a tres el número de Subsecretarios Generales en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, designándose a uno de los tres como "Subsecretario General Principal", que actúe como adjunto del Secretario General Adjunto.

17. Apoyo operacional a la información pública:

Debe crearse una dependencia de planificación y apoyo operacionales de la información pública en las operaciones de paz, ya sea dentro del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o dentro de un nuevo servicio de información de paz y seguridad en el Departamento de Información Pública que dé cuenta directamente al Secretario General Adjunto de Comunicación e Información Pública.

18. Apoyo a la consolidación de la paz en el Departamento de Asuntos Políticos:

a) El Grupo apoya las gestiones de la Secretaría para crear una dependencia de consolidación de la paz experimental dentro del Departamento de Asuntos Políticos en cooperación con otros elementos integrantes de las Naciones Unidas y sugiere que los Estados Miembros examinen nuevamente la posibilidad de financiar esta dependencia con cargo al presupuesto ordinario si el programa experimental da buenos resultados. El programa debe evaluarse en el contexto de la orientación que ha facilitado el Grupo en el párrafo 46 supra y, si se considera la mejor opción posible para fortalecer la capacidad de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, debe presentarse al Secretario General conforme a la recomendación que figura en el apartado d) del párrafo 47 supra;

b) El Grupo recomienda que se aumenten considerablemente los recursos con cargo al presupuesto ordinario para los gastos programáticos de la División de Asistencia Electoral a fin de satisfacer la demanda de sus servicios en rápido aumento, en lugar de contribuciones voluntarias;

c) Para aliviar la demanda sobre la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno y la Oficina Ejecutiva del Departamento de Asuntos Políticos y para mejorar los servicios de apoyo prestados a las oficinas exteriores políticas y de consolidación de la paz más pequeñas, el Grupo recomienda que la adquisición, la logística, la contratación de personal y otros servicios de apoyo para dichas misiones no militares sobre el terreno más pequeñas sean de cargo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas.

19. Apoyo a las operaciones de paz en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos:

El Grupo recomienda que se refuerce apreciablemente la capacidad para planificación y preparación de misiones sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, con financiación en parte con cargo al presupuesto ordinario y en parte con cargo a los presupuestos de las misiones de operaciones de paz.

20. Operaciones de paz y la era de la información:

- a) Los departamentos encargados de la paz y la seguridad en la Sede necesitan contar con un centro de responsabilidad que formule y supervise la aplicación de una estrategia común de tecnología de la información e imparta capacitación en operaciones de paz, que tenga su centro en la Secretaría de Información y Análisis Estratégico. También debe nombrarse contrapartes de misión para ese centro de responsabilidad para que presten servicios en las oficinas del Representante Especial del Secretario General en las operaciones de paz complejas a fin de supervisar la aplicación de esa estrategia;
- b) La Secretaría de Información y Análisis Estratégico, en cooperación con la División de Servicios de Tecnología de la Información, debe aplicar un elemento mejorado de operaciones de la paz en la actual Intranet de las Naciones Unidas y conectarlo a las misiones por conducto de una Extranet para las operaciones de paz;
- c) Las operaciones de paz podrían beneficiarse considerablemente de un uso más generalizado de la tecnología de los sistemas de información geográfica, que integran rápidamente la información operacional en los mapas electrónicos de la zona de la misión, para aplicaciones tan diversas como la desmovilización, las funciones de policía civil, el registro de los votantes, la vigilancia de los derechos humanos y la reconstrucción;
- d) Las necesidades de tecnología de la información de componentes de la misión que tienen necesidades exclusivas de tecnología de la información, como los de policía civil y derechos humanos, deben preverse y atenderse de una manera más coherente en la planificación y aplicación de la misión;
- e) El Grupo alienta el desarrollo de una gestión conjunta del sitio de la red por la Sede y las misiones sobre el terreno, en la que la Sede mantendría la función de supervisión pero cada una de las misiones contarían con personal autorizado para producir y colocar información en la red amoldada a unas normas y políticas de presentación básicas.

Presentado ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad por el Secretario General el 21 de agosto del 2000, A/55/305-S/2000/809.

Fuente: ONU, www.un.org/spanish/peace/operations_report/, (5 de febrero de 2010).

REFERENCIAS

- Annan, Kofi, 1997, A/51/950, "Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma", 14 de julio.
- Annan, Kofi, 1999, "Statement on receiving the report of the independent inquiry into the actions of the United Nations during the 1994 genocide in Rwanda", www.un.org/news/oss/sgsm_rwanda.htm, [21 de diciembre de 2009].
- Annan, Kofi, 2000, A/54/2000, "Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI", 27 de marzo.
- Annan, Kofi, 2002, A/57/387, "Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio", 9 de septiembre de 2002.
- Argueta Sánchez, Ifigenia, 2005, "La Asamblea General de las Naciones Unidas: perspectivas y retos para su revitalización", *60 Años de la ONU: ¿Qué debe cambiar?*, Rosas María Cristina (coord), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Australian National University.
- Bellamy, Alex J, Paul Williams y Stuart Griffin, 2008, *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity.
- Boulden, Jane, 2007, "Operaciones de paz de las Naciones Unidas en la posguerra fría: tendencias y retos", *Foro Internacional*, 187.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1992, A/47/277, "Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", 17 de junio de 1992.
- Boutros-Ghali, Boutros, 1995, A/50/60, "Suplemento de un programa de paz", 25 de enero.
- CICR, 2004, "Breve introducción al derecho internacional humanitario", www.icrc.org/Web/spa/sitespao.nsf/html/5TDLJN, [26 de agosto de 2009].
- CICR, 2009, "Derecho Internacional Humanitario", www.icrc.org/web/spa/sitespao.nsf/iwplList2/Humanitarian_law, [20-28 de agosto de 2009].
- CICR, 2009a, "Los emblemas del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja", www.icrc.org/web/spa/sitespao.nsf/htmlall/emblem, [22 de septiembre de 2009].
- CICR, 2009b, "Convention for the Amelioration of the Condition of the Wounded in Armies in Field", www.icrc.org/ihl.nsf/INTRO/120?OpenDocument, [26 de septiembre de 2009].
- CIISE, 2001, "The Responsibility to Protect", www.iciss.ca/pdf/Spanish-report.pdf, [29 de enero de 2010].
- CINU, 2007, "Reforma del Consejo de Seguridad", www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/reforma_cs.htm, [15-17 julio de 2009].
- CINU, 2007a, "Consolidación de la paz", www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/consolid.htm, [2 de septiembre de 2009].
- CINU, 2010, "Sesenta años de las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas", www.cinu.org.mx/especiales/2008/6opeacekeepers/documentos/antecedentes.doc, [10 de mayo de 2010].

- Colin, Marie-Odette, 2001, "Visión crítica sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz", Relaciones Internacionales, No. 86, mayo-agosto.
- Covián González, Miguel, 2000, "El desafío de la "intervención humanitaria": legitimidad y legalidad de la asistencia humanitaria", La Cumbre del Milenio: ¿Hacia dónde van las Naciones Unidas?, Covián González Miguel (coord), México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Cuadra, Héctor, 2008, Reflexiones sobre ética y política internacional, México, Universidad Iberoamericana.
- Diehl, Paul, 1994, International Peacekeeping, United States, Johns Hopkins University Press.
- Diehl, 2008, Peace Operations, Cambridge, Polity.
- Dougherty, James E y Robert L Pfaltzgraff, 2001, Contending theories of International Relations. A comprehensive Survey, 5th ed, New York, Longman.
- Evans, Gareth, 2008, The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all, Harrisonburg, Virginia, Brookings.
- Eyre, Kenneth, 2005, "Operaciones de Paz Contemporáneas: la Experiencia Canadiense", Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México, Rosas María Cristina (coord), México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fisas, Vicenc, 1994, El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis, España, Icaria.
- Gómez-Robledo, Juan Manuel, 1995, "El derecho internacional humanitario: nuevas exigencias del mantenimiento de la paz", Las Naciones Unidas en su 50 aniversario, IMRED (coord), México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos.
- Green, Rosario, 1995, "La ONU hacia el año 2000", Las Naciones Unidas en su 50 aniversario, IMRED (coord), México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Griffiths, Martin, 1999, Fifty key thinkers in International Relations, New York, Routledge.
- Hernández-Vela Salgado, Edmundo, 2002, Diccionario de Política Internacional, México, Porrúa.
- Hernández García, Joel, 1995, "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela", Las Naciones Unidas en su 50 aniversario, IMRED (coord), México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Hobson, John, 2002, The State and International Relations, United Kingdom, Cambridge.
- Johansen, Robert y Kurt Mills, 2003, "Peacekeeping Operations with Humanitarian Components since 1990", The Ethics and Politics of Humanitarian Intervention, Hoffman Stanley (coord), Notre Dame, Indiana, University of Notre Dame Press.
- Kennedy, Paul, 2008, El parlamento de la humanidad: la historia de las Naciones Unidas, México, Debate.
- Ki-moon, Ban, 2007, "Prioridades para la adopción de medidas prácticas", www.un.org/spanish/sg/priority.shtml, [enero de 2009].
- Knight, W. Andy, 2005, "60 Años de la ONU: de un impulso reformista a la transformación", 60 Años de la ONU: ¿Qué debe cambiar?, Rosas María Cristina (coord), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Australian National University.
- MacQueen, Norrie, 2006, Peacekeeping and the International System, New York, Routledge.

- Maglio, Federico Martín, 2006, "La Guerra de Corea", www.fmeducacion.com.ar/Historia/Notas/guerradecorea.pdf, [28 de diciembre de 2009].
- Mamou, Jacky, 2002, *La acción humanitaria explicada a mis hijos*, Argentina, Fondo de Cultura Económica.
- Marín Bosch, Miguel, 2004, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, 2a ed. ed, México, Senado de la República-Fondo de Cultura Económica.
- Monjaráz, Jorge Alfonso, 2005, "¿Crónica de una muerte anunciada? El Consejo de Administración Fiduciaria", *60 Años de la ONU: ¿Qué debe cambiar?*, Rosas María Cristina (coord), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Australian National University.
- MSF, 2009, "Timeline", <http://doctorswithoutborders.org/aboutus/timeline.cfm?ref=main-menu>, [29 de octubre de 2009].
- Navarrete, Jorge Eduardo, 2008, "Circunstancia interna y acción internacional: la reforma de la ONU", *Miscelánea Global: Temas internacionales de México*, Navarrete Jorge Eduardo (coord), México, Universidad Nacional Autónoma de México-Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades.
- Nobel, Foundation, 2009, "Henri Dunant. The Nobel Prize 1901", http://nobelprize.org/nobel_prizes/peace/laureates/1901/dunant-bio.html, [22 de septiembre de 2009].
- Novelo, Adriana, 1985, *La Indochina contemporánea: Vietnam, Laos y Kampuchea*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- ONU, 1945, "Carta de la Organización de las Naciones Unidas", 26 de junio.
- ONU, 1950, Resolución 377 (V), "Unión Pro Paz", 3 de noviembre.
- ONU, 1950a, Resolución S/RES/83 (1950), "Cargo de agresión contra la República de Corea (27 de junio)", 27 de junio.
- ONU, 1961a, Resolución S/RES/161 (1961), "La cuestión del Congo (21 de febrero)", 21 de febrero.
- ONU, 1961b, Resolución S/RES/169 (1961), "La cuestión del Congo (24 de noviembre)", 24 de noviembre.
- ONU, 1964, Resolución S/RES/186 (1964), "La cuestión de Chipre", 4 de marzo.
- ONU, 1990, Resolución S/RES/678 (1990), "Iraq-Kuwait (29 de noviembre)", 29 de noviembre.
- ONU, 1992, Resolución S/RES/751 (1992), "Somalia (24 de abril)", 24 de abril.
- ONU, 1992a, Resolución S/RES/794 (1992), "Somalia (3 de diciembre)", 3 de diciembre.
- ONU, 1993, Resolución A/RES/47/62, "Cuestión de la representación equitativa del Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros", 10 de febrero.
- ONU, 1994, Resolución S/RES/912 (1994), "Modificación del mandato de la UNAMIR teniendo en cuenta la actual situación en Rwanda, a fin de resolver la crisis de Rwanda", 21 de abril.
- ONU, 1994b, Resolución S/RES/918 (1994), "Ampliar el mandato de la UNAMIR e imposición de embargo obligatorio de armas a Rwanda", 17 de mayo.
- ONU, 1998, Resolución S/RES/1181 (1998), "La situación en Sierra Leona", 13 de julio.
- ONU, 1998a, *ABC de las Naciones Unidas*, Nueva York, Naciones Unidas.

- ONU, 2000, "Las Naciones Unidas y la descolonización", www.un.org/spanish/descolonizacion/main.shtml, [30 de junio de 2009].
- ONU, 2000a, "Los diez principios del Pacto Mundial", www.cinu.org.mx/pactomundial/principios.htm, [13 de julio de 2009].
- ONU, 2003, "First United Nations Emergency Force (UNEF I)", www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unefi.htm, [06 de octubre de 2009].
- ONU, 2003a, "Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/untag.htm, [15 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003b, "Namibia-GANUPT: Hechos y cifras", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/untagF.htm, [15 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003c, "Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/onusal.htm, [16 de diciembre de 2009, 3 de febrero de 2010].
- ONU, 2003d, "Operación de las Naciones Unidas en Somalia I", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm, [18-19 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003e, "Operación de las Naciones Unidas en Somalia II", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm, [19 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003f, "Misión de Avanzada a Camboya", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unamic.htm, [19 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003g, "Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/untac.htm, [19 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003h, "Ex Yugoslavia-UNPROFOR", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unprof_p.htm, [20 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003i, "Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona", www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/unomsil/Unomsil.htm, [20 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003j, "Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait", www.un.org/spanish/Depts/dpko/unikom/index.html, [29 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003k, "Concluye Misión de observadores de la ONU en frontera entre Iraq y Kuwait", www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?newsID=1084&criteria1=&criteria2=, [29 de diciembre de 2009].
- ONU, 2003l, "Misión de las Naciones Unidas en el Congo", www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/onucB.htm, [30 de diciembre de 2009].
- ONU, 2004, Resolución S/RES/1542 (2004), "La cuestión de Haití", 30 de abril.
- ONU, 2006, ABC de las Naciones Unidas, Nueva York, Organización de las Naciones Unidas.
- ONU, 2006a, "Los principios del pacto mundial", www.un.org/spanish/globalcompact/principes.htm, [10 de enero de 2009].

- ONU, 2007a, "Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas", www.un.org/peace/dpko/bnote.htm, [febrero de 2007].
- ONU, 2007b, "Secretarios Generales Anteriores", www.un.org/spanish/sg/formers_sg.shtml, [10-15 de julio de 2009].
- ONU, 2008, United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, New York, United Nations.
- ONU, 2008a, "Glosario de términos usados en las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas", www.un.org/spanish/peace/dpko/glossary/, [octubre de 2008].
- ONU, 2008b, "Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations", www.un.org/depts/dpko/dpko, [junio de 2008].
- ONU, 2008c, "Nota informativa sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/factsfigs.shtml, [11 de enero de 2009].
- ONU, 2008d, "¿Cuánto cuesta el mantenimiento de la paz?", www.un.org, [12 de mayo de 2008].
- ONU, 2008f, "List of operations", www.un.org/es/comun/docs/?path=http://www.un.org/Depts/dpko/list/list.pdf, [9 de enero de 2010].
- ONU, 2008g, The United Nations Today, New York, United Nations.
- ONU, 2008h, "MINUSTAH: Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití", www.un.org/spanish/Depts/dpko/minustah/background.html, [10 de mayo de 2010].
- ONU, 2009, "Financing of UN Peacekeeping Operations", www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/financing.html, [11 de enero de 2009].
- ONU, 2009a, "Rwanda-UNAMIR", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/historical.htm, [30 de agosto de 2009, diciembre de 2009].
- ONU, 2009b, "Mantenimiento de la Paz", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/index.shtml, [agosto de 2009].
- ONU, 2009c, "Peacebuilding", www.un.org/Depts/dpa/peacebuilding.html, [agosto-septiembre de 2009].
- ONU, 2009d, "Mandato de la Comisión para la Consolidación de la Paz", www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/mandate.shtml, [7 de octubre de 2009].
- ONU, 2009e, "Condición de miembro y estructuración de la Comisión para la Consolidación de la Paz", www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/membership.shtml, [3 de noviembre de 2009].
- ONU, 2009f, "Comités dedicados a países concretos", www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/mem-countrymtgs.shtml, [3 de noviembre de 2009].
- ONU, 2009g, "United Nations Peacebuilding Fund", www.unpbf.org/index.shtml, [3 de noviembre de 2009].
- ONU, 2009h, "Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz", www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/info/mission.shtml, [1 de febrero de 2010].
- ONU, 2009i, "UNAMID", <http://unamid.unmissions.org/Default.aspx?tabid=889>, [2 de marzo de 2010].

- ONU, 2009j, "Unniformed Personnel in UN Peacekeeping: 1991-Present", <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf>, [18 de abril de 2010].
- ONU, 2010, "United Nations Peacekeeping Fact Sheet", www.un.org/en/peacekeeping/documents/factsheet.pdf, [14 de abril de 2010].
- Onuf, Nicholas, 1998, "Constructivism: A User's Manual", International Relations in a Constructed World, V. Kubalková, N. Onuf y P. Kowert (coord), Armonk, New York, M. E. Sharpe.
- Ortega Nieto, Daniel, 2007, "Más allá de la intervención humanitaria", La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI, Covarrubias Ana y Ortega Nieto Daniel (coords), México, El Colegio de México.
- OTAN, 2009, "Cruzar el Rubicón", www.nato.int/docu/review/2005/issue3/spanish/history.html, [20 de diciembre de 2009].
- Pellicer, Olga, 1995, "Luces y sombras en las Naciones Unidas a los 50 años", Las Naciones Unidas en su 50 aniversario, IMRED (coord), México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos-Secretaría de Relaciones Exteriores.
- Pellicer, Olga, 2005, "Hacia la reforma de la ONU", Foreign Affairs en español, julio-septiembre.
- Peña Guerrero, Roberto, 1986, "Cuarenta años de la presencia de la ONU en la estructuración de la sociedad internacional", Relaciones Internacionales, 35, No. 35, enero-abril.
- Petit de Gabriel, Eulalia W, 2003, Las exigencias de la humanidad en el derecho internacional tradicional (1789-1939), España, Tecnos.
- RAE, 2009, "Diccionario de la Real Academia Española", http://buscon.rae.es/drae/SrvltConsulta?TIPO_BUS=3&LEMA=paz, [06 de octubre de 2009].
- Ramón Chornet, Consuelo, 1995, ¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el Derecho Internacional, Valladolid, Trotta.
- Reyes, Guillermo, 2005, "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Actualidad y perspectivas", Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México, Rosas María Cristina (coord), México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Rosas, María Cristina (coord.), 2005, Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Seara Vázquez, Modesto, 2000, Derecho Internacional Público, México, Porrúa.
- Seara Vázquez, Modesto, (coord.), 1996, Las Naciones Unidas a los cincuenta años, México, Fondo de Cultura Económica.
- Segura Serrano, Antonio, 2007, El Derecho Internacional Humanitario y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, México, Plaza y Valdés.
- Sheehan, Michael, 2008, "The changing character of war", The Globalization of World Politics, J. Baylis, S. Smith y P. Owens (coord), Spain, Oxford.
- Thakur, Ramesh, 2006, The United Nations, peace and security, United Kingdom, Cambridge University Press.

- Valdés Ugalde, José Luis y Jéssica Cascante, 2007, El multilateralismo, la reforma de la ONU y los desafíos del siglo XXI, México, Centro de Investigaciones sobre América del Norte-Universidad Nacional Autónoma de México.
- Virally, Michel, 1998, El devenir del derecho internacional: ensayos escritos al correr de los años, México, Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, Thomas G., 2007a, "La responsabilidad de proteger en una era unipolar", La protección internacional de los derechos humanos: un reto en el siglo XXI, A. Covarrubias y D. Ortega Nieto (coord), México, El Colegio de México.
- Weiss, Thomas G., David P. Forsythe, Roger A. Coate y Kelly-Kate Pease, 2007, The United Nations and Changing World Politics, 5th ed, Cambridge, Westview Press.
- Wendt, Alexander, 1992, "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics", en Santa Cruz Arturo, 2009, El constructivismo en las relaciones internacionales, México, Centro de Investigación y Docencia Económica.
- Wendt, Alexander, 1997, "Identity and structural change in International politics", The return of the culture and identity in IR theory, Lapid Yosef (coord), Boulder, Lynne Rienner Publishers.