

Del mantenimiento de la paz a la consolidación de la paz: la evolución del papel de las Naciones Unidas en las operaciones de paz

Ronald Hatto

El Dr. Ronald Hatto es profesor del Institut d'Études Politiques de París e investigador asociado del Centre d'Études et de Recherches Internationales (CERI).

Resumen

Las operaciones multifuncionales de paz se han convertido en parte integrante de la sociedad internacional, hasta el punto que hoy en día constituyen una de las principales instituciones de regulación de las relaciones internacionales. Las Naciones Unidas (ONU) son el principal actor en el establecimiento de esas operaciones. La ONU ha experimentado una evolución significativa pero gradual de su papel en el mantenimiento y en el establecimiento de la paz. Desde la institución del mantenimiento de la paz como forma de interposición imparcial entre beligerantes durante la crisis del Canal Suez de 1956, la ONU ha ampliado continuamente su ámbito de actuación. Esas complejas y gravosas operaciones son muy exigentes y presentan numerosos desafíos a la ONU.

Palabras clave: intervenciones humanitarias, mantenimiento de la paz, ONU, operaciones multifuncionales, operaciones multinacionales.

Las operaciones multinacionales de paz se han convertido en parte integrante de las acciones de la sociedad internacional hasta tal punto que en la actualidad son una de las principales instituciones en la regulación de las relaciones internacionales¹. Los medios de comunicación suelen mostrar que, en las relaciones internacionales, ciertos agentes civiles y militares acuden a prestar socorro a las poblaciones que lo necesitan, como en Haití, o son incapaces de proteger a la población civil, como en Siria o la región oriental de la República Democrática del Congo (RDC)². Los miembros de las fuerzas armadas y los civiles que participan en esas acciones forman parte de operaciones multinacionales de mantenimiento de la paz³. Entre 1988 y finales de 2012, la ONU estableció cincuenta y cuatro operaciones para restablecer o mantener la paz. Si se tiene en cuenta el hecho de que en sus primeros cuarenta años de existencia, la ONU había establecido sólo quince operaciones de paz, no sorprende el interés que despiertan este tipo de actividades en el mundo académico y el público en general⁴. En cambio, el interés de los medios en el tema del mantenimiento de la paz ha sido inconstante.

Sin embargo, es necesario observar que si bien esas operaciones multinacionales no son nuevas —hubo un gran número de operaciones de interposición entre las dos guerras mundiales— adquirieron carácter formal durante la operación de la ONU en el Canal de Suez, en 1956⁵. No fue sino hasta que se estableció la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) entre las fuerzas egipcias y las israelíes en noviembre de 1956 que las operaciones multinacionales de paz empezaron a denominarse “operaciones de mantenimiento de la paz” (OMP). Con la evolución de las tareas realizadas por los agentes encargados del mantenimiento de la paz, el término “operaciones de paz” se impuso sobre “operaciones de mantenimiento de la

- 1 La función de esas instituciones es promover la estabilidad en la interacción entre los distintos actores en una sociedad determinada. Las operaciones de mantenimiento de la paz se han ido institucionalizando gradualmente hasta convertirse en un aspecto prácticamente ineludible de la gestión de los conflictos armados en la sociedad internacional.
- 2 Vale la pena aclarar que la ONU envió solamente una fuerza de observación a Siria, que debió retirarse cuando fue objeto de ataques.
- 3 Con frecuencia, los que forman parte de operaciones multinacionales son convocados para trabajar con otros actores humanitarios que no están bajo el mando o la supervisión de la ONU ni de otras organizaciones a cargo de las misiones.
- 4 En la década de 1990, algunos expertos se preguntaban si las actividades de mantenimiento de la paz no se habían convertido en un “negocio”. V. Larry Minear, “The evolving humanitarian enterprise”, en Thomas G. Weiss (ed.), *The United Nations and Civil Wars*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1995, pp. 89-106; Eugene V. Rostow, “Is U.N. peacekeeping a growth industry?”, *Joint Force Quarterly*, n.º 4, 1994, pp. 100-105.
- 5 En 1933, durante el incidente de Leticia entre Colombia y Perú, la Liga de las Naciones designó una comisión para administrar temporalmente el territorio y la autorizó a comandar una fuerza armada de su elección. Por primera vez, la fuerza (colombiana) portaba un brazalete y desplegaba una bandera de la Liga de las Naciones, además de la bandera colombiana. Sin embargo, esa fuerza no estaba sujeta al mando directo de la Liga de las Naciones; v. Norrie MacQueen, *Peacekeeping and the International System*, Londres, Routledge, 2006, p. 41; Carsten Stahn, *The Law and Practice of International Territorial Administration: Versailles to Iraq and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 235.

paz”⁶. El mantenimiento de la paz es hoy sólo uno de los aspectos de las operaciones multinacionales de paz. En la actualidad, éstas incluyen asistencia humanitaria, supervisión de elecciones, repatriación de refugiados, desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes, restablecimiento de la capacidad del Estado para mantener la seguridad por medio del respeto del estado de derecho y de los derechos humanos, y apoyo al establecimiento de instituciones de gobierno legítimas y efectivas⁷. Pero, en aras de la simplicidad, en este artículo se empleará el término genérico “operaciones de mantenimiento de la paz” para hacer referencia a todas las operaciones multinacionales de paz. Por último, debido al aumento en la cantidad y la complejidad de las operaciones observado a partir de finales de la década de 1980, comenzó a participar en ellas un número considerable de otras entidades, además de la ONU y los Cascos Azules. El personal civil de la ONU y de algunas de sus agencias especializadas, varios organismos no gubernamentales (ONG) y algunas organizaciones regionales se han transformado en protagonistas de los procesos de mantenimiento de la paz⁸.

Lo primero que llama la atención en las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU (y de las operaciones multinacionales de paz en general) es la falta de una definición clara del concepto de mantenimiento de la paz por parte de la ONU⁹. No fue sino hasta 1992 que la ONU proporcionó una definición más precisa de la noción de mantenimiento de la paz en su *Programa para la paz*¹⁰. La demora

- 6 La ONU continúa empleando el término “mantenimiento de la paz” para describir sus operaciones. En la bibliografía especializada, numerosos autores han adoptado el concepto más amplio de “operaciones de paz”; v. Jocelyn Coulon, *Dictionnaire mondial des opérations de paix 1948-2013*, 2ª ed., Outremont, Athéna Editions; Paul F. Diehl, *Peace Operations*, Cambridge, Polity Press, 2008; Michael W. Doyle y Nicholas Sambanis, *Making War and Building Peace: United Nations Peace Operations*, Princeton, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2006; William J. Durch (ed.), *Twenty First Century Peace Operations*, Washington, United States Institute of Peace, 2006. Thierry Tardy hace referencia a la “gestión de crisis” y señala el hecho de que se ha convertido en la actividad de gobernanza internacional más visible en el campo de la seguridad; v. Thierry Tardy, *Gestion de crise, maintien et consolidation de la paix: Acteurs, activités, défis*, Bruselas, De Boeck, 2009, p. 9.
- 7 Naciones Unidas, *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Nueva York, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 2008, cap. 2.
- 8 Ya en 1990, Alan James destacó el hecho de que el mantenimiento de la paz no era una actividad reservada exclusivamente a la ONU y que los civiles también debían participar. En su opinión, “el mantenimiento de la paz no es, de ninguna manera, el coto de caza de la ONU”. V. Alan James, *Peacekeeping in International Politics*, Basingstoke, Macmillan, 1990, p. 1.
- 9 El antiguo Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz Jean-Marie Guéhenno hace esta observación al inicio de un artículo publicado en 2002: Jean-Marie Guéhenno, “On the challenges and achievements of reforming UN peace operations”, *International Peacekeeping*, vol. 9, n.º 2, 2002, pp. 69-80. Ni siquiera los principios básicos de las actividades de mantenimiento de la paz de la ONU de 2008 contienen una definición clara del concepto de mantenimiento de la paz; en cambio, enumeran el “conjunto de actividades llevadas a cabo por las Naciones Unidas y otros actores internacionales con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales en el mundo”. V. ONU, nota 7 *supra*, p. 17. En la bibliografía especializada se encuentra un gran número de definiciones diferentes.
- 10 ONU, *Un programa de paz: Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, UN Doc. A/47/277-S/24111, 17 de junio de 1992 (en adelante, *Programa de paz*). El *Programa de paz* deja en claro que “por establecimiento de la paz se entienden las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”; *ibid.*, cap. 2, p. 5, párr. 20.

para definir los términos del concepto se explica por el carácter improvisado de la creación de las primeras operaciones de mantenimiento de la paz y por la falta de referencias al mantenimiento de la paz en la Carta de la ONU. Aunque la ONU se fundó en 1945 con el propósito de “preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra”¹¹, la Carta se basó en el principio de la seguridad colectiva y la cooperación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como una forma de evitar los conflictos armados. Sin embargo, las tensiones surgidas durante la Guerra Fría a partir de 1947 imposibilitaron la aplicación de gran parte de los principios que figuran en el capítulo VII de la Carta, sobre acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Así se explica que la ONU debiera transigir aprobando medidas menos ambiciosas que las tendientes a alcanzar la seguridad colectiva, que tuvieron que ser reemplazadas por operaciones de mantenimiento de la paz¹². El bloqueo de los mecanismos propuestos en el capítulo VII de la Carta causado por las tensiones de la Guerra Fría tuvo como consecuencia que los sucesivos Secretarios Generales formularan soluciones innovadoras para permitir que la ONU desempeñase un papel en la seguridad internacional¹³.

A partir de la primera interposición formal en el Canal de Suez, en 1956, en muchas ocasiones se recurrió al mantenimiento de la paz para regular y prevenir la escalada de conflictos. Cuando se adoptó la terminología de la teoría realista en las relaciones internacionales, el *mantenimiento de la paz* permitió reemplazar mínimamente el *sistema de autoayuda* de la política internacional por medio de la prestación desinteresada e imparcial de asistencia externa a las partes en un conflicto¹⁴. Sobre la base de esa observación, se puede proponer una definición bidimensional, en los planos estratégico y táctico, de las OMP de la ONU. En lo

- 11 Carta de las Naciones Unidas, 26 de junio de 1945 (entró en vigor el 24 de octubre de 1945), preámbulo.
- 12 En cuanto a las operaciones de mantenimiento de la paz, para la frase “*sécurité collective*” (seguridad colectiva) en el *Dictionnaire de stratégie*, Serge Sur se refiere a una “forma reducida de seguridad colectiva, al menos cuando se la compara con las disposiciones de la Carta” [la traducción es nuestra]. V. Thierry de Montbrial y Jean Klein (eds.), *Dictionnaire de stratégie*, París, Presses Universitaires de France, 2000, p. 508. Boutros Boutros-Ghali, en la introducción a la tercera edición del libro de la ONU *The Blue Helmets*, destaca el hecho de que el término “mantenimiento de la paz”, en el sentido de “uso no violento de la fuerza para preservar la paz”, no figura en la Carta, donde el concepto “es radicalmente distinto” de la acción de imposición para preservar la paz y la seguridad internacionales a la que hace referencia, v. ONU, *The Blue Helmets*, 3ª ed., Nueva York, Departamento de Información, 1996, p. 4. Norrie MacQueen presenta una tabla en la que compara seguridad colectiva y mantenimiento de la paz, y muestra las diferencias entre los dos conceptos y la naturaleza menos ambiciosa de los planes militares y políticos de mantenimiento de la paz, v. N. MacQueen, nota 5 *supra*, p. 77.
- 13 Sobre la historia de la evolución del papel de la ONU en la seguridad internacional, v. Alex J. Bellamy y Paul D. Williams (con Stuart Griffin), *Understanding Peacekeeping*, 2ª ed., Cambridge, Polity Press, 2010; N. MacQueen, nota 5 *supra*; David M. Malone y Karin Wermester, “Boom and bust? The changing nature of UN peacekeeping”, en Adebajo Adekeye y Chandra Lekha Sriram (eds.), *Managing Armed Conflicts in the 21st Century*, Londres, Frank Cass Publishers, 2001, pp. 37-54; T. Tardy, nota 6 *supra*; Brian E. Urquhart, *A Life in Peace and War*, Nueva York, W. W. Norton, 1987.
- 14 William J. Durch, “Building on sand: UN peacekeeping in the Western Sahara”, *International Security*, vol. 17, n.º 4, 1993, pp. 152-153. El principio de ayuda individual es fundamental para un análisis realista de las relaciones internacionales. Según ese principio, cada Estado es responsable de su propia seguridad. En caso de necesidad, debido a la naturaleza anárquica del sistema internacional, nadie acudirá a defender a un Estado que sea atacado, y de ahí la necesidad de recurrir a los propios medios para sobrevivir en este mundo peligroso. La noción de “sociedad internacional” es menos pesimista en el sentido de que considera el papel de las instituciones internacionales como medio para mitigar los efectos de la anarquía internacional.

estratégico, el mantenimiento de la paz tiene como finalidad principal regular y estabilizar la sociedad internacional¹⁵. En ese sentido, las OMP se han empleado para mantener o restablecer la soberanía de Estados expuestos a amenazas externas o a la desintegración interna¹⁶. En el plano táctico, el mantenimiento de la paz consiste en operaciones establecidas por la ONU, Estados o grupos de Estados (coaliciones multinacionales), organizaciones regionales o subregionales (independientes o en cooperación con la ONU) y basadas en el despliegue de personal uniformado (efectivos militares y/o policiales), normalmente con el consentimiento de las partes, con el objetivo de alcanzar una interposición imparcial entre ellas para prevenir, contener, mitigar y concluir conflictos y, posiblemente, para restablecer la paz entre las partes. El consentimiento de las partes ha sido uno de los tres principios fundamentales del mantenimiento tradicional de la paz (observación e interposición) desde la publicación del informe del Secretario General de la ONU Dag Hammarskjöld sobre el establecimiento y funcionamiento de la FENU. Principalmente, en el informe se hace referencia al consentimiento de los “Estados parte”, noción que no está exenta de problemas en operaciones en las que participan grupos no estatales que pueden estar en desacuerdo con la presencia de efectivos militares de mantenimiento de la paz. Las operaciones en el Congo (ONUC) o el Líbano (FPNUL) durante la Guerra Fría demostraron que en esos casos, si algunos grupos no estatales retiran su consentimiento a la presencia de la ONU, la seguridad de los Cascos Azules puede correr peligro¹⁷. Desde 1956, los otros dos principios fundamentales del mantenimiento de la paz son la imparcialidad y el no uso de la fuerza excepto en legítima defensa¹⁸. Más adelante se verá que se generan tensiones importantes entre los planos estratégico y táctico, que conducen a inconsistencias en el establecimiento y la ejecución de las OMP¹⁹.

El objetivo del presente artículo es exponer los cambios que han ocurrido en las operaciones multinacionales de mantenimiento de la paz, con especial atención a las OMP de la ONU²⁰. Si bien éstas han evolucionado hasta convertirse

15 Esta visión de las OMP se basa en un concepto westfaliano del orden internacional, según el cual, a pesar del mayor poder de muchos agentes transnacionales y del concepto de seguridad humana, los Estados siguen siendo los principales actores en las interacciones internacionales. Una visión opuesta se encuentra en A. J. Bellamy y P. D. Williams (con S. Griffin), nota 13 *supra*.

16 N. MacQueen, nota 5 *supra*, p. 14.

17 ONU, Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza: Informe del Secretario General, UN Doc. A/3943, 9 de octubre de 1958 (en adelante, Informe del 9 de octubre de 1958).

18 Para un análisis más profundo de los tres principios y su cuestionamiento durante operaciones multifuncionales, v. Nicholas Tsagourias, “Consent, neutrality/impartiality and the use of force in peacekeeping: Their constitutional dimension”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 11, n.º 3, 2006, pp. 465-482.

19 Esas incongruencias a veces surgen en las operaciones debido a la proliferación de resoluciones del Consejo de Seguridad cuya finalidad es transformar el mandato de la fuerza. Los dos ejemplos principales de ese tipo de situaciones son la ONUC en el Congo y UNPROFOR en ex Yugoslavia.

20 Se destaca el papel de la ONU porque, como ha observado Thierry Tardy, la Organización ha estado a cargo de operaciones multinacionales también a partir de la década de 1990, cuando se incorporaron muchos otros agentes. Incluso en operaciones en las que la ONU no despliega Cascos Azules, participa, de todos modos, a través del personal civil, como ocurrió en Kosovo o en Afganistán. De hecho, ese liderazgo afectó la imagen de la ONU. V. Thierry Tardy, “Le bilan de dix années d’opérations de maintien de la paix”, *Politique étrangère*, vol. 65, n.º 2, 2000, p. 389; T. Tardy, nota 6 *supra*, cap. 3.

en una institución insoslayable de la sociedad internacional²¹, siguen basándose en los principios establecidos por el Secretario General de la ONU Hammarskjöld cuando se creó la FENU, en noviembre de 1956²². Así pues, desde entonces, el mantenimiento de la paz continuó sin demasiados cambios de políticas debido a la *dependencia de las acciones pretéritas* en el despliegue de unas operaciones que se han vuelto cada vez más complejas²³. Así se explica que, a pesar de las limitaciones evidentes en términos de resolución de conflictos y la existencia de alternativas institucionales²⁴, el mantenimiento de la paz llevado a cabo por la ONU no ha dejado de ser el instrumento preferido para la gestión del orden internacional desde la década de 1950²⁵. No obstante, en este artículo se muestra

- 21 El concepto de “sociedad internacional” fue especialmente difundido por los representantes de la Escuela Inglesa de las relaciones internacionales. Hedley Bull, Adam Watson y Barry Buzan son algunos de los teóricos más influyentes de ese enfoque. V. Barry Buzan, *From International to World Society? English School Theory and the Social Structure of Globalisation*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- 22 Nicholas Tsagourias pone el acento en el hecho de que los tres principios concebidos por Hammarskjöld tras la creación de la FENU aparecen reafirmados y ratificados constantemente en los documentos oficiales de la ONU y en numerosos estudios académicos. V. N. Tsagourias, nota 18 *supra*, p. 465.
- 23 Andrew Bennett y Colin Elman, “Complex causal relations and case study methods: The example of path dependence”, *Political Analysis*, vol. 14, 2006, pp. 250-267; James Mahoney, “Path dependence in historical sociology”, *Theory and Society*, vol. 29, n.º 4, 2000, pp. 507-548. La visión de Mahoney es especialmente útil para comprender el origen y la evolución de una institución o una política pública. Las actividades de mantenimiento de la paz de la ONU han sufrido pocas modificaciones en términos de políticas, organización, despliegue de las misiones y función política. Si bien la publicación del *Programa de paz* y la creación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) en 1992 constituyeron una evolución institucional y de políticas relativamente importante, la Secretaría aún no cuenta con los recursos necesarios para gestionar tantos efectivos policiales y militares. Entre los años 2000 y 2010 hubo intentos para adecuar la Secretaría a ese contexto, pero aún son insuficientes. En la opinión de Tardy, “la ONU, entonces, se enfrenta constantemente a desequilibrios entre sus ambiciones multidimensionales de mantenimiento de la paz y los medios de que dispone” [la traducción es nuestra]. Tardy se pregunta si la ONU no está condenada a empezar una y otra vez desde el principio; v. T. Tardy, nota 6 *supra*, p. 88.
- 24 A comienzos de la década de 1990, Paul Diehl presentó distintas alternativas institucionales a las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU convocando a los Estados miembro a hacer contribuciones voluntarias. Como la naturaleza ad hoc del método no era óptima en términos de despliegue rápido y eficiente, de acuerdo con Diehl había dos opciones posibles: la formación de una fuerza permanente de la ONU o la delegación del mantenimiento de la paz a organizaciones regionales o a fuerzas “multinacionales”; v. Paul F. Diehl, *International Peacekeeping*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1994, cap. 5; Paul F. Diehl, “Institutional alternatives to traditional U.N. peacekeeping: An assessment of regional and multinational options”, *Armed Forces and Society*, vol. 19, n.º 2, 1993, pp. 209-230.
- 25 La noción de “dependencia de acciones pretéritas” se vincula con situaciones que dificultan el cambio de una elección histórica debido al alto costo en términos de inversión inicial (de atención y de capital político), capacitación, coordinación y expectativas; v. Bruno Palier en Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot y Pauline Ravinet (eds.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2004, p. 319. Los agentes que participan en el despliegue de OMP se rehúsan a aplicar cambios profundos a las fórmulas que se vienen empleando desde hace tiempo. Así se explica la evolución “progresiva” de las misiones de mantenimiento de la paz. Debería prestarse atención a la tensión que ha existido como mínimo desde la operación llevada a cabo en el Congo entre 1960 y 1964 entre los principios operacionales que rigen las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz (consentimiento de las partes, imparcialidad y no uso de la fuerza) tal como los formuló Dag Hammarskjöld en 1958 y la práctica real sobre el terreno. La ONU nunca logró resolver esa tensión, algo que se evidencia en las dificultades para la protección de la población civiles en algunas misiones recientes; v. Victoria Holt y Glyn Taylor (con Max Kelly), *Protecting Civilians in the Context of UN Peacekeeping Operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, Nueva York, Naciones Unidas, 2009.

que, a partir de las operaciones desplegadas durante la década de 1960 (Congo, Nueva Guinea Occidental y Chipre), lo que podría denominarse el paradigma de las OMP de Hammarskjöld se ha cuestionado sobre el terreno pero no en términos de políticas²⁶. Volviendo a los principios básicos de las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz llevadas a cabo entre 1965 y 1988, la ONU –en respuesta a una petición de los miembros del Consejo de Seguridad– volvió a emprender operaciones más ambiciosas a partir de 1989²⁷.

Para mostrar cómo han cambiado con el tiempo las OMP, este artículo está organizado en tres partes. La primera trata de los años de la Guerra Fría y las tensiones entre los principios básicos que rigen las OMP según la noción tradicional elaborada por Dag Hammarskjöld tras la crisis del Canal de Suez, por un lado, y los requisitos operacionales y tácticos de ciertas misiones, como la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) entre 1960 y 1964, por el otro. En la segunda parte, se consideran las OMP llevadas a cabo por la ONU y otros agentes para gestionar las numerosas crisis que surgieron con posterioridad al período bipolar. En la tercera y última parte, se presentan los principales desafíos con los que se enfrenta la ONU en el campo del mantenimiento de la paz en la actualidad.

El mantenimiento de la paz durante la Guerra Fría: nacimiento e institucionalización de una práctica improvisada

El mantenimiento de la paz de la ONU es una práctica improvisada motivada por la Guerra Fría y el proceso de descolonización. De hecho, fue principalmente el bloqueo del Consejo de Seguridad debido a las tensiones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética a partir de 1947 lo que evitó que la ONU estableciera el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta. Así se explica que la ONU debiera conformarse con la aplicación de métodos menos ambiciosos de intervención colectiva en los últimos años de la década de 1940²⁸. El otro factor que indujo a la ONU a establecer medidas para mantener la paz fue la descolonización. El propósito de las dos primeras misiones oficiales de la ONU, el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT) en Palestina y la Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán (UNIPOM), fue responder a las crisis que sucedieron a la retirada de la potencia colonial británica

26 En referencia a la FENU, Paul Tavernier hace notar que “Dag Hammarskjöld elaboró rápidamente una especie de política para las OMP sistematizando los principios que habrían de regirlas” [la traducción y el subrayado son nuestros]; v. Paul Tavernier, *Les casques bleus*, París, Presses Universitaires de France, 1996, p. 31.

27 El despliegue de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) en marzo de 1978 es un caso aparte entre las operaciones “tradicionales” del período 1965-1988. Esa misión tenía un mandato no coercitivo basado en el capítulo VI de la Carta, que era similar al de otras operaciones tradicionales, pero se desplegó en un contexto muy difícil en el que el gobierno libanés no tenía demasiada influencia y en el que algunos grupos armados no aceptaban la presencia de los Cascos Azules; v. Mona Ghali, “United Nations Interim Force in Lebanon: 1978-present”, en William J. Durch (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Nueva York, St. Martin’s Press, 1993, pp. 181-218

28 El establecimiento de la Comisión Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes reveló que las tensiones entre los dos “bloques” venían aumentando desde fines de 1946.

de Palestina e India. La crisis del Canal de Suez de 1956 dio origen a la primera operación oficial de mantenimiento de la paz²⁹.

En 1983, con el objetivo de conocer el crecimiento funcional, la maduración política y la institucionalización de las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU durante la Guerra Fría, el politólogo canadiense Henry Wiseman dividió el proceso de desarrollo en cuatro etapas: el período naciente, entre 1946 y 1956; el período enérgico, entre 1956 y 1967; el período de letargo, entre 1967 y 1973; y el período renaciente, entre 1973 y 1978³⁰. Si bien Wiseman no logró prever el rápido incremento en el número de operaciones a partir de finales de la década de 1980, su modelo de cuatro etapas muestra que la evolución de las operaciones multinacionales durante la Guerra Fría no siguió un patrón lineal continuo. Por ello es cuestionable la importancia de una tipología de OMP en términos de “generaciones”³¹. Esa clase de tipología implica que la evolución del mantenimiento de la paz tuvo lugar de forma secuencial y progresiva³²; sin embargo, no fue así, como señala Wiseman.

Más aún, en ocasiones, la práctica sobre el terreno de la década de 1960 anticipaba las operaciones multifuncionales que serían la norma a partir de finales de la década de 1980. Algunas de esas misiones se desplegaban en el contexto de guerras civiles, pero aun así respetaban los tres principios básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales. La excepción fue la ONUC en el Congo, en la que se empleó la fuerza para evitar la secesión de la provincia de Katanga. El ejemplo más representativo de esas operaciones multifuncionales durante la Guerra Fría fue la intervención de la ONU en Nueva Guinea Occidental en 1962 y 1963, que consistió en dos operaciones: la Autoridad Ejecutiva Temporal de la ONU (UNTEA), cuya misión era reemplazar a la administración holandesa, administrar

29 Como señala Christopher Daase, Dag Hammarskjöld no elaboró sus principios para las misiones de mantenimiento de la paz sobre ninguna base precedente (la Liga de las Naciones o el ONUVT, por ejemplo), sino a partir de un conjunto de reglas definidas por él mismo. Por esa razón, el mantenimiento de la paz como institución de seguridad comenzó realmente con la FENU, la primera operación que se rigió por normas originales y no por ejemplos del pasado; v. Christopher Daase, “Spontaneous institutions: Peacekeeping as an international convention”, en Helga Haftendorn, Robert O. Keohane y Celeste A. Wallander (eds.), *Imperfect Unions: Security Institutions Over Time and Space*, Nueva York, Oxford University Press, 1999, p. 240.

30 Henry Wiseman, “United Nations peacekeeping: An historical overview”, en Henry Wiseman (ed.), *Peacekeeping: Appraisals and Proposals*, Nueva York, Pergamon Press, 1983, p. 22. Otros autores emplean o mencionan las etapas de desarrollo que propone Wiseman; v. A. B. Fetherston, *Towards a Theory of United Nations Peacekeeping*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994, pp. 16-19; Ramesh Thakur y Albrecht Schnabel, “Cascading generations of peacekeeping: Across the Mogadishu line to Kosovo and Timor”, en Ramesh Thakur y Albrecht Schnabel (eds.), *United Nations Peacekeeping Operations: Ad Hoc Missions, Permanent Engagement*, Tokio, United Nations University Press, 2001, p. 9.

31 En muchos estudios se emplea la tipología de las generaciones. El término comenzó a utilizarse en inglés y francés alrededor de 1992; v. Georges Abi-Saab, “La deuxième génération des opérations de maintien de la paix”, *Le Trimestre du monde*, n.º 4, 1992, pp. 87-95; Victor-Yves Ghébalí, “Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide”, *Le Trimestre du monde*, n.º 4, 1992, pp. 67-85; John Mackinlay y Jarat Chopra, “Second generation multinational operations”, *Washington Quarterly*, vol. 15, n.º 3, 1992, pp. 113-131. Desde entonces, numerosos autores han empleado esa tipología. Para consultar una lista no exhaustiva, v. R. Thakur y A. Schnabel (eds.), nota 30 *supra*; Kai Michael Kenkel, “Five generations of peace operations: From the ‘thin blue line’ to ‘painting a country blue’”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 56, n.º 1, 2013, pp. 122-143.

32 A. J. Bellamy y P. D. Williams (con S. Griffin), nota 13 *supra*, p. 17.

el territorio, mantener el orden público, proteger los derechos de los residentes y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos; y la Fuerza de Seguridad de la ONU (UNSF), cuya misión era proteger al personal civil de la UNTEA y mantener el orden público así como supervisar la creación de una fuerza policial³³.

Los factores macroscópicos, como el enfrentamiento entre los Estados Unidos y la Unión Soviética o la descolonización, son sólo algunos de los aspectos que permiten rastrear el desarrollo de esa práctica improvisada. Para comprender cabalmente el surgimiento y el desarrollo de las operaciones multinacionales de la ONU, es necesario considerar el papel que desempeñaron ciertos actores individuales que dan cuenta de la audacia y la creatividad en un contexto político internacional restrictivo. Es importante analizar, en especial, el papel de los Secretarios Generales de la ONU y, en particular, el de Dag Hammarskjöld³⁴. Hammarskjöld fue el primer Secretario General de la ONU que estableció una operación de mantenimiento de la paz basada en el despliegue de una fuerza de interposición. La primera operación comenzó en noviembre de 1956, luego del ataque a Egipto por fuerzas británicas, francesas e israelíes. En un momento en el que el Consejo de Seguridad se veía paralizado por el veto de Gran Bretaña y Francia, Hammarskjöld aprovechó la oportunidad que se le presentó cuando la Asamblea General de la ONU le pidió que estableciera una fuerza militar capaz de intervenir entre los contendientes. La solicitud de la Asamblea General al Secretario General para que éste presentara una propuesta para establecer una fuerza de emergencia representaba una muy importante delegación de poderes que Hammarskjöld aprovechó al máximo. El Secretario General no tardó en proponer a algunos miembros del ONUVT como jefes de la nueva fuerza, que estaría compuesta por soldados de Estados que no eran miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Ese principio informal seguiría vigente durante toda la Guerra Fría con dos excepciones: la presencia de un contingente británico en Chipre desde 1964 y de un contingente francés en Líbano en 1978.

Es necesario observar que Hammarskjöld y sus allegados habían analizado el despliegue de diversas operaciones militares antes de decidir la creación de una fuerza de interposición equipada con armas más ligeras. También merece la pena observar que, en un principio, el Secretario General mantuvo una actitud muy escéptica respecto de la viabilidad de una operación de ese tipo porque no se le ocurría de dónde podían provenir los efectivos ni cómo o dónde se desplegarían éstos sobre el terreno. Quien logró convencer de la viabilidad de esa opción a Hammarskjöld y a Henry Cabot Lodge, embajador de Estados Unidos ante la ONU, fue el ministro de Relaciones Exteriores de Canadá, Lester Pearson³⁵. Y la Asamblea

33 ONU, nota 12 *supra*, p. 625.

34 Brian E. Urquhart, *Hammarskjöld*, Nueva York, W.W. Norton, 1994. Si se desea leer una biografía de Dag Hammarskjöld, v. www.un.org/depts/dhl/dag/index.html. Todos los sitios de Internet se consultaron en marzo de 2014.

35 V. B. E. Urquhart, nota 34 *supra*, p. 176; B. E. Urquhart, nota 13 *supra*, p. 133; Michael K. Carroll, *Pearson's Peacekeepers: Canada and the United Nations Emergency Force, 1956-67*, Vancouver, University of British Columbia Press, 2009, p. 30. Pearson fue galardonado con el Premio Nobel de la Paz en 1957 por su participación en la creación de la FENU.

General, al aceptar las recomendaciones de Hammarskjöld e incorporarlas a la Resolución 1000 del 5 de noviembre de 1956, aprobó la creación de la FENU, que sería el modelo para determinar los principios básicos del mantenimiento de la paz tal como lo conocemos en la actualidad³⁶.

Al establecer una fuerza de interposición en cuestión de días y con la ayuda de tres o cuatro personas solamente, Hammarskjöld logró crear una actividad que luego sufriría grandes modificaciones, pues la FENU fue la primera de una larga lista de OMP. Asimismo, en un informe sobre la FENU del 9 de octubre de 1958, el Secretario General sentó las bases (los principios) de las futuras misiones de la ONU y, al mismo tiempo, advirtió sobre las deficiencias que la Secretaría habría de superar para administrar con eficiencia las OMP³⁷. Los tres principios (la “santísima trinidad”³⁸) que caracterizan las políticas de mantenimiento de la paz tradicionales son el consentimiento del Estado miembro que es parte en el conflicto³⁹, la imparcialidad⁴⁰ y el no uso de la fuerza salvo en legítima defensa⁴¹. En esos principios se basó la política fundamental de la FENU y, salvo la ONUC en el Congo entre 1960 y 1964, que sirvió para imponer una solución política por medio del uso coercitivo de la fuerza para evitar la secesión de Katanga, todas las operaciones de mantenimiento de la paz durante la Guerra Fría cumplieron con los principios establecidos por esa primera operación multinacional de interposición.

Tras el éxito de la FENU en Egipto, la ONU organizó cuatro operaciones de corta duración: el Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano (GONUL), de junio a diciembre de 1958; la UNSF/UNTEA, de octubre de 1962 a abril de 1963; la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen (UNYOM), de julio de 1963 a septiembre de 1964; y la ONUC en el Congo, de julio de 1960 a junio de 1964.

Hammarskjöld conocía los riesgos que correría la ONU si se veía envuelta en la gestión de la crisis en el Congo, ejemplo representativo de las crisis que

36 V. Informe del 9 de octubre de 1958, nota 17 *supra*.

37 Informe del 9 de octubre de 1958, nota 17 *supra*. En los párrs. 84-86 del documento se aborda el tema de la Secretaría y en el cap. VII se tratan los principios básicos de las actividades tradicionales de mantenimiento de la paz. Es necesario observar que en el párr. 151 de su informe, Hammarskjöld señala que la FENU se había beneficiado de condiciones especiales (solicitud del Gobierno egipcio y despliegue por decisión de la Asamblea General) y que no sería razonable esperar que esas circunstancias favorables se repitieran en otras situaciones. Para él, el experimento FENU no tuvo el propósito de servir de inspiración para futuras operaciones de la ONU. La misión en el Congo demostró que Hammarskjöld estaba en lo cierto.

38 Sobre la representación de los principios del mantenimiento tradicional de la paz como la “trinidad”, v. A. J. Bellamy y P. D. Williams (con S. Griffin), nota 13 *supra*, p. 96.

39 Informe del 9 de octubre de 1958, nota 17 *supra*, párrs. 155 y 156.

40 *Ibid.* En el párr. 160 se trata el tema de la composición de las fuerzas de la ONU. Se afirma que la ONU se rigió por dos principios: no incluir en la fuerza ninguna unidad militar de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ni unidades de ningún país que, debido a su ubicación geográfica u otras razones, pudiera considerarse que tiene algún interés especial en la situación para la que se convoca la operación. Sin embargo, son los párrs. 166 y 167 los que contienen las disposiciones fundamentales relativas al principio de imparcialidad tal como se aplica en las OMP tradicionales. En el párr. 166 se prevé que “no puede permitirse que el personal de las Naciones Unidas tome parte en conflictos internos”. En el párr. 167 se añade que “se declaró explícitamente que la Fuerza no debería emplearse para imponer una solución política determinada de problemas pendientes ni para influir en el equilibrio político que sea decisivo para esa solución”.

41 *Ibid.*, párr. 179.

caracterizaron a los procesos de descolonización de principios de la década de 1960. También conocía los numerosos peligros inherentes a la situación de ese país de África central. Tras sopesar los pro y los contra, y consciente de las dificultades futuras, el Secretario General estableció la ONUC. A pesar de la complejidad de la situación, debió crear la ONUC con la ayuda de un único asesor especial permanente y sin un equipo permanente que lo asistiera en la gestión de las OMP. Cuando se estableció la ONUC, en julio de 1960, la Secretaría aún no tenía capacidad de gestión⁴². Otra dificultad era que el Congo no tenía ninguna de las ventajas del contexto geopolítico de la FENU. Esta última se encontraba operando en el Sinaí, una zona relativamente aislada y con escasa población, y su objetivo era separar las fuerzas de los dos países contendientes. La ONUC, en cambio, debía intentar restablecer la paz en un país que tenía el tamaño de un subcontinente, que se encontraba desgarrado por conflictos internos de carácter étnico y que despertaba el interés de potencias extranjeras.

Uno de los aspectos positivos fue que la ONU intervino por solicitud del nuevo gobierno congoleño. El objetivo de Hammarskjöld era ayudar a las nuevas autoridades en la transición poscolonial. Como la situación se había degradado debido a disturbios y motines y a la declaración de independencia de la rica provincia de Katanga⁴³, las fuerzas de la ONUC gradualmente se vieron envueltas en una espiral infernal que llevó al uso de la fuerza contra los secesionistas de Katanga a partir de febrero de 1961⁴⁴. Tras el fallecimiento de Hammarskjöld en un accidente aéreo, en septiembre de 1961⁴⁵, se revisó el mandato de la ONUC de modo que los efectivos de la ONU pudieran usar la fuerza a gran escala contra los secesionistas de Katanga y los mercenarios europeos que los apoyaban⁴⁶. Después

42 Para tener un panorama general de las diversas dificultades logísticas y organizacionales con las que se enfrentó la ONU a principios de la década de 1960, v. Edward H. Bowman y James E. Fanning, "The logistics problems of a UN military force", *International Organization*, vol. 17, n.º 2, 1963, pp. 355-376. La naturaleza improvisada de la operación se revela en el hecho de que el Secretario General tuvo que pedirle un mapa del Congo a una empresa belga con sede en Wall Street.

43 La independencia fue proclamada por Moïse Tshombé el 11 de julio de 1960.

44 La ONUC se estableció en la Resolución 143 (1960) de 14 de julio de 1960. La Resolución 161 (1961) de 21 de febrero de 1961 autorizó explícitamente el uso de la fuerza como último recurso para prevenir el estallido de una guerra civil tras el asesinato de Patrice Lumumba.

45 P. Tavernier, nota 26 *supra*, p. 36. Las causas del accidente continúan siendo un misterio; v. Bengt Rösiö, "The Ndola crash and the death of Dag Hammarskjöld", *Journal of Modern African Studies*, vol. 31, n.º 4, 1993, pp. 661-671.

46 Dag Hammarskjöld se oponía al uso de la fuerza como medio para imponer la paz. Después de su muerte, la ONU llegó a conducir bombardeos aéreos contra posiciones de la provincia de Katanga con el objetivo de poner fin a la secesión de esa provincia; v. Walter Dorn, "The UN's first 'Air Force': Peacekeepers in combat, Congo 1960-64", *Journal of Military History*, vol. 77, octubre de 2013, p. 1399. Es necesario observar que la fuerza de la ONU desplegada en la RDC desde 1999 empleó la fuerza en muchas ocasiones lanzando ataques desde helicópteros. El Consejo de Seguridad, en virtud de su Resolución 2098 (2013), de 28 de marzo de 2013, decidió que la misión tendría "con carácter excepcional y sin que constituya un precedente o sin perjuicio de los principios convenidos del mantenimiento de la paz, una 'Brigada de Intervención' integrada, entre otras cosas, por tres batallones de infantería, uno de artillería, una fuerza especial y una compañía de reconocimiento". Esa "Brigada de Intervención" fuertemente armada y el uso de drones de observación en diciembre de 2013 habilitan a las fuerzas de la ONU a usar la fuerza en caso de necesidad para proteger a la población en cumplimiento del mandato conferido a la ONU.

de cuatro años de dificultades, las fuerzas de la ONUC se retiraron del Congo con resultados dispares, pues aunque la operación permitió que el Congo se mantuviera unido gracias a la estabilización de la situación interna, las crisis temporarias que afectaron al país entre 1965 y 1997 y el regreso de los Cascos Azules a la RDC en 1999 muestran que la operación no hizo más que rascar la superficie⁴⁷.

En el plano político y estratégico, la ONUC permitió volver a abordar una de las paradojas que plantean las operaciones de mantenimiento de la paz. Por un lado, los Estados miembros le solicitaban a la ONU que interviniera para impedir que las grandes potencias se involucraran en los conflictos armados o para evitar que esos conflictos se extendieran por toda la región. Por otro lado, se rehusaban a delegar demasiada autoridad a la ONU por temor a que la Organización adquiriera una influencia genuina en las relaciones internacionales. Con la ONUC, algunas grandes potencias no aprobaban que la ONU fuera demasiado independiente, porque eso podía tener un impacto negativo en su soberanía⁴⁸. El uso de la fuerza era costoso para la ONU y para los congoleños, y lo que se consideraba un riesgo para la soberanía de los Estados causado por los efectivos fuertemente armados de la ONU llevó a que la práctica del mantenimiento de la paz se redujera a misiones menos ambiciosas de interposición u observación hasta finales de la década de 1980, cuando se estableció el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT) en Namibia.

La intervención en el Congo no tuvo, pues, un efecto duradero en las “políticas” del mantenimiento de la paz pero, como ejemplo de lo que no ha de imitarse, afectó la práctica operacional de mantenimiento de la paz durante la Guerra Fría y la financiación de las OMP. Los problemas económicos generados por la ONUC obligaron a la ONU a revisar los métodos de financiamiento de sus operaciones⁴⁹. La ONUC no favoreció el desarrollo de una forma más robusta de mantenimiento de la paz (más bien todo lo contrario) ni dio lugar a la intervención de la ONU en asuntos internos de los Estados⁵⁰. Después del Congo, la ONU desplegó sus efectivos en Chipre en marzo de 1964 y envió unos pocos observadores a la República Dominicana, la India y Pakistán en 1965, antes de concluir sus operaciones. No fue sino hasta que se desató otra guerra

47 Las causas del conflicto de la década de 1990 no son las mismas que las de la década de 1960, pero la inestabilidad crónica imperante en el país es una de las causas de la violencia endémica.

48 Francia y la Unión Soviética, en particular; v Pierre Gerbet, Marie-Renée Mouton y Victor-Yves Ghéballi, *Le rêve d'un ordre mondial: de la SDN à l'ONU*, París, Imprimerie Nationale Editions, 1996, pp. 253-254; P. Tavernier, nota 26 *supra*, p. 37.

49 La crisis financiera de las OMP comenzó con el despliegue de la FENU y, exacerbada por los costos exorbitantes de la ONUC, motivó a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) a publicar una Opinión consultiva el 20 de julio de 1962 con el propósito de determinar cómo financiar las OMP; v. CIJ, Ciertos gastos de las Naciones Unidas (párr. 2 del art. 17 de la Carta), Opinión consultiva, 20 de julio de 1962. V. también Nathaniel L. Nathanson, “Constitutional crisis at the United Nations: The price of peace-keeping”, *University of Chicago Law Review*, vol. 32, n.º 4, 1965, pp. 621-658.

50 Excepto en Chipre, donde en marzo de 1964 se desplegó la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) con el propósito de separar a los chipriotas turcos de los chipriotas griegos.

entre Israel y sus vecinos que la ONU puso una vez más en funcionamiento su maquinaria de mantenimiento de la paz con el despliegue de la segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU II) de 1973 a 1979 entre Egipto e Israel; la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), que permanece en el Golán desde 1974; y la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), creada en 1978. Toda esas misiones estuvieron en consonancia con el paradigma de mantenimiento de la paz de Hammarskjöld, puesto que se rigieron por los tres principios básicos propuestos por él (consentimiento del Estado parte, imparcialidad y no uso de la fuerza salvo en legítima defensa)⁵¹.

Operaciones multinacionales posteriores a la Guerra Fría: entre la expansión y la retirada

Los últimos años de la década de 1980 fueron un período especial para la ONU y su personal militar de mantenimiento de la paz. Primero, en 1988 se establecieron dos nuevas misiones de observación de la ONU: la Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán, en mayo, y el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG), en agosto. Posteriormente, el 29 de septiembre de 1988, todos los Cascos Azules que habían prestado servicio entre 1948 y diciembre de 1988 fueron distinguidos colectivamente con el Premio Nobel de la Paz en Oslo. Por último, el 7 de diciembre de 1988, en su discurso ante la Asamblea General de la ONU durante la inauguración del 43º período de sesiones, Mijaíl Gorbachov anunció una reducción en el tamaño de las fuerzas armadas soviéticas y la retirada de varias unidades militares desplegadas en Europa oriental. También expresó su deseo de que la ONU desempeñara un papel más importante en el control internacional de los conflictos armados. Un año más tarde, caía el Muro de Berlín.

Esa serie de acontecimientos generó mucho entusiasmo por las posibilidades que se le abrían a la ONU. En 1989, se organizaron tres nuevas misiones: la Primera Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I), en enero; el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT), que cubrió el período de transición en Namibia, en abril; y el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), en noviembre. La operación en Namibia marcó el inicio de nuevas misiones multifuncionales de la ONU⁵², cuyo número comenzó a aumentar en 1991 y que se transformaron en operaciones de consolidación de la paz. Por primera vez desde la operación en el Congo, la ONU asumió una misión con un mandato político complejo, que cumplió con considerable éxito. Más aún, la

51 V., sin embargo, nota 27 *supra* sobre las características especiales de la FPNUL.

52 Las misiones multifuncionales incluyen varias tareas, además de la de intentar estabilizar la situación; entre ellas, repatriar a los refugiados, organizar y supervisar elecciones, desmovilizar y reincorporar a los combatientes, y garantizar el respeto de los derechos humanos.

misión en Namibia está considerada como uno de los infrecuentes éxitos de las operaciones de la ONU, o como el primero de tales éxitos⁵³.

El éxito generó la impresión de que la ONU tenía la capacidad necesaria para cumplir con las misiones complejas que le confiaba el Consejo de Seguridad. Tras un período de calma en 1990, se crearon cinco nuevas misiones en 1991, cuatro en 1992 y seis en 1993. En el curso de cinco años, entre 1988 y finales de 1993, la ONU estableció veinte operaciones de mantenimiento de la paz, cuando sólo había establecido trece entre 1948 y 1988. Algunas de esas operaciones, como la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC), la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en ex Yugoslavia (UNPROFOR) y las Operaciones de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I y II), tuvieron un alcance inédito (incluso cuando se las compara con la ONU). Esas misiones pasaron de ser simples operaciones de interposición (como la UNIIMOG de 1988) a ser operaciones de imposición de la paz dispuestas por el Consejo de Seguridad de la ONU en las Resoluciones 770 (1992) para ex Yugoslavia y 794 (1992) para Somalia. Ambas resoluciones autorizaban a efectivos de la ONU, en apoyo de organizaciones humanitarias, a tomar “todas las medidas necesarias” para prestar asistencia humanitaria a la población⁵⁴. Las operaciones multifuncionales de la década de 2000, como las de Liberia, la RDC, Sierra Leona y Timor Oriental, serían testigo del crecimiento de las operaciones de desarme, desmovilización y reintegración⁵⁵, así como de las operaciones de reforma del sector de la seguridad, centradas, por ejemplo, en la policía y el ejército⁵⁶.

Debido al éxito de la intervención de la coalición internacional contra Iraq tras la invasión a Kuwait en 1991, el presidente estadounidense George H. W. Bush proclamó el nacimiento de un nuevo orden mundial⁵⁷. El concepto abarcaba tres grandes principios: (1) la negativa a tolerar el uso agresivo de la fuerza militar; (2) la promoción de la seguridad colectiva; y (3) la cooperación entre las grandes potencias de la sociedad internacional⁵⁸. Detrás de la visión estadounidense de

53 El éxito puede atribuirse a diversos factores. En primer lugar, el GANUPT había sido creado el 29 de septiembre de 1978 en cumplimiento de la Resolución 435 del Consejo de Seguridad, por lo que el personal de la ONU había tenido más de diez años para prepararse para el establecimiento de la misión. En segundo lugar, con el cese de la tensión entre Oriente y Occidente, las partes involucradas en el conflicto entre Sudáfrica y sus países vecinos acordaron una retirada gradual. Por último, Sudáfrica aceptó la idea de una Namibia independiente y cooperó con la ONU para garantizar el éxito de la misión; v. Marrack Goulding, *Peacemonger*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 2002, pp. 139-175; Lise Morjé Howard, *UN Peacekeeping in Civil Wars*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, pp. 52-87.

54 Mélanie Albaret, Emmanuel Decaux, Nicolas Lemay-Hébert y Delphine Placidi-Frot, *Les grandes résolutions du Conseil de sécurité des Nations Unies*, Paris, Dalloz, 2012, pp. 160-180.

55 Yvan Conoir y Gérard Verna (eds.), *DDR: désarmer, démobiliser et réintégrer*, Quebec, Presses de l'Université Laval, 2006.

56 Albrecht Schnabel y Hans-Georg Ehrhart (eds.), *Security Sector Reform and Post-Conflict Peacebuilding*, Tokio, United Nations University Press, 2005.

57 V. George H. W. Bush, Discurso ante una sesión conjunta del Congreso sobre el cese del conflicto en el Golfo Pérsico, 6 de marzo de 1991, disponible en línea en http://bushlibrary.tamu.edu/research/public_papers.php?id=2767&year=1991&month=3.

58 Eric A. Miller y Steve A. Yetiv, “The new world order in theory and practice: The Bush administration’s worldview in transition”, *Presidential Studies Quarterly*, vol. 31, n.º 1, 2001, p. 61.

un nuevo orden mundial estaba la ONU, revitalizada por el fin de la Guerra Fría. El optimismo respecto de la ONU llevaría a la reunión que tuvo lugar durante la cumbre del Consejo de Seguridad del 31 de enero de 1992, en la que los miembros del Consejo de Seguridad le solicitaron al recientemente nombrado Secretario General Boutros Boutros-Ghali que redactara un documento que permitiera reforzar las capacidades de mantenimiento de la paz de la ONU⁵⁹. El documento, *Un programa de paz*, se publicó el 17 de junio de 1992.

Desde una perspectiva conceptual, en dos pasajes del *Programa de paz* se rompe con la noción “tradicional” de mantenimiento de la paz desarrollada por Dag Hammarskjöld. En primer lugar, está la famosa frase “hasta ahora”, empleada en relación con el consentimiento de las partes al despliegue de la misión: “Por mantenimiento de la paz se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, *hasta ahora* con el consentimiento de todas las partes interesadas”⁶⁰. El *Programa de paz* parecía reconocer implícitamente que, a partir de entonces, sería posible desplegar algunas fuerzas sin el consentimiento del Estado anfitrión. En consecuencia, esa definición de mantenimiento de la paz permite cuestionar el principio más importante que rige esta práctica: el respeto por la soberanía de los Estados. El otro pasaje del *Programa de paz* que presenta una novedad respecto del mantenimiento de la paz “tradicional” se encuentra en los párrafos 43 y 44. En el primero de esos dos párrafos, se estipula que el uso de la fuerza por parte de la ONU es esencial para la credibilidad de la Organización cuando fracasan los medios pacíficos de negociación⁶¹. Esa propuesta también da por tierra con uno de los tres principios fundamentales de las actividades de mantenimiento de la paz: el no uso de la fuerza excepto en legítima defensa. Además de la voluntad de hacer un uso de la fuerza más frecuente, en el párrafo 44, Boutros-Ghali recomendaba la creación de unidades de resguardo de la paz capaces de imponer por la fuerza las decisiones del Consejo de Seguridad cuando las tareas para restablecer y mantener la cesación del fuego rebasaran la misión de las fuerzas de mantenimiento de la paz de la ONU⁶².

En el *Suplemento de Un programa de paz*, publicado en enero de 1995, el Secretario General adopta un tono muy distinto y subraya las dificultades específicas para la práctica del mantenimiento de la paz que traen aparejadas los conflictos internos y las nuevas tareas que ese tipo de conflictos implicaban para los Cascos Azules. Contrariamente a la postura adoptada en la primera versión de su *Programa de paz*, en el *Suplemento*, Boutros-Ghali subraya la importancia de respetar los tres principios centrales del mantenimiento de la paz para poder garantizar el éxito de las misiones. El Secretario General dejó bien en claro la diferencia entre mantenimiento de la paz e imposición de la paz, e insistió en recordar que no debe usarse la fuerza con el objeto de acelerar la resolución de los conflictos. Como se señala en el *Suplemento*:

59 V. Naciones Unidas, transcripción provisional de la 3.046ª reunión del Consejo de Seguridad, UN Doc. S/PV. 3046, 31 de enero de 1992, disponible en línea en www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/RO%20SPV%203046.pdf.

60 *Programa de paz*, nota 10 *supra*, párr. 20.

61 *Ibid.*, párr. 43.

62 *Ibid.*, párr. 44.

Se suele pedir a las Naciones Unidas que resuelvan conflictos de larga data que han puesto en entredicho las gestiones de establecimiento de la paz realizadas por otros. Para resolverlos hay que llevar a cabo una labor de diplomacia discreta y establecer un proceso político que permita, durante cierto tiempo, fomentar la confianza y arbitrar soluciones negociadas para controversias de larga data. [...] Es necesario resistir a la tentación de recurrir a la fuerza de las armas para agilizarlos⁶³.

Este cambio de posición de Boutros Boutros-Ghali es fácil de entender. Cuando se redactó el *Programa de paz* en junio de 1992, la ONU acababa de desplegar las operaciones de mayor envergadura desde las de principios de la década de 1960, en Camboya y ex Yugoslavia. En ese entonces, el Secretario General no disponía de un panorama más amplio que le permitiera evaluar las posibilidades reales para la ONU en el nuevo contexto geopolítico. Casi tres años más tarde, con la publicación del *Suplemento*, Boutros-Ghali tuvo en consideración las traumáticas experiencias de la ONU en Bosnia, Somalia y Ruanda.

Así se explica el retorno a los principios básicos de las OMP, el entusiasmo extremadamente contenido y la retirada temporal y relativa de la ONU. De los casi 69.000 efectivos uniformados desplegados por el mundo en agosto de 1995, las fuerzas de la ONU pasaron a ser sólo 12.000 en abril de 1999⁶⁴. El *Suplemento del Programa de paz* daba la impresión de que a las grandes operaciones multifuncionales de la ONU les había llegado la hora y que, por segunda vez, las operaciones de la Organización quedaban en suspenso.

¿Cuáles son las dificultades fundamentales presentes y futuras de las operaciones multinacionales?

La retirada de la ONU de la gestión de conflictos en la segunda mitad de la década de 1990 no duró mucho: el 10 de junio de 1999, el Consejo de Seguridad autorizó al Secretario General a desplegar una presencia civil internacional en Kosovo denominada Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), a establecer la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) el 22 de octubre, a desplegar la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET) el 25 de octubre, y a desplegar la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) el 30 de noviembre. Así, el año 1999 marca el enérgico regreso de la ONU a la escena internacional y el inicio de un nuevo período de resurgimiento de las actividades

63 ONU, *Suplemento de "Un programa de paz": Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas*, UN Doc. A/50/60, S/1995/1, 25 de enero de 1995, p. 9, párr. 36.

64 V. el resumen mensual de los aportes a las OMP realizados por los Estados miembro entre 1995 y 2004, disponible en el sitio web del DOMP en www.un.org/en/peacekeeping/contributors/documents/Yearly_Summary.pdf

de mantenimiento de la paz⁶⁵. Ese resurgimiento de la ONU mostró, por un lado, que las alternativas institucionales (organizaciones regionales, coaliciones, intervenciones unilaterales) no tenían la misma legitimidad que las operaciones de la ONU⁶⁶, lo que explica por qué éstas se desplegaban en paralelo con actividades de organizaciones regionales o Estados que intervenían en ciertos conflictos; y por otro lado, que las actividades de mantenimiento de la paz se habían convertido en una institución insoslayable de las relaciones internacionales⁶⁷.

Pese al nuevo período de resurgimiento de las OMP a partir de 1999, la ONU no dejó de lado los intentos por comprender y corregir las disfunciones más graves de los años anteriores. Para evitar la recurrencia de sucesos como el genocidio de Ruanda o los asesinatos en masa de Srebrenica, el 7 de marzo de 2000, el Secretario General Kofi Annan decidió establecer un grupo de alto nivel al que se le encomendó elaborar un estudio minucioso de las actividades de paz y seguridad de la ONU. El grupo, encabezado por Lakhdar Brahimi, publicó su informe el 21 de agosto de 2000⁶⁸. Uno de los objetivos del informe fue promover una mayor integración de las misiones delegando su control a Representantes Especiales.

El objetivo de la integración era aumentar la coherencia de las misiones multifuncionales mediante una mayor coordinación entre los distintos actores

65 Las OMP tuvieron altibajos, pero desde 2005 la tendencia fue a desplegar más de 60.000 soldados y efectivos policiales en promedio, con un pico alcanzado en enero de 2010 de más de 100.000 uniformados desplegados en cuatro continentes; v. el gráfico del sitio web del DOMP, disponible en línea en www.un.org/en/peacekeeping/documents/chart.pdf

66 En un texto acerca de las fortalezas y las debilidades de una posible fuerza permanente de la ONU, Stephen Kinloch destaca esta cuestión. Kinloch señala que, en comparación con las operaciones ejecutadas por coaliciones de Estados o por Estados individuales, las operaciones de la ONU tienen, en virtud de su dimensión multinacional y genuinamente internacional, menos probabilidades de levantar sospechas de parcialidad o de tener objetivos ocultos; v. Stephen P. Kinloch, "Utopian or pragmatic? A UN permanent military volunteer force", en Michael Pugh (ed.), *The UN, Peace and Force*, Londres, Frank Cass, pp. 170-171. En ese pasaje, Kinloch no se refiere a organizaciones regionales, pero en otros estudios se subrayan las dificultades que enfrentan esas organizaciones para respetar el criterio de neutralidad; v. P. F. Diehl, nota 24 *supra*, p. 128. El caso del Grupo de Observadores Militares de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (ECOMOG) en Liberia en la década de 1990 suele tomarse como ejemplo. La fuerza regional del ECOMOG comprendía una mayoría de soldados nigerianos, y algunos analistas consideran que tendía más a promover los intereses de Nigeria en la región que a resolver la crisis de Liberia. Sin embargo, en la mayoría de los estudios se admite que la fuerza logró aliviar el sufrimiento del pueblo liberiano; v. Ademola Adeleke, "The politics and diplomacy of peacekeeping in West Africa: The ECOWAS operation in Liberia", *Journal of Modern African Studies*, vol. 33, n.º 4, 1995, pp. 569-593; Clément E. Adibe, "The Liberian conflict and the ECOWAS-UN partnership", *Third World Quarterly*, vol. 18, n.º 3, 1997, pp. 471-488; Herbert Howe, "Lessons of Liberia: ECOMOG and regional peacekeeping", *International Security*, vol. 21, n.º 3, 1996-1997, pp. 145-176. Es pertinente señalar que, partir de la década de 2000, las organizaciones regionales, en especial la Unión Africana, han desarrollado sus capacidades institucionales para gestionar OMP, y la ONU ha definido mejor el fortalecimiento de sus vínculos con esas organizaciones; v. Resolución 1631 (2005) del Consejo de Seguridad sobre la cooperación entre la ONU y las organizaciones regionales.

67 Los Estados recurren a las OMP porque se han familiarizado con esas operaciones como mecanismos de gestión de crisis y porque el personal del DOMP en la ONU ha ido mejorando la eficacia de las OMP. Así y todo, esa eficacia no ha sido suficiente para volver a contar con los Estados que habitualmente aportan tropas en las operaciones de la ONU.

68 Naciones Unidas, Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, documento de la ONU A/55/305-S/2000/809, 21 de agosto de 2000 (en adelante, Informe Brahimi).

que trabajaban sobre el terreno⁶⁹. Por lo general, las operaciones complejas de consolidación de la paz se apoyan en tres pilares: (1) un pilar diplomático y político; (2) un pilar militar (Casco Azul); y (3) un pilar humanitario⁷⁰. Sin embargo, sólo la ONU se apoya en los tres pilares simultáneamente a través del Representante Especial del Secretario General (pilar político), los efectivos de mantenimiento de la paz (pilar militar) y las instituciones especializadas como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (pilar humanitario). Por lo tanto, es importante mejorar la coordinación entre los distintos actores de la ONU y otras entidades, como ONG u organizaciones regionales.

Si bien la situación ha evolucionado (como se aprecia en algunas misiones africanas de la década de 2000), la integración continúa presentando problemas, en particular con respecto a las peculiaridades institucionales o las rivalidades burocráticas entre organizaciones desplegadas en misiones de consolidación de la paz⁷¹. Como la mayoría de los organismos de la ONU y de la Secretaría tienen una sólida tradición de autonomía, están muy apegados a sus prerrogativas y mandatos y se oponen a una “integración” profunda bajo el control del Representante Especial o el Secretario General. A pesar de la publicación del Informe Brahimi, ese factor continúa restringiendo la coherencia de las operaciones por integración. Más aún, algunas ONG consideran que no deberían ser asimiladas a las fuerzas de la ONU, porque de ese modo se vería afectada su imagen como actores imparciales y neutrales, que resulta esencial para su libertad de acción y desplazamientos sobre el terreno⁷².

La coherencia por integración de las misiones multinacionales complejas

69 Esas operaciones, que integran actores civiles y militares, así como organizaciones regionales en algunos casos, suelen denominarse “operaciones híbridas”; v. Bruce Jones (con Feryal Cherif), *Evolving Models of Peacekeeping: Policy Implications and Responses*, estudio externo, Unidad de Mejores Prácticas, DOMP, septiembre de 2003.

70 Xavier Zeebroek, “La difficile mise en œuvre de l’intégration au sein des missions de paix”, en Jocelyn Coulon (ed.), *Guide du maintien de la paix 2006*, Outremont, Athéna Editions, 2005, p. 87.

71 Un típico ejemplo de integración exitosa es la UNAMSIL. Los esfuerzos realizados por los diversos actores para lograr la integración permitieron el éxito de una misión que parecía destinada al fracaso; v. Cédric de Coning, *Civil-Military Coordination in United Nations and African Peace Operations*, Umhlanga Rocks, African Centre for the Constructive Resolution of Disputes, 2007, pp. 101-103. El subtítulo de la página 90 del texto representa un resumen bastante apropiado del problema de la integración en operaciones complejas: “Everybody wants to coordinate but nobody wants to be coordinated” [Todos quieren coordinar pero nadie quiere que otro lo coordine].

72 Los argumentos esgrimidos por los actores humanitarios para evitar que los integren en el organigrama de las operaciones de mantenimiento de la paz son legítimos y coherentes. Las principales objeciones se relacionan con la diferencia de objetivos entre las fuerzas de mantenimiento de la paz (en especial, la ONU) y los actores humanitarios. Estos últimos desean mantener un “espacio humanitario” en el que puedan prestar asistencia y protección a los civiles afectados por el conflicto; así, las organizaciones humanitarias están interesadas en que las acciones sean imparciales y no estén politizadas; v. François Audet, “L’acteur humanitaire en crise existentielle: les défis du nouvel espace humanitaire”, *Études internationales*, vol. 42, n.º 4, 2011, pp. 447-472; Jacques Forster, *An ICRC Perspective on Integrated Missions*, Ministerio de Asuntos Exteriores e Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, 31 de mayo de 2005, disponible en línea en www.icrc.org/eng/resources/documents/misc/6dcgrn.htm

de consolidación de la paz no es el único tema importante del que debe ocuparse la ONU. Dada la complejidad de las tareas llevadas a cabo en esas operaciones, las tropas desplegadas deben recibir un adiestramiento que les permita cumplir con las misiones de forma adecuada. El segundo período de resurgimiento en la historia de las actividades de mantenimiento de la paz de la ONU se caracteriza por un dinamismo doble: el despliegue de un número récord de personal uniformado y el distanciamiento, en el largo plazo, de los países desarrollados respecto de esas operaciones. Así, los países desarrollados, que siguen siendo cautelosos a la hora de desplegar sus efectivos en misiones que no son de gran interés para ellos, financian las operaciones pero no forman parte de ellas de manera directa. Esa práctica tiende a crear dos tipos de actividades de mantenimiento de la paz: uno para los “ricos”, donde los países desarrollados no dudan en desplegar efectivos bien entrenados con recursos sustanciales (los Balcanes, Afganistán a partir del 11 de septiembre de 2001), y uno para los pobres, donde la ONU debe conformarse con desplegar tropas con niveles variables de adiestramiento y, muchas veces, mal equipadas⁷³. La comparación entre Afganistán y la RDC es reveladora en este sentido. En 2010, los Estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) habían enviado más de 100.000 soldados bien adiestrados y equipados a Afganistán, en tanto que la operación de la ONU en la RDC se encontraba con dificultades para desplegar 20.000 soldados en un territorio con el triple del tamaño de Afganistán⁷⁴. Uno de los retos de la ONU es hacer que los Estados donantes tradicionales (Canadá, Países Bajos y países escandinavos) vuelvan a formar parte de las OMP.

El problema de los abusos sexuales en las misiones de mantenimiento de la paz “robusto” es otro de los grandes problemas de las operaciones multinacionales de la década de 2000, puesto que está relacionado con el problema más general de la responsabilidad de los organismos de mantenimiento de la paz. El problema se detectó ya en los primeros años de la década de 1990 en Camboya, ex Yugoslavia, Mozambique y Haití. En esas complejas misiones participó una gran cantidad de personal tanto civil como militar de casi todos los países del mundo. En un informe conjunto publicado en 2001 por el ACNUR y Save the Children se destacó el hecho de que el abuso y la explotación sexuales eran frecuentes en las operaciones humanitarias multinacionales y que esos abusos eran perpetrados por personal de mantenimiento de la paz y por trabajadores humanitarios civiles⁷⁵.

73 Esta idea apareció en la primera edición de A. J. Bellamy y P. D. Williams (con S. Griffin), nota 13 *supra*, p. 275. Los autores no la retoman en la segunda edición del libro, publicada en 2010. Los argumentos aún están en vigencia, en el sentido de que a pesar de la reducción drástica en el número de soldados desplegados en Afganistán, los países desarrollados no participan más en las operaciones de mantenimiento de la paz en África, con excepción de Francia en Malí y en la República Centroafricana. En www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/contributors.shtml figura una lista de países que aportan efectivos a las OMP de la ONU.

74 Fred Tanner, “Addressing the perils of peace operations: Toward a global peacekeeping system”, *Global Governance*, vol. 16, n.º 2, 2010, p. 211.

75 Ray Murphy, “An assessment of UN efforts to address sexual misconduct by peacekeeping personnel”, *International Peacekeeping*, vol. 13, n.º 4, 2006, p. 531; ACNUR y Save the Children de Reino Unido, “Violencia y explotación sexual: La experiencia de los niños refugiados en Guinea, Liberia y Sierra Leona”, Informe de ACNUR, 2002.

La persistente impunidad para los miembros de las OMP que cometen abusos sexuales es el resultado, entre otras cosas, de la complejidad de su composición y de la falta de autoridad de la ONU sobre sus Estados miembros. Las operaciones multifuncionales recientes han integrado personal de cinco categorías: Cascos Azules (por lo general, en mayoría y desplegados en contingentes), funcionarios civiles de policía, personal civil, voluntarios de la ONU y observadores militares. Los documentos de políticas y los códigos de conducta elaborados por la ONU en la década de 2000 rigen sólo para algunas categorías de personal y no para otras⁷⁶.

El problema principal para la ONU a la hora de instituir una política de tolerancia cero para el abuso y la explotación sexuales es que no puede obligar a los Estados que aportan personal a castigar a aquellos de sus ciudadanos que se involucran en prácticas de ese tipo. A pesar del desarrollo de un arsenal de políticas de la ONU destinadas a poner fin a las conductas sexuales indebidas o delictivas, la Organización sigue dependiendo de sus Estados miembros para el aporte de efectivos. Si los grandes contribuyentes de efectivos se rehúsan a tomar medidas más radicales contra los individuos responsables de esos abusos, poco puede hacer la ONU. Así se explica el motivo por el cual el problema del abuso y la explotación sexuales es, hoy en día, uno de los temas clave de la agenda de la ONU y el motivo de los esfuerzos que parecen haberse realizado para tratar de poner fin a esas prácticas⁷⁷. Queda por verse si los Estados miembros estarán de acuerdo en cooperar con la ONU en esta cuestión.

El otro tema importante para el futuro de las operaciones multinacionales de paz está relacionado con las condiciones que rigen el uso de la fuerza. Desde que la ONU estableció la primera fuerza multinacional de interposición en el Canal de Suez en 1956, el uso de la fuerza por el personal militar de mantenimiento de la paz ha sido motivo de preocupación y fuente de controversia. Las operaciones en las que los soldados de la ONU usaron la fuerza por motivos distintos de la legítima defensa (en el Congo entre 1960 y 1964, en Bosnia entre 1992 y 1995, en Somalia entre 1993 y 1995, en Sierra Leona en 2001 y en la RDC de 2005 en adelante) han sido experiencias traumáticas para la ONU⁷⁸. A pesar de ello, las masacres

76 R. Murphy, nota 75 *supra*, p. 533. El "Informe Zeid" sirvió para aclarar el estatuto, las reglas de conducta y las normas disciplinarias aplicables a las distintas categorías de personal de la ONU; en él se recomendaba que esas mismas reglas se aplicaran al personal civil y militar; v. Naciones Unidas, *Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, documento de la ONU A/59/710, 24 de marzo de 2005, y, en especial, el anexo que comienza en la p. 34.

77 Para obtener un panorama general de las medidas previstas por la ONU para combatir la impunidad y resolver los problemas que surgen sobre la marcha, v. Carol Allais, "Sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers: The psychosocial context of behaviour change", *Scientia Militaria, South African Journal of Military Studies*, vol. 39, n.º 1, 2011, pp. 1-15; Elizabeth F. Defeis, "U.N. peacekeepers and sexual abuse and exploitation: An end to impunity", *Washington University Global Law Review*, vol. 7, n.º 2, 2008, pp. 185-214; Machiko Kanetake, "Whose zero tolerance counts? Reassessing a zero tolerance policy against sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers", *International Peacekeeping*, vol. 17, n.º 2, pp. 200-214.

78 Trevor Findlay, *The Use of Force in UN Peace Operations*, Oxford, SIPRI/Oxford University Press, 2002, p. 1; Eric G. Berman y Melissa T. Labonte, "Sierra Leone", en *ibíd.*, pp. 141-227; Philip Roessler y John Prendergast, "Democratic Republic of the Congo", en *ibíd.*, pp. 229-318.

de Ruanda de 1994 y Srebrenica en 1995 llevaron al nuevo Secretario General, Kofi Annan, a adoptar una postura voluntarista respecto de las intervenciones humanitarias a partir de 1999 para promover el desarrollo de un tipo de actividad de mantenimiento de la paz que usara la fuerza para proteger a las poblaciones en peligro y no con fines políticos⁷⁹.

En la ONU, la actitud proactiva de Kofi Annan generó reacciones diversas. Muchos países en vías de desarrollo temieron una mayor interferencia de los países desarrollados en sus asuntos internos en nombre de la protección a la población civil. En agosto de 2000, un grupo convocado por Kofi Annan y encabezado por Lakhdar Brahimi publicó un informe en el que se hacía hincapié en que los efectivos de la ONU debían poder usar la fuerza para cumplir su mandato⁸⁰. Por último, en el Informe Brahimi se sostenía que las fuerzas de la ONU debían poder usar la fuerza para evitar que se cometieran atrocidades contra la población civil. Si bien la recomendación del Informe Brahimi habilitaba una respuesta a las críticas de las OMP tras las masacres de Ruanda y Bosnia, se topó con dos grandes obstáculos: el temor de los países en vías de desarrollo respecto de la interferencia en sus asuntos internos mencionado más arriba y la falta de voluntad entre los países que aportaban tropas de arriesgar la vida de sus soldados en operaciones de la ONU⁸¹.

Las posibilidades de las operaciones de la ONU debían evaluarse con una dosis mayor de realismo. Los jefes de Estado o los gobiernos que despliegan soldados en esas operaciones multinacionales están influenciados, sobre todo, por lo que Max Weber denomina la “ética de la responsabilidad”, que afecta a las consecuencias de esas decisiones⁸². Weber hace una distinción entre la ética de la convicción y la ética de la responsabilidad. Según él, un responsable de tomar decisiones políticas maduro no puede proceder siempre de acuerdo con sus preferencias morales. Dicho de otro modo, independientemente de sus convicciones respecto de las personas en peligro, debido a las funciones que desempeña, debe tomar en cuenta la vida de los ciudadanos que prestan servicios militares en la ONU. Esto explica la reticencia de los Estados a aportar soldados a las OMP para que usen la fuerza contra quienes cometen atrocidades. ¿Es esta una visión estrecha y egoísta basada únicamente en la defensa del interés nacional? Es difícil dar una respuesta categórica. Pero hay algo sobre lo que existe certeza: los miembros del Consejo de Seguridad (que autoriza las OMP) deberían tener en cuenta la realidad internacional antes de tomar la decisión de establecer nuevas misiones con objetivos demasiado ambiciosos.

79 En una entrevista publicada en *The Economist* el 16 de septiembre de 1999, Kofi Annan aseguró que el Consejo de Seguridad estaría de acuerdo en autorizar operaciones capaces de defender nuestra humanidad común, si fuera necesario por la fuerza; v. *The Economist*, “Two concepts of sovereignty”, 16 de septiembre de 1999, disponible en línea en www.economist.com/node/324795.

80 Informe Brahimi, nota 68 *supra*, p. 9, párr. 49. Si se desea consultar un estudio más reciente sobre la protección de civiles, v. Max Kelly (con Alison Giffen), *Military Planning to Protect Civilians: Proposed Guidance for United Nations Peacekeeping Operations*, Washington, Henry L. Stimson Center, 2011.

81 En el Informe Brahimi, nota 68 *supra*, se trata este problema en el párr. 52 (p. 9), donde se destaca que los Estados que acepten aportar contingentes a una misión de la ONU deben estar dispuestos a “aceptar el riesgo de que se produzcan víctimas en cumplimiento del mandato”.

82 Max Weber, *Le savant et la politique*, París, Plon, 1959, p. 206; Bernard Brodie, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, Maryland, Johns Hopkins University Press, 1962, pp. 50-51.

En algunos casos, otros actores (Estados individuales, coaliciones de Estados, organizaciones regionales) están mejor equipados para responder a las exigencias de las operaciones multinacionales complejas. Las organizaciones regionales y los Estados individuales o las coaliciones de Estados tienen capacidades de mando y estructuras operacionales más simples y eficaces que las fuerzas multinacionales de la ONU.

Conclusión

Las operaciones multinacionales de mantenimiento o de consolidación de la paz han tenido una evolución extraordinaria desde que la ONU estableció la primera operación de ese tipo en 1956. La evolución fue primero institucional, con el establecimiento del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en 1992 y de estructuras asociadas para gestionar las operaciones destinadas a dar respuesta a la expansión de sus funciones sobre el terreno⁸³. Desde sus inicios como simple fuerza de interposición en el Canal de Suez en 1956, las misiones de la ONU se convirtieron en auténticas operaciones multifuncionales, como fue el caso de las misiones en Namibia durante 1989 y 1990, Camboya en 1992 y 1993, y Haití a partir de 1993. No obstante, las misiones multinacionales de la ONU no son la panacea. Se crearon para contrarrestar la imposibilidad de establecer el sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la Carta de la ONU. Las operaciones de paz de la ONU durante la década de 2000 son más complejas que las del período de la Guerra Fría, pero aún se caracterizan por las limitaciones inherentes a su creación.

Sin la autorización del Consejo de Seguridad, la ONU no puede imponer la paz por la fuerza. La Secretaría no tiene la legitimidad ni los recursos para establecer OMP. Los Cascos Azules apenas consiguen usar la fuerza con el fin de proteger a la población a la que se supone que deben proteger⁸⁴. Existen muchas razones para ello, pero basta aquí con decir que suelen ser pocos y estar mal equipados si se los compara con los soldados o las milicias con las que se enfrentan. Además, los gobiernos que despliegan soldados en esas operaciones no están dispuestos a permitirles que pongan en riesgo su vida para defender el mandato de la misión. Por eso, cuando el mandato de una operación incluye la dimensión de imposición de la paz, la ONU y sus miembros deben recurrir a actores distintos de los Cascos Azules. Algunos Estados, alianzas u organizaciones regionales suelen estar mejor equipados para usar la fuerza. A partir de la década de 1990, la ONU también

83 Ronald Hatto, "L'innovation institutionnelle des Nations-Unies: l'exemple du Département des opérations du maintien de la paix", en Jocelyn Coulon (ed.), *Guide du maintien de la paix 2010*, Outremont, Athéna Editions, 2009, pp. 59-75.

84 V. Stian Kjeksrud y Jacob Aasland Ravndal, *Protection of Civilians in Practice: Emerging Lessons from the UN Mission in the DR Congo*, Norwegian Defence Research Establishment (FFI), 2010. En la p. 36, los autores señalan que "No existe una orientación operacional clara para el ejército sobre la protección de civiles y el uso de la fuerza. Una vez más, algunos sostienen que la protección de civiles bajo amenaza inminente 'es la función de los que se encargan de mantener la paz', pero, en muchas ocasiones, ése no ha sido el caso en la RDC".

ha demostrado que tiene capacidad para trabajar en cooperación con alianzas u organizaciones regionales, como evidencia la división del trabajo entre la ONU y la OTAN en los Balcanes y en Afganistán, y entre la Unión Africana y la Unión Europea en África.

Sin embargo, a pesar de sus deficiencias y limitaciones, la ONU sigue siendo un actor preferido por la sociedad internacional cuando son necesarias las operaciones de paz. El ejemplo de Malí a comienzos de 2013 es prueba de ello. La ONU aún es la organización clave de la sociedad internacional para la gestión de conflictos, al menos por el momento. En lugar de buscar soluciones imposibles para sus limitaciones, sería mejor reconocerlas y aceptarlas. Los Estados miembros de la ONU podrían, entonces, asignarle tareas adecuadas y solicitar ayuda a otros actores en los casos que exceden su capacidad, incluso cuando se requiere el despliegue de Cascos Azules una vez que se ha estabilizado la situación. De esa forma, la credibilidad de la ONU dejaría de verse amenazada por operaciones que la ponen en dificultades.