
CAPÍTULO I

Las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas

Debido a que para el buen desarrollo de este trabajo de investigación es de suma importancia comprender qué son, cómo funcionan y qué fines persiguen las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) llevadas a cabo por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el presente capítulo tiene como objetivo dar un panorama general de lo que son las OMPs para lo cual proporcionaré una definición de las mismas, examinaré los fundamentos legales en que se sustentan, los criterios necesarios para que sean establecidas, los diferentes tipos de mandato que pueden recibir, así como su evolución a través del tiempo y las reformas que han sido propuestas con el fin de mejorarlas y eficientarlas.

1.1 La ONU: fines y medios

El 26 de junio de 1945, pocos días después del fin de la guerra en Europa, se celebró en San Francisco una conferencia que tendría como resultado la firma de la Carta de las Naciones Unidas con la subsiguiente creación de la Organización de las Naciones Unidas. En ese entonces, las voces optimistas del mundo aseguraban que se había creado una maquinaria que haría que la paz futura no fuera solamente posible sino segura.¹

En su Capítulo I Artículo 1, la Carta de las Naciones Unidas establece que los propósitos de dicha Organización son: (1) mantener la paz y la seguridad internacionales; (2) fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos; (3) realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter

¹ Frederic Pearson y Martin Rochester. *Relaciones Internacionales: situación global en el siglo XXI* (Colombia: McGraw-Hill Interamericana, S.A. 2000), 344.

económico, social, cultural o humanitario y (4) servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar dichos propósitos comunes.²

Concretamente el propósito por el cual fue creada la ONU es preservar la paz mundial y salvaguardar a la humanidad del flagelo de la guerra; sin embargo, los redactores de la Carta no lograron brindarle a la Organización los atributos necesarios para que lograra cabalmente su cometido. Lo anterior se pudo comprobar en los años subsiguientes cuando se hizo evidente que la buena voluntad y los anhelos de paz no eran suficientes para frenar los conflictos internacionales, razón por la cual “la ONU dispuso crear mecanismos para mitigarlos y desescalarlos, especialmente cuando estos se hubiesen producido”³. El mecanismo principal que se creó son las llamadas Operaciones de Mantenimiento de la paz.

1.2 Mantenimiento de Paz

El término mantenimiento de la paz (*peacekeeping* en inglés) es un concepto sumamente difícil de definir, ya que como menciona Larry Fabian, investigador de *The Brookings Institution*, prácticamente cualquier política, comportamiento o actitud que pretenda mantener lo que para cierta persona, Estado o institución significa paz, es etiquetada como *peacekeeping*.⁴

Pese a la certeza de su aseveración, el mismo Larry Fabian se aventura a dar una definición de lo que es el mantenimiento de la paz en relación a las actividades que realiza la ONU: “*UN political-military control of local conflict by politically impartial, essentially noncoercive methods.*”⁵ Para comprender esta definición es necesario analizarla

² Carta de las Naciones Unidas, capítulo I artículo 1. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

³ María Cristina Rosas. *Las Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* (México: UNAM, 2005), 40.

⁴ Larry Fabian. *Soldiers without Enemies: Preparing the United Nations for Peacekeeping* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1971), 15.

⁵ Larry Fabian. 1971.16.

cuidadosamente en todas sus partes, para lo cual Larry Fabian proporciona el concepto de “control de un conflicto local” dado por el Massachusetts Institute of Technology:

By “control” we mean the prevention, moderation, or termination of organized violence at the intranational level. By “local” we mean the small interstate wars, the bitter civil wars, the proxy conflicts behind which the superpowers hide, and the insurgences and guerrilla warfare in the backwaters of the developing world –in short the wars that do get fought in this era rather than the big one most planned for and feared, but mercifully not fought... What we mean by “conflict” is a dispute that is being or is likely to be dealt with by predominantly military means.⁶

La definición de OMPs proporcionada por Larry Fabian muestra principalmente la forma en que funcionan hoy en día las OMPs ya que en los últimos años -particularmente desde el fin de la Guerra Fría- los conflictos que las OMPs han tenido que contener son de carácter intra-nacional más que internacional. Sin embargo, es menester recordar que las OMPs se encuentran en un proceso de constante evolución por lo que el concepto de OMPs también ha tenido que sufrir transformaciones para adaptarse a las diferentes situaciones de conflicto que se han presentado a través de los años.

Actualmente, las OMPs están integradas por fuerzas internacionales bajo el mando de la ONU y contribuyen a apoyar la vigilancia y resolver conflictos entre países hostiles y/o entre comunidades hostiles dentro de un mismo país.

El mantenimiento de la paz es una forma de ayudar a los países asolados por los conflictos a crear condiciones favorables para la paz sostenible. Los integrantes de las fuerzas de mantenimiento de la paz -soldados y oficiales de policía civil y personal civil procedentes de muchos países- supervisan y observan los procesos de paz que surgen con posterioridad a las situaciones de conflicto y prestan asistencia a los excombatientes en la aplicación de los acuerdos de paz que se han firmado. Esa asistencia se presenta de diversas formas incluidas las medidas de fomento de la confianza, las disposiciones para compartir el poder, el apoyo electoral, el fortalecimiento del imperio de la ley y el desarrollo económico y social.⁷

⁶ Lincoln P. Blomfield & Amelia C. Leiss. *The Control of Local Conflict: A Design Study on Arms Control and Limited War in the Developing Areas. Summary Report, prepared for the U.S. Arms Control and Disarmament Agency* (Center for International Studies, Massachusetts Institute of Technology, 1967), Vol.2, p12. Citado en Larry, Fabian. 1971. 16.

⁷ Operaciones de Mantenimiento de la paz: enfrentando nuevos retos. Pregunta 1. (Octubre 2004 [citada el 20 de septiembre de 2005]) <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/faq/q1.htm>

Asimismo, se observa que las OMPs llevadas a cabo por la ONU se basan en enviar fuerzas con el propósito de brindar seguridad a las partes en conflicto para que éstas procuren arreglar pacíficamente sus controversias por lo que en principio no son enviadas para combatir ni para equilibrar la balanza a favor de alguna de las partes del conflicto. Es por ello que los efectivos de Naciones Unidas que participan en una OMP precisan de mayores habilidades diplomáticas que de combate; las tropas de Naciones Unidas no pelean fuego con fuego sino que se limitan a observar la situación imperante sobre el terreno e informar de forma imparcial sobre el desarrollo de los acuerdos de paz. “*UN peacekeepers employ measures short of armed force to damp down local violence, to reduce risks of escalation and outside military intervention, and to ensure an atmosphere as conducive as possible to constructive negotiations.*”⁸

Desde 1948 se han llevado a cabo sesenta operaciones de mantenimiento de paz, diecisiete de las cuales están activas al día de hoy⁹. Sin embargo es de recalcar que fue a partir del fin de la Guerra Fría cuando se observó un notable incremento en el número de operaciones de mantenimiento de paz establecidas por la ONU “en los cinco años posteriores a la terminación de la guerra fría se organizaron más misiones de preservación de la paz que las que se realizaron durante los 45 años anteriores de la ONU.”¹⁰ Además, estas nuevas operaciones tenían mandatos mucho más ambiciosos y complejos por lo que dichas operaciones comenzaron a incluir más elementos no militares en el cumplimiento de sus mandatos.

De igual forma, es importante tener en cuenta que las OMPs son un fenómeno que no está claramente estipulado dentro de la Carta de las Naciones Unidas, debido a lo cual

⁸ Larry Fabian. 1971.3.

⁹ Datos hasta abril de 2005. para información más detallada ver Anexo 1.

¹⁰ Frederic Pearson y Martin Rochester. 2000. 356.

carecen de un fundamento legal adecuado; en realidad las OMPs surgieron como el método más empleado por las Naciones Unidas para alcanzar su cometido de mantener la paz y seguridad internacionales por lo que los lineamientos para que sean establecidas se han ido desarrollando con el tiempo, aprendiendo paulatinamente de los aciertos y los fracasos de cada mandato. “*Despite the sharp political controversy, peacekeeping has become the most important aspect of UN action in the field of international security.*”¹¹ Por lo general para justificar el empleo de las Operaciones de Mantenimiento de Paz se han utilizado los Artículos VI (arreglo pacífico de controversias) y VII (acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión), ó como a menudo se le denomina el Artículo VI y medio. “*Over the past five decades, the Security Council has developed peace operations, an ad hoc response to conflict not addressed in the Charter. In practice, the Security Council has invoked both Chapter VI and Chapter VII.*”¹²

En el año 2000, para resolver las inconsistencias causadas por la falta de un fundamento legal apropiado, el Secretario General de Naciones Unidas, Kofi Annan, llamó a una comisión que se encargó de analizar el accionar de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y a proponer las reformas necesarias a fin de que éstas tuvieran éxito en sus mandatos. Como resultado se obtuvo, en agosto del año 2000, el Reporte Brahimi que contenía 57 recomendaciones explícitas y más de 100 recomendaciones no-explícitas sobre cómo manejar las OMPs a fin de que éstas fueran exitosas. Gracias a dicho documento establecieron formalmente los criterios esenciales para el establecimiento de una OMP contenidos principalmente en el *Handbook on United Nations Multidimensional*

¹¹ Arthur Cox. *Prospects for Peacekeeping* (Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1967), vii.

¹² Bruce Pirnie & William Simons. *Soldiers for Peace: an operational typology* (California: RAND's National Defense Research Institute, 1996), xi.

Peacekeeping Operations, creado en 2003 por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.

1.3 Criterios necesarios para establecer una Operación de Mantenimiento de la Paz

De acuerdo al *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations*, las OMPs son establecidas por mandato del Consejo de Seguridad debido a que éste es el órgano que de acuerdo a la Carta de Naciones Unidas tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales.¹³ El mandato designado por el Consejo de Seguridad contiene una descripción básica de las tareas a realizar por los miembros de la misión las cuales suelen variar dependiendo de la situación imperante en cada caso; además, el mandato debe ser aprobado por nueve de los quince miembros del Consejo, incluyendo el de los cinco miembros permanentes -China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia- y el presupuesto debe ser analizado y designado por la Asamblea General.

Asimismo, debe recordarse que el establecimiento de una OMP por parte del Consejo de Seguridad puede darse a solicitud de un Estado, un grupo de Estados, a propuesta del Secretario General o incluso por decisión propia del Consejo de Seguridad. Los requisitos básicos para que una OMP se lleve a cabo son: (1) la propuesta debe contar con el explícito **consentimiento** del país o países interesados; (2) debe ser ampliamente **respaldada** por la comunidad internacional -tiene que contar como mínimo con nueve votos afirmativos de los miembros del Consejo de Seguridad y ningún voto negativo de los cinco miembros permanentes-; y (3) que algún o algunos Estados estén dispuestos a

¹³ *Carta de las Naciones Unidas*, capítulo V, artículo 24, 1. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

contribuir con tropas, fondos y equipos necesarios.¹⁴ Por su parte, el *National Defense Research Institute* de los Estados Unidos señala que existe un criterio más que debe asegurarse antes de que una OMP sea establecida, el cual es la **imparcialidad** por parte de los miembros de la misión.

Estudiando dichos criterios, observamos que por “**consentimiento** de las partes” se entiende que las partes en conflicto están dispuestas a colaborar en el cumplimiento cabal del mandato. Aun cuando el grado de consentimiento suele variar a lo largo del mandato y dependiendo de las particularidades de cada conflicto, es importante recalcar que ninguna operación de mantenimiento de la paz puede ni debe establecerse sin el consentimiento inicial de las partes ya que para que una operación de mantenimiento de paz tenga sentido, debe haber una paz que mantener la cual sólo se logra con el compromiso de las partes.¹⁵ Asimismo, se identifica a las partes del conflicto como aquellas entidades que el Consejo de Seguridad considera como las responsables del conflicto, lo cual implica que éstas controlan un número significativo de fuerzas, pero no que tengan algún estatus en particular; de esta forma cuando se habla de “partes” del conflicto se incluye a los líderes de clanes, a los gobiernos autodeclarados, y los Estados miembros de la ONU.¹⁶

En cuanto al término “imparcialidad” propuesto por el *National Defense Research Institute*, debe entenderse que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha decidido no tomar lados, considerando que todas las partes involucradas en un conflicto son responsables del mismo. No tomar lados implica que no se etiquetará a ninguna de las

¹⁴ Centro de Información de Naciones Unidas México, Cuba y República Dominicana. http://www.cinu.org.mx/temas/paz_seguridad/pk.htm

¹⁵ Bruce Pirnie & William Simons. *Soldiers for Peace: an operational typology* (California: RAND's National Defense Research Institute, 1996), 12.

¹⁶ Bruce Pirnie & William Simons, 1996.12

partes como agresor o víctima y que por tanto no se actuará en beneficio de alguna de las partes.¹⁷

En cuanto a la disposición de los Estados de contribuir a las OMPs con tropas, es de recalcar que al menos en la teoría esto no debe representar un problema ya que al firmar la Carta de las Naciones Unidas, los Estados se comprometen explícitamente a contribuir con la ONU en su objetivo de preservar la paz.

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.¹⁸

A pesar de ello, la realidad es que no todos los países pueden o quieren hacer frente al compromiso de contribuir con tropas las OMPs que realiza la ONU. Así observamos que en realidad, la mayor carga en capital humano aportado para las operaciones de mantenimiento de la paz es aportada por los países en vías de desarrollo; esta situación no es la idónea ya que como señala el Secretario General Adjunto y Jefe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno “el aporte de personal militar y de policía civil bien equipado, bien adiestrado y disciplinado a las operaciones de mantenimiento de la paz constituye una responsabilidad colectiva de los Estados miembros”¹⁹ por lo que todos los Estados en desarrollo y en especial los desarrollados deben contribuir con personal a fin de que las operaciones de paz resulten exitosas.

¹⁷ Bruce Pirnie y William Simons. 1996. 12

¹⁸ *Carta de las Naciones Unidas*, capítulo VII, artículo 43, 1 <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

¹⁹ Operaciones de Mantenimiento de la Paz: enfrentando nuevos retos. Pregunta 8. (Octubre 2004 [citada el 2 de Diciembre de 2004]) <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/faq/q8.htm>

Cuadro 1.1

Los 17 países que más tropas y personal civil aportan a las OMPs de la ONU
(a enero de 2005)

País	Policía civil	Observadores Militares	Tropas	Total
Argentina	135	5	866	1 006
Bangladesh	108	77	7 757	7 942
Brasil	10	8	1 349	1 367
China	194	56	788	1 038
Etiopía	-	22	3 406	3 428
Ghana	107	65	3 163	3 335
India	343	55	4 756	5 154
Jordania	832	65	2 032	2 929
Kenya	48	64	1 563	1 675
Marruecos	4	2	1 698	1 704
Nepal	440	45	2 968	3 453
Nigeria	226	81	2 577	2 884
Pakistán	482	76	7 625	8 183
Senegal	151	25	1 399	1 575
Sudáfrica	-	11	2 306	2 317
Ucrania	225	35	944	1 204
Uruguay	22	57	2 418	2 497
Total de estos Países	3 327	749	47 615	51 691
Porcentaje que representan respecto a las demás naciones que contribuyen con personal civil y militar a las OMPs	49 por ciento	35 por ciento	84 por ciento	79 por ciento
Total de aportaciones de los países del mundo	6765	2088	56197	65050

Fuente: Rosas, María Cristina. *Las Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* (México: UNAM, 2005), 49

Al igual que con las tropas, la disposición de los Estados a contribuir financieramente a las OMPs no siempre es positiva aún cuando “todos los Estados Miembros tienen la obligación legal de pagar la parte que les corresponde del costo de las actividades de mantenimiento de la paz en el marco de una fórmula que ellos mismos

establecieron;”²⁰ debido a esto, uno de los principales problemas que enfrentan las OMPs para su buen funcionamiento y el éxito de sus misiones es la falta de fondos suficientes para cumplir sus mandatos, ya que con frecuencia los países se encuentran en moratoria de sus pagos a la Organización. “A pesar de esta obligación, en junio de 2004, los Estados Miembros adeudaban aproximadamente 1.200 millones de dólares en concepto de operaciones de mantenimiento de la paz realizadas y en curso.”²¹

Esta moratoria de pago hace que sea muy difícil para las Naciones Unidas solventar el costo de las OMPs el cual, aunque ha variado a través del tiempo, es ciertamente elevado; por ejemplo, para 1993, los costos de las OMPs alcanzaron históricamente su punto más alto al situarse en 3.600 millones de dólares; posteriormente, esta cifra descendió paulatinamente ubicándose para 1997 en los 1.300 millones de dólares; actualmente, se observa que el presupuesto aprobado para las operaciones de mantenimiento de la paz en el periodo de 2004-2005 fue de 2.800 millones de dólares.

Sin embargo, es de recalcar que la ONU cuenta con un elemento legal que de ser estrictamente utilizado, podría menguar el problema que representa la falta de fondos para las OMPs. Este elemento es el Artículo 19 de la Carta de Naciones Unidas el cual establece que:

El miembro de las Naciones Unidas que esté en mora en el pago de sus cuotas financieras para los gastos de la Organización no tendrá voto en la Asamblea General cuando la suma adeudada sea igual o superior al total de las cuotas adeudadas por los dos años anteriores completos.²²

Ciertamente, la aplicación de este artículo por sí sólo no resuelve la reticencia de algunos Estados a contribuir financieramente a las OMPs; sin embargo, la ONU podría

²⁰ Operaciones de Mantenimiento de la Paz: enfrentando nuevos retos. Pregunta 6. (Octubre 2004 [citada el 20 de septiembre de 2005]) <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/faq/q6.htm>

²¹ Operaciones de Mantenimiento de la Paz: enfrentando nuevos retos. Pregunta 6. (Octubre 2004 [citada el 20 de septiembre de 2005]) <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/faq/q6.htm>

²² *Carta de las Naciones Unidas*, capítulo IV, artículo 19. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

apoyarse mucho más en él –a través de su estricta aplicación- para al menos incentivar a los Estados a cubrir sus cuotas ya que el compromiso y la disposición de los Estados a contribuir financiera y logísticamente son vitales para que los mandatos encomendados a las OMPs puedan ser cumplidos cabalmente.

1.4 Evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Cuadro 1.2
Evolución de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

	Tradicionales	Multidimensionales
Conflictos preponderantes	Interestatales, inter-alianzas	Intra-estatales, internas
Orígenes	Rivalidad entre bloques de poder; ideologías	Animosidad étnica, tribal, religiosa; secesionismo
Principales teatros de operación	Ataque armado/invasión	Guerra Civil, violaciones de derechos humanos (incluyendo genocidio, tortura); terrorismo
Metas	Seguridad nacional/internacional; administración de conflictos: cese al fuego, acuerdos para el retiro de tropas	Seguridad humana; solución de conflictos; acuerdos de paz amplios (multidimensionales) prevención de conflictos
Medios	Disuasión, negociación, interposición	Cooperación, mediación, la ayuda para la transición al término de un conflicto (desarme, organización de elecciones, asistencia económica, construcción de la paz) el brindar seguridad para la ayuda humanitaria, imposición de la paz.
Ubicación de las OMPs	Fronteras estatales	A lo largo de una nación o región
Cascos Azules	Soldados	Soldados, policía civil, monitores civiles (elecciones derechos humanos)

Fuente: Walter Dorn "Operaciones de Paz: Una Orgullosa Tradición Canadiense" en *Las Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* editora. María Cristina Rosas (México: UNAM, 2005) 132.

Desde 1948 la ONU han utilizado a las OMPs como un importante mecanismo para cumplir su objetivo de preservar la paz y la seguridad internacionales, de entonces a la fecha, las OMPs han evolucionado debido a la necesidad de adaptarse a las particularidades de cada conflicto. A grandes rasgos se pueden distinguir dos generaciones de OMPs: la primera generación corresponde a las llamadas operaciones clásicas o tradicionales que comprende los años entre 1948 y 1988; la segunda generación corresponde a las operaciones modernas o multidimensionales que comienzan en 1988 y continúan hasta el presente.

1.4.1 Operaciones Tradicionales

Las OMPs clásicas o tradicionales tienen como finalidad el ayudar a implementar los acuerdos a los que llegaron las partes en conflicto. Los motivos por los cuales estas operaciones deben llevarse a cabo son diversos, pero los más comunes son: (1) que las partes en conflicto estén tan enfrentadas que necesiten de un intermediario para poder cumplir con los acuerdos; (2) que cada una de las partes esté renuente a cumplir su parte del acuerdo a menos que exista la certeza de que su contraparte esté cumpliendo también con lo acordado; y (3) que aun cuando las partes se encuentren dispuestas a cumplir con su parte de los acuerdos se sientan temerosas de que al hacerlo sus contrapartes tomen ventaja de esa situación.

Asimismo es posible identificar cinco características propias de las OMPs clásicas que las diferencian radicalmente de las modernas, estas características son: (1) las OMPs clásicas sólo eran enviadas una vez que los combates hubieran terminado por lo que su despliegue constituía sólo una medida de confianza al finalizar las hostilidades; (2) la mayor parte de los conflictos que debieron contener eran entre Estados como India y Pakistán o Israel y Egipto; (3) las OMPs tradicionales eran desarrolladas por una sola

entidad internacional, es decir la ONU; (4) las OMPs eran una labor exclusiva de los ejércitos; y (5) las OMPs eran conducidas siempre lejos de la atención de los medios de comunicación. De igual forma es posible identificar dos actividades propias de las OMPs clásicas o tradicionales, estas son: Observación e Interposición

1.4.1.1 Observación. *“Observation is the most frequently undertaken, least intrusive, and least expensive peace operation”*²³ En este tipo de operación, la fuerza de paz debe monitorear el cumplimiento y el desarrollo de los acuerdos o las resoluciones establecidas por el Consejo de Seguridad. Además se encargará de reportar cualquier tipo de violación a los mismos acuerdos y frecuentemente servirá como mediador entre las partes.

Existen dos subtipos de observación, el primero está enfocado a ayudar a implementar los acuerdos entre las partes, en este no se implica que el Consejo de Seguridad responda de manera alguna si ocurriese alguna violación a los acuerdos; el segundo subtipo está enfocado a disuadir, en este sí existe un compromiso implícito, por parte del Consejo de Seguridad, de actuar en el caso de alguna violación a los acuerdos.

1.4.1.2 Interposición. En este tipo de operación, se espera que la fuerza de paz tome el control de una zona en medio de las partes en conflicto. El control implica que la fuerza de paz detectará las violaciones y detendrá a los responsables, sin embargo, no implica que la fuerza de paz deba luchar por defender una zona contra un ataque de amplio alcance.

Las tropas en las OMPs den un despliegue de interposición, al menos en teoría, proporcionaba un amortiguador entre los rivales reduciendo así la probabilidad de fricciones locales que pudieran escalar en una confrontación generalizada. La teoría de este periodo *clásico* era que las fuerzas internacionales estabilizarían las fronteras y darían así tiempo a los políticos y los diplomáticos de las naciones para diseñar una paz duradera.²⁴

²³ Bruce Pirnie & William Simons, 1996, 19.

²⁴ Kenneth Eyre, “Operaciones de Paz Contemporáneas: La Experiencia Canadiense” en *Las Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* ed. María Cristina Rosas (México: UNAM, 2005) 102.

Al igual que en la Observación, existen dos subtipos de Interposición; en el primero, la fuerza de paz está enfocada a ayudar a implementar los acuerdos entre las partes lo cual no implica que el Consejo de Seguridad deba responder de manera alguna si ocurriese alguna violación a los acuerdos. En el segundo subtipo, está enfocado a disuadir a las partes para que eviten violar los acuerdos a los que se llegaron; en este subtipo sí existe un compromiso de actuar en el caso de que alguna de las partes viole los acuerdos; en teoría, la presencia de una fuerza armada que se interponga y pueda responder a una violación de los acuerdos logrará disuadir a las partes en conflicto para que éstas realmente cumplan con el compromiso de respetar los acuerdos.

1.4.2 Operaciones multidimensionales

Al término de la Segunda Guerra Mundial, las OMPs desplegadas por la ONU tenían como único objetivo el mantener la paz entre los Estados al término de un conflicto. Como se puede notar, las OMPs tradicionales eran relativamente fáciles de desarrollar y el entrenamiento requerido para participar en ellas no era demasiado especializado por lo que cualquier ejército que se jactara de serlo podría llevar a cabo su mandato con altas probabilidades de éxito. “El sentido común apelaba a que cualquier unidad adecuadamente entrenada para operaciones de combate podría llevar a cabo OMPs sin ninguna preparación adicional.”²⁵

Sin embargo, a partir de 1989, las OMPs se volvieron más complejas y sofisticadas ya que se hizo evidente que los retos a los que se debe enfrentar las Naciones Unidas en la esfera de la seguridad internacional van más allá de sólo procurar la ausencia de conflictos entre los Estados ya que como el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas reconoció en 1992:

²⁵ Kenneth Eyre, 2005, 101.

La ausencia de guerra y de conflictos militares entre los Estados no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacionales. Las causas no militares de inestabilidad en las esferas económica, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad.²⁶

Esta fue una de las principales razones por las cuales las OMPs tradicionales evolucionaron en operaciones de paz multidimensionales; en su evolución, las OMPs se modificaron sustancialmente especialmente en cuanto a la complejidad de sus mandatos. Debido a dicha evolución, las OMPs adquirieron nuevas características, como por ejemplo: (1) las OMPs modernas además de mantener la paz al término de un conflicto, realizan diversas actividades tales como la ayuda para la transición al término de un conflicto, el brindar seguridad para la ayuda humanitaria y en algunas ocasiones incluso la imposición de la paz; (2) los conflictos que las OMPs modernas deben contener son de carácter intranacional más que internacional; (3) las OMPs modernas son interdisciplinarias por lo que el ejército ya no es el único actor y se requiere la participación de trabajadores humanitarios, defensores de los derechos humanos y especialistas en elecciones y democratización; (4) en las OMPs modernas participan otros organismos internacionales además de la ONU es decir, “hoy una típica misión tendría representantes tanto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos”²⁷ y (5) gracias a los avances tecnológicos, las OMPs modernas se encuentran bajo un constante escrutinio por parte de los medios de comunicación quienes hoy en día vigilan mucho más de cerca forma y la eficacia con que realizan sus mandatos.

²⁶ Declaración del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992, Doc. A/23.500,p3. citado en Anna Badia Marti, *El arreglo pacífico de controversias en la Organización de las Naciones Unidas* (Barcelona: José Maria Bosh Editor S.A., 1994), 68.

²⁷ Kenneth Eyre, 2005, 106.

Como mencioné con anterioridad, la complejidad de las OMPs modernas es superior a la realizada por las OMPs tradicionales debido principalmente a que las primeras incluyen actividades que en sí mismas implican un alto grado de complejidad; entre las actividades que realizan las OMPs modernas se encuentran: la ayuda para la transición al término de un conflicto, el brindar seguridad para la ayuda humanitaria y en algunas ocasiones incluso la imposición de la paz.

1.4.2.1 Ayuda para la transición. En este tipo de operaciones, se espera que las fuerzas de la ONU ayuden a las partes a cambiar el estatus o la condición de un país. La transición requiere de un altísimo consentimiento de todas las partes ya que este tipo de operaciones es sumamente intrusivo al grado que puede requerirse que sea la propia ONU quien tome el control temporal del gobierno del país en cuestión (como en el caso de Timor Oriental).

Entre las actividades propias de una operación de transición se encuentra el desarme de la población, la realización de elecciones y la creación de nuevas formas gubernamentales. Este tipo de operación se establece en el caso de que un país transite a la independencia después de haber sido una colonia o en el caso de que el país se encuentre transitando de un estado de guerra civil a uno de paz. Un ejemplo de este tipo de Operaciones se observa en la Misión de Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) en la cual la ONU “Asumió la responsabilidad de casi todo, desde la educación a las elecciones, incluyendo del transporte, las telecomunicaciones, el sistema bancario, la policía, la salud, las aduanas, etcétera.”²⁸

1.4.2.2 Seguridad para la ayuda humanitaria. En este tipo de operaciones se espera que con la ayuda humanitaria se pueda aliviar los problemas causados por un conflicto; estas

²⁸ Walter Dorn “Operaciones de Paz: Una Orgullosa Tradición Canadiense” en *Las Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* ed. María Cristina Rosas (México: UNAM, 2005) 136.

operaciones se establecen a fin de asegurar que la ayuda humanitaria sea recibida no a fin de proveerla. Para ello, las partes involucradas deben acordar la no obstrucción a la ayuda humanitaria a fin de que ésta llegue a donde es necesaria. La seguridad para la ayuda humanitaria incluye el asegurar los centros de transporte, de comunicación, las plantas generadoras de energía, los tanques de agua potable y los alimentos; sin embargo, entre los objetivos de este tipo de misiones no se encuentra el brindar seguridad a las poblaciones receptoras de la ayuda humanitaria *“This type of operation extends only to humanitarian aid. Securing population in safe areas would exceed its bounds and would imply a transition operation.”*²⁹

1.4.2.3 La imposición de la paz. En este tipo de operaciones, se espera que las fuerzas de la ONU ejerzan coerción para con las partes recalcitrantes a fin de forzarlas a cumplir con sus acuerdos o con las resoluciones establecidas por el Consejo de Seguridad. Para llevar a cabo este tipo de operaciones, es necesario que el Consejo de Seguridad se apege a lo estipulado en el Capítulo VII Artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas en el que se le autoriza a tomar medidas coercitivas a fin de poner a fin a un conflicto que ponga en peligro la paz y seguridad internacionales. *“El Consejo podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o re establecer la paz y seguridad internacionales.”*³⁰

Este tipo de operaciones ha despertado un enorme debate debido a que algunos analistas sostienen que estas operaciones, al encontrarse en el ámbito del Capítulo VII de la Carta, ya no entran dentro de la definición de OMP; sin embargo, debe recordarse que “más de la mitad de las OMPs en vigor tienen la facultad de utilizar la fuerza al amparo del

²⁹ Bruce Pirnie & William Simons, 1996, 30.

³⁰ *Carta de las Naciones Unidas*, capítulo VII, artículo 42. <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter/>

capítulo VII, para llevar a cabo sus mandatos, sin que esto implique *per se* una medida coercitiva.”³¹ De igual forma debe notarse que existe una clara y marcada diferencia entre una OMP que pretenda imponer la paz, y una Operación que pretenda atacar a un enemigo definido. La diferencia entre ambas radica en la imparcialidad que es un requisito indispensable para desplegar cualquier OMP. “*During the peace enforcement, the Security Council precludes itself from allying with any party.*”³²

1.5 Reformas a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

En la década de los 90's, debido a experiencias negativas en Operaciones como las de Somalia, Ruanda y la ex-Yugoslavia, se hizo evidente que era necesario realizar muchas reformas a las OMPs debido a que éstas presentaban fallas que dada su naturaleza, resultaban catastróficas tanto en pérdidas humanas como para la confianza y credibilidad en la ONU.

Por ello, el Secretario General Kofi Annan emprendió, en 1999, una evaluación exhaustiva de las OMPs con la finalidad de corregir los errores del pasado y hacerlas más eficientes para enfrentar los retos futuros. El primer paso de esta evaluación consistió en reconocer la responsabilidad de la ONU en los fracasos de las misiones de Ruanda y Srebrenica ya que como menciona el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno, “*for, as long as the clouds of Rwanda and Srebrenica remained overhead, it would be difficult to get Member States to invest in rebuilding the Organizations peacekeeping foundations.*”³³

³¹ Guillermo Reyes “Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Actualidad y Perspectivas” en *Las Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* ed. María Cristina Rosas (México: UNAM, 2005) 86.

³² Bruce Pirnie & William Simons, 1996, 33.

³³ Jean-Marie Guéhenno, *On the Challenges and Achievements of Reforming UN peace Operations* (Tokio: Universidad de las Naciones Unidas, 2001) 72.

Posteriormente, debido a la variedad y complejidad de los temas con respecto a las OMPs, el Secretario General Kofi Annan solicitó, en marzo de 2000, a un panel de expertos encabezados por el ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia, Lakhdar Brahimi, que examinaran las OMPs y determinaran dónde y cuándo podían ser más eficaces y cómo podrían mejorarse. El informe realizado por el panel fue entregado en agosto de ese mismo año y dio las pautas principales para iniciar la reforma de las OMPs.

1.5.1 El Informe Brahimi.

Dicho informe –conocido como el Informe Brahimi- buscó hacer más eficientes a las OMPs a través de una serie de recomendaciones que abarcan todos los aspectos pertinentes de las OMPs; asimismo, presentó una visión clara acerca de los requisitos mínimos necesarios para que una misión de la ONU resultara fructífera. Entre los principales requisitos se encontraban la importancia de un mandato claro y concreto, el irrestricto consentimiento de las partes, el despliegue rápido de la misión y el contar con recursos suficientes para llevar a cabo la misión. Además, como señala Guillermo Reyes -Director de Seguridad Internacional en la Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE) – el informe Brahimi “evidenció la importancia de establecer un sistema de seguridad colectiva, que parta desde la prevención de conflictos hasta el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación o construcción de la paz.”³⁴

Las principales recomendaciones hechas por el informe Brahimi pueden sintetizarse en las siguientes³⁵:

³⁴ Guillermo Reyes “Las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas: Actualidad y Perspectivas” en *Las Operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México* ed. María Cristina Rosas (México: UNAM, 2005) 88.

³⁵ Estas recomendaciones fueron tomadas principalmente de: Peacekeeping Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations *Handbook on United Nations Peacekeeping Operations* (December 2003 [citado el 2 de octubre de 2005]) 6-7. [mi traducción] disponible en: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>

-
- La comunidad internacional debe asegurarse de que una OMP es una opción adecuada dada la naturaleza del conflicto que se desee contener.
 - Debe existir una paz que mantener; las partes del conflicto deben estar dispuestas a mantener el cese al fuego y a alcanzar sus objetivos a través de medios políticos y no violentos.
 - Todas las partes participantes en un conflicto deben aceptar que la ONU se involucre para dar solución al mismo; asimismo, deben acordar que el rol que tome dicha Organización sea preponderante y que las acciones que ésta lleve a cabo sean respetadas.
 - La OMP debe ser sólo parte de una estrategia más amplia para resolver el conflicto en la que se incluyan elementos políticos, económicos, de desarrollo, creación de instituciones, derechos humanos, etcétera y en la que participen otras áreas del sistema de Naciones Unidas así como otros organismos internacionales.
 - Las estrategias de resolución de conflictos deben, a su vez, tomar en cuenta las dimensiones regionales para asegurarse que la solución a un conflicto no sea causante de conflictos en los países vecinos.
 - El Consejo de Seguridad, particularmente los cinco miembros permanentes, deben acordar los objetivos de cada OMP y deben proveerlas siempre de un mandato claro.
 - El Consejo de Seguridad debe asegurarse de que el mandato sea alcanzable. Esto incluye autorizar el despliegue de un número apropiado de tropas capaces de cumplir con el mandato encomendado así como la provisión, por parte de los países miembros, de tropas bien entrenadas y equipadas.
 - La credibilidad y las capacidades de una misión para implementar su mandato, son determinadas frecuentemente al inicio de las mismas; por lo cual es trascendental que la misión sea desplegada con rapidez.

- Los Estados Miembros deben estar preparados para trabajar en conjunto y comprometerse con los esfuerzos por mantener y construir la paz en los países que se están recuperando de una guerra. La paz no se construye de la noche a la mañana, particularmente en aquellos países cuyas sociedades han vivido en conflicto constante durante varios años.
- El personal civil de Naciones Unidas, tanto en los niveles de mando como en el campo, debe realizar sus tareas con profesionalismo, competencia e integridad. Para lo cual, debe ponerse sumo cuidado al seleccionar al personal de la misión a fin de que éste sea el más calificado.

1.5.2 Resultados del Informe Brahimi³⁶.

Como resultado del informe, la ONU adoptó una serie de medidas para mejorar las OMPs; entre estas medidas, se autorizó al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO por sus siglas en inglés) a aumentar su personal en la Sede en apoyo de las misiones sobre el terreno. Asimismo, el Departamento fortaleció las oficinas de los asesores militares y de policía y creó una Dependencia de Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz; dicha dependencia serviría para analizar la experiencia adquirida y asesorar a las misiones en cuestiones de género, la conducta del personal de mantenimiento de la paz, la planificación de los programas de desarme, desmovilización y reintegración, el imperio de la ley y otros asuntos.

Por otro lado, se estableció un mecanismo de financiamiento anterior al establecimiento del mandato para garantizar un presupuesto para el inicio de cada nueva misión; además, la base logística del DPKO en Brindisi (Italia) recibió fondos para adquirir

³⁶ Para ver el Informe Brahimi en su totalidad, referirse a: A/55/305 - S/2000/809 disponible en: http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/

existencias para el despliegue estratégico y se fortaleció el adiestramiento permanente para aumentar la capacidad de respuesta rápida de las OMPs.

De igual forma, el DPKO reorganizó el sistema relativo a las fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, una enumeración de los recursos concretos de los Estados Miembros, que incluía el personal militar y civil especializado, el material y el equipo disponible para las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; gracias a esto, el nuevo sistema relativo a las fuerzas de reserva dispone que, para el establecimiento de una nueva operación, las fuerzas deben poder facilitarse en un período de 30 a 90 días: “*The General Assembly has endorsed a requirement to be able to establish a traditional peacekeeping mission within 30 days and a complex mission with 90 days of the authorization of a Security Council mandate.*”³⁷ De igual manera, es de destacarse que también se ha avanzado en la labor relacionada con el establecimiento de mandatos claros y realistas por parte de los miembros del Consejo de Seguridad quienes han aceptado su responsabilidad en el mantenimiento de la paz internacional.

Finalmente, como menciona Jean-Marie Guéhenno, el Informe Brahimi destaca como el punto principal del inicio de las reformas al sistema de las OMPs al demostrar que:

Peacekeeping cannot be risk free, but those risks can be better managed if we put in place and strengthen all the necessary building blocks and pursue the deployment of peacekeeping operations in a more judicious and deliberate manner. There are places where peacekeepers should not and must not go, if they are to avert failure. But if and when they do go, they must be given the tools required to complete the mission successfully. The first and most fundamental steps towards preparing for the future are to acknowledge that the need for peacekeeping operations will remain for a long time; that these operations need to be conducted by the United Nations, if at all possible; and that, if given the appropriate means and political support, the UN is both willing and able to succeed in bringing peace to war-torn societies.³⁸

³⁷ Peacekeeping Best Practices Unit, Department of Peacekeeping Operations *Handbook on United Nations Peacekeeping Operations* (December 2003 [citado el 2 de Octubre de 2005]) 66 disponible en: <http://pbpu.unlb.org/pbpu/library/Handbook%20on%20UN%20PKOs.pdf>

³⁸ Jean-Marie Guéhenno (Tokio: Universidad de las Naciones Unidas, 2001) 79-80.