



LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ EN EL MARCO DE LAS NACIONES UNIDAS Y DE LOS ORGANISMOS REGIONALES: SITUACIÓN, TENDENCIAS Y POTENCIAL FUTURO DE COLABORACIÓN

Javier Sánchez Cano

Materials de Paz y Derechos Humanos, 5

BIBLIOTECA DE CATALUNYA - DADES CIP

Sánchez Cano, Javier

Las Operaciones de mantenimiento y construcción de la paz en el marco de las Naciones Unidas y de los organismos regionales : situación, tendencias y potencial futuro de colaboración. – (Materiales de paz y derechos humanos ; 5) Bibliografía
I. Catalunya. Oficina de Promoció de la Pau i dels Drets Humans II. Títol III. Col·lecció: Materials de pau i drets humans ; 5
1. Naciones Unidas 2. Manteniment de la pau 3. Manteniment de la pau català 341.123

Materiales de Paz i Derechos Humanos, 5

Barcelona, marzo de 2009

© Autor: Javier Sánchez Cano

© Edición: Generalitat de Catalunya

Departamento de Interior, Relaciones Institucionales y Participación

Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos

Av. Diagonal 409, 08008 Barcelona

Tel: 935526000

oficinapauddhh@gencat.cat

www.gencat.cat/dirip

Coordinación de Materiales de Paz y Derechos Humanos: Eulàlia Mesalles

Maquetación e impresión: El Tinter, SAL (empresa certificada ISO 9001, ISO 14001 y EMAS)

Impreso en papel ecológico y 100% reciclado



Depósito legal: B-12306-09



Esta obra está sujeta a licencia Creative Commons de Reconocimiento – No comercial – Sin obra derivada 2.5. España

Consúltese la licencia en http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/es/deed.es_CL

Se puede copiar, distribuir, comunicar públicamente, traducir y modificar esta obra siempre y cuando no se realice un uso comercial y se reconozca su autoría con la cita siguiente:

SÁNCHEZ CANO, JAVIER. *Las operaciones de mantenimiento y construcción de la paz en el marco de las Naciones Unidas y de los organismos regionales: situación, tendencias y potencial futuro de colaboración*. Barcelona: Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos, Generalitat de Catalunya, 2009. (Materiales de Paz y Derechos Humanos, 5)

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos.

Este material se redactó en 2006.

La Oficina de Promoción de la Paz y de los Derechos Humanos es la estructura de la Generalitat de Catalunya que tiene como principal misión desarrollar políticas públicas de fomento de la paz y de promoción de los derechos humanos.

La colección “Materiales de Paz y Derechos Humanos” recopila documentos de trabajo con el objetivo de proporcionar una visión nueva y original de ambos ámbitos, a través de la edición de investigaciones elaboradas por centros especializados y personas expertas.

En el marco de las actividades impulsadas por el Programa para la Creación del Instituto Catalán Internacional por la Paz (ICIP), la comisión de personas expertas que asesoró al consejero de Interior, Relaciones Institucionales y Participación en el proceso de creación del ICIP propuso encargar una serie de estudios complementarios. La Oficina ha decidido incluirlos en la colección “Materiales de Paz y Derechos Humanos” con el fin de reconocer su valía y utilidad y para agradecer que la creación del ICIP haya generado estos conocimientos y complicidades.

 Generalitat de Catalunya
Departament d'Interior,
Relacions Institucionals i Participació
**Oficina de Promoció de la Pau
i dels Drets Humans**

SUMARIO

INTRODUCCIÓN	7
1. EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN LAS NACIONES UNIDAS: ORÍGENES, BASES LEGALES Y TRAYECTORIA	8
1.1. Evolución de las operaciones (1945-1988)	8
1.2. La creación de la noción de mantenimiento de la paz	9
1.3. Fin de la Guerra fría: crecimiento y multidimensionalidad (1989-1995)	9
1.4. La crisis en los principios del mantenimiento de la paz	12
2. REVISIÓN Y ESTABILIZACIÓN: 1995-2006	14
2.1. Reflexiones y documentos	14
2.2. Desarrollo doctrinal y lecciones aprendidas	16
2.3. Evolución de las operaciones (1996-2006)	17
3. EL FUTURO DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: DEBATES, TENDENCIAS Y ESPACIOS DE COLABORACIÓN	21
3.1. La cooperación con las organizaciones regionales	21
3.2. El reto de la integración	24
3.3. Las misiones de paz y la evolución de las amenazas a la seguridad internacional	26
3.4. Perspectivas para la participación catalana en el sistema de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas	28
ANEXO 1: DISTRIBUCIÓN Y EFECTIVOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ	31
ANEXO 2: MISIONES POLÍTICAS Y DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ	36
BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES EN INTERNET	39

INTRODUCCIÓN

Este estudio complementario trata de responder a la solicitud del Programa para el Instituto Internacional por la Paz de disponer de una ficha, descriptiva y actualizada, que ofrezca una panorámica actualizada de la evolución operativa y conceptual de las misiones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (NU). Al mismo tiempo reflexiona sobre los posibles espacios de contacto y colaboración que podemos identificar dentro de la óptica catalana.

Ésta era la solicitud y ésta ha sido también la estructura elegida para presentar los contenidos de este estudio. Así pues, en el primer capítulo, de antecedentes y evolución hasta 1995, se presenta el marco conceptual imprescindible para situar la labor de mantenimiento de la paz dentro del sistema global de acción de las NU y se repasa rápidamente la evolución de dicha tarea en sus primeros 50 años de existencia.

El segundo capítulo se centra en los últimos acontecimientos y en la situación actual, y trata de presentar, de forma más estática, cómo funciona en nuestros días la actividad de mantenimiento de la paz de las NU, incluyendo las últimas cifras, la doctrina utilizada, etc.

Finalmente, en el último capítulo se identifican algunas líneas de tendencia y debate. Por una parte, las dos grandes cuestiones de la cooperación con los organismos regionales y la integración en una sola misión de actores y funciones diferentes; por otra parte, otros dos espacios construidos: el de la agenda global de la seguridad y el lugar que en ella ocupa el mantenimiento de la paz, y el de las perspectivas para la implicación catalana en esta actividad.

1. EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN LAS NACIONES UNIDAS: ORÍGENES, BASES LEGALES Y TRAYECTORIA

Hace sólo dos décadas, los cascos azules se consideraban un recurso que había que utilizar en situaciones muy delimitadas: una fuerza pequeña, con poco «músculo», neutral y orientada, sobre todo, a garantizar un alto el fuego ya pactado por las partes sobre el terreno. Hoy en día, las modernas y ambiciosas misiones multidimensionales, extensas en el tiempo y de gran envergadura, constituyen un recurso fundamental y también un expediente ordenador de una estrategia de las NU que va más allá del mantenimiento de la paz y aborda las diferentes fases que pueden llevar al conflicto, y que servirán para prevenirlo en el futuro: de la acción preventiva al desarrollo económico e institucional. Entre estos dos momentos observamos una lenta evolución—hasta 1989—, periodo en el que se establecieron con calma y consenso las prácticas y los principios del mantenimiento de la paz. Entre 1989 y 1995 vivimos una eclosión de esta actividad, que culminó con una crisis ocasionada por la fragilidad (legal, operativa y de autonomía) del instrumento—como veremos— ante la enorme ambición y presión a las que se vio sometido.

1.1 Evolución de las operaciones, 1945-1988

Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) no aparecen como instrumento específico en ningún artículo de la Carta de las Naciones Unidas. Precisamente por carecer de una base jurídica sólida, y por su funcionamiento fundamentado en la práctica, durante muchos años, las OMP no han admitido una definición estática. Las teorías que se refieren a ellas, especialmente en aquellos años iniciales, se construyeron *a posteriori* con el fin de incluir acciones muy diferentes—como las de Palestina, desde 1948; India y Pakistán, desde 1949, y el Sinaí, entre 1956 y 1967— iniciadas cuando el término *peacekeeping* no se había hecho todavía un lugar en la jerga internacional.

Las primeras OMP eran misiones de observación enviadas por el Consejo de Seguridad. La primera operación con un mandato que iba más allá de la obtención de información e incluía la interposición de fuerzas armadas fue la FENU I, la I Fuerza de Emergencia de las NU—desplegada por la Asamblea General durante la crisis de Suez (1956) para garantizar el alto el fuego y el regreso de las tropas a la línea de armisticio.

Precisamente, la FENU I representó también la primera iniciativa conjunta de la Asamblea General y la Secretaría para solventar una situación difícil, con un Consejo de Seguridad con voluntad de actuar pero que no encontraba en su seno la unanimidad necesaria para determinar la modalidad de la acción. El impulso del secretario general Dag Hammarskjöld es uno de los principales factores que explican el desarrollo y la aceptación de esta nueva técnica: las OMP se constituirían a partir de entonces a iniciativa del Consejo o la Asamblea, pero siempre con el consentimiento de ambos órganos y una importante participación de la Secretaría.

Cuatro años más tarde, la operación en el Congo (ONUC) incorporaba tareas mucho más complejas, similares a las necesarias en los conflictos actuales: ayuda humanitaria, evitación de la secesión de una región (Katanga) a través del uso de la fuerza, control operativo del ejército del país e intensa actividad política y militar para el mantenimiento del orden civil. Por todo eso, no podemos decir que las tareas que emprendieron las OMP en la posguerra fría fueran del todo nuevas: la ONUC significó un ensayo, nunca repetido antes de nuestra época, de operación de gran envergadura con gran implicación de las NU y objetivos que iban desde la consecución de un alto el fuego hasta el establecimiento de un poder civil en la integridad del territorio. Sus resultados netos fueron positivos (el estado no se desintegró ni dejó también a las NU exhaustas y casi en la quiebra. Los problemas derivados de la tensión este-oeste eran de tal magnitud que el trabajo de la Organización en materia de OMP tendía a centrarse en situaciones más claras, interestatales, con mandatos mucho más limitados—observación o interposición— y el mínimo de actores no estatales y partes implicadas.

Como veremos más adelante, los imperativos de la intervención dentro de los estados en crisis fueron el factor clave que cambió las necesidades de actividades y funciones por parte de las OMP en la posguerra fría. Efectivamente, de las quince operaciones que tuvieron lugar entre 1945 y 1978, sólo

dos (Chipre, 1964, y la República Dominicana, 1965) fueron de naturaleza marcadamente intraestatal; en el resto de casos, el conflicto era entre dos o más estados o existía una fuerte implicación extranjera (como la de Bélgica en el Congo).

1.2. La creación de la noción de mantenimiento de la paz

Ya en 1966, el profesor Carrillo Salcedo¹ reflexionaba sobre los problemas que suponía para el mantenimiento de la paz el nuevo tipo de actividad de las NU: no sólo con respecto a la compleja calificación jurídica de las OMP, sino también por la «crisis constitucional» producida por el alejamiento del esquema de seguridad colectiva descrito en la Carta. El Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, establecido por la Asamblea en 1965 con el fin de consensuar una doctrina general que rigiera los criterios de decisión y las modalidades de despliegue de las OMP, nunca llegó a elaborar un texto conclusivo –aunque sigue presentando informes anuales a la Asamblea. Así pues, la propia flexibilidad existente en el centro del mantenimiento de la paz es una virtud que se convierte en defecto cuando implica indefinición en el mandato, inhibición de los estados o imprevisibilidad, inevitables cuando se trabaja sin una base legal estable y vinculante.

Sin embargo, el paso del tiempo contribuyó a establecer una cierta doctrina, unos principios que se iniciaron en la FENU I, se modificaron para responder a la crisis del Congo y regresaron a su forma original. Dichos principios rigieron con escasa variación hasta finales de la década de los ochenta. Coinciden con ellos básicamente todos los autores que habían examinado el tema, que identifican una serie de características comunes en todas las operaciones, y que coinciden con la doctrina aplicada por los teóricos y, de forma no oficial, por la Organización. Estos principios son los siguientes:

- I. Se trata de **operaciones de las NU** decididas por un órgano legislativo de la Organización, dirigidas por el secretario general, financiadas colectivamente por todos los estados miembros como «gastos de la Organización» (artículo 17 de la Carta) y desarrolladas por tropas bajo la bandera de las NU y no por fuerzas de estados a quienes el Consejo dé autorización para emprender acciones coercitivas.
- II. Las partes en conflicto, si no son ellas quienes solicitan la operación, al menos dan su **consentimiento** al respecto. Este requisito es imprescindible: como se trata de solventar controversias pacíficamente, la naturaleza no coercitiva de las medidas exige la cooperación de las partes y excluye la posibilidad de acciones en contra de su voluntad.
- III. La operación debe ser **imparcial**: por su naturaleza de medidas provisionales (tomadas sin perjuicio de las demandas de las partes) y por la contradicción que existiría en caso de que las NU impulsaran la negociación política entre las partes y al mismo tiempo tomaran partido por una de ellas.
- IV. Las **tropas** necesarias para la operación son **aportadas voluntariamente** por los estados.
- V. La operación **no debe hacer uso de la fuerza**, excepto en su propia defensa. Aunque se consideran asimismo acciones de autodefensa aquellas efectuadas contra las personas armadas que traten de evitar que las OMP lleven a cabo su mandato, la prudencia de las NU –precisamente por la necesidad de garantizar la cooperación de las partes– debe ser máxima.

1.3. Fin de la Guerra fría: crecimiento y multidimensionalidad, 1989-1995

Si en la década de los ochenta, con el fin de la distensión y el endurecimiento de las relaciones este-oeste, las NU habían desplegado muy pocas operaciones nuevas, esto cambiaría radicalmente a partir de 1989: el fin de la Guerra fría permitió esperar el retorno de las NU a su misión fundacional –el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales– ante otras agendas (básicamente, de desarrollo) que habían predominado hasta el momento en la actividad de la Organización.

1. En su texto clásico *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*. Madrid: CSIC, 1966, especialmente en las págs. 77-104.

En **volumen**, aumenta el número de operaciones iniciadas: entre 1988 y 1994 se pusieron en marcha 21 nuevas operaciones, frente a las 13 que tuvieron lugar entre 1948 y 1978 (no existieron nuevas actividades entre 1978 y 1988).

Si nos fijamos en el **presupuesto** de la Organización, apreciamos claramente que los gastos en concepto de OMP no sólo crecen en términos absolutos, sino también en relación con el presupuesto ordinario de las NU. Así pues, para el bienio 1982-83, dichos gastos eran de 439 millones de dólares (MUSD), y el presupuesto regular ascendía a 1.462 MUSD. En el bienio 1988-89, se destinaban a las OMP 847 MUSD, y el presupuesto ordinario era de 1.748 MUSD. Finalmente, la desagregación para 1994 del presupuesto bienal 1994-95 contenía gastos para las OMP de 3.795 MUSD, frente a los 1.068 MUSD del presupuesto regular. Así pues, entre 1982 y 1994, los gastos en concepto de OMP crecieron en torno a un 1.729%; igualmente, durante el mismo periodo, la relación entre gastos en concepto de OMP y el presupuesto ordinario pasó del 30% al 350%.

La Secretaría se dotó de nuevas **estructuras operativas** para tratar las nuevas operaciones: se creó un único Departamento de Asuntos Políticos, brazo político del secretario general, para coordinar las actividades del Departamento de Asuntos Humanitarios y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; este último cuenta con una sala de situación que funciona las 24 horas del día y colabora en la mejora de la comunicación con las OMP sobre el terreno. En 1992 se creó la Dependencia de Asistencia Electoral del Departamento de Asuntos Políticos, que entre enero de ese año y junio de 1994 colaboró en la celebración de 45 procesos electorales en múltiples países.

Cambió la **posición de los estados ante las OMP**: aumentó la demanda de actividades, especialmente en los ámbitos de asistencia técnica, supervisión de elecciones y capacitación de personal civil. Una vez desaparecidas las pautas de mediación y solución de conflictos propias de la Guerra fría, con predominio de las grandes potencias, las NU recibieron presiones crecientes para hacerse cargo de numerosos conflictos «calientes» de difícil solución; los estados querían defenderse de acusaciones de inacción, dado el alto nivel de atención de los medios de comunicación sobre ellos. De este modo, la Organización quedó atrapada en lo que se ha denominado *un catch-22 estratégico*: una situación en la que le era imposible ganar, ya que no podía ni inhibirse ni aspirar a resolver problemas difíciles de seguridad colectiva, en los que los estados rehusaban implicarse directamente.

La respuesta a estas presiones se encontraba, más allá del citado aumento del volumen de las operaciones, en su diversificación. El Consejo de Seguridad concedió mandatos cada vez más ambiciosos, pero sin la dotación económica ni las estructuras de mando adecuadas, y también sin una correcta apreciación de las posibles incompatibilidades entre las nuevas funciones, que iban de la diplomacia preventiva a la reconstrucción nacional, pasando por tareas de vigilancia, desarme de combatientes, etc.

Así pues, en comparación con las misiones anteriores, en las 21 nuevas misiones desarrolladas entre 1988 y 1995, esta multidimensionalidad se refleja en lo siguiente:

- Encontramos cuatro operaciones de **interposición**: UNIIMOG (Irán-Irak, 1988-91), UNIKOM (Irak-Kuwait, 1991-), UNOMUR (Uganda-Ruanda, 1993-) y UNASOG (Libia-Chad, 1994).
- Encontramos dos operaciones de **supervisión de la retirada** de tropas: UNGOMAP (retirada soviética de Afganistán, 1988-90) y UNAVEM I (retirada cubana de Angola, 1989-91).
- Encontramos quince operaciones de consecución de la **paz civil**, dos de ellas vinculadas a procesos de descolonización: GANUPT (Namibia, 1989-90) y MINURSO (Sahara Occidental, 1991-). El resto refleja el apoyo de la Organización a la solución de conflictos civiles de varios tipos: ya sea en el ámbito regional (ONUCA, Centroamérica, 1989-92, operación que combinó el control de las fronteras con procesos de paz interna) o en casos que van del conflicto «maduro» a la situación de emergencia: UNAVEM II (Angola, 1991-), ONUSAL (El Salvador, 1991-), UNAMIC y APRONUC (Camboya, 1991-93), UNPROFOR (antigua Yugoslavia, 1992-), ONUSOM I y II (Somalia, 1992-), ONUMOZ (Mozambique, 1992-), UNOMIG (Georgia, 1993-), UNOMIL (Liberia, 1993-), UNMIH (Haití, 1993-) y UNAMIR (Ruanda, 1993-).

Así pues, a la misión tradicional de supervisión del alto el fuego se añaden otras más complejas, en las que la Organización desempeña un papel más central en la organización, el control, la

supervisión y la legitimación de transiciones políticas de situaciones de conflicto y/o regímenes antidemocráticos a la paz y a gobiernos más representativos.

Cuadro 1: Evolución de las funciones de las OMP. Análisis de las nuevas operaciones y de las activas en 1995.²

Localización	Años	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13
Oriente Medio	1948-	•												
India/Pakistán	1949-	•												
Chipre	1964-	•	•											
Altos del Golán	1974-	•	•	•										
Líbano	1978-		•	•										
Afganistán/Pakistán	1988-90			•										
Irán/Irak	1988-91	•		•										
Angola	1988-	•		•		•								
Namibia	1989-90	•		•		•		•			•			
Nicaragua	1989-90					•					•			
Centroamérica	1989-92				•						•			
Haití	1990-					•	•						•	
Irak/Kuwait	1991-		•											
El Salvador	1991-92					•	•						•	
Sahara Occidental	1991-							•						
Camboya	1991-	•				•	•		•		•			
Antigua Yugoslavia	1992-	•		•	•					•		•		
Somalia	1992-	•							•		•	•		
Mozambique	1992-	•				•					•	•		
Uganda/Ruanda	1993-				•									
Georgia	1993-	•					•							
Liberia	1993-	•			•	•	•				•			
Ruanda	1993-	•	•		•		•			•		•		
Libia/Chad	1994-			•										
Guatemala	1994-97	•					•				•			
Tayikistán	1994-	•		•		•			•		•			
Macedonia	1995-													•
Bosnia	1995-	•				•	•		•				•	
Croacia	1995-	•		•	•		•		•		•		•	

2. Fuente: Sánchez Cano, Javier. «Cambio y continuidad en las operaciones de mantenimiento de la paz». En: *Tiempo de Paz*, n.º 37-38 (1996), pág. 82-94.

Funciones

1. Control del cese del fuego.
2. Interposición.
3. Control de la retirada de fuerzas.
4. Control de los flujos de armas desde zonas fronterizas.
5. Control de procesos electorales.
6. Control del cumplimiento de los derechos humanos.
7. Supervisión de referéndums y procesos de transición a la independencia.
8. Supervisión de la reconstrucción de un gobierno.
9. Establecimiento de zonas protegidas.
10. Desarme y desmovilización de grupos armados.
11. Seguridad en operaciones humanitarias.
12. Asistencia en la creación de una nueva policía o ejército.
13. Despliegue preventivo.

1.4. La crisis en los principios del mantenimiento de la paz

Este crecimiento tan rápido tiene sus consecuencias. Unas consecuencias cuyo análisis llega hasta la actualidad y que han marcado profundamente el enfoque que se inició en 1995: aprender de los errores, dotarse de una base sólida, no dilapidar el prestigio tan duramente logrado en operaciones imposibles y, sobre todo, equilibrar ambición y recursos.

De este aprendizaje, que veremos en el siguiente capítulo, quizás la parte más importante radique en la crisis de principios visible a mediados de los años noventa: las misiones están en falso, ya que su base de funcionamiento –descrita anteriormente– se ha visto minada –cuando menos, parcialmente– por los nuevos desarrollos.

El carácter de las OMP como **operaciones de las NU** está en crisis por el hecho de estar éstas vinculadas, a menudo estrechamente, a iniciativas regionales o puramente estatales: en Somalia, es la Fuerza de Tareas Unificada, dirigida por EE. UU., la encargada de aplicar la Resolución 794 (1992) del Consejo, por la que se autoriza la utilización de «todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia» (de acuerdo con el capítulo VII). Igualmente, es la OTAN quien, a petición del secretario general, puede aplicar castigos por transgresiones en el territorio de la antigua Yugoslavia.

El principio del **consentimiento** de los receptores está bajo el fuego del intervencionismo humanitario. La afirmación de que los derechos de las personas se encuentran por encima de los intereses de sus gobiernos ha ido ganando impulso y se ha consolidado en el seno de la Organización y, especialmente, en las resoluciones del Consejo: de las condenas aisladas en Sudáfrica y Rhodesia, se pasa a la protección de los kurdos de Irak, a las acciones en Somalia y a las zonas protegidas de Bosnia. El intervencionismo humanitario se sitúa dentro de un debate de mayor alcance sobre la no injerencia en los asuntos internos de los estados, que es un tema central en el sistema legal de las NU y difícil de tratar a la ligera. Hay que tener presente, sin embargo, que será dudosa la legitimidad de cualquier acción en esta esfera que no sea puramente internacional. Aun así, contrasta la necesidad de apoyo de la Asamblea –que es el único órgano capacitado para el cambio doctrinal que implica no respetar la soberanía estatal– con la decisión autónoma del Consejo, que es quien tiene el poder necesario para la acción. Igualmente, a pesar de que se expande el corpus aplicable (la doctrina de los derechos humanos), la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales sigue siendo la única razón por la que el Consejo puede autorizar acciones coercitivas. De este modo, el Consejo se ve forzado a encajar en este marco cualquier situación de emergencia humanitaria que desee tratar. Entre otras consecuencias de esta situación, destaca el hecho de que la previsibilidad de las acciones en este ámbito será nula, y que toda decisión estará todavía más fuertemente vinculada a consideraciones políticas.

La **imparcialidad**, indispensable para poder llevar a cabo la negociación política que se apoya en el despliegue sobre el terreno, está cuestionada sobre todo por la implicación en situaciones en las que no existe un alto el fuego real. Para detener una guerra es necesaria una acción decidida, con un nivel de medios lo suficientemente importante como para imponerse a ambas partes, tal como vimos en Camboya. Sin embargo, si no existe la voluntad o posibilidad de una acción de este tipo, es indispensable «reconocer que hacer la paz es determinar quién manda».³ Una cosa es que las NU se planteen actuar contra una parte que no cumple lo acordado, y otra muy diferente es que se resistan a certificar un statu quo sobre el terreno porque lo encuentran injusto, al mismo tiempo que no aportan los medios necesarios para que la justicia sea quien determine las fronteras –si ello es posible. Paz no equivale a justicia, y evitar la victoria de una parte que se percibe como agresora o enemiga de la paz puede conducir a alargar tristemente un conflicto sin llegar a ninguna solución.

De nuevo, Bosnia y Somalia ofrecen ejemplos del choque entre ambas prioridades y las contradicciones que implica el abandono de la imparcialidad: si se culpabiliza al general Aidid, el «señor de la guerra» más poderoso de Somalia, ¿cómo podemos esperar que se llegue a un compromiso político entre quienes ostentan el poder real de cara a la reconstrucción pacífica del gobierno? Si condenamos verbalmente a los serbios, pero no estamos dispuestos a aceptar las consecuencias de actuar en su contra, ¿cómo podemos convencerles de que acepten de buena gana un acuerdo de partición que les beneficia, pero que no recoge todas sus conquistas territoriales?

Los estados siguen **aportando voluntariamente** sus tropas; no obstante, son más reticentes a hacerlo en misiones coercitivas, ya que éstas implican un mayor riesgo de bajas.

Finalmente, se cuestionó el principio **de no uso de la fuerza**, especialmente a partir de los mandatos relativos a la protección del suministro de ayuda humanitaria. Esta modalidad se da en operaciones como las de FORPRONU (antigua Yugoslavia), ONUSOM (Somalia), ONUMOZ (Mozambique) o MINUAR (Ruanda). Es ilustrativo cómo la FORPRONU avanza hacia la coercitividad: en su informe de 27 de noviembre de 1992, el secretario general llamaba la atención sobre el hecho de que, cuando los militares de la fuerza protegían a los convoyes de ayuda humanitaria, era posible que se vieran obligados a abandonar su actitud habitual –imparcial y pacificadora– y tuvieran que enfrentarse a aquellos elementos que intentaran impedir el reparto. El Consejo aprobó su Resolución 836, de 4 de junio de 1993, adoptada enteramente bajo el capítulo VII de la Carta. En el párrafo 7 se especificaba que, a fin de que la FORPRONU estuviera en condiciones de cumplir su mandato (protección de zonas seguras y protección de la ayuda humanitaria), se autorizaba el uso de todos los medios necesarios, incluyendo el recurso a la fuerza. En este caso y en el de Somalia, los resultados del despliegue son análogos: los ataques contra las fuerzas de las NU no se detienen; las misiones no cuentan con los medios necesarios para asegurar su propia defensa, las NU pasan a ser parte en el conflicto –como combatientes, pero con más frecuencia como diana o rehenes.

3. Betts, Richard K. «The delusion of impartial intervention». En: *Foreign Affairs*, vol. 73, n.º 6 (noviembre/diciembre, 1994), pág. 20-33 (pág. 30).

2. REVISIÓN Y ESTABILIZACIÓN: 1996-2006

Al periodo altamente expansivo descrito en el primer capítulo le siguieron unos años de cierta «moratoria» en nuevas operaciones. Al mismo tiempo se iniciaba un proceso (que ha empezado a dar sus frutos recientemente) de profunda reflexión sobre los principios y las claves de efectividad de la actividad de mantenimiento de la paz de las NU. En este segundo capítulo se describen estas reflexiones y la nueva doctrina, y se presentan acto seguido las misiones desplegadas a partir de 1996.

2.1. Reflexiones y documentos

Como ya se ha dicho, el fin de la Guerra fría propició la voluntad —e hizo percibir la posibilidad— de recuperar el protagonismo en materia de seguridad internacional, un objetivo central de la Carta largamente postergado por la oposición entre las principales potencias. Es interesante observar, sin embargo, cómo, desde las primeras reflexiones, la paz y la seguridad no se consideraron como actividades que compitieran con la «vieja agenda» del despliegue: al contrario, pasaron a ser la base de una nueva doctrina «global» que incorporaba a partes iguales seguridad y cooperación internacional, derechos humanos, sostenibilidad, democracia, etc.

En esta nueva doctrina, las OMP desempeñaron un papel absolutamente fundamental. Empezamos a constatarlo en el informe del secretario general *Un programa de paz*.⁴ En ese momento, las OMP ya no eran actividades dispersas, estrechamente vinculadas al problema que había que resolver. Sus funciones harían que figurasen en uno u otro apartado de la actividad global de la Organización. Al mismo tiempo, empezó a utilizarse la expresión *grandes operaciones polivalentes* para aquellas operaciones de amplio alcance cuyos objetivos correspondían a dos o más de los campos de actuación. *Un programa de paz* consiguió fijar, además, una serie de conceptos que, desde entonces, han centrado el debate. En inglés, estos conceptos son: *peacekeeping*, *peacemaking*, *peace enforcement* y *peacebuilding*. El más problemático, como ya hemos visto, es el *peace enforcement* o «imposición de la paz» (en el que las OMP conviven con los medios clásicos, como es el caso de la acción iniciada en 1991 tras la invasión de Kuwait por Irak).

Algunos años más tarde, en el *Suplemento a «Un programa de paz»*⁵ documento de posición que el secretario general presentó con ocasión del cincuentenario de las NU el 3 de enero de 1995, la doctrina oficial se desmarcaba ya de aquel *continuum* de tareas, de más a menos coercitivas, que debían desarrollar las OMP. Desaparecían las «unidades de resguardo de la paz», fuerzas de intervención rápida compuestas por tropas que los estados deberían poner a disposición del secretario general, y desaparecía igualmente la «imposición de la paz».

En el informe se afirmaba que existían tres aspectos de mandatos recientes que, en particular, dieron lugar a operaciones de mantenimiento de la paz que contaban con el consentimiento de las partes, se desarrollaron de una forma considerada parcial o se recurrió en ellas al uso de la fuerza sin que lo exigiera el principio de legítima defensa. Estos aspectos eran la protección de la ayuda humanitaria, la protección de civiles en zonas seguras y la presión sobre las partes para lograr su reconciliación. Sin embargo, la lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy diferentes de las que rigen la imposición de la paz; además, la dinámica de ésta es incompatible con el proceso político que se desea favorecer. Se establecieron definitivamente los términos relevantes de la actividad: «prevención del conflicto y establecimiento de la paz», «mantenimiento de la paz» y «consolidación de la paz después de un conflicto» (*prevention and peacemaking*, *peacekeeping* y *post-conflict peacebuilding*).

4. Informe presentado por el secretario general de acuerdo con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 por el Consejo de Seguridad, reunido por primera vez con jefes de estado y de gobierno (A/47/277-S/24111).

5. A/50/60, S/1995/1.

Desde entonces, y a intervalos de cinco años, se han presentado dos documentos principales en los que se reflexiona de forma monográfica sobre el mantenimiento de la paz. Eso se ha llevado a cabo a partir del encargo del secretario general a un grupo de expertos ajenos a la Organización.

El primer grupo de expertos, liderado por Lakhdar Brahimi –antiguo primer ministro argelino y asesor de la Secretaría– recibió en marzo del 2000 el cometido de reflexionar sobre la mejora del mantenimiento de la paz. El subsiguiente **Informe Brahimi**,⁶ sin proponer alteraciones doctrinales, incluía una serie de recomendaciones operativas que han sido adoptadas: se incrementó el personal del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en especial el destinado a apoyar las misiones sobre el terreno, con oficinas específicas para asesores militares y de policía civil; se estableció un fondo de financiación permanente, que permite que, al aprobarse una nueva misión, existan recursos iniciales para su puesta en marcha; el Departamento creó una base logística en Brindisi (Italia); se mejoraron la formación del personal de las misiones y los sistemas de evaluación y aprendizaje (*lessons learned*), y, sobre todo, se estableció el sistema UNSAS (Sistema de Acuerdo sobre Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas o *Stand-by Arrangement System*), constituido por un listado de recursos específicos, incluyendo personal civil y militar especializado, que los estados ponen a disposición de las OMP, y que está permitiendo que éstas cuenten con las fuerzas necesarias dentro de los primeros tres meses de funcionamiento de la misión.

La génesis y aplicación del *Informe Brahimi* marca claramente la línea seguida por las OMP de las NU en los últimos años, detallada en la siguiente sección: la de las «lecciones aprendidas», orientada a limitar las innovaciones legales, mejorar los recursos propios y priorizar la idea de ajustar mandatos, medios y expectativas, ya que en materias tan importantes como la guerra y la paz el fracaso tiene unas consecuencias doblemente nefastas, en términos de pérdida de vidas humanas, y también de pérdida del prestigio necesario para afrontar nuevas y necesarias misiones.

Sin embargo, esta estabilización, cuando menos relativa, de la tarea de la Organización mundial en relación con el mantenimiento de la paz convivió –especialmente a partir del 11 de septiembre del 2001– con la reemergencia de otra agenda securitaria: la de los países desarrollados –y especialmente la de Estados Unidos–, preocupados por cuestiones relativas al terrorismo internacional, las armas de destrucción masiva, la proliferación nuclear, etc. En la agenda del mantenimiento de la paz, las NU son siempre un instrumento útil. Estar a la altura es, sobre todo, una cuestión de recursos: si se dotan adecuadamente, las OMP pueden garantizar altos el fuego, supervisar elecciones, etc. Es la seguridad del Sur, la de los problemas integrales que a menudo requieren que se preste apoyo al estado para que éste pueda hacer efectivas sus prestaciones básicas. La otra agenda es la de la seguridad (y los ataques preventivos), la de los debates en el Consejo de Seguridad (y la posible reforma de este organismo), la del desarme y la no proliferación de las armas nucleares. Parece ser que se repite la situación de la Guerra fría: el mantenimiento de la paz funciona allí donde no se ven afectados grandes intereses de seguridad de las principales potencias.

Para superar esta fractura, que no es instrumental sino de fondo, y para forjar un «nuevo consenso», en septiembre del 2003 el secretario general Kofi Annan creó el **Grupo de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio**, al que encargó la elaboración de un informe. Un informe que debía ir más allá de la reflexión sobre el mantenimiento de la paz y abordar la nueva problemática de la seguridad internacional en su conjunto: «Espero que este Grupo nos ayudará a forjar este nuevo consenso global, una especie de convenio, sobre cuáles son estas amenazas, de modo que podamos deshacernos de la idea de que algunas, como el terrorismo y las armas de destrucción masiva, son una preocupación de los países del Norte, mientras que la pobreza y el hambre afectan a la gente del Sur.»⁷

En diciembre del 2004, el secretario general transmitía a los estados el resultado de aquel encargo, que enmarcó en el capítulo de la agenda de la Asamblea General relativo al seguimiento de los

6. A/55/305-S/2000/809.

7. Transcripción de la conferencia «Las NU y la seguridad global en el siglo XXI», pronunciada por K. Annan en la David A. Morse Lecture del Consejo sobre Relaciones Exteriores (Council on Foreign Relations), marzo del 2004.

objetivos del milenio. El informe⁸ del Grupo de Alto Nivel extraía conclusiones que iban mucho más allá del ámbito del mantenimiento de la paz. Sin embargo, daba una recomendación que ha sido recientemente atendida: la creación de una Comisión de Consolidación de la Paz (Peacebuilding Commission), con un grupo de apoyo, a los que prestaremos también especial atención. De alguna forma, este informe cierra una especie de fase de crisis de las operaciones de paz, que empiezan a encontrar estabilidad, han reflexionado ampliamente sobre las condiciones necesarias para su efectividad y, sin cambios radicales, han ido dotándose de estructuras de apoyo francamente mejoradas, especialmente a partir de la aplicación de las recomendaciones del *Informe Brahimi*.

2.2. Desarrollo doctrinal y lecciones aprendidas

Como leemos en el informe *Challenges of Peace Operations into the 21st Century*,⁹ «una doctrina de éxito se basa en las lecciones aprendidas». Efectivamente, ésta es la vía utilizada por la Organización. La vía de los estudios exteriores a la Organización y la reflexión sobre la propia experiencia deben ayudarla a evitar los problemas presentes en *Un programa de paz*: confundir reflexión y doctrina (los informes presentan ahora recomendaciones que son objeto de debate para la Asamblea y el Consejo antes de ser adoptadas), reconocer la especificidad del mantenimiento de la paz (y separarlo de la actividad coercitiva) y reconocer, asimismo, la necesidad de pericia.

La primera pieza de esta estrategia fue la creación en 1995, en el marco del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de la Unidad de Lecciones Aprendidas (Lessons Learned Unit) con los siguientes objetivos: extraer lecciones de las OMP desplegadas, dar recomendaciones a la Organización y controlar su aplicación y convertirse en la depositaria de la memoria institucional de las operaciones, que deberá ponerse a disposición de todas las personas implicadas.

En este sentido, es muy interesante constatar cómo el principal aprendizaje extraído de los informes sobre Ruanda (S/1999/1257, de 16 de diciembre de 1999) y Srebrenica (A/54/549, de 15 de noviembre del mismo año), dos grandes catástrofes en la historia del mantenimiento de la paz, puede sintetizarse como sigue: para ser efectiva, una misión debe ser creíble, y percibida como tal. A su vez, la credibilidad de las operaciones ha dependido de la medida en que las partes enfrentadas han considerado que las fuerzas multinacionales eran capaces de cumplir su misión.

Ésta fue la conclusión de los citados informes: «se cometieron errores de juicio –unos errores arraigados en una filosofía de neutralidad y no violencia, completamente inadecuada en el conflicto de Bosnia» (párrafo 499). El *Informe Brahimi* decía: «cuando las NU envían tropas para sostener la paz, deben estar preparadas para hacer frente a las fuerzas –resistentes– de la guerra y la violencia y tener la capacidad necesaria para derrotarlas [...]; como las NU han descubierto repetida y amargamente a lo largo de la última década, las buenas intenciones no pueden sustituir la capacidad fundamental de proyectar una fuerza creíble» (pág. VIII).

Dicho de otra forma: dotar a las misiones de capacidad coercitiva no es un problema, sino una necesidad ante determinadas situaciones de violencia. Lo que sí es un problema es que esta capacidad no sea real: que el mandato no tenga el «músculo» o la «robustez» (usando la jerga habitual) necesarios para ser creíble.

Un segundo aprendizaje importante ha sido constatar los efectos centrífugos de la naturaleza multifuncional de las OMP contemporáneas. Así pues, uno de los retos más importantes al que deben hacer frente la comunidad internacional en general y los actores implicados en las misiones en particular es la mejora de la cooperación entre todos los agentes que coexisten en un área de conflicto determinada. Mientras que las culturas profesionales homogéneas (por ejemplo, las militares) tienden a mitigar los efectos desintegradores de la multinacionalidad, existen grandes

8. A/59/565.

9. Informe elaborado por el Proyecto Desafíos (The Challenges Project), iniciativa del Gobierno sueco que dio lugar a dos volúmenes: el primero cubría los años 1997-2002, y el segundo llegaba hasta el 2006. Cita del 1.º volumen: *Meeting the Challenges of Peace Operations: into the 21st Century. Concluding report, 1997-2002*. Estocolmo: Elanders Gotab, 2002, pág. 94.

diferencias, tanto en los enfoques como en los comportamientos entre, por ejemplo, expertos en derechos humanos, oficiales de policía, soldados, especialistas en desarrollo y trabajadores de emergencias humanitarias.¹⁰

Si los elementos centrales de la doctrina quedan fijados en el *Suplemento* del año 1995, el esfuerzo de las NU se ha centrado desde entonces en aprender de la práctica y hacerlo, sobre todo, en consulta con las personas que han estado sobre el terreno. Ahora bien, no obstante la actividad de la Unidad de Lecciones Aprendidas (Lessons Learned Unit), no ha sido hasta los últimos dos o tres años que el aprendizaje ha superado el estado fragmentario y ha dado lugar a recopilaciones o trabajos más consolidados.¹¹ Ésta es una crítica que se hace a menudo a la actividad de las NU en materia de mantenimiento de la paz, y que sólo últimamente ha empezado a encontrar la respuesta adecuada.

Un artículo reciente del subsecretario general de las NU para el Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno,¹² nos sirve para ilustrar esta nueva doctrina, en forma de cuatro «pastillas» que consideramos perfectamente descriptivas:

- Las OMP no deben implicarse en guerras «calientes»: no hay que ir donde no existe una paz que mantener. Aunque las misiones sí pueden desempeñar cierto papel una vez desplegadas al denunciar a las partes que se alejen de los acuerdos de paz, la acción contundente de imposición de la paz debe confiarse a coaliciones militares como la que el Consejo de Seguridad autorizó en el Golfo en 1990.
- Los socios cuentan con ellas: en los últimos años se ha visto cómo aumentaban los partenariados para el mantenimiento de la paz; las NU han actuado junto con la Unión Europea, la OTAN o la Comunidad de Estados de África Occidental (ECOWAS). Se trata de acuerdos no exentos de complicaciones, pero hay que tener en cuenta el interés de estados vecinos y amigos por contribuir a la solución de los conflictos locales.
- No puede realizarse ninguna labor sin las herramientas necesarias. Cuando EE. UU. se retiró de Somalia, la misión fracasó. Si la Comunidad de Estados quiere el mantenimiento de la paz, debe prestar también el apoyo necesario: los hombres y mujeres de uniforme (de países más ricos y más pobres), la logística, los recursos económicos, las reservas de fuerzas estratégicas y el compromiso continuado. Sin este apoyo, la paz no llegará.
- «Quédate hasta que la paz arraigue: construir la paz a partir de las cenizas de la guerra lleva tiempo, y la comunidad internacional debe tener la voluntad de trabajar con las instituciones locales hasta que éstas estén preparadas para llevar sobre sus hombros la responsabilidad de la gobernación democrática, el estado de derecho y el desarrollo económico continuado. Las operaciones de mantenimiento de la paz deben estar conectadas a un plan a más largo plazo para alcanzar este tipo de estabilidad.»

2.3. Evolución de las operaciones (1996-2006)

Las NU han desplegado diecinueve nuevas operaciones desde el año 1996. No obstante, es muy notable la política de contención en los años 1996-1998, durante los que la Organización se limitó a dar continuidad a acciones ya iniciadas, especialmente en los Balcanes.

Así pues, la UNTAES (de enero de 1996 a enero de 1998), la Administración de Transición de la ONU en Eslavonia Oriental, Baranya y Srijem Occidental, surge del despliegue del acuerdo básico de noviembre de 1995, en el que se prevé la integración pacífica de la región a Croacia y se pide a la ONU que establezca una administración para gobernar en la región durante la transición y au-

10. *Challenges...*, pág. 95.

11. Véase, por ejemplo: *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping*, editado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en noviembre del 2003.

12. «A Plan to Strengthen UN Peacekeeping». En: *International Herald Tribune*, 19 de abril del 2004.

torice el establecimiento de una fuerza internacional para mantener el orden público. La UNTAES supervisó la desmilitarización y el regreso voluntario de los refugiados, organizó y certificó las elecciones de abril de 1997 e inició otras actividades relacionadas con el acuerdo básico. La MONUP (de febrero de 1996 a diciembre del 2002), la Misión de Observadores de las NU en Prevlaka, fue creada en febrero de 1996 para asumir la operación de las NU para el restablecimiento de la confianza (ONURC); su labor consistía en supervisar la desmilitarización de la península de Prevlaka, un punto estratégico que se disputaban Croacia y la República Federal de Yugoslavia. El Grupo de Apoyo de Policía de la ONU (de enero a octubre de 1998) fue desplegado por el Consejo de Seguridad tras la retirada de la UNTAES con el fin de seguir supervisando la conducta de la policía croata en la región del Danubio, en particular en relación con el regreso de las personas desplazadas.

Asimismo, se dio continuidad a misiones anteriores: la UNSMIH (de julio de 1996 a julio de 1997), la Misión de Apoyo de la ONU en Haití; la UNTMIH (de agosto a noviembre de 1997), la Misión de Transición de la ONU en Haití, y la MIPONUH (de diciembre de 1997 a marzo del 2000), la Misión de Policía Civil de la ONU en dicho país. Previamente, después de que en septiembre de 1991 fuera derrocado el primer presidente elegido democráticamente, y después de un acuerdo cuyo objetivo era restablecer el gobierno constitucional, se había establecido la UNMIH para ayudar a modernizar el ejército y establecer una nueva policía. Los dirigentes golpistas impidieron el despliegue de la UNMIH y el equipo de avanzada se retiró. En 1994, una fuerza multinacional, liderada por EE. UU., restableció el gobierno legítimo. La UNMIH relevó a esta fuerza con la finalidad de mantener la seguridad, ayudar a establecer la nueva policía y crear las condiciones para que se celebraran elecciones libres e imparciales. Las tres operaciones sucesoras (la UNSMIH, la UNTMIH y la MIPONUH) siguieron apoyando la profesionalización de la policía nacional.

Igualmente, en Nicaragua, la MINUGUA (de enero a mayo de 1997), la Misión de Verificación de la ONU en Guatemala, apoyó el despliegue del acuerdo que habían firmado en diciembre de 1996 el Gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que ponía fin a 36 años de conflicto. El Consejo de Seguridad adscribió un componente militar a la MINUGUA, establecida en 1994 por la Asamblea General para verificar el cumplimiento del acuerdo sobre derechos humanos. El componente militar verificó la observancia del acuerdo de cese del fuego, así como la separación de fuerzas y la desmovilización de combatientes de la URNG.

Finalmente, la última misión de continuación fue la MONUA (de julio de 1997 a febrero de 1999), la Misión de Observadores de la ONU en Angola. La operación anterior, la UNAVEM III, había ayudado al Gobierno y a la UNITA a restablecer la paz y lograr la reconciliación nacional sobre la base de los acuerdos de paz y el Protocolo de Lusaka, así como mediante la supervisión del cese del fuego y el desarme, el apoyo a las actividades humanitarias y la retirada de minas. A pesar del amplio calendario establecido, el mandato había expirado antes de que las partes hubieran concluido todas las tareas previstas. La MONUA, misión sucesora de la UNAVEM III, sigue ayudando a las partes a consolidar la paz y la reconciliación nacional.

El mes de abril de 1998, con el establecimiento de la MINURCA (la Misión de la ONU en la República Centroafricana), que permanecería activa hasta febrero del 2000, simbolizó de alguna forma volver a la ambición en las tareas de mantenimiento de la paz tras algunos años caracterizados por la continuidad y una gran prudencia antes de aceptar nuevas misiones.

Unas nuevas misiones con una distribución geográfica predominantemente africana, con excepciones muy concretas (Kosovo y Timor), en las que la cooperación con los organismos regionales —especialmente de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOWAS) y la Unión Africana (UA)— empezó a ser muy importante.

Así pues, se desarrollan varias misiones en África: en Angola, la República Centroafricana, Sierra Leona, el Congo, Etiopía/Eritrea, Liberia, Costa de Marfil, Burundi y el Sudán. A continuación presentamos los detalles de las mismas:

En 1996 las insubordinaciones del ejército de la República Centroafricana conmocionaron el país. En enero de 1997, después de que cuatro presidentes africanos realizaran gestiones de

mediación, se declaró una tregua y las partes firmaron los Acuerdos de Bangui, a lo que siguió el despliegue de una fuerza interafricana (la MISAB) para supervisar su aplicación. La MINURCA relevó a la MISAB en la prestación de asistencia para el mantenimiento de la seguridad y estabilidad, la supervisión del destino final de las armas recogidas en las actividades de desarme y la asesoría para la reestructuración de la policía nacional y la preparación de las elecciones.

En Sierra Leona, una larga serie de disturbios culminó con el golpe militar de mayo de 1997, en el que el gobierno elegido democráticamente fue derrocado. La subsiguiente intervención de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y su fuerza de mantenimiento de la paz restableció el gobierno elegido en marzo de 1998. Se estableció la Misión de Observadores de la ONU en Sierra Leona (UNOMSIL, de julio de 1998 a octubre de 1999) para supervisar la situación militar y de seguridad del país, así como el desarme y la desmovilización en las zonas seguras. A continuación, el Consejo de Seguridad estableció la Misión de la ONU en Sierra Leona (UNAMSIL, desde octubre de 1999 hasta la actualidad) para ayudar a las partes a aplicar el acuerdo de paz. La UNAMSIL vela también por la seguridad en lugares clave y presta asistencia al Gobierno para llevar a cabo el Plan de desarme y desmovilización. Entre sus objetivos fundamentales figuran prestar asistencia al Gobierno para ampliar su autoridad, restablecer el orden público y estabilizar la situación progresivamente en todo el país, así como prestar el apoyo solicitado para la celebración de elecciones.

A mediados de 1999, seis estados regionales y dos movimientos rebeldes del Congo firmaron un acuerdo de cese del fuego para poner fin a las hostilidades entre las fuerzas beligerantes en la República Democrática del Congo. Se estableció la Misión de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUC, desde noviembre de 1999 hasta la actualidad) para mantener el enlace con las partes. En febrero del 2000 la MONUC amplió sus actividades para pasar a supervisar el cumplimiento del cese del fuego, elaborar planes de acción para la aplicación general del acuerdo y verificar la separación y el redespliegue de las fuerzas de las partes.

En junio del 2000, tras dos años de lucha por controversias fronterizas, Etiopía y Eritrea firmaron un acuerdo de cese de las hostilidades de resultados de las conversaciones indirectas dirigidas por Argelia y la Organización de la Unidad Africana. En julio, el Consejo de Seguridad estableció la Misión de la ONU en Etiopía y Eritrea (la MINUEE, desde julio del 2000 hasta la actualidad) para mantener el enlace con las partes y establecer un mecanismo de verificación del cese del fuego. En septiembre de ese año, el Consejo autorizó el despliegue de personal militar para vigilar el cese de las hostilidades, el redespliegue de las tropas y la zona de seguridad provisional, así como para ayudar a velar por la observancia de los compromisos de seguridad contraídos por las partes.

La Misión de las Naciones Unidas en Liberia (la UNMIL, desde septiembre del 2003 hasta la actualidad) fue establecida por el Consejo de Seguridad en su Resolución 1509 (2003), de 19 de septiembre del 2003, con el fin de apoyar la aplicación del acuerdo de cese del fuego y el proceso de paz, proteger al personal y las instalaciones de las NU y la población civil, apoyar la asistencia humanitaria y en materia de derechos humanos y apoyar la reforma de los cuerpos de seguridad nacionales, incluyendo la formación de la policía civil y la constitución de un nuevo cuerpo militar reestructurado.

Habiendo determinado que la situación en Costa de Marfil constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales de la región, y actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta, el Consejo de Seguridad, mediante su Resolución 1528, de 27 de febrero del 2004, decidió establecer la Operación de las NU en Costa de Marfil (ONUCI) a partir del 4 de abril del 2004. La ONUCI, todavía activa en la actualidad, sustituyó la Misión de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (MINUCI), misión política establecida por el Consejo en mayo del 2003 con el objetivo de facilitar la aplicación del acuerdo de paz firmado en enero del 2003 por las partes de Costa de Marfil.

Igualmente, habiendo determinado que la situación en Burundi seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región, y actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 1545, de 21 de mayo del 2004, decidió establecer la Operación de las NU en Burundi (ONUB) con el fin de apo-

yar y acompañar las medidas que tomaran los burundeses para restablecer una paz duradera y lograr la reconciliación nacional, tal como se prevé en el Acuerdo de Arusha. La misión sigue activa a día de hoy.

Finalmente, a través de su Resolución 1590, de 24 de marzo del 2005, el Consejo de Seguridad decidió establecer la Misión de las NU en el Sudán (MINUS) con el fin de apoyar el Plan de paz general firmado entre el Gobierno de ese país y el Ejército/Movimiento Popular de Liberación Sudanés el 9 de enero del 2005. Entre las funciones de la Misión podemos citar la asistencia humanitaria y la protección y promoción de los derechos humanos.

Fuera del continente africano, las NU han desplegado misiones en otros tres países. Como veremos, todas ellas en cooperación con organismos regionales. En junio de 1999, el Consejo de Seguridad autorizó una presencia de seguridad dirigida por la OTAN (KFOR) para el mantenimiento del orden público en Kosovo y una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (UNMIK) para el ejercicio de la autoridad ejecutiva y administrativa, incluyendo la administración de justicia, con el fin de rehabilitar el territorio y prepararlo para las elecciones y para una posible autonomía dentro de la República Federativa de Yugoslavia. La misión sigue activa a día de hoy.

Igualmente, la Organización autorizó dos misiones en Timor Oriental. En agosto de 1999, las NU habían organizado un referéndum en el que los habitantes de Timor Oriental expresaron su deseo de separarse de Indonesia. Las fuerzas contrarias a la independencia desencadenaron una campaña de terror, y el Consejo de Seguridad respondió a la misma autorizando una fuerza internacional (INTERFET) para restablecer el orden. En octubre del mismo año, el Consejo creó la Administración de Transición de la ONU en Timor Oriental (UNTAET, de octubre de 1999 a mayo del 2002) con el fin de ayudar a los habitantes de Timor Oriental en la transición a la independencia, y ayudarles, asimismo, a administrar el territorio, crear capacidad para establecer un gobierno autónomo, organizar elecciones y crear estructuras para garantizar el derecho y los derechos humanos. El 20 de mayo del 2002, Timor Oriental pasó a ser un país independiente. La Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental (la UNMISET, desde mayo del 2002 hasta la actualidad) fue creada por el Consejo de Seguridad con el fin de proporcionar asistencia al país durante un periodo de dos años, y hasta que todas las responsabilidades operacionales fueran transferidas a sus autoridades.

Por último, Haití recibió una nueva misión: la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (la MINUSTAH, desde junio del 2004 hasta la actualidad). El 30 de abril del 2004, el Consejo de Seguridad adoptó su Resolución 1542, por la que se determinaba que la situación en Haití seguía constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad en la región y, de conformidad con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, se establecía la MINUSTAH, al mismo tiempo que se solicitaba que la autoridad de la Fuerza Multinacional Provisional (FMP), autorizada por el Consejo en febrero del 2004, fuera traspasada a la MINUSTAH el 1 de junio de ese año.

Hasta aquí hemos hecho una presentación, a partir de los datos y descripciones oficiales, de las nuevas misiones que han ido desplegándose a lo largo de la última década. En el anexo I encontraremos más datos relacionados con todas las operaciones activas, así como con el conjunto de la actividad de mantenimiento de la paz: costes, fuerzas sobre el terreno, etc. En el siguiente capítulo abordaremos más críticamente esta realidad, haciendo hincapié en lo que hemos considerado sus principales dilemas y debates.

3. EL FUTURO DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ: DEBATES, TENDENCIAS Y ESPACIOS DE COLABORACIÓN

El análisis de la panorámica actual de las operaciones de mantenimiento de la paz nos muestra dos grandes líneas de tendencia. En primer lugar, la cooperación regional: lo que hace una década se percibía como una potencial amenaza —el exceso de confianza por parte de las NU en el liderazgo de otros organismos internacionales— es hoy, como hemos visto en palabras de Guéhenno, «una fortaleza». En segundo lugar, la consolidación de la multidimensionalidad de las OMP, con la creación de un itinerario —del conflicto activo a la consolidación de la paz, a través de un desarrollo económico e institucional— sobre cuya totalidad actúan las OMP. Al mismo tiempo, lo que se nos aparecía sólo como un sueño, la integración de las diferentes agencias y unidades —muchas de ellas, de las NU— que pueden concurrir en una operación multidimensional es hoy una realidad (naciente, pero no por ello menos prometedor) que presenta, obviamente y como veremos más adelante, sus dificultades.

La actividad de mantenimiento de la paz de las NU nunca se ha reformado radicalmente, pero sí ha sido objeto, en los últimos tiempos, de continuas mejoras parciales orientadas a aumentar su efectividad. Presentaremos estos progresos antes de entrar en las dos reflexiones finales: los retos que la nueva agenda de la seguridad internacional plantea para las OMP y la posición y estrategias que puede adoptar Cataluña dentro de estos esquemas.

3.1. La cooperación con las organizaciones regionales

La cooperación entre las NU y las organizaciones regionales se basa en el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, en concreto, en los artículos que van del 52 al 54. En el primer párrafo del artículo 52 leemos que «ninguna disposición de la presente Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuya finalidad sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre y cuando dichos acuerdos y organismos, y sus actividades, sean compatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas».

A lo largo de la Guerra fría, este artículo constituyó la base legal para la creación de las dos grandes organizaciones político-militares de los bloques: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Organización del Tratado de Varsovia (OTV). No obstante, ya en el documento *Un programa de paz*, de 1992, el secretario general recomendaba una mayor implicación de las organizaciones regionales en las actividades de la Organización mundial relacionadas con la paz.

El 1 de agosto de 1994 se convocó la primera reunión de alto nivel entre las NU y los líderes de diez organizaciones regionales. Desde entonces, estas reuniones han ido sucediéndose periódicamente: en la última, en julio del 2003 en Nueva York, estuvieron presentes los líderes de 21 organismos regionales. Más importante es aún el hecho de que en estas conferencias se ha ido delineando y desarrollando un programa de cooperación práctica. Las cuestiones en las que se ha trabajado sucesivamente han sido la formación del personal de mantenimiento de la paz de las organizaciones regionales, la coordinación del mando y control para las operaciones conjuntas, la coordinación de la aplicación de sanciones internacionales, la puesta en común de buenas prácticas, la prevención del conflicto y la consolidación de la paz. En el 2003, la reunión examinó las amenazas más amplias para la seguridad internacional: terrorismo, pobreza, proliferación de armas de destrucción masiva, delito organizado y crímenes contra los derechos humanos.

Estas reuniones, y sus conclusiones, son la expresión política y la doctrina subyacente de una realidad absolutamente presente sobre el terreno: la creciente cooperación entre la Organización mundial y los organismos regionales en materia de mantenimiento de la paz. Una cooperación que tiene unas características y una arquitectura variables. Hemos visto en el capítulo anterior que África era la receptora de la mayoría de misiones: de las quince activas en la actualidad, siete se desarrollan en ese continente. De hecho, es ahí donde tienen lugar los conflictos más

complejos y sangrientos: desde 1948, se han desplegado 54 misiones de las NU en dicho continente, y los países africanos han aportado fuerzas en 44 de ellas. Más del 80% del personal militar destinado a las OMP se encuentra en territorio africano.

A este reto tratan de responder cada vez más las propias organizaciones regionales africanas: la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) y la Unión Africana (UA), sucesora desde el 2002 de la Organización para la Unión Africana (OUA). La ECOWAS puede movilizar en estos momentos unos 3.000 efectivos rápidamente, según dicen los expertos.¹³ Por su parte, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA se plantea el establecimiento de una fuerza africana permanente para el 2010: unas cinco o seis brigadas, de 3.000 a 5.000 efectivos cada una. Un objetivo que cuenta con el apoyo del G-8, que en su Plan de acción para África del año 2002, renovado en el 2004, se comprometía a «aportar asistencia técnica y financiera a fin de que, en el año 2010, los países africanos y las organizaciones regionales y subregionales tuvieran la capacidad necesaria para implicarse con más efectividad en la prevención y resolución de los conflictos armados en dicho continente y emprender operaciones de apoyo a la paz, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas».¹⁴

El panorama de los resultados de las misiones en África no es uniforme. La operación en Somalia (ONUSOM, 1992-1993) se considera un fracaso, por la posición en la que quedó EE. UU. y por la incapacidad de la subsiguiente misión de las NU para mantener la estabilidad en el país. En sus momentos iniciales, la misión en Darfur experimentó también graves problemas, especialmente en relación con los efectivos disponibles y el alcance del mandato. Recientemente, el Consejo de Seguridad ha ampliado la autorización de fuerzas hasta 10.000 efectivos, pero el contingente actual, de 8.000, está lejos de poder patrullar en solitario un área tan vasta como Francia, y su mandato, limitado a observar la situación e informar de las violaciones del alto el fuego, no responde a una situación en la que los civiles son víctimas de los ataques de las milicias pro árabes, que cuentan con el apoyo del Gobierno del país. No obstante, muchas otras misiones –especialmente las de Liberia y el Congo– se consideran un éxito.

Las pautas de colaboración entre las NU y las organizaciones regionales u otras agrupaciones –tengamos en cuenta que la primera intervención multinacional en el Congo fue liderada por Francia en nombre de la Unión Europea, o consideremos también la intervención de EE.UU. en Somalia– son muy importantes y, de hecho, la naturaleza de la relación entre las misiones de las NU y las lideradas por otros organismos no siempre es la misma.

El segundo volumen del Proyecto Desafíos (Challenges Project), *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*, propone una ordenación de estas relaciones que resulta muy útil. Se distingue entre *misiones integradas*, en las que todo el alcance de la operación se gestiona desde una única cadena de mando y control (las más infrecuentes), y *misiones híbridas*, cada vez más frecuentes, con dos o más organizaciones responsables de diferentes elementos de la respuesta internacional. Dentro de éstas, las *operaciones coordinadas* son aquellas en las que las NU y otras organizaciones operan conjuntamente, bajo estructuras de mando separadas pero estrechamente coordinadas en sus políticas y acciones; en las *operaciones paralelas*, las NU despliegan su fuerza junto con otra organización, pero sin coordinación formal, y en las *operaciones secuenciales*, las NU preceden o se despliegan a continuación de una fuerza multinacional, regional o bilateral. Como nos dice el estudio de Bruce Jones *Evolving Models of Peacekeeping. Policy Implications and Responses*,¹⁵ las responsabilidades y las relaciones cambian a medida que madura la operación. Estas relaciones pueden apoyar una amplia gama de objetivos: apoyo militar a corto plazo, división de tareas civiles y militares, vinculación de mantenimiento de la paz y observación o traspaso de la responsabilidad. A partir de estos contenidos, el Proyecto Desafíos (Challenges Project) ordena relaciones y funciones.

13. Pan, Esther. «Questions and answers: African peacekeeping operations». En: *The New York Times*, 7 de diciembre del 2005. Disponible en la web del Consejo sobre Relaciones Exteriores (Council on Foreign Relations).

14. Recopilado por Biger Heldt y Peter Wallensteen en su *Peace operations: global patterns of intervention and success, 1948-2004*. Sandöverken: Folke Barnadotte Academy Publications, 2005, pág. 41.

15. Publicado por la Unidad de Buenas Prácticas de las NU (UN Best Practices Unit); consulte las fuentes en Internet al final del presente estudio.

Cuadro II: categorías de operaciones de paz híbridas, con ejemplos.¹⁶

		Relación de las organizaciones implicadas			
		integradas	coordinadas	paralelas	secuenciales
distinciones funcionales	Apoyo militar a corto plazo			Reino Unido-UNAMSIL (Sierra Leona)	UE Artemis-MONUC (Congo)
	División de tareas civiles y militares	UNMIK (Kosovo)	UNMIK-KFOR (Kosovo) UNAMA-ISAF (Afganistán)	UNAMA-coalición (Afganistán) UNAMI-coalición (Irak)	
	Vinculación de operaciones de mantenimiento de la paz y observación	Monuc (Congo)	UNOMIG-CEI (Georgia)		
	Traspaso de la responsabilidad				ECOMOG-UNAMSIL (Sierra Leona) INTERFET-UNTAET (Timor Oriental)
	Funciones completamente integradas	UNTAET (Timor Oriental) UNMIL (Liberia)			

Transcribimos ampliamente los comentarios del mencionado informe. El cuadro refleja el hecho de que la ordenación de las relaciones entre operaciones y organizaciones es, ya de por sí, complicada. Por ejemplo, la UNMIK (Kosovo) aparece en dos celdas al mismo tiempo porque, aunque se trata de una misión completamente integrada en asuntos no militares, también se coordina estrechamente con la KFOR, la misión liderada por la OTAN que tiene la autoridad y responsabilidad de la seguridad militar. De forma similar, la UNTAET en Timor Oriental era una misión ejecutiva completamente integrada, pero antes incluyó un traspaso de responsabilidad por parte de la misión de la coalición, la INTERFET.

Con respecto a las acciones multinacionales lideradas por EE. UU. en Afganistán e Irak, y a pesar de haberse desarrollado –más claramente la segunda– sin la autorización de las NU, la Organización mundial decidió implicarse en las tareas posteriores de estabilización y restauración del orden civil. Así pues, en Afganistán, la misión civil y política de asistencia de las NU (UNAMA) recibe seguridad adicional de la fuerza de mantenimiento de la paz liderada por la OTAN, y ambas funcionan en paralelo con la operación militar dirigida por EE. UU. La seguridad de la misión de asistencia de las NU en Irak (UNAMI) depende casi en su totalidad de la fuerza multinacional liderada por dicho país.

En el continente africano, la MONUC, en el Congo, se inició como misión de observación protegida por fuerzas de mantenimiento de la paz, pero se ha beneficiado también de la seguridad a corto plazo ofrecida por la operación de la UE Artemis, liderada por Francia, mientras las NU

16. Fuente: Proyecto Desafíos (The Challenges Project). *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*. Estocolmo: Elanders Gotab, 2005, pág. 35.

reunían y desplegaban su propia fuerza, la brigada Ituri. Como la UNTAET en Timor, la UNMIL en Liberia es una misión totalmente integrada, con componentes militares y civiles. Aunque tiene una envergadura que prácticamente dobla la de la misión en Timor, su mandato es significativamente más reducido.

En general –y eso es lo más significativo– en el cuadro vemos en qué medida varían el alcance de los mandatos y la autoridad política concedida a cada misión. Una operación de las NU puede tener un mandato de asistencia técnica, lo que le permitirá ofrecer asesoramiento técnico o político, pero poco más, como es el caso de la UNAMA y la UNAMI. Puede funcionar asociada a las autoridades nacionales (o a otra organización internacional que ejerza transitoriamente esta autoridad) para prestarles apoyo y fortalecer sus capacidades. Su mandato puede asignarle uno o más aspectos del gobierno del país, como fue el caso de la UNTAC en Camboya, en los años 1992-1993. O conceder a la operación una autoridad política total, aunque transicional, como en los casos de Eslavonia, Kosovo y Timor. En cualquier caso, esta pluralidad de funciones y formas de relación hace que la necesidad de cooperación y coordinación entre las diferentes organizaciones responsables sea más crítica.

El citado texto de Heldt y Wallensteen, que contiene un análisis empírico y extenso de las claves para el éxito de las operaciones, llega a una serie de conclusiones en materia de implicación regional y otros actores políticos que merece la pena destacar:

- Los actores diferentes de las NU muestran una amplia y creciente implicación en las tareas de mantenimiento de la paz, particularmente en la última década, y muy especialmente en conflictos intraestatales. En los conflictos interestatales, las operaciones –a menudo de más larga duración–, la implicación y el liderazgo de las NU son más fuertes.
- Por eso, no podemos afirmar que exista una tendencia global y generalizada hacia la regionalización del mantenimiento de la paz: depende del tipo de conflicto objeto de análisis y del tipo de acción considerada. Si hablamos de conflictos entre estados, la primacía corresponde a las NU, tanto en lo referente a despliegue de operaciones como en lo tocante a efectivos sobre el terreno. Pero tampoco parece que la tendencia a la regionalización de los conflictos intraestatales sea tan importante: a finales del 2004, prácticamente existía igualdad entre los efectivos de las NU y los regionales.
- Las misiones más ambiciosas –multidimensionales– puestas en marcha a partir de 1989 son de las NU y no regionales. Las operaciones no lideradas por la Organización, con poquísimas excepciones, se han limitado a las clásicas tareas de interposición y observación. Una posible explicación es la falta de formación y capacitación de las organizaciones regionales para llevar a cabo tareas más ambiciosas, lo que hace necesario tanto la continuación del liderazgo de las NU como la mejora de la capacitación y formación de dichas organizaciones regionales en los diferentes aspectos del mantenimiento de la paz.

3.2. El reto de la integración

Si la cooperación regional y el fortalecimiento de las operaciones aumentan su «robustez» y su capacidad para llevar a la práctica su mandato, hablamos ahora de otro reto fundamental de las OMP: el de la sostenibilidad de los resultados alcanzados o la apropiación por parte del país y la sociedad receptores de los contenidos del apoyo.

Esta apropiación marca la necesidad de incorporar en la actividad de mantenimiento de la paz grandes esfuerzos con el fin de identificar y fortalecer las estructuras que servirán para consolidar la paz y fomentar la sensación de confianza y bienestar entre la población. En el centro de esta actividad de consolidación de la paz encontramos, pues, el intento de ayudar a construir un estado nuevo y legítimo, un estado que tenga en el futuro la capacidad de resolver pacíficamente sus disputas internas, y que pueda proteger a sus ciudadanos y asegurar el respeto de los derechos humanos básicos.

El punto focal o principal entidad responsable de las tareas de consolidación de la paz dentro de la estructura de las NU es su Departamento de Asuntos Políticos (DPA). Si bien el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NU es la agencia responsable de los grandes aspectos operativos de las misiones, la creación de la estrategia general y la supervisión de la cadena global de actividad (prevención del conflicto, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz) son competencia del DPA. Esta doctrina, ya presente en *Un programa de paz*, se ha visto afianzada en la importante resolución «Un concepto más amplio de la libertad» (21 de marzo del 2005, párrafo 114): «ninguna agencia de las NU puede, por sí misma, hacer frente de forma efectiva al reto de ayudar a los países en la transición de la guerra a la paz».

El DPA colabora directamente con el secretario general en tareas de prevención de conflictos, relaciones con organizaciones regionales y consolidación de la paz. Algunos de los principales instrumentos de esta acción son las denominadas *misiones políticas y de consolidación de la paz* (véase el anexo II). Se trata de pequeñas misiones, sin componente militar –aunque sí uniformado–, que se ven apoyadas, principalmente, por los esfuerzos de mediación del secretario general y sus representantes especiales. En cierto modo, se trata de una actividad conocida y respetada históricamente; la de los buenos oficios de una figura imparcial y con la máxima legitimidad: el secretario general de las NU.

La contribución más importante del DPA a la actividad de las OMP se constata en el ámbito específico de la consolidación de la paz. Aquí, el papel del Departamento de Asuntos Políticos consiste en actuar como un mecanismo que, bajo la dirección del secretario general, facilite un marco político amplio que asegure la coherencia de la respuesta del conjunto del sistema de las NU en situaciones posteriores a conflictos, y al mismo tiempo en estimular la participación de todas las agencias del sistema que, de acuerdo con su mandato, puedan desempeñar un papel en la situación.

En este sentido, el DPA se estructura de modo regional, con directores de divisiones regionales que cuentan con el apoyo de unidades de planificación de políticas, así como de un grupo de trabajo sobre transiciones, establecido en el año 2002 por iniciativa conjunta del Grupo de Desarrollo de las NU y el Comité Ejecutivo de Asuntos Humanitarios (ECHA), con el fin de asegurar que los diferentes actores de la política, el mantenimiento de la paz, actores humanitarios y de desarrollo en situaciones de transición pudieran compartir un acercamiento coherente entre estos sectores.

Buena parte del trabajo del DPA consiste en apoyar a los enviados y representantes especiales del secretario general, así como a las misiones y oficinas sobre el terreno. En la actualidad, el Departamento presta su apoyo a misiones en Bougainville (República Centroafricana), la región de los Grandes Lagos, Irak, Oriente Medio, Myanmar, Somalia y África Occidental. Además, se han establecido oficinas de apoyo a la consolidación de la paz en la República Centroafricana, Guinea-Bissau y Tayikistán, cuya función es la de articular el apoyo internacional con el gobierno y la sociedad locales.

Recordemos que el informe presentado en diciembre del 2004 por el Grupo de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio contenía la recomendación de crear una Comisión de Consolidación de la Paz, recomendación que el secretario general adopta en «Un concepto más amplio de la libertad», a la vez que propone también la creación de una oficina de apoyo dentro de la propia Secretaría. Tras unos meses de preparación y debate, el pasado 20 de diciembre del 2005 la Asamblea General, de forma concurrente con el Consejo de Seguridad,¹⁷ dio operatividad a la Comisión, a la vez que se creaba la mencionada oficina de apoyo, con el fin de proporcionar a la Comisión la información y los análisis necesarios.

Las funciones de la Comisión de Consolidación de la Paz serán: a) reunir a todos los actores relevantes para coordinar recursos y proponer estrategias integradas para la recuperación y consolidación de la paz después de los conflictos; b) focalizar su atención en los esfuerzos de reconstrucción y fortalecimiento institucional necesarios para la recuperación posterior al conflicto y apoyar el desarrollo de estrategias integradas con el fin de establecer las bases para un desarrollo

17. S/RES/1645 (2005), A/RES/60/180.

sostenible, y c) elaborar recomendaciones e informaciones con el fin de mejorar la coordinación entre todos los actores relevantes (dentro y fuera de las NU), desarrollar buenas prácticas, mejorar la financiación de actividades de recuperación nacional y, en general, ampliar la atención que la comunidad internacional presta a los países que se encuentran en tales situaciones.

La Comisión, que actuará por consenso, tendrá capacidad de coordinación con autoridades nacionales, organismos regionales y agencias del sistema de las NU y dispondrá de un comité organizacional permanente, en el que estarán representados los principales actores de la consolidación de la paz. Dicho comité estará formado por siete miembros del Consejo de Seguridad (incluyendo a los miembros permanentes), siete miembros del ECOSOC (elegidos a partir de sus grupos regionales), los cinco principales contribuyentes a los presupuestos, el fondo y las agencias de las NU y los cinco principales proveedores de personal militar y policía civil en las misiones de las NU. La Asamblea General elegirá a otros siete miembros, prestando especial atención a aquellos países que han pasado por una fase de recuperación postconflicto.¹⁸

Sin duda, la tarea de la nueva Comisión no será sencilla: además de la inevitable dificultad de coordinación burocrática, la Comisión deberá hacer frente a los debates y dilemas inherentes a la convivencia entre diferentes «almas» del apoyo internacional a la recuperación de los países que, en ocasiones, no conviven bien del todo. Un informe al ECHA, dirigido por E. B. Eide,¹⁹ identifica los que consideramos más importantes:

- El dilema de la parcialidad necesaria para impulsar una transición política, que conlleva siempre un cambio en el statu quo local y, evidentemente, el uso de la fuerza militar, con la imparcialidad y neutralidad necesarias para proporcionar asistencia humanitaria.
- El dilema entre la búsqueda de la paz y la de la justicia, la verdad y la dignidad. A menudo, la búsqueda de la paz lleva a incorporar en la negociación para la transición a personas implicadas en el conflicto que se acaba, y que podrían haber violado derechos humanos.
- El dilema de la apropiación local y la dificultad de que los esfuerzos por la paz arraiguen en la sociedad. Nos movemos aquí entre dos peligros: si los actores locales no se implican lo suficiente en la transición, corremos el riesgo de establecer dinámicas y estructuras formales, paralelas a las cuales se desarrollan las del poder real, que acaban por dominar las primeras. Por otra parte, a menudo, la incorporación de actores locales importantes no nos ayuda, ya que éstos están más preocupados por los beneficios individuales a corto plazo que por los beneficios colectivos a largo plazo, especialmente cuando ostentan cargos transicionales que no van a renovarse.

3.3. Las misiones de paz y la evolución de las amenazas a la seguridad internacional

Podemos concluir que, con el tiempo, las OMP han ido encontrando su lugar y espacio; han ido aprendiendo, efectivamente, sus lecciones, y la Organización y los estados miembros han ido adquiriendo la disciplina adecuada para dotarlas de las estructuras de apoyo necesarias para los mandatos asignados.

Se trata de una tendencia positiva basada en un dato no menos importante: las grandes pautas de la conflictividad armada global, que muestran tendencias mucho más limitadas que en el periodo inmediatamente posterior al fin de la Guerra fría. En este sentido, el *Informe sobre seguridad humana del 2005* señala un descenso del 40% en los conflictos armados desde principios de los años noventa; en el 2004 había sólo 25 conflictos secesionistas armados, el número más bajo

18. Aunque el texto se adoptó sin voto en la Asamblea, esta composición del comité fue discutida: tanto por el peso limitado de la Asamblea y el ECOSOC como por el predominio del Consejo de Seguridad.

19. Eide *et al. Report on Integrated Missions: Practical Perspectives and Recommendations*. Estudio independiente para el Grupo Central del ECHA, de las Naciones Unidas (UN ECHA Core Grup), mayo del 2005, en el web del Foro de Políticas Mundiales (Global Policy Forum).

desde 1976. La cifra de matanzas masivas ha disminuido un 80% desde finales de los años ochenta, y el número de conflictos resueltos mediante la negociación y no mediante el uso de la fuerza aumenta en todo el mundo. Detrás de estas cifras no podemos dejar de ver una estabilización del sistema, que, acostumbrado durante los largos años de la Guerra fría a las pautas de solución de conflictos impuestas por los dos bloques político-militares, entró a principios de la década de los noventa en un estado de turbulencia cuyo final sólo atisbamos a ver en la actualidad.

Pero, de todos modos, estos datos no significan que el estado de la seguridad global haya mejorado. Hace tan sólo una década, la agenda de la seguridad internacional estaba dominada por los conflictos internos, la fragmentación de los estados, las luchas por el poder y las transiciones después de conflictos armados, que podían remontarse a tiempos lejanos –como en Angola– o aparecer súbitamente con gran violencia –como en Yugoslavia. Las preocupaciones de las potencias del sistema se centraban en reformular las estructuras de seguridad regionales, limitar esta turbulencia, ya fuera por motivos de prevención –la CEI en las antiguas repúblicas soviéticas, EE. UU. en Haití– o de contribución al nuevo orden –Clinton en Somalia–, etc. No obstante, y sobre todo a partir del 11-S, empezó a tomar forma una agenda más nítida. Como ya hemos dicho, el objeto del encargo de K. Annan al Grupo de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio era reflexionar sobre esta agenda y crear un nuevo consenso entre las preocupaciones securitarias del conjunto de estados.

La posición de las NU en todo este panorama ha ido cambiando: la recuperación y mejora de la efectividad de las misiones de paz dotaba a la Organización de credibilidad y operatividad en una amplia gama de conflictos, y las pautas de colaboración regional aumentaban su potencia y entrada sobre el terreno. Pero, al mismo tiempo, el papel de las NU ha resultado controvertido en lo que se refiere a aspectos más críticos y políticos de la seguridad, especialmente con respecto a la nueva Administración de EE. UU. y la crisis con Irak.

Efectivamente, con la invasión de este país por una fuerza multinacional, sin la autorización de las NU, y después de que EE. UU. no llegara a conseguir la aprobación de una resolución por el Consejo de Seguridad que determinara la claridad de la amenaza y autorizara el uso de la fuerza, se repitieron las críticas y dudas conocidas sobre la posición y capacidad de las NU para responder a tiempo y con eficacia a las amenazas internacionales. En ese momento, además, el debate era mucho más trascendente: se refería a las armas de destrucción masiva, al *fact finding*, al tiempo convenido para las sanciones, a las conexiones con el terrorismo internacional y, sobre todo, a las diferentes concepciones de la noción de *acción preventiva*.²⁰

Por todo eso, el informe del Grupo de Alto Nivel tiene la virtud de recuperar la noción de *seguridad colectiva*, de larga tradición y gran potencia legal dentro de la Organización, al servicio de la defensa ante seis nuevas amenazas fundamentales: las amenazas económicas y sociales (incluyendo la pobreza, la enfermedad y la degradación medioambiental), los conflictos interestatales, los conflictos internos o intraestatales (incluyendo la guerra civil y el genocidio), las armas de destrucción masiva (nucleares, radiológicas, químicas y biológicas), el terrorismo y el delito transnacional organizado. Una agenda que trata de combinar las preocupaciones del Norte y el Sur –aunque, por ejemplo, no es sencillo llegar a una definición compartida de *terrorismo*.

Es interesante observar cómo este nuevo informe, que es la base de la importante resolución «Un concepto más amplio de la libertad»,²¹ adoptada en marzo del 2005 durante la revisión de los objetivos del milenio, contrasta con la agenda que aparecía poco más de una década antes en *Un programa de paz*. Entonces parecía que el aparato legal y operativo de las misiones de paz podía, por sí mismo, aportar soluciones a las crisis de todo el sistema y ser el esqueleto vertebrador de una acción integral de las NU en materia de seguridad. Incluso la «clásica» ope-

20. En inglés se distingue entre *preemptive action*, acción que responde a un ataque inminente, y *preventive action*, acción cuyo objetivo es eliminar capacidades ofensivas, en ausencia de una amenaza inminente. Se trata de una diferenciación fundamental para el actual debate. Véase el artículo de Ian Davis y Trudy Fraser: «Security Without Borders? The UN High Level Panel and the Challenge of UN Security Council Reform». En: *Basic Papers*, marzo del 2005. Web del Consejo Angloamericano de Información sobre la Seguridad (British American Security Information Council).

21. A/59/205.

ración Irak-Kuwait se englobó en un capítulo de «imposición de la paz», en el apartado coercitivo del mencionado *continuum* en la actuación de las misiones de paz.

En cambio, la tendencia actual podría ser incluso la opuesta: las OMP –que deben ser «robustas», es decir, tener credibilidad y capacidad disuasiva si el mandato lo requiere– pueden tender a considerarse grandes operaciones de desarrollo, institucional y económico, destinadas a determinados «estados fracasados», en las que toman parte, cuando es necesario, múltiples organizaciones del sistema de las NU, organismos regionales y las autoridades locales. Un campo de actuación claramente separado de otras cuestiones securitarias que se negocian y resuelven en otros lugares: el régimen de no proliferación, la regulación de las armas de destrucción masiva –y la renovada vigencia de la limitación de armamentos como política de la Organización–, la lucha contra el terrorismo, etc. En definitiva, unas misiones de paz funcionales pero relativamente marginales a otros problemas de la nueva agenda de la seguridad internacional.

3.4. Perspectivas para la participación catalana en el sistema de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

Desde una perspectiva estrictamente intergubernamental, los espacios de contacto entre Cataluña –y especialmente su Gobierno– y las instancias de decisión en materia de mantenimiento de la paz de las NU podrían ser mínimas. No obstante, tenemos conocimiento de varias tendencias, algunas de ellas identificadas a lo largo del precedente análisis, que permiten vislumbrar muchos más espacios de contacto. En primer lugar, la apertura, aunque limitada, de las NU y las agencias de su sistema a la participación y el liderazgo de nuevos actores internacionales, y también de las autoridades locales y regionales.²² En segundo lugar, y como ya hemos visto, la implicación de un número creciente de actores externos a las NU –en algunos casos no gubernamentales, en otros, no estatales– en la actividad en materia de mantenimiento de la paz de las NU, especialmente en las operaciones integradas o multidimensionales. Y en tercer lugar, y relacionado con lo anterior, la tendencia a hacer que las misiones de paz sean no tan sólo herramientas para enfriar conflictos, sino también para la reforma global del estado, con todo lo que eso conlleva: la vinculación al desarrollo y a los temas de *low politics*; consiguientemente, la relajación en las formas de decisión, y sobre todo la disposición a realizar un esfuerzo de larga duración, en forma de tareas de *peacebuilding* o consolidación de la paz, que necesariamente deberá contar con las máximas contribuciones posibles. Todo ello, un escenario en el que más actores podrán jugar más cartas.

Por otra parte, el Gobierno de la Generalidad, tanto en su Plan director de la cooperación internacional 2003-2006 como en su Plan anual 2006, se plantea objetivos e instrumentos muy vinculados a la construcción y la cultura de la paz. En concreto, interesa señalar los instrumentos de cooperación financiera, que, según leemos en el punto 2.b del Plan multianual, «deberá canalizarse a través de las modalidades de ayuda bilateral y multilateral a organismos internacionales, prestando especial atención a los organismos de las NU, cuyos objetivos –el mantenimiento de la paz y la seguridad, las relaciones pacíficas entre los países, la protección y el respeto de los derechos humanos y el apoyo a la cooperación en los ámbitos económico, social, cultural y humanitario– se corresponden con los establecidos por la Ley de Cooperación al Desarrollo y este Plan director». Estos objetivos se precisan más para el 2006 en cuanto a recursos (del 15 al 20%), en cuanto al ámbito regional (Colombia, Palestina, Sahara y Bosnia) y sobre todo con la entrada en vigor del Programa para el Instituto Internacional por la Paz. En cualquier caso, podemos concluir diciendo que iniciar una actividad de cooperación con las NU en materia de mantenimiento de la paz es una actividad prioritaria para el Gobierno catalán.

22. En este sentido, véase el artículo de Javier Sánchez y Mónica Salomón: «El proceso de articulación de las autoridades locales como actor político y el sistema de Naciones Unidas». En: *Agenda ONU. Anuario de la Asociación para las Naciones Unidas en España*, n.º 6, Barcelona: 2005.

Con estas premisas, podemos pensar en posibles líneas de colaboración, que –más allá de las ya iniciadas– enumeramos de modo tentativo:

1. Un aspecto que señalamos a título de inventario, pero en el que no detectamos una gran ventaja comparativa, es la formación de los *peacekeepers*. Es cierto que la UOC y su campus virtual sí constituyen una importante plataforma, pero la *expertise* necesaria para autorías no es un punto fuerte de Cataluña, sin contar que existen ya varios agentes que han empezado con experiencias de formación virtual. No obstante, y dado que se trata de una plataforma virtual, estas carencias de *expertise* local podrían no ser tan importantes. Como referencia, puede consultarse el instrumento de formación en línea operativo en estos momentos: el POCI del UNITAR (véanse las referencias al final).
2. Existe una comunidad local que el Gobierno de la Generalidad puede contribuir a articular: la de personas que han intervenido en algún aspecto de las misiones de paz. Tenemos aquí a un importante cuerpo de observadores electorales, pero también a algún dirigente. Constituyen un elemento de orientación, soporte técnico y acreditación de una trayectoria ante las NU. Igualmente, será importante el contacto y la coordinación con la Asociación para las Naciones Unidas en España (ANUE), con sede en Barcelona, y con la naciente Oficina para los Objetivos del Milenio.
3. Será muy útil confeccionar un mapa con las personas y, sobre todo, las ONG catalanas que están trabajando sobre el terreno de forma vinculada, directa o indirectamente, a operaciones de paz de las NU.
4. Dentro de esta *expertise*, el punto fuerte de Cataluña son las capacidades en materia policíaca. En este sentido, Barcelona es la sede del Centro Internacional de Formación de Agentes Locales en Seguridad (CIFAL), una red del Instituto de las NU para la Formación y la Investigación (UNITAR), liderada por el Departamento de Interior del Gobierno de la Generalidad. El CIFAL se originó a partir del diálogo del Foro 2004 «Promover la convivencia y la seguridad en la sociedad de la información». Del 30 de noviembre al 2 de diciembre del 2005 organizó en Barcelona sus primeras jornadas, vinculadas a Euromed +10: «Convivencia ciudadana en espacios seguros: políticas y estrategias en las ciudades del Mediterráneo».
5. Existe un ejemplo muy interesante de cooperación, originado en Cataluña (en este caso desde el ámbito local), con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las NU. En junio del 2003, el alcalde Joan Clos firmó, en nombre de la WACLAC (la Coordinación de Asociaciones de Ciudades y Autoridades Locales) y con dicho Departamento, un convenio en el que se establecía la colaboración de las ciudades en las operaciones de paz desarrolladas por las NU. El argumentario del convenio queda recogido en el hecho de que el papel de las NU en estas misiones de paz ha ido modificándose en los últimos años; en muchos casos, las NU han pasado a asumir la gestión civil de las poblaciones bajo control. Esta nueva situación ha creado un problema de reclutamiento de personas capacitadas para gestionar servicios municipales. El convenio firmado prevé la confección de una lista de expertos en gestión municipal que puedan ser contratados directamente por las NU, así como la creación de una base de datos de ciudades y entidades locales dispuestas a facilitar personal municipal durante periodos breves de tiempo en las misiones en las que se soliciten dichos expertos.

La dirección de la iniciativa, llamada Ciudades para el Mantenimiento de la Paz (Peacekeeping Cities), está ahora en manos de la nueva organización mundial de poderes locales (Ciudades y Gobiernos Locales Unidos, CGLU), creada en el año 2004 y con sede en Barcelona. La CGLU está dando continuidad a este acuerdo a través de la creación de una base de datos en línea, que deberá servir también para facilitar la aportación de técnicos municipales a actuaciones de las NU en catástrofes naturales, como la del tsunami.

6. La Comisión de Consolidación de la Paz de las NU acaba de iniciar sus tareas. Es cierto que se trata de un órgano consultivo de coordinación intergubernamental, pero no por eso el seguimiento de sus tareas, el fomento de reflexiones en esta línea, etc., son de menos utilidad.
7. Cataluña tiene una fuente de recursos muy importante en su acción para el desarrollo, además de un Plan director que determina los principales objetivos y modalidades de dicha acción. Una línea que parece ya iniciada es la de la implicación de Cataluña y sus ONG en los procesos de construcción de la paz de las NU, también dependiendo y a partir del «mapa» elaborado. Cataluña hizo en el año 2005 una importante donación directa al Alto Comisionado de las NU para los Refugiados (ACNUR). En el caso de las misiones de paz, dicha donación directa podría ir acompañada de una implicación sobre el terreno –aunque sabemos que la actual distribución de las misiones no nos facilita la tarea, por el predominio de la orientación hacia el África subsaharaui y las escasas misiones en América.

En la resolución por la que se creó la Comisión de Consolidación de la Paz, la Asamblea y el Consejo reiteraron al secretario general su petición de establecer un fondo permanente y multianual (alimentado con contribuciones voluntarias) para financiar el mantenimiento de la paz. La cuestión de la creación de tal instrumento, que permitiera a los individuos, fundaciones y estados realizar sus aportaciones a estas tareas, ha sido objeto de estudio por parte de la Secretaría desde hace tiempo, y es posible que pronto se hagan propuestas en este sentido.

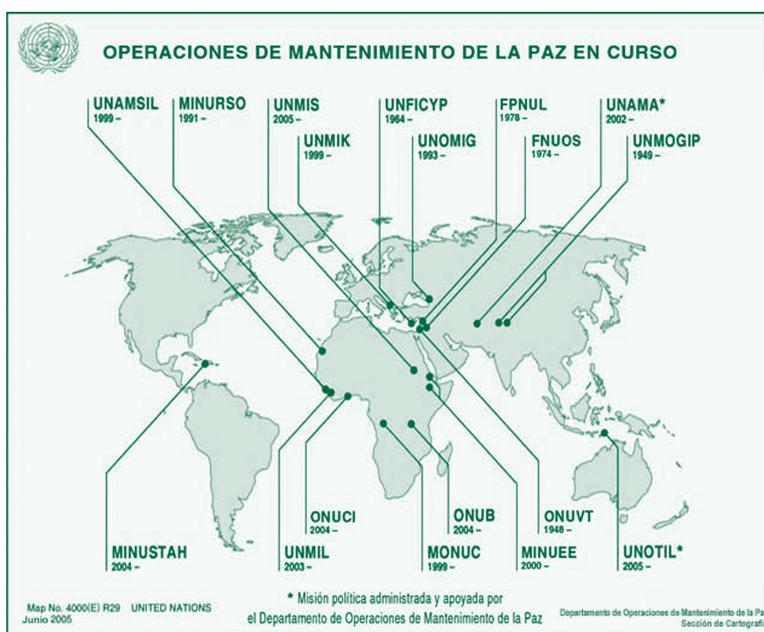
En cualquier caso, y siempre y cuando se disponga de los recursos necesarios, es conveniente buscar el contacto directo con los responsables de la Organización: ya sea para realizar una contribución directa a algún fondo cuando ello sea posible, ya sea para anunciar, hacer visibles y acordar las modalidades de cooperación a partir del trabajo de las asociaciones locales.

8. No está de más hablar con el Estado. El apoyo necesario en materias «civiles», imprescindible en el actual enfoque de la consolidación de la paz después del conflicto, facilita mucho más que las autoridades españolas puedan dejar espacio a la participación de otros actores, gubernamentales y no gubernamentales. Será adecuado comunicar al Estado las iniciativas que se consideren importantes. Por otra parte, cabe tener en cuenta que, mientras no exista un fondo abierto a todas las contribuciones, en estos momentos las aportaciones únicamente pueden realizarse a través del fondo permanente abierto a los estados. Sin este acuerdo no podría hacerse efectivo el apoyo, y sobre todo sería difícil hacerlo visible en relación con las NU.

ANEXO 1: DISTRIBUCIÓN Y EFECTIVOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Datos globales

Operaciones de mantenimiento de la paz desde 1948	60
Operaciones de mantenimiento de la paz en la actualidad	15
Operaciones actuales de mantenimiento de la paz dirigidas y apoyadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz	18



Personal

Personal militar y policía civil al servicio de las misiones de paz	71.554
Países que contribuyen en las operaciones con personal militar y policía civil	107
Personal civil internacional	4.439
Personal civil local	8.134
Voluntarios de las Naciones Unidas	1.549
Total de personal que trabaja en las operaciones para el mantenimiento de la paz	85.676
Número total de bajas en las operaciones para el mantenimiento de la paz desde 1948	2.242
Bajas en el 2005	121

Aspectos financieros (en millones de dólares)

Presupuestos autorizados para el periodo comprendido entre el 1 de julio del 2005 y el 30 de junio del 2006	Unos 5.030
Cálculo aproximado del coste total de las operaciones de paz desde 1948 hasta el 30 de junio del 2006	Unos 41.040
Contribuciones pendientes a las operaciones de paz (30 de noviembre del 2005)	Unos 1.990

Misiones completadas en el 2005**UNAMSIL:** del 22 de octubre de 1999 al 31 de diciembre del 2005

Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona

Gastos totales: 2.800 millones USD

Efectivos máximos (31 de marzo del 2002):

Militares: 17.368

Policía: 87

Civiles internacionales: 322

Civiles locales: 552

Bajas: 188

UNMISET: del 20 de mayo del 2002 al 20 de mayo del 2005

Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Timor Oriental

Gastos totales estimados: 565 millones USD

Efectivos máximos (31 de agosto del 2002):

Militares: 4.776

Policía: 771

Civiles internacionales: 465

Civiles locales: 856

Bajas: 25

NOTA: El término *personal militar* se refiere a los observadores militares o a las tropas, según el caso. El número de bajas incluye únicamente las de los militares, los policías civiles, la población civil internacional y el personal local implicados en las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

ONUVT – Desde mayo de 1948

Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua

Efectivos: Observadores militares: 152; civiles internacionales: 103; civiles locales: 119

Bajas: 44

Consignación para el 2005: 29,04 millones USD (importe bruto)

UNMOGIP – Desde enero de 1949

Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán

Efectivos: Militares: 44; civiles internacionales: 22; civiles locales: 47

Bajas: 11

Consignación para el 2005: 8,37 millones (importe bruto)

UNFICYP – Desde marzo de 1964

Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre

Efectivos: Militares: 854; policías: 69; civiles internacionales: 33; civiles locales: 110

Bajas: 176

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 46,51 millones USD (importe bruto), incluyendo las contribuciones complementarias de Chipre (un tercio) y Grecia (6,5 millones USD)

FNUOS – Desde junio de 1974

Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación

Efectivos: Militares: 1.066; civiles internacionales: 37; civiles locales: 104

Bajas: 43

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 43,71 millones USD (importe bruto)

FPNUL – Desde marzo de 1978

Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano

Efectivos: Militares: 1.980; civiles internacionales: 101; civiles locales: 300

Bajas: 256

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 99,23 millones USD (importe bruto)

MINURSO – Desde abril de 1991

Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental

Efectivos: Tropas: 28; militares: 197; policías: 0; civiles internacionales: 123; civiles locales: 101

Bajas: 14

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 47,95 millones USD (importe bruto)

UNOMIG – Desde agosto de 1993

Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia

Efectivos: Militares: 122; policías: 12; civiles internacionales: 104; civiles locales: 186; voluntarios de las Naciones Unidas: 2

Bajas: 10

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 36,38 millones USD (importe bruto)

UNMIK – Desde junio de 1999

Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo

Efectivos: Policías: 2.150; observadores militares: 37; civiles internacionales: 614; civiles locales: 2.274; voluntarios de las Naciones Unidas: 191

Bajas: 42

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio de 2006: 252,55 millones USD (importe bruto)

MONUC – Desde noviembre de 1999

Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo

Efectivos: Tropas: 15.019; militares: 729; policías: 1.072; civiles internacionales: 856; civiles locales: 1.419; voluntarios de las Naciones Unidas: 471

Bajas: 83

Autorización ya aprobada para contraer compromisos por una suma de: 403,41 millones USD (importe bruto)

MINUEE – Desde julio del 2000

Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea

Efectivos: Tropas: 3.153; militares: 206; civiles internacionales: 183; civiles locales: 246; voluntarios de las Naciones Unidas: 65

Bajas: 13

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 185,99 millones USD (importe bruto)

UNMIL – Desde septiembre del 2003

Misión de las Naciones Unidas en Liberia

Efectivos: Tropas: 14.832; observadores militares: 205; policías: 1.028; civiles internacionales: 549; civiles locales: 844; voluntarios de las Naciones Unidas: 242

Bajas: 58

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 760,57 millones USD (importe bruto)

ONUCI – Desde abril del 2004

Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil

Efectivos actuales: Tropas: 6.702; observadores militares: 195; policías: 697; civiles internacionales: 362; civiles locales: 424; voluntarios de las Naciones Unidas: 202

Bajas: 15

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 386,89 millones USD (importe bruto)

MINUSTAH – 1 de junio del 2004

Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití

Efectivos actuales: Tropas: 7.519; policías: 1.776; civiles internacionales: 455; civiles locales: 516; voluntarios de las Naciones Unidas: 161

Bajas: 17

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 494,89 millones USD (importe bruto)

ONUB – 1 de junio del 2004

Operación de las Naciones Unidas en Burundi

Efectivos: Tropas: 5.153; militares: 170; policías: 87; civiles internacionales: 318; civiles locales: 389; voluntarios de la ONU: 135

Bajas: 20

Presupuesto aprobado para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 307,69 millones USD (importe bruto)

UNMIS – Desde marzo del 2005

Misión de las Naciones Unidas en el Sudán

Efectivos actuales: Tropas: 5.308; observadores militares: 593; policías: 399; civiles internacionales: 579; civiles locales: 1.075; voluntarios de la ONU: 80

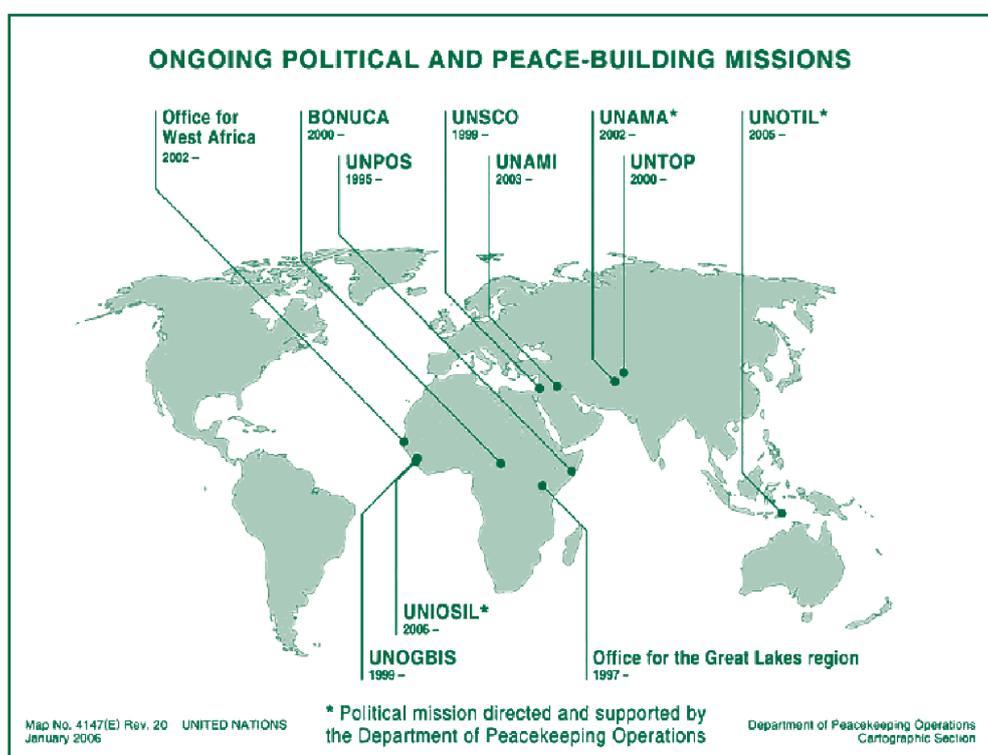
Efectivos autorizados: Tropas: 10.000; policías: 715; civiles internacionales propuestos: 1.053; civiles locales: 2.690; voluntarios de la ONU: 208

Autorización de gastos para el periodo comprendido entre julio del 2005 y junio del 2006: 969,47 millones USD (importe bruto aprobado por la Asamblea General el 8 de diciembre del 2005)

ANEXO 2: MISIONES POLÍTICAS Y DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

BACKGROUND NOTE: 31 DECEMBER 2005

UNITED NATIONS POLITICAL AND PEACE-BUILDING MISSIONS



NUMBER OF MISSIONS 11

PERSONNEL

Uniformed personnel	139
International civilian personnel	817
Local civilian personnel	1,741
UN Volunteers	163
Total number of personnel serving in political and peacebuilding missions	2,860



United Nations

For information on United Nations peacekeeping operations, see DPI/1634 Rev.55 or visit the United Nations website at <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/index.asp>

CURRENT POLITICAL AND PEACE-BUILDING MISSIONS

UNAMA* Since 28 March 2002
United Nations Assistance Mission in Afghanistan
 Special Representative of the Secretary-General: Jean Arnault (France)
 Strength: international civilian 185; local civilian 751; military observer 11; civilian police 7; UN volunteer 42

BONUCA Since 15 February 2000
United Nations Peacebuilding Office in the Central African Republic
 Representative of the Secretary-General and Head of BONUCA: Lamine Cissé (Senegal)
 Strength: international civilian 25; military advisers 5; police 6; local civilian 44; UN volunteer 2

Office of the Special Representative of the Secretary-General for the Great Lakes Region Since 19 December 1997
 Special Representative of the Secretary-General: Ibrahima Fall (Senegal)
 Strength: international civilian 8; local civilian 8

UNOGBIS Since 3 March 1999
United Nations Peacebuilding Support Office in Guinea-Bissau
 Representative of the Secretary-General and Head of UNOGBIS: João Bernardo Honwana (Mozambique)
 Strength: international civilian 11; military adviser 2; police adviser 1; local civilian 13

UNSCO Since 1 October 1999
Office of the United Nations Special Coordinator for the Middle East
 Special Coordinator for the Middle East Peace Process and Personal Representative of the Secretary-General to the Palestine Liberation Organization and the Palestinian Authority: Alvaro de Soto (Peru)
 Strength: international civilian 27; local civilian 23

UNPOS Since 15 April 1995
United Nations Political Office for Somalia
 Special Representative of the Secretary-General and Head of UNPOS: Francois Lonseny Fall (Guinea)
 Strength: international civilian 5; local civilian 3

UNTOP Since 1 June 2000
United Nations Tajikistan Office of Peacebuilding
 Representative of the Secretary-General for Tajikistan: Vladimir Sotirov (Bulgaria)
 Strength: international civilian 10; police adviser 1; local civilian 18

Office of the Special Representative of the Secretary-General for West Africa Since 29 November 2001
 Special Representative of the Secretary-General: Ahmedou Ould-Abdallah (Mauritania)
 Strength: international civilian 7; local civilian 7

UNAMI Since 14 August 2003
United Nations Assistance Mission for Iraq
 Special Representative of the Secretary-General for Iraq: Ashraf Jehangir Qazi (Pakistan)
 Authorized strength: 816 (344 international, 472 local)
 Current strength (staff based in Iraq, Jordan and Kuwait): international civilian 222; local civilian 365; military advisor 5

UNOTIL* Since 21 May 2005
United Nations Office in Timor-Leste
 Special Representative of the Secretary General and Head of Office: Sukehiro Hasegawa (Japan)
 Strength: international civilian 158; local civilian 281; military advisor 15; police 57; UN volunteer 36

UNIOSIL* Since 1 January 2006
United Nations Integrated Office in Sierra Leone
 Executive Representative for UNIOSIL: Victor da Silva Angelo (Portugal)
 Strength: international civilian 159; local civilian 228; military observers 10; police 20; UN volunteer 83

Mission completed in 2005:

UNOMB 1 January 2004 - 30 June 2005
United Nations Observer Mission in Bougainville



United Nations

* Political or peacebuilding mission directed and supported by the Department of Peacekeeping Operations. All other political and peacebuilding missions are directed by the Department of Political Affairs. For information on political and peace-building missions, visit the United Nations website at http://www.un.org/Depts/dpa/prev_dip/fst_prev_dip.htm

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES EN INTERNET

Consejo Angloamericano de Información sobre la Seguridad
(British American Security Information Council): <http://www.basicint.org>.

Institución Brookings
(The Brookings Institution): <http://www.brookings.edu>.

Consejo de Relaciones Exteriores
(The Council on Foreign Relations): <http://www.cfr.org/>.

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas:
<http://www.un.org/Depts/dpko>.

Unidad de Buenas Prácticas
(Best Practices Unit): <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/>.

Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas:
<http://www.un.org/Depts/dpa/>.

Academia Folke Bernadotte
(The Folke Bernadotte Academy): <http://www.folkebernadotteacademy.se>.

Proyecto Desafíos
(The Challenges Project): <http://www.challengesproject.net>.

Foro de Políticas Mundiales
(Global Policy Forum): <http://www.globalpolicy.org/>.

Centro de Seguridad Humana
(Human Security Centre): <http://www.humansecuritycentre.org/>.

Informe sobre la Seguridad Humana
(The Human Security Report): <http://www.humansecurityreport.info>.

Asociación para el Mantenimiento Eficaz de la Paz
(Partnership for Effective Peacekeeping): <http://www.effectivepeacekeeping.org/>.

Instituto de las Naciones Unidas para el Entrenamiento y la Investigación.
Programa de Instrucción por Correspondencia en Operaciones de Mantenimiento de la Paz
(The United Nations Institute for Training and Research Programme of Correspondence
Instruction in Peacekeeping Operations):
<http://www.unitarpoci.org>.

Enlaces de sitios web relativos al mantenimiento de la paz del Instituto Estadounidense de la Paz
(United States Institute of Peace): <http://www.usip.org/library/topics/peacekeeping.html>.

Guía de investigación sobre derecho internacional en Internet
(operaciones de mantenimiento de la paz) de la Universidad de Bolonia: <http://www2.spfo.unibo.it/spolfo/PEACEKEEP.htm>.

