

43/2013

13 mayo de 2013

*Felícísimo Aguado Arroyo\**

EL FUTURO DE LAS OPERACIONES  
DE PAZ DE LA ONU

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

## EL FUTURO DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU

### Resumen:

Las operaciones de paz han supuesto las actividades más importantes de las Naciones Unidas. Con el tiempo han ido evolucionando y, actualmente, no solo se circunscriben al aspecto militar, sino que abarcan otros campos que pretenden solucionar definitivamente un conflicto. Es lo que conocemos como enfoque integral. Este proceso ambicioso exige la participación de un mayor número de actores, especialmente el componente civil y policial, que pueden pertenecer a diferentes organizaciones. Esto ha dado lugar a operaciones más complicadas de coordinar y ejecutar. Para que puedan ser efectivas es necesario plantearse en qué aspectos es preciso cambiar y cuáles son las debilidades que pueden conducir al fracaso.

### Abstract:

*Peacekeeping operations have involved the most important activities of the United Nations. Over time they have evolved and now not only confined to the military, but cover other fields who want to solve a conflict definitively. This is known as comprehensive approach. This ambitious process requires the participation of a greater number of actors, especially civil and police component, which may belong to different organizations. This has led to more complicated operations to coordinate and execute. In order to be effective it is necessary to consider that aspect needs to change and what are the weaknesses that can lead to failure.*

**Palabras clave:** Operaciones de mantenimiento de la paz, Naciones Unidas, conflicto, informe Brahimi, doctrina Capstone.

*Keywords: Peacekeeping Operations, United Nations, conflicto, Brahimi report, Capstone doctrine.*

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los **Documentos de Opinión** son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Son ya muchos años, multitud de operaciones y, en consecuencia, una enorme experiencia la que la ONU ha acumulado desde que en 1948<sup>1</sup> desplegasen su primera operación de paz. La importancia de estas actividades ha sido clave en el devenir de la ONU; en cierto modo han sido las expresiones más palpables de los ideales consagrados en la misma Carta<sup>2</sup>. Desde luego, el camino recorrido ha demostrado que las aproximaciones iniciales no daban respuesta a un fenómeno complejo como es la creación de la paz, pero si iniciaron una ruta en la que se ha dado respuesta a los problemas que han ido surgiendo, al tiempo que se ha sentido una necesidad de tratar de anticiparse y dar soluciones globales a un problema que afecta a diferentes campos de actividad. Desde luego, aparecen dudas y aspectos nuevos o poco desarrollados que nos hace preguntarnos: ¿Cómo serán en el futuro las operaciones de paz en el marco de la ONU? ¿Se modificarán tal y como las entendemos actualmente? ¿Cuáles son los principales problemas a los que se enfrentan?

## UN CAMINO SIN FINAL

Las primeras operaciones de paz tenían, básicamente, la misión de impedir una escalada mayor de un conflicto o una tragedia humanitaria; trataban de frenar un mal que parecía inevitable que se fuera a producir, consiguiendo que la imagen de la comunidad internacional y, tal vez, su conciencia se sintieran satisfechas con esta actuación. Pero había un gran problema; las razones del enfrentamiento no se solucionaban y este permanecía latente. Se seguía una política de “paños calientes” que no hacía más que posponer el conflicto pero no solucionarlo. En este contexto<sup>3</sup> se sitúan las misiones conocidas como “tradicionales” o de “primera generación”<sup>4</sup>, en las que el principal elemento eran grupos de observadores y fuerzas de interposición neutrales que desarrollaban sus cometidos con el consentimiento de las partes. Ejemplos de este tipo de operaciones son UNMOGIP (Grupo de Observadores militares de la Naciones Unidas en la India y el Pakistán) o FENU I (Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas)<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> No existe unanimidad al considerar el despliegue de UNTSO (Organización de Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas) el 29 de mayo de 1948 como la primera operación de paz. No obstante, la misma ONU en numerosos documentos considera este hecho como el inicio de estas operaciones.

<sup>2</sup> Carta de las Naciones Unidas. art 1. “Los Propósitos de las Naciones Unidas son: Mantener la paz y seguridad internacional, y con tal fin...” disponible en <http://www.un.org/es/documents/charter/>.

<sup>3</sup> El enfoque inicial de la ONU de los conflictos como lucha entre estados no ha cubierto el espectro de los que se han desarrollado posteriormente. La participación de actores no estatales ha hecho que las operaciones de paz hayan tenido que modificarse de acuerdo a las nuevas circunstancias.

<sup>4</sup> Hay una gran variedad de clasificaciones de las operaciones de paz. Con la finalidad de dar un idea de la evolución de las mismas, hemos seguido la división realizada por VACAS Félix, “Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea”, Madrid, IUGM, 2006, 98-176.

<sup>5</sup> UNMOGIP está constituido por un grupo de observadores militares desplegados desde enero de 1949 con la misión de supervisar la cesación del fuego entre India y Pakistán en las regiones de Jammu y Cachemira. FENU I desplegó fuerzas militares desde noviembre de 1956 a junio de 1967, con la misión de supervisar la cesación de

A partir del nuevo escenario que aparece con la caída del muro de Berlín, y con la pérdida del interés de las grandes potencias por determinados conflictos, la ONU puede emprender un tipo de misiones más ambiciosas y que son llamadas de “segunda generación”. Los cambios más significativos se sitúan principalmente en el enfoque integral que se le da al tratamiento de estos conflictos, que se empiezan a ver como un todo en el que no solo se trata el aspecto militar sino que aparecen nuevos campos de actuación, principalmente el político y policía. Es el momento de la transformación y de la aparición del componente civil de las operaciones de paz y, en consecuencia, un cambio radical en las mismas. Esta manera de tratar las operaciones de paz en el contexto internacional, ha sido, probablemente, el cambio operativo más importante que se ha producido. Un caso claro de este nuevo tipo de operación fue APRONUC (Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya)<sup>6</sup>.

La llamada “tercera generación” aparece como consecuencia de un análisis de lo que ocurre de las operaciones de paz. Lo que pasa sobre el terreno se impone a la filosofía que se trata de aplicar. Con el establecimiento de las operaciones de “segunda generación” parecía que el éxito de este tipo de operaciones estaba garantizado, pero la realidad de la ejecución hizo pensar que las bases en las que se sustentaban debían ser modificadas o adaptadas<sup>7</sup>.

Si las operaciones de “segunda generación” supusieron, como ya hemos comentado, un cambio importante en el aspecto operativo y de concepción, las de “tercera generación” traen consigo una modificación en las bases de estas operaciones y en sus principios de aplicación, lo que afecta directamente a la filosofía y manera de ejecutarlas. Está claro que estos cambios, unido a la falta de medios materiales y humanos que se requerían para realizar estas tareas hizo plantarse un nuevo escenario más realista en el que se pudiera determinar claramente cuáles eran las capacidades de la ONU para poder llevar a cabo sus operaciones de paz y en qué aspectos se pueden mejorar estas. Probablemente el ejemplo

---

hostilidades y la retirada de las fuerzas armadas de Francia, Israel y Reino Unido de territorio egipcio.

<sup>6</sup> APRONUC se estableció desde marzo de 1992 hasta septiembre de 1993. Su misión fue garantizar la aplicación de los acuerdos sobre un arreglo político del conflicto de Camboya, firmados en París el 23 de octubre de 1991. El mandato de APRONUC incluía aspectos relacionados con los derechos humanos, organización y celebración de elecciones generales libres, militares, administración civil, orden público, refugiados y desplazados e infraestructura.

<sup>7</sup> Las bases aceptadas y vigentes hoy en día en las operaciones de paz son el consentimiento, la imparcialidad y la prohibición al recurso de la fuerza. La modificación más importante se dio principalmente el concepto de imparcialidad que no debe ser entendido como inacción frente a los contendientes, especialmente cuando uno de ellos viola de manera clara los principios del Derecho Humanitario o las propias resoluciones y compromisos que se han comprometido a cumplir. En estos casos, la tarea de las fuerzas de la ONU se vería reforzada con un empleo autorizado de la fuerza que haga efectivo el cumplimiento de mandato, aún a costa de ser percibido como parcial por uno de los contendientes.

más claro de este tipo de operaciones lo constituya UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas)<sup>8</sup>.

Para ello el Secretario General encargó un informe a un grupo de expertos, que es conocido como el "Informe Brahimi"<sup>9</sup>, que va a tener, desde el momento mismo de su publicación, una importancia decisiva en la creación de lo que hoy se conocen como operaciones de "cuarta generación". Como ejemplo de operaciones de esta generación se puede citar a FINUL (Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano).<sup>10</sup> Lo cierto es que el Informe Brahimi sorprende por su visión realista y el diagnóstico que hace de la realidad de las operaciones de paz en el contexto de la ONU. Se hace un estudio profundo de las razones por las que la ONU no ha tenido el éxito que se suponía en sus operaciones. También se hacen una serie de propuestas operativas encaminadas a mejorar la gestión de las operaciones y que redundarán en unas estructuras más eficaces para dar respuesta a los retos de las operaciones de paz. Sin muchas contemplaciones, se realizan una serie de sugerencias que afectan a la organización interna de la ONU y que no se deben de minusvalorar, ya que el propio entramado administrativo de la ONU puede llevar una operación de paz al fracaso.

Pero el Informe Brahimi también apunta a razones más profundas y que, al igual que lo comentado anteriormente, continúan de plena actualidad y que condicionarán las operaciones de paz en el futuro. Los dos aspectos más relevantes se refieren al establecimiento de un mandato claro en la ejecución de estas operaciones y al papel de los Estados Miembros en su compromiso con las operaciones de paz. Referente al primer aspecto, se identifica esta necesidad como prioritaria, convirtiéndose en una clave para el

---

<sup>8</sup> UNPROFOR se desarrolló desde febrero de 1992 a marzo de 1995 en la Antigua Yugoslavia. Su misión inicial consistía en garantizar que las "zonas protegidas por las Naciones Unidas" (ZPNU) en Croacia se desmilitarizaran y que todas las personas que residían en ellas estuvieran protegidas. En 1992, el mandato de UNPROFOR se amplió para que incluyera funciones de vigilancia, control de entrada de civiles en las ZPNU, supervisión de la desmilitarización de determinadas zonas y vigilar el cumplimiento de un acuerdo sobre la cesación del fuego entre Croacia y Serbia. En junio de 1992, el conflicto se extendió a Bosnia y Herzegovina, y se amplió el mandato de UNPROFOR para garantizar la seguridad y el funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo, y la entrega de ayuda humanitaria. UNPROFOR estaba autorizada a utilizar la fuerza en defensa propia y responder a los ataques.

<sup>9</sup> Informe del Grupo sobre operaciones de paz de las Naciones Unidas A/55/305, S/2000/809, Secretaría General de las Naciones Unidas, 21 de agosto de 2000, conocido como Informe Brahimi, debido a que su presidente fue Lakhdar Brahimi (Argelia, 1934- ). Desde agosto de 2012 Brahimi es enviado especial de la ONU en Siria. Disponible en [http://www.un.org/spanish/peace/operations\\_report/](http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/).

<sup>10</sup> FINUL se creó en marzo de 1978 para confirmar la retirada de Israel del Líbano, restaurar la paz y la seguridad internacionales y ayudar al Gobierno del Líbano para que restableciese su autoridad efectiva en la zona. El mandato se tuvo que modificar dos veces, debido a los acontecimientos de 1982 y 2000. Tras la crisis de julio y agosto de 2006, se amplió el mandato original supervisando la cesación de las hostilidades; acompañando y apoyando a las Fuerzas Armadas del Líbano; y ayudando a garantizar el acceso humanitario a las poblaciones civiles y regreso de las personas desplazadas. FINUL ha sido una misión que ha pasado a ser una misión de cuarta generación desde una operación de primera generación.

éxito de la operación. Se llega a afirmar que en caso de no tener claramente determinado el mandato es preferible no iniciar la operación<sup>11</sup>. En lo que se refiere al compromiso de los Estados Miembros, hay que señalar que su grado de implicación es, frecuentemente, contradictorio, mostrando un apoyo político decidido que no va en consonancia con el aporte de medios materiales y financieros a la operación<sup>12</sup>.

### LA DOCTRINA CAPSTONE<sup>13</sup>

Sin duda alguna las recomendaciones y propuestas que figuraron en el Informe Brahimi, impulsaron la actualización de los principios de actuación en las operaciones de paz que, finalmente, se reflejaron en la llamada doctrina Capstone. El documento trata estas operaciones con un enfoque multidisciplinar, dando cobertura a las operaciones complejas.

Como aspectos significativos del documento, hay que señalar en primer lugar el enfoque integral (multidisciplinar) que ya caracterizan las operaciones a partir de la "segunda generación" y que queda claramente consolidado. Otro aspecto sobre el que se hace hincapié es la necesidad de desplegar en el momento oportuno en el teatro de operaciones. Hay varias razones para valorar este despliegue rápido como algo realmente importante; la oportunidad en el inicio de la operación ofrece importantes ventajas operativas si lo comparamos con un despliegue tardío. Además, la credibilidad de la operación, si el despliegue se realiza en los momentos adecuados, es muy alta.

Otro aspecto clave es el reconocimiento de la necesidad de que para solucionar un conflicto es necesario la participación de varias organizaciones<sup>14</sup>, lo que indudablemente hace que la coordinación sea una cuestión difícil en la resolución de estos conflictos. Lo cierto es que las llamadas operaciones "híbridas"<sup>15</sup> son una realidad cada día más frecuente en el mundo.

---

<sup>11</sup>Ibid, 12 "El Grupo insta al Consejo a que, en lugar de enviar una operación a una situación peligrosa con instrucciones poco claras, se abstenga de establecer esa misión."

<sup>12</sup> Ibid, 56.

<sup>13</sup> United Nations Peacekeeping Operations, "Principles and Guidelines". Nueva York, DPKO, 2008 revisado 2010, 4. La doctrina Capstone se crea para unificar en un documento los principios y guías que afectan al planeamiento y ejecución de las operaciones de paz y que, hasta este momento, se encontraban dispersas en diferentes documentos o, simplemente, no estaban escritos.

<sup>14</sup> United Nations Peacekeeping Operations. opus citatum, 85" Ninguna organización puede actualmente llevar a cabo todas las tareas multidisciplinarias que requieren el apoyo y consolidación de un proceso de paz. La cooperación es, por tanto, indispensable para el éxito de los esfuerzos de de la comunidad internacional en la gestión del postconflicto"

<sup>15</sup> Operaciones híbridas son aquellas en las que elementos de la ONU y elementos de organizaciones regionales despliegan como parte de una misma misión.

Otro aspecto que aparece reflejado en la doctrina Capstone es el logístico. La doctrina Capstone reconoce la dificultad que tiene en las operaciones lideradas por la ONU<sup>16</sup>. Sin duda este aspecto merece una consideración más profunda por parte de la ONU, ya que no se puede aceptar que la propia naturaleza de la organización sea un potencial riesgo para el cumplimiento de la misión. Si esto es así, que efectivamente lo es, se debe trabajar en la búsqueda de estructuras más sencillas que faciliten y no impidan la consecución del objetivo final. Este intento ha sido plasmado en el “New Horizon, Global Field Support Strategy”<sup>17</sup>, sin que podamos afirmar que estas medidas hayan o vayan a conseguir mejorar en un futuro la situación operativa en el campo de la logística. Es probable que este tema, como algunos otros que se irán comentando, no tenga mucho margen de mejora y que el objetivo final sea mantener los niveles de riesgo o ineficiencia en unos márgenes que no supongan un obstáculo insalvable para el logro del objetivo final.

### “NEW HORIZON”<sup>18</sup>

Este documento, realizado conjuntamente por el Departamento de Operaciones de Paz<sup>19</sup> y por el Departamento de Apoyo sobre el Terreno<sup>20</sup> y publicado en julio de 2009, tiene como finalidad hacer un repaso y servir como base a la discusión y a la mejora de las nuevas operaciones de paz que se han ido estructurando a partir del Informe Brahimi. Después de su publicación se han realizado dos informes<sup>21</sup> en los que se ha hecho una valoración de los progresos realizados en la implementación de este concepto, que pretende establecer las bases que regirán en el futuro las operaciones de paz.

Entre las muchas recomendaciones que aparecen en este documento hay que significar, como más relevantes, las siguientes:

- Determinar e identificar las futuras necesidades, de modo que la falta de medios no ponga en peligro el éxito de la misión, como ha ocurrido en algunas ocasiones. Esta

---

<sup>16</sup> Ibid, 76 “The logistic and administrative support for United Nations operations is more complex than many other logistical support models.”

<sup>17</sup> Estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno A/64/633, Asamblea General de la ONU, 26 de enero de 2010, disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/issues/fieldsupport.shtml>.

<sup>18</sup> Un nuevo programa de colaboración: definición de un nuevo horizonte para la labor de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, DPKO-DFS, Nueva York, julio de 2009, disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/reform.shtml>.

<sup>19</sup> Conocido por sus siglas en inglés DPKO (Department of Peacekeeping Operations)

<sup>20</sup> Conocido por sus siglas en inglés DFS (Department of Field Support)

<sup>21</sup> La iniciativa Nuevo Horizonte: informe de situación nº 1 DPKO-DFS, Nueva York, octubre de 2010, La iniciativa Nuevo Horizonte: informe de situación nº 2 DPKO-DFS, Nueva York, diciembre de 2011, disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/reform.shtml>.



determinación de necesidades debe llevarse a cabo de una manera realista teniendo muy presente cual es el escenario económico en el que tienen que realizarse.

- Disponer del personal apropiado en capacidades y preparación para poder desplegar en el momento necesario. Esta necesidad se puede mejorar con un adecuado sistema de identificación y reclutamiento de estos expertos militares policiales y civiles dispuestos a actuar sobre el terreno cuando la situación lo requiera.
- Impulsar y aumentar la cooperación entre organismos regionales y la ONU es otro de los aspectos en los que se puede obtener una significativa mejora, mediante el reparto de tareas, la coordinación y la interoperabilidad.
- El apoyo sobre el terreno exige una puesta al día de los procedimientos y estructuras que lo desarrollan de modo que se mejore en la rapidez de despliegue, se obtenga un apoyo más eficaz, al tiempo que se consiga un empleo más racional y económico de los medios de la ONU. Un nuevo despliegue y el empleo eficiente de la tecnología pueden producir importantes ahorros y más flexibilidad y rapidez en el apoyo sobre el terreno. Esta nueva estrategia se refleja en la ya citada “Estrategia global de apoyo a las actividades sobre el terreno”, en la que ya se realizan propuestas concretas de mejora y actualización de medios y procedimientos.

En la evaluación que se realiza de la situación de las operaciones de paz se concluye que las recomendaciones del Informe Brahimi siguen de actualidad. Por ello la agenda propuesta en este documento comprende tres aspectos:

El primero se refiere al llamado Partnership in purpose (para fortalecer la unidad y cohesión de la ONU). En este ámbito es de crucial importancia utilizar las herramientas adecuadas para hacer frente a la situación de crisis, y puede ocurrir que la diplomacia, cooperación con actores regionales u otras medidas sean más adecuadas que el establecimiento de una operación de paz propiamente dicha. Pero una vez que se ha tomado la determinación de que la herramienta adecuada para hacer frente a la situación es el despliegue de una operación de paz, el apoyo político y la estrategia a seguir deben ser concluyentes, mediante un mandato claro y rotundo que evite las interpretaciones sesgadas o pueda ser utilizado como fuente de discusión entre los Estados Miembros y que, concluirá, como se desprende del Informe Brahimi, con el fracaso de la operación. En definitiva, el apoyo político unánime y sin fisuras a la operación constituye la clave del éxito.

Otros factores que refuerzan este primer elemento es una cadena sencilla y clara de mando y control de la operación, que permita que la comunicación entre el Jefe de Misión (Head of Mission, HoM) y el Secretario General, a través generalmente del DPKO, sea fluida y útil.

Además hay que tener muy en cuenta la importancia que la comunicación pública tiene en el desarrollo de una misión. No cabe duda de que una mala política de comunicación puede hacer fracasar una misión. Los mensajes deben ser recibidos y correctamente interpretados por las audiencias adecuadas. De estas cobra especial importancia la población y autoridades locales, ya que su apoyo y correcto conocimiento de los objetivos de la operación suelen ser objetivos estratégicos.

En segundo lugar figura Partnership in action (para mejorar la credibilidad de la organización). En este campo se señala el despliegue rápido (faster deployment) como aspecto importante por las ventajas operativas que se obtienen en los primeros momentos de una operación, por el establecimiento temprano de un entorno seguro y por la credibilidad que se gana en términos de imagen y compromiso con los actores locales e internacionales.

Finalmente, el denominado Partnership for the future (para crear una capacidad efectiva). En esta parte del documento ya se identifican un catálogo de carencias detectadas en operaciones anteriores o en curso. Entre ellas cabe destacar la movilidad táctica, capacidades de información y vigilancia, unidades policiales con capacidad de control de masas y personal experto en los campos civiles, policiales y militares. Existe una importantísima restricción que es la capacidad de financiación de la operación. Este dato se debe tener en cuenta desde los primeros momentos del planeamiento, ya que una mala evaluación de los recursos financieros pueden poner en peligro o, incluso, aconsejar la no realización de una operación de paz.

El primer paso para poder establecer estas capacidades es el de establecer unos estándares adecuados para cumplir las misiones que se asignen. Deben estar basados en la experiencia y ser exigentes, pero realistas con las tareas que se llevan a cabo. De este modo los países contribuyentes pueden tener una referencia sobre la que valorar la preparación de su personal y hacer una aproximación justificada sobre la situación real de su contribución y la calidad de su aportación, lo que redundará en la eficacia y cumplimiento de la misión. Pero no todas las capacidades tienen el mismo nivel de experiencia y, en consecuencia, la posibilidad de que estos estándares sean bien definidos por la organización no es uniforme. De este modo, es absolutamente necesario que los Estados Miembros que participen en la operación aporten expertos en campos en los que la ONU no llega al nivel adecuado. Por tanto, la colaboración entre la ONU y sus Estados Miembros vuelve a ser la piedra angular del éxito de estas operaciones.

Un aspecto que aumenta la credibilidad y, es valorado positivamente, es la participación variada y numerosa de Estados Miembros en una operación, lo que le da un carácter de alta legitimidad por el visible compromiso que se muestra. En los años 2011 y 2012, se han



realizado progresos en este campo. Se ha mejorado el diálogo y los contactos de la ONU con los Estados Miembros y con las organizaciones regionales. Como consecuencia de estas actividades se han establecido un gran número de iniciativas en los campos político, financiero y de capacidades que pueden mejorar considerablemente la eficacia de estas operaciones. Lo cierto es que el apoyo del Secretario General y del Consejo de Seguridad ha sido muy importante en este periodo. Los avances efectuados fueron especialmente significativos en la creación de una estrategia para los momentos iniciales de las operaciones (critical early peacebuilding tasks). El proceso de consultas entre los actores principales ha sido otro de los logros a señalar durante 2010. Se ha mejorado la comunicación, especialmente en lo que se refiere al campo del planeamiento y supervisión de las operaciones. Sin embargo no se hicieron las mismas mejoras en el “enfoque robusto” de las operaciones de paz, donde se ha continuado con las conversaciones establecidas buscando un consenso mayor en esta compleja idea. Otra debilidad detectada en las operaciones de paz, es la necesidad de mantener personal experto en los puestos claves y que su permanencia sea lo suficientemente duradera para poder hacer progresar la misión adecuadamente. La excesiva rotación en este tipo de puestos ha supuesto una vulnerabilidad importante que se pretende subsanar mediante la oferta de un amplio catálogo de incentivos que hagan que el personal clave no quiera desvincularse de su relación con la ONU.

## LA COMISIÓN DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

En 2006 se creó la Comisión de Consolidación de la paz en la ONU. Su propósito es el de obtener y coordinar recursos y establecer políticas racionales y eficaces que permitan a países que han salido de conflictos establecer un proceso de consolidación de la paz fuerte en un marco de desarrollo y consolidación de instituciones. Es una manera de confirmar el apoyo y preocupación de la ONU en el futuro de esos países, reafirmando su compromiso con el proceso iniciado, probablemente, con una operación de paz convencional. Para llevar a cabo su cometido la Comisión dispone de fondos que emplea en programas de ayuda a los países que, como se ha señalado, han salido de una situación de conflicto y solicitan el apoyo de la Comisión que, para ello crea programas individualizados y especiales<sup>22</sup>. Lo cierto es que desde su creación la Comisión no ha respondido a las expectativas creadas, como así lo refleja en el examen de la estructura de la ONU para la consolidación de la paz<sup>23</sup>. Las razones de este fracaso son varias, pero destacan especialmente, la falta de implicación de los

<sup>22</sup> En la actualidad hay seis países africanos incluidos en este programa. (Burundi, Sierra Leona, Guinea, Guinea Bissau, Liberia y República Centroafricana) <http://www.un.org/es/peacebuilding>

<sup>23</sup> Examen de la estructura de las Naciones Unidas para la consolidación de la paz A/64/868-S/2010/393, Asamblea General de la ONU, 21 de julio de 2010, disponible en <http://www.un.org/es/peacebuilding/review2010.shtml>.

Estados Miembros<sup>24</sup> y de la nación solicitante y el desconocimiento de la misión y posibilidades de la Comisión y, de nuevo, la complejidad en las estructuras de la ONU y su dificultad de funcionamiento eficaz.

## UN FUTURO MUY DIFÍCIL PERO POSIBLE

El panorama mostrado hasta el momento no hace ver el futuro de las operaciones de paz con mucho optimismo. Es cierto que la ONU ha tratado continuamente de actualizarse y mejorar. No le ha faltado capacidad de autocrítica, en el que se han realizado varios análisis realistas de la situación, que han detectado los problemas y se han dibujado soluciones. Fruto de ello han sido numerosas iniciativas que han dado lugar a nuevas estructuras, doctrinas, procedimientos etc., pero la realidad se ha vuelto a imponer a los deseos y los resultados no han sido, ni mucho menos, los esperados. A pesar de todo ello, los pasos dados no deben de ser despreciados; al contrario, deben ser valorados y, dándose cuenta de la dificultad de la tarea, se debe seguir adelante. El papel que tiene la ONU en el concierto internacional es clave e irrenunciable. La ONU es la pieza central del sistema internacional de seguridad colectiva<sup>25</sup> y esto le da legitimidad para continuar adelante en la mejora de algo tan sustantivo como son las operaciones de paz<sup>26</sup>.

De lo expresado anteriormente se pueden vislumbrar y se pueden deducir algunas claves de cómo pueden ser las operaciones de paz en un futuro:

Es evidente que el catálogo de operaciones se seguirá manteniendo desde las tradicionales a las más complejas<sup>27</sup>; es decir, se mantendrá todo el espectro de misiones que se refleja en la doctrina Capstone. Lo cierto es que cada misión será única y puede tener características que entren dentro de diferentes tipos de misión. En consecuencia la flexibilidad a la hora de su diseño es un factor a tener en cuenta.

---

<sup>24</sup> Ibid, 9 párrafo 13”La Organización aún no está a la altura del desafío que representa la consolidación de la paz. Es preciso que los Estados Miembros y el nivel superior de la Secretaría presten más atención a esta cuestión y la aborden con una nueva determinación. Si no se vuelve a asumir decididamente el compromiso de situar la consolidación de la paz en el centro mismo de la labor de la Organización, el papel de la Comisión quedará circunscrito al limitado papel que ha desempeñado hasta la fecha.”

<sup>25</sup> IGLESIAS Alfonso J. *“Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo del siglo XXI”*, Madrid, Monografía 109 del CESEDEN, 2009, 185.

<sup>26</sup> Resolución 2086 (2013) del Consejo de Seguridad de 21 de enero de 2013, “Encomiando la función crucial que desempeñan las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales...” disponible en <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2013sp.htm>.

<sup>27</sup> Ibid, “Observando que las actividades de mantenimiento de la paz abarcan desde las misiones tradicionales.....hasta las operaciones multidimensionales complejas...”

No quedará más remedio que mantener los principios básicos “matizados”<sup>28</sup> tal y como se han ido interpretando y modificando en el transcurso del tiempo.

Es indudable que los actores regionales tendrán un papel cada vez más activo e importante en las operaciones de paz<sup>29</sup>. Las razones son muchas, y entre ellas hay que señalar la incapacidad material de la ONU para hacer frente a todas las necesidades de operaciones de paz que aparezcan en un futuro<sup>30</sup>.

Para buscar la eficacia se deben mejorar los aspectos operativos. Es difícil que las iniciativas lanzadas a este respecto mejoren sustancialmente los procedimientos que ya están en vigor, ya que terminan generando los mismos problemas que tratan de evitar cuando son creadas, que son, básicamente, una complejísima administración que acaba por no ser eficaz. La carencia fundamental en este campo suele ser la falta de flexibilidad por la aplicación de los procedimientos que, en ocasiones, van en contra de una pronta respuesta que requieren las operaciones. Otros aspectos como son el despliegue rápido, el catálogo de expertos o los estándares de preparación de la fuerza son campos en los que el avance es evidente y, es de esperar, que serán considerablemente mejores en un futuro.

Además del creciente papel de los actores regionales, en las operaciones del futuro se continuará con la línea marcada e impulsada por la ONU en la que se anima a la participación de los Estados Miembros en las operaciones. Se busca una amplia representación multinacional y multirregional. Si bien, desde el punto de vista de la legitimidad, esta participación puede ser un factor positivo para el cumplimiento de la misión, lo cierto es que no se puede decir lo mismo desde el punto de vista operativo. Si la excesiva multinacionalidad supone en sí mismo un factor de pérdida de eficacia, este hecho se acentúa cuando la multinacionalidad no se ve acompañada de una adecuada distribución de países con capacidad de liderar aspectos fundamentales de una operación<sup>31</sup>. Es un hecho claro que las operaciones de paz son percibidas y utilizadas por determinados países como una manera de financiar y justificar sus fuerzas armadas, pasando a segundo lugar aspectos de adiestramiento y calidad de las tropas que luego se ven reflejados en la ejecución de la operación.

---

<sup>28</sup> Opus citatum 5

<sup>29</sup> United Nations Peacekeeping Operations. opus citatum 4, 50.

<sup>30</sup> Opus citatum 14 , ii , “Las necesidades de Operaciones de Paz no van a disminuir ...”

<sup>31</sup> Según datos de diciembre 2012, la aportación de países miembros de la OTAN o UE a estas operaciones es de alrededor de un 6% del total, que es menor que la aportación individual de países como Pakistán, Bangladesh, Etiopía, Nigeria, Ruanda o India. Estados Unidos tiene una aportación de 128 miembros del total de 94090 desplegados en operaciones de paz por todo el mundo, ocupando el puesto 58 de los 115 Estados Miembros que participan en estas operaciones, lejos de su peso real en el globo. ([http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors\\_archive.shtml](http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/contributors_archive.shtml))

El modelo de financiación de las operaciones de paz debe ser revisado de modo que permita una mayor autonomía a la organización frente a los países que contribuyen con una aportación mayor y que puede ser utilizada posteriormente en contra de la propia finalidad de la misión<sup>32</sup>.

La política de comunicación se está convirtiendo cada día en un factor de mayor importancia. El mensaje que se envía a las diferentes audiencias objetivo es un aspecto fundamental en la percepción que estas tienen de la operación y en las percepciones se basa el éxito de las misiones<sup>33</sup>. Por ello es necesario implementar el concepto de outreach operations<sup>34</sup>, que se ha empezado a difundir en las operaciones de paz en curso. Pero, como todas los aspectos nuevos, precisa de un periodo de comprensión en el que se topará con dos problemas importantes: uno, el entendimiento del concepto por parte de las fuerzas, principalmente militares, sobre el terreno y dos, la coordinación siempre difícil entre los diferentes niveles de conducción, en los que el elemento civil y militar encuentra un espacio más de confrontación que de encuentro.

Sin embargo, los factores más importantes y sobre los que se debe hacer un mayor esfuerzo por que determinarán el futuro éxito en las operaciones de paz serán, en primer lugar, la coordinación de las llamadas operaciones complejas, en las cuales el enfoque integral complica la coordinación en la ejecución de la misión, y más aún, cuando estas operaciones son desarrolladas por diferentes organizaciones multinacionales. Esto hace que sea muy importante que se tenga en cuenta desde los primeros momentos del planeamiento, objetivos claros y medibles<sup>35</sup>, la estrategia de salida y los periodos de transición entre las diferentes fases de la operación. Estos aspectos son claves para poder tener una operación creíble y eficiente y, desde luego, no son fáciles de obtener en operaciones multidisciplinares híbridas y, en segundo lugar, el compromiso de las Naciones, que es, sin duda, la pieza clave del éxito de las operaciones. Sin el compromiso decidido, rotundo y claro de los Estados Miembros, las operaciones de paz tendrán un éxito parcial o no podrán alcanzar toda su eficacia. Los intereses nacionales, especialmente de los países más poderosos, juegan en contra de la eficacia de las operaciones de paz, y este factor, es absolutamente imposible de

---

<sup>32</sup> En la actualidad el modelo de financiación contempla 5 grupos de países contribuyentes, basándose su aportación en la misma proporción con la que financian a la ONU y un porcentaje adicional. Esto hace que los países miembros permanentes del Consejo de Seguridad sean, con diferencia, los que aportan un porcentaje mayor a la financiación de las operaciones de paz.

<sup>33</sup> La eficacia de una operación se puede medir por la imagen que de ella tiene la población local, autoridades, países contribuyentes, opinión pública internacional, etc. Como se explique y se haga llegar el objetivo de una misión de paz tiene una gran importancia. Por aquí empieza el “ganar mentes y corazones”.

<sup>34</sup> United Nations Peacekeeping Operations. opus citatum 4, 82.

<sup>35</sup> Opus citatum 20, 5 punto 10 “Reitera su determinación de dotar a las operaciones de mantenimiento de la paz de mandatos claros, convincentes y factibles, acompañados de recursos suficientes.”

evitar. En consecuencia no queda más remedio que tratar de mantenerlo dentro de unos límites que no impidan que las operaciones de paz puedan lograr sus objetivos.

## CONCLUSIÓN

El panorama que tiene delante la ONU en lo que se refiere a las operaciones de paz es complejo pero no imposible. Se han dado importantes avances tanto en la comprensión y concepción de las operaciones como en la ejecución de las mismas, al tiempo que se han detectado los problemas derivados de ellas, muchos de ellos, incluso individualmente, podrían hacer fracasar una operación de paz. Por ello el trabajo principal de la ONU se centrará en mantener estas limitaciones dentro de unos términos de riesgo aceptables, de manera que no lleguen a poner en peligro las operaciones de paz. La ONU tiene un papel en el mundo al que hoy no puede renunciar y que no nos podemos permitir el lujo de percibir las operaciones de paz como un fracaso de su acción.

i

*Felicísimo Aguado Arroyo\**

*TCOL.ET.DEM*

---

**\*NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.