

## Tendencias en las Operaciones de Paz

*Centro de Cooperación Internacional (CIC) de la Universidad de Nueva Cork*

### Resumen estratégico 2006\*

El año 2006 ha sido testigo de profundos cambios en el escenario político y estratégico de las operaciones de paz, muchos de los cuales no podrían haberse previsto al empezar el año.<sup>1</sup> Se han conseguido importantes logros, como la supervisión por parte de la ONU de las elecciones celebradas en Haití y, más sorprendentemente, de las celebradas en la República Democrática del Congo (RDC). Sin embargo, éstos se han visto contrarrestados (y, a menudo, eclipsados) por desafíos de mayor envergadura, como el retorno de las tropas y fuerzas de policía internacionales a Timor Oriental tras una nueva espiral de violencia; la fuerte oposición a la que han tenido que enfrentarse las fuerzas de la OTAN en Afganistán; y la necesidad de mantener a las tropas de la Unión Africana (UA) en Darfur mientras el Gobierno sudanés impedía el despliegue de las fuerzas de la ONU en la región. No obstante, también ha habido sorpresas como el envío de una fuerza de la ONU al Líbano, encabezada principalmente por países europeos.

Los desafíos del año 2006 han dado lugar a una nueva e importante expansión de fuerzas para el mantenimiento de la paz tanto de la ONU como de otros organismos internacionales y regionales. Entre enero de 2000 y septiembre de 2005, el número de efectivos militares y de policía de la ONU se incrementó globalmente de 18.600 a 68.500; mientras que los efectivos desplegados por organizaciones regionales, cayeron de 108.300 a 48.000 efectivos. En la anterior edición de este *Resumen* ya se advertía que las tendencias globales estaban “forzando demasiado la capacidad” de la ONU. En los 12 meses transcurridos desde el 1 de octubre de 2005 hasta el 31 de octubre de 2006, el número de tropas, observadores militares y personal de policía de la ONU alcanzó los 81.000 –y si se cumpliesen los mandatos actuales y se sumase el personal civil, Naciones Unidas tendría un total de 140.000 personas en el terreno trabajando por el mantenimiento de la paz. Esta cifra representaría el doble del mayor despliegue realizado por Naciones Unidas que ascendía a 77.000 efectivos durante la guerra de Bosnia en los años noventa. Asimismo, la caída en el número de operaciones realizadas por organizaciones regionales se ha revertido. En los doce meses transcurridos hasta el 30 de septiembre de 2006, el número de tropas desplegadas por la OTAN, la Unión Africana, la Unión Europea y otras organizaciones regionales se disparó, pasando de 52.700 a 68.000, un 28 por ciento más, debido, principalmente, al incremento de las misiones de la OTAN en Afganistán.

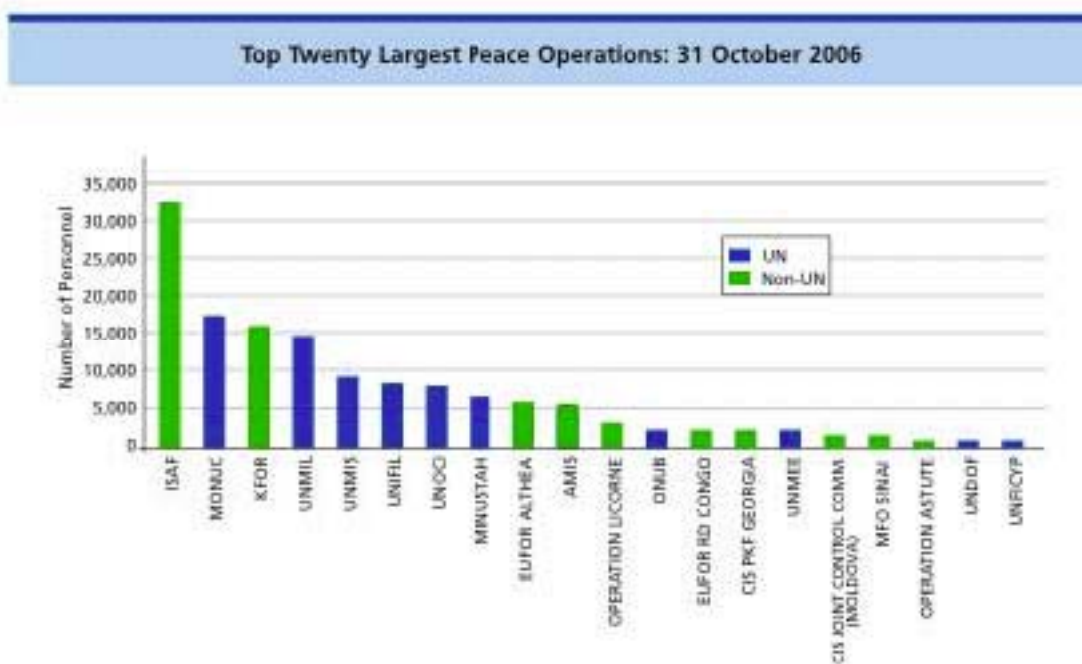
Además de este aumento de la actividad militar, en el año 2006 también surgieron nuevos dilemas para los efectivos de las organizaciones de mantenimiento de la paz. Su importancia se vio reflejada en la decisión tomada durante la Cumbre Mundial de 2005 que establecía la constitución de una Comisión de Consolidación de la Paz, una Oficina para el Apoyo del Mantenimiento de la Paz y una nueva

---

\* A efectos de su escala, los gráficos y tablas en este ensayo no tienen en cuenta el personal desplegado en la Fuerza Multinacional destacada en Irak.

<sup>1</sup> Este resumen se centra en las tendencias globales de las operaciones de paz llevadas a cabo sólo en 2006. Para un excelente e incisivo análisis elaborado recientemente sobre tendencias a largo plazo, véase William J. Durch y Tobias C. Berkman, *Who Should Keep the Peace? Providing Security for Twenty-First-Century Peace Operations* [¿Quién debería mantener la paz? Proporcionar seguridad a las operaciones de paz del siglo XXI], Henry L. Stimson Center, 2006.

Fuerza de Policía Permanente dentro de la ONU. Tanto el G8, como la UE emprendieron, asimismo, misiones de policía. Pero el regreso a la violencia en Timor Oriental sembró serias dudas sobre el fracaso de intentos internacionales pasados para mantener la paz en la zona, y conllevó un nuevo mandato para el despliegue de 1.608 efectivos policiales -el Consejo de Seguridad también tenía previsto enviar 3.300 agentes de policía a Darfur. Mientras la Comisión de Consolidación de la Paz llevaba los casos de Burundi y Sierra Leona, la comunidad internacional intentaba encontrar la forma de actuar en la reconstrucción del Líbano sin provocar una confrontación con Hezbolá. (Véase el gráfico sobre tendencias de despliegues civiles y fuerzas policiales).



Dada la diversidad de las operaciones de paz y su rápida evolución, resulta un tanto arriesgado hacer generalizaciones sobre la situación actual del mantenimiento de la paz. Sin embargo, esta tasa de crecimiento crea una pregunta básica: ¿es este nivel de actividad sostenible en el tiempo? Esto atañe a una estrategia a nivel global -las operaciones de paz recurren cada vez con más frecuencia a un mayor flujo de personal, tanto entre las regiones, como dentro de ellas, ya sean tropas bengalíes en África, europeas en Afganistán o chinas en el Líbano. La magnitud de los despliegues pone en tela de juicio las presuposiciones realizadas sobre los recursos necesarios. En 2004, los especialistas americanos Michael O'Hanlon y Peter Singer calcularon que era necesaria una "reserva total de 200.000 efectivos para el mantenimiento de la paz", incluido un mínimo de 20.000 policías.<sup>2</sup> En septiembre de 2006, el número de tropas y policías de la ONU y de otras organizaciones ascendía a 140.000, aproximadamente, además de las 162.000 destinadas en Irak. Los mandatos de la ONU solicitaban unos 35.000 efectivos más. Tanto la demanda como la oferta de personal están sobrepasando las predicciones y los recursos de la comunidad internacional.

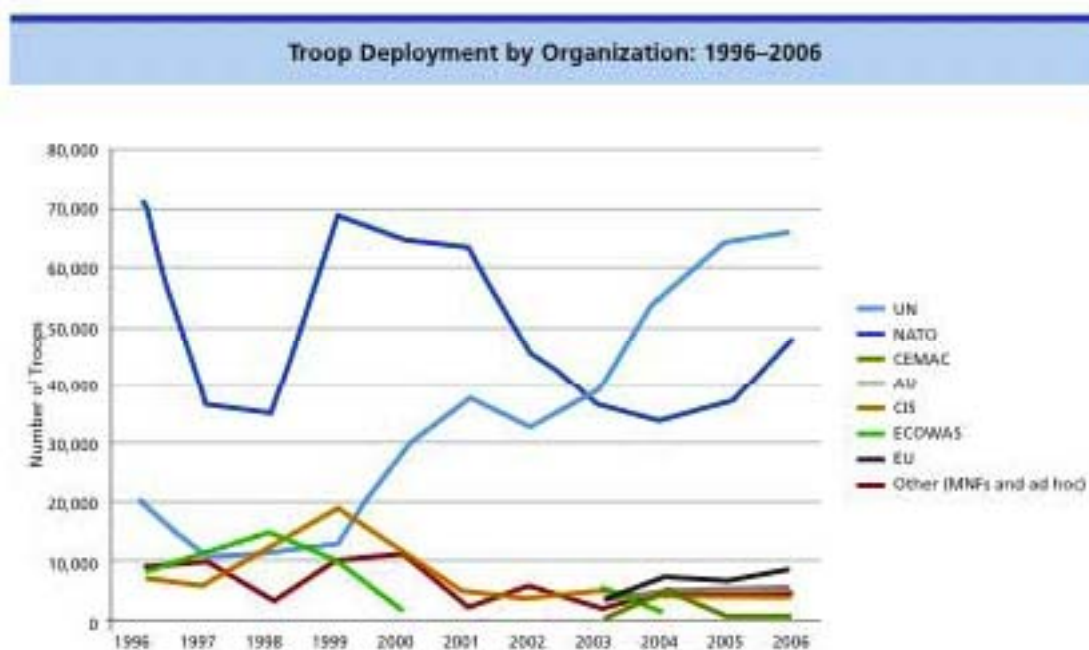
<sup>2</sup> Michael O'Hanlon y Peter Warren Singer, "The Humanitarian Transformation: Expanding Global Intervention Capacity" [La transformación humanitaria: La expansión de la capacidad de intervención global], *Survival* 46, N.º1, 2004, p.82.

En este contexto, es necesario analizar las tendencias que pueden afectar el despliegue y la eficacia del personal, incluida la distribución de las operaciones de paz en el mundo y la procedencia de las tropas para estas misiones. También es necesario señalar en qué medida las circunstancias actuales han causado que las instituciones internacionales y los Estados aprueben las innovadoras pero híbridas operaciones de paz -pero también han desdibujado la línea que separa el establecimiento de la paz (*peace enforcement*) de la contra-insurgencia, dificultando aún más, de esta manera, los nuevos despliegues.

### La diversificación de los despliegues

El aumento general de las operaciones de paz se ha visto impulsado por la diversificación geográfica de los despliegues militares de la ONU, la OTAN y la UE. En el caso de los dos primeros organismos, esto ha supuesto un mayor compromiso en el Gran Oriente Medio. En septiembre de 2005, la ONU contaba con 51.400 tropas y observadores militares en África y tan sólo 3.200 en Oriente Medio (un 82 por ciento y un 5 por ciento, respectivamente). La crisis del Líbano dio un vuelco a su presencia en la zona. En septiembre de 2006, había 6.400 soldados en la región. Conforme a su mandato, la fuerza provisional de Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL) debía alcanzar los 15.000.

No obstante, la mayor importancia adquirida por las operaciones de la ONU en Oriente Medio se veía contrarrestada por su continua actividad en África. En el año que finalizaba en septiembre de 2006, la presencia militar de la ONU en el continente africano se había incrementado, pasando de 51.400 a 54.500, y se concentraba, especialmente, en sus cuatro misiones más importantes, es decir, en la RDC, Sudán, Costa de Marfil y Liberia. A pesar de que la ONU fue disminuyendo su actividad en otros lugares de África, por ejemplo con la retirada de las tropas de Sierra Leona en diciembre de 2005 y la reducción de su misión en Burundi a lo largo de 2006, el 75 por ciento de su despliegue global seguía estando en África frente al 14 por ciento en Oriente Medio hacia finales de octubre de 2006.



En agosto de 2006, el Consejo de Seguridad aprobó una ampliación de la misión de Naciones Unidas en Sudán (UNMIS) para Darfur con 17.300 efectivos militares y 3.300 policías civiles, incluyendo hasta 16 unidades de policía y 3.000 civiles, aunque aún hacia finales de noviembre no había conseguido el consentimiento de Jartum para esta misión. Aunque la FPNUL alcanzara el total de su fuerza autorizada, las misiones en África seguirían suponiendo tres cuartas partes del compromiso militar de la ONU en cuanto a personal. Si bien las misiones de paz de la ONU tuvieron que hacer frente a importantes retos políticos en Oriente Medio, sus obligaciones en África no se vieron mermadas por ello, exacerbando, así, la presión a la que se enfrentan.

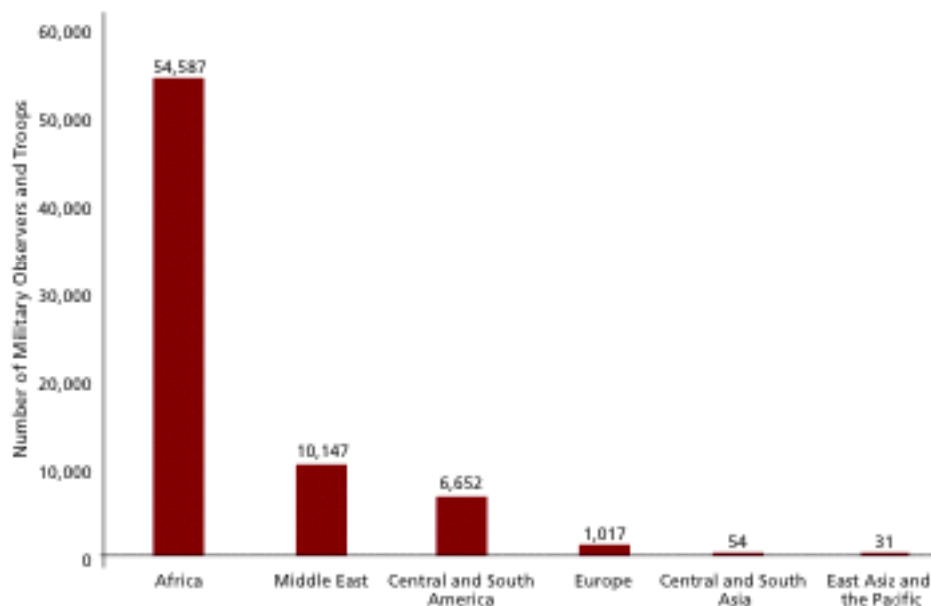
La OTAN experimentó un cambio mucho más claro en sus patrones de despliegue. En septiembre de 2005, supervisó misiones con 17.200 tropas en Kosovo y 12.400 en Afganistán. Un año después, la primera se había reducido ligeramente, mientras que la segunda se había incrementado a 20.000. En octubre de 2006, la OTAN asumió el control de 12.600 tropas norteamericanas en Afganistán. No obstante, sigue encontrando restricciones en el Gran Oriente Medio, evidenciadas por el rechazo a propuestas de despliegue en el Líbano.

La diversificación de la UE se produjo a menor escala y estuvo centrada en África. En el tercer trimestre de 2005, contaba con 6.700 tropas en Bosnia Herzegovina, pero no tenía tropas fuera de las fronteras europeas, aunque sí tenía misiones civiles en África y Asia y había intervenido en la RDC en 2003. En septiembre de 2006, su presencia en Bosnia había caído por debajo de los 6.000, al tiempo que había comprometido 2.400 tropas para reforzar la misión en Kinshasa, aunque la mayoría de éstas se encontraban en reserva en Gabón y Europa.

Si bien la OTAN y la UE han alterado de forma significativa sus perfiles militares globales, la tercera organización regional más importante en términos del mantenimiento de la paz, la UA, se ha mostrado más estática. En marzo de 2006, este organismo puso en marcha una misión combinada a corto plazo entre militares y fuerzas policiales con 1.226 efectivos, con el objeto de garantizar el proceso electoral de las Comores, pero la atención de la UA se centró, fundamentalmente, en sus operaciones en Darfur.

Si bien la UA ha apoyado la transferencia a una misión de la ONU en Darfur, sus objetivos van más allá de esta zona. En 2005, el Consejo de Paz y Seguridad de la UA barajó distintas opciones para actuar en la RDC de la mano de la ONU. En 2006, dio autorización a una organización subregional de África oriental, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) para desplegar en Somalia hasta 8.000 efectivos para el mantenimiento de la paz, con la esperanza de que la UA tomara luego el relevo. Aunque Uganda prometió el envío de 3.000 tropas a la IGAD y, a pesar de la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU para llevar a cabo la misión en el mes de diciembre, los obstáculos políticos, logísticos y financieros pusieron freno al despliegue.

### UN Military Deployments to Regions: 31 October 2006



En otros lugares, las coaliciones *ad hoc* fueron igualmente importantes para el mantenimiento de la paz, como, por ejemplo, el despliegue de una fuerza multinacional dirigida por Australia en Timor Oriental en mayo de 2006.

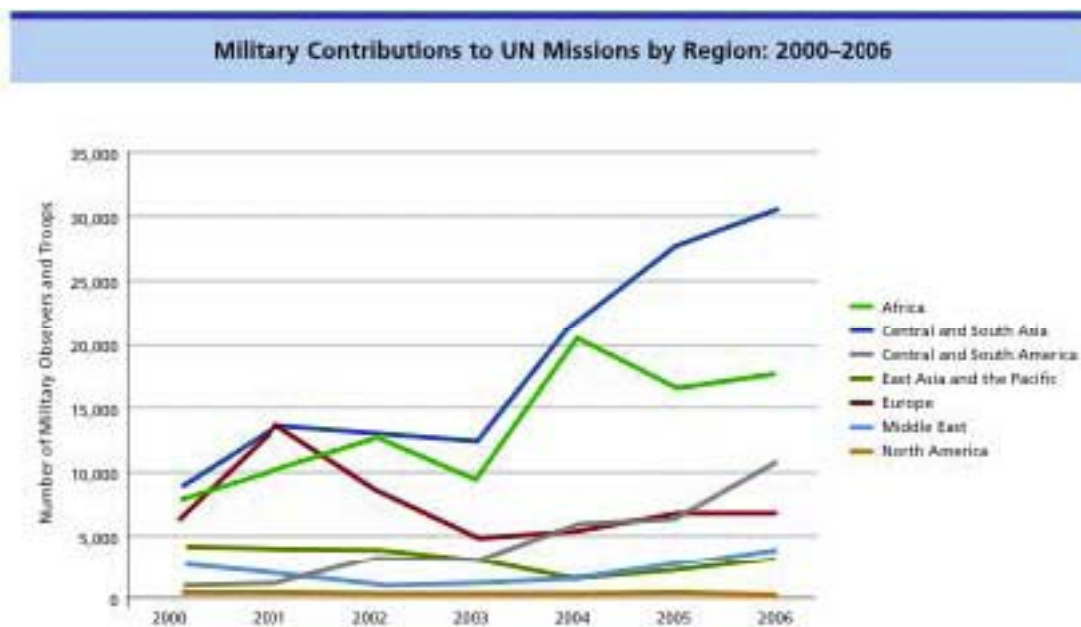
A pesar de su rápido crecimiento, en septiembre de 2006, las operaciones militares combinadas de la ONU, la OTAN, la UE y la UA seguían representando tan sólo el 70 por ciento de las fuerzas multinacionales desplegadas en Irak bajo mandato de la ONU y dirigidas por Estados Unidos.

### La diversificación de las aportaciones de tropas

Un segundo cambio que hay que destacar con respecto a las operaciones de paz a lo largo de 2006 fue el del suministro de tropas. El refuerzo de la FPNUL supuso la primera gran aportación europea a la ONU desde la guerra en Bosnia. Todo ello ha de contemplarse en el contexto del incremento de los despliegues europeos a través de la UE y la OTAN, así como el aumento significativo de las aportaciones de Asia oriental a la ONU. Sin embargo, la mayor parte del personal de Naciones Unidas dedicado al mantenimiento de la paz siguió viniendo del sur de Asia y de África. En septiembre de 2005, el 46 por ciento del personal militar de la ONU procedía de Bangladesh, India, Pakistán y Nepal. Un año más tarde, estos cuatro países todavía representaban un 45 por ciento de las fuerzas.

Aunque en 2006 crecieron los despliegues de la ONU en África (y seguirán haciéndolo en mayor grado en el caso de un despliegue en Darfur), el número de africanos colaborando en las misiones de paz de la ONU ha descendido ligeramente, pasando de 19.100 a 18.600, entre septiembre de 2005 y septiembre de 2006. Aún así, África mantiene la segunda posición como colaborador regional de las operaciones de la ONU, proporcionando el 27 por ciento de las fuerzas, un 4 por ciento menos que en 2005. En el mismo período, las fuerzas de la UA en Darfur se mantuvieron constantes (7.000), a pesar de los planes de aumentarlas en 4.000 efectivos más. Esto puede ser un reflejo de que, en términos cuantitativos, las fuerzas africanas proceden de un número relativamente pequeño de Estados y, tal

como muestra el gráfico que sigue, menos de diez países proporcionan el grueso tanto de las fuerzas de la ONU como las de la UA. Si bien no deberíamos subestimar la importancia de los contribuidores más pequeños con una experiencia considerable en el mantenimiento de la paz (por ejemplo, Gana, Kenia, o Túnez) y las fuentes aún sin explotar, las dificultades para incrementar el total de los despliegues encabezados por la UA refleja la presión ejercida sobre un grupo central de ejércitos que resultan necesarios para su mantenimiento.



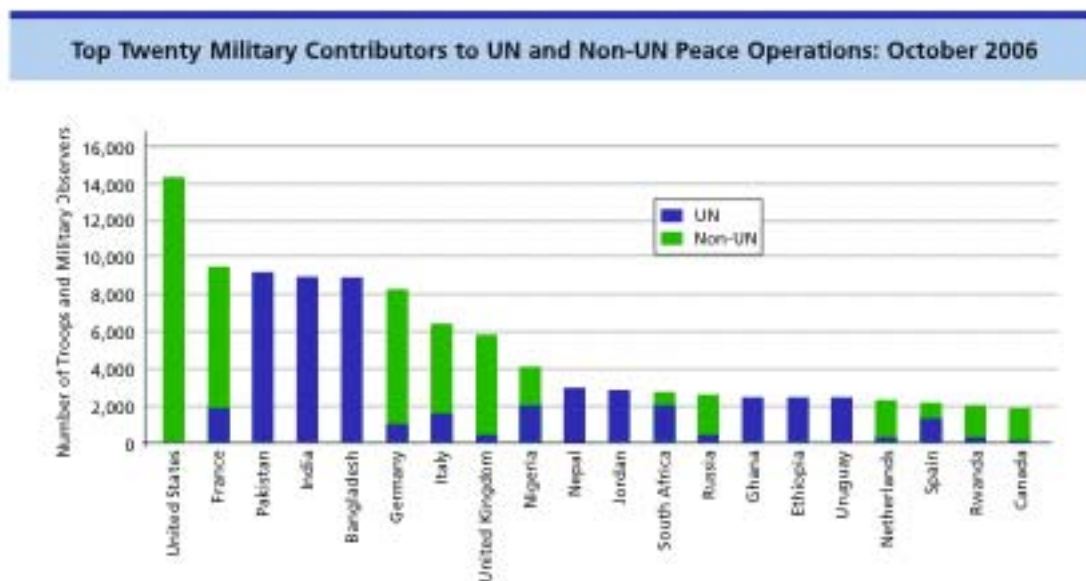
Si bien África y los países del sur de Asia seguían proporcionando la mayor parte de las fuerzas de la ONU en todo el mundo, otras dos regiones adquirieron importancia en la continua ampliación operativa de la ONU. Una de ellas fue la zona del sureste asiático y el Pacífico. Hacia septiembre de 2006, esta región suministraba a la ONU 3.500 fuerzas de paz. Si bien seguían representando tan sólo una décima parte de las tropas procedentes del sur de Asia, su aportación se había duplicado con respecto al año pasado, y estaba previsto que creciera aún más, ya que China e Indonesia habían prometido hasta 1.000 tropas, cada una, para la FPNUL.<sup>3</sup> Antes incluso del despliegue en el Líbano, China había más que doblado su compromiso con la ONU, pasando de 700 tropas y observadores militares en septiembre de 2005, a 1.500 en junio de 2006.

Dado que el ejército activo de China, que asciende a 1.600.000 efectivos, es casi 1,5 veces mayor que el de la India, se ha especulado si este país podría adquirir un papel para el mantenimiento de la paz comparable al de los Estados del sur de Asia. Hasta la fecha, China se ha concentrado en ofrecer habilitadores, tales como unidades médicas e ingenieros. Aún está por verse si China desplegará en el futuro un conjunto más completo de fuerzas. Esto revestiría especial importancia para la ONU, que es la única organización a través de la cual China ha realizado algún tipo de despliegue hasta la fecha.

<sup>3</sup> En este supuesto, los requisitos operativos suponen que las promesas no debían cumplirse en su totalidad.

Selected African Military and Police Contributions to Peace Operations: 31 August 2006			
	AU	UN	Total
Nigeria	2,240	2,411	4,651
Rwanda	1,840	324	2,164
South Africa	769	2,089	2,858
Senegal	624	1,897	2,156
Ghana	563	2,674	3,237
Kenya	121	1,358	1,479
Ethiopia	-	2,574	2,574
Morocco	-	1,548	1,548
Benin	-	1,268	1,268
Namibia	-	643	643
Niger	-	547	547
<b>Subtotal</b>	<b>6,157</b>	<b>17,328</b>	<b>23,485</b>
<i>Other African Country Contributions</i>			
	770	2,393	3,163
<b>Total</b>	<b>6,927</b>	<b>19,721</b>	<b>26,648</b>

En el caso de Europa ocurre lo contrario. Esta es la segunda región que ha contribuido a la expansión del mantenimiento de la paz, a través de los marcos institucionales que ofrecen la OTAN, la UE y la ONU. La misión de la OTAN en Afganistán ha propiciado el desplazamiento de un número elevado de personal europeo al Gran Oriente Medio. La ampliación de la FPNUL ha tenido un efecto similar. Antes de la crisis del Líbano, las fuerzas europeas estaban mejor representadas en las misiones de la ONU en Oriente Medio (FPNUL, FNUOS y ONUVT) que en las operaciones que lleva a cabo en África. El crecimiento de la FPNUL hizo que, a finales de septiembre de 2006, los europeos formaran el 70 por ciento de estas fuerzas.



Sin embargo, al igual que ocurre en el caso de África, los despliegues europeos han estado impulsados, en términos cuantitativos, por un grupo central de Estados que se sirven de distintas instituciones (así como de despliegues por parte de un único

país, como la Operación Licorne de las tropas francesas en Costa de Marfil, y marcos multinacionales *ad hoc*, como en el caso de Irak), tal como indica el gráfico que sigue, en el que se compara la FPNUL con los principales despliegues de la UE y la OTAN. Seis naciones europeas (Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España y Reino Unido) suministraron la mitad, o más, de las fuerzas en cada caso. Los porcentajes son superiores en las operaciones realizadas fuera de Europa, aunque la aportación de Estados Unidos a la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) en octubre de 2006 dio un vuelco considerable a esta proporción. Así, la ampliación relativa de las operaciones europeas para el mantenimiento de la paz en todas las instituciones depende enormemente de las capacidades de estos países.

De la misma manera que la ONU ha supervisado un importante influjo de tropas del sur de Asia a las misiones africanas desde 1999, este organismo se ha convertido en un canal institucional para el despliegue de los europeos en el Gran Oriente Medio. La OTAN es otra forma de hacerlo. Todo esto supone importantes obstáculos políticos para la ampliación de las propias capacidades de la región. En septiembre de 2006, 3.000 efectivos de la ONU para el mantenimiento de la paz procedían de Oriente Medio, 600 más que al año anterior. Todos, salvo 31 de ellos, eran de Jordania. Qatar prometió un contingente de 300 tropas a la FPNUL, pero tanto las políticas de los conflictos de la región como la falta de un marco institucional regional impidieron el aumento de la capacidad para el mantenimiento de la paz por parte de Oriente Medio.

Si bien la OTAN ha servido como mecanismo para facilitar nuevos despliegues por parte de Europa, la decisión de Estados Unidos de transferir 12.600 tropas a la ISAF en octubre de 2006 representó un cambio significativo, pues desde 2001 este país se había limitado a reducir el número de sus tropas en las misiones de la OTAN. Aún está por verse si Afganistán servirá como precedente para próximos despliegues de Estados Unidos a través de la OTAN y otras estructuras multilaterales formales. Por otro lado, los Estados de Latinoamérica, incluida América Central, proporcionaron un 10 por ciento de las fuerzas de la ONU, concentrándose en la misión desarrollada en Haití (MINUSTAH), la única operación militar de paz realizada en la región.

Military Contributions by Selected EU Countries: 30 September 2006						
	EUFOR RD Congo	EUFOR ALTHEA	ISAF	KFOR	UNIFIL	TOTAL
Mission Size	2,370	5,935	32,600	16,160	5,147	62,212
<b>Selected EU Contributors</b>						
Italy	50	888	1,600	2,200	1,074	5,812
Germany	730	861	2,750	2,900	0	7,241
France	1,090	477	1,000	2,100	1,531	6,158
Netherlands	40	301	2,000	*	0	2,341
Spain	130	350	600	750	614	2,444
United Kingdom	*	573	5,000	400	0	5,973
Combined Contribution from Selected EU Countries	2,040	3,450	12,950	8,350	3,219	30,009

*Nota: Estas cifras representan el personal desplegado en unidades de larga escala y puede no incluir al personal desplegado de forma individual o en unidades de menor escala. El asterisco (\*) hace referencia a despliegues de menor envergadura.*

### Capacidades sobrepasadas: síntomas y soluciones

Con el cambio de los patrones de despliegue militar a lo largo de 2006, surgieron dos tendencias para las operaciones globales de paz. La primera de ellas mostró una dependencia mayor en las operaciones "híbridas" –aquellas que mezclan y aúnan las capacidades de distintas organizaciones para establecer una respuesta

común- para responder al riesgo de encontrarse sobrepasadas. La segunda fue el aumento de los problemas políticos a la hora de alcanzar consenso para llevar a cabo las operaciones -problemas asociados al incremento del uso de la fuerza por parte de las misiones y en contra de ellas.

#### *Las operaciones híbridas*

Las operaciones de paz híbridas no son algo nuevo.<sup>4</sup> Desde los años noventa, existe una compleja interacción entre organizaciones en los Balcanes y África occidental, y la ONU ha celebrado acuerdos híbridos con fuerzas multinacionales en Irak y Afganistán. Algunos ejemplos sorprendentes de este carácter híbrido durante 2006 fueron los de la RDC, Sudán, Timor Oriental y el Líbano, aunque la forma variaba en cada uno de ellos. La ONU y la UE enviaron tropas a la RDC cada una por su lado, pero de forma coordinada. La fuerza de la UE se desplegó a petición de la ONU y para cumplir objetivos establecidos por la ONU, y llevó a cabo operaciones conjuntas con MONUC en Kinshasa. De la misma manera, se encontró un equilibrio entre la nueva policía de la ONU y las fuerzas dirigidas por Australia en Timor Oriental.

En Sudán, donde la ONU, la OTAN, la UA y la UE aunaron sus fuerzas para desarrollar un complejo marco para el mantenimiento de la paz, la ONU puso en marcha UNMIS, una operación multidimensional cuyo objeto era supervisar el acuerdo de paz norte-sur. En Darfur, la UA desplegó AMIS y recibió apoyo estratégico de la OTAN, mientras que la UE proporcionó apoyo adicional, asesoría militar y policial y, sobre todo, financiación.<sup>5</sup> El personal de la UE trabajó en una célula dentro de la estructura de control y comando de la UA, mientras la ONU se encargaba de proporcionar recursos de planificación a la UA (desde 2004) a través de su célula de asistencia y amplió su apoyo de tal forma que incluyera un paquete de fuerzas policiales y militares, asesores políticos y material.

#### *Despliegues policiales y civiles*

*Si las operaciones de paz permanecieron al mismo nivel en África y aumentaron en Oriente Medio, las misiones policiales, en cambio, siguieron un esquema distinto. El número de efectivos policiales de la ONU se incrementó un 29 por ciento, pasando de 6.200 a 7.900 en el año que finalizó el 30 de septiembre de 2006; las resoluciones del Consejo de Seguridad para Timor Oriental y Darfur establecían que existía una necesidad teórica de 12.000 efectivos. La mayoría de las fuerzas policiales desplegadas se concentraba en tres misiones fuera de África: Timor Oriental, Kosovo y Haití, que, en su conjunto, suponían un 54 por ciento del total. Sin embargo, se había registrado un aumento en el uso de las fuerzas policiales en las misiones africanas, pasando de 2.300 a 3.800 en el período en estudio. Éstas se concentraron, especialmente, en el marco de las grandes formaciones militares de la ONU destacadas en Costa de Marfil, RDC, Liberia y Sudán. Por el contrario, no se produjo despliegue alguno de fuerzas policiales de la ONU en el Gran Oriente Medio, salvo por 11 destacados en Afganistán, y la misión de entrenamiento de policías de la UE en los Territorios Palestinos.*

*A pesar de que el foco de atención de las actividades de las fuerzas policiales de la*

<sup>4</sup> Para conocer los datos recogidos en una exposición anterior sobre las operaciones híbridas, véase Bruce Jones y Feryal Cherif, "Evolving Models of Peacekeeping" [Modelos evolutivos para el mantenimiento de la paz], Departamento de Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 2005.

<sup>5</sup> Canadá, Reino Unido, Estados Unidos, Países Bajos y Noruega proporcionaron apoyo adicional directo en términos financieros, logísticos y de planificación.

*ONU se va desplazando hacia África, el personal que las compone es más diverso que en el caso de sus fuerzas militares, pues África, Europa y Asia central y del sur proporcionan, aproximadamente, una cuarta parte, cada uno. Sin embargo, si se tienen en cuenta las misiones policiales ajenas a la ONU, los despliegues y contribuciones del continente africano se hacen aún más patentes. En 2006, la UE redujo su presencia residual de fuerzas policiales en los Balcanes a menos de 200, mientras que la UA la aumentó en Darfur, situándose en 1.425 (incluidas 234 mujeres oficiales), además de enviar a 30 de sus oficiales a las Comores. Este incremento en el uso de fuerzas de policía internacionales se vio apoyado desde el exterior. Por ejemplo, la UE y la ONU colaboraron con la policía de la UA en Darfur. El despliegue por parte de la UA de un número significativo de mujeres oficiales de policía es también un avance sobre el que merece la pena llamar la atención.*

*La distribución de las misiones de supervisión, de consolidación de la paz y policiales, todas ellas civiles, es más compleja. A principios de 2006, la ONU era responsable de cuatro de estas misiones (Afganistán, Irak, Sierra Leona y Timor Oriental). Se está planificando una quinta misión, en esta ocasión con destino a Burundi, y las misiones a largo plazo de la ONU para la consolidación de la paz tienen visos de convertirse en la norma, a medida que van disminuyendo las grandes operaciones africanas. Entre las actividades desempeñadas por otras organizaciones internacionales, las misiones civiles de la UE son las más variadas, incluyendo desde equipos de asesoría para Georgia e Irak, hasta la vigilancia de fronteras en Moldavia y los Territorios Palestinos, pasando por la supervisión de desmovilizaciones en Aceh, Indonesia. La Misión de Observación en Aceh (MOA) fue negociada, en parte, en el foro de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) y cuenta con observadores de las naciones de la ASEAN y personal de la UE.*

*A pesar de no ser formalmente una operación de la ASEAN, pues sigue bajo mando y gestión de la misión que aún permanece de la UE, la MOA es un ejemplo de la singular complejidad de las misiones de carácter civil en Asia, donde la presencia de la ONU no es muy fuerte, a diferencia de las de África u Oriente Medio. La consecuencia de esto es una variedad de iniciativas ad hoc e institucionales de pequeña escala, en las que participan observadores de la Organización de la Conferencia Islámica (OCI) en la isla filipina de Mindanao, así como de la Misión de Vigilancia de Sri Lanka (SLMM). La fragilidad de estos acuerdos se puso de manifiesto en 2006 cuando los Tigres de Liberación de Tamil Elam (Tigres Tamiles o LTTE) pidieron la salida de la SLMM de todos los ciudadanos de la UE, en respuesta a su clasificación, por parte de la Unión Europea, como organización terrorista.*

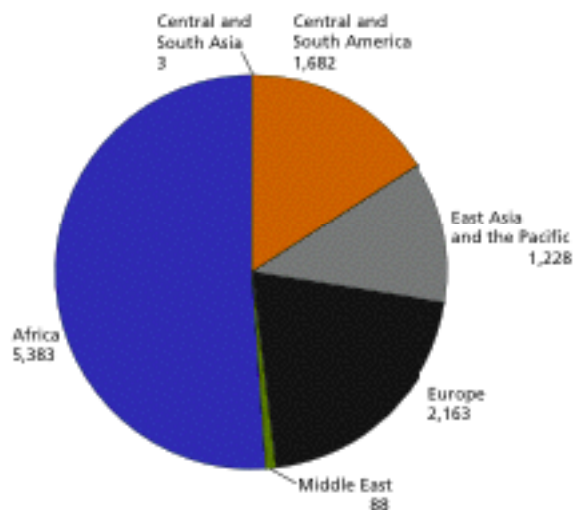
Fue difícil coordinar elementos con semejante nivel de complejidad. El establecimiento de un grupo de apoyo técnico asociado y otro de enlace en Addis Abeba mejoró la actuación entre todos los participantes. No obstante, la atención se centraba en temas operativos en lugar de estratégicos. El instrumento financiero de la UE para la paz en África (*African Peace Facility*) fue de gran utilidad para la financiación de la Misión de la UA en Sudán (AMIS), pero su reestablecimiento sacó a la luz desafíos significativos para la UA y la UE. La necesidad de contar con acuerdos interinstitucionales mejor desarrollados se fue haciendo cada vez más patente hacia el mes de noviembre. La ONU abogaba por un proceso dividido en tres fases, aprobado por la UA, que desembocaría en la creación de una fuerza híbrida, cuyo liderazgo se encomendaría, de forma conjunta, a la ONU y la UA.

En el caso del Líbano, no surgieron estructuras híbridas formales. Sin embargo, la rápida movilización de la primera oleada de tropas europeas para la FPNUL se negoció a través del Consejo Europeo en Bruselas y las fuerzas que fueron desplegadas dependían de sus propios acuerdos logísticos, en lugar de aquellas

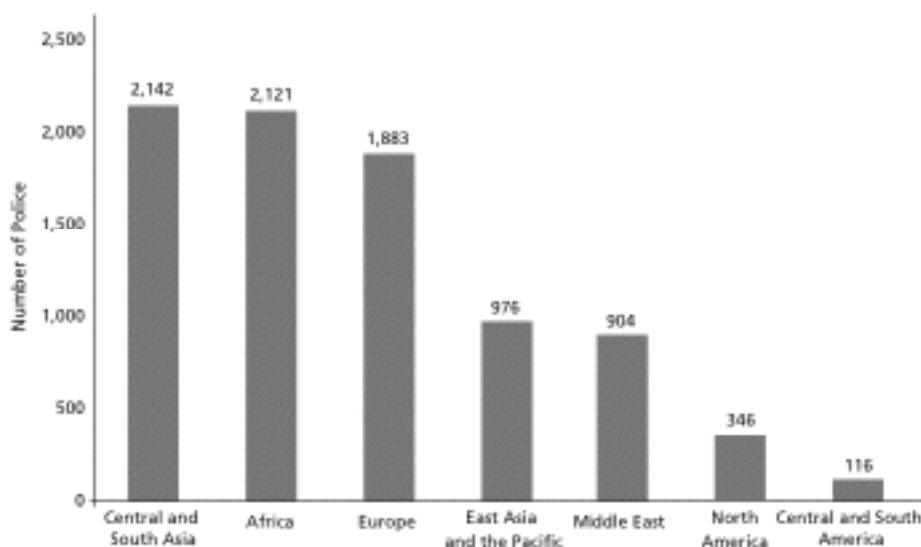
establecidas por la ONU. Las líneas de comunicación entre el frente y Nueva York se servían de una célula especial diseñada para suplementar los procedimientos de la ONU. Al principio, la mejorada FPNUL parecía una fuerza multinacional dirigida por la UE que operaba bajo el logotipo de la ONU. Todo esto comenzó a cambiar cuando las fuerzas de China y el sur de Asia se unieron a la misión a través de las estructuras habituales de la ONU.

El hecho de que Europa no hubiera seguido los procedimientos habituales de la ONU irritó a muchos y dio la voz de alarma sobre la posibilidad de que existieran misiones "privilegiadas". Con todo, lo que les preocupaba a muchos oficiales de la ONU era hasta dónde daría de sí su propia capacidad. No obstante, la ONU ha sido el nexo que ha posibilitado nuevos acuerdos institucionales con la UA y la UE, sugiriendo que puede tener mejor capacidad para adaptarse de lo que los críticos afirman en general.

**Global Police Deployments to Regions: 31 October 2006**



**Contributions of UN Police by Region: 31 October 2006**



Las cuestiones sobre la coordinación no se limitaron a la UA, la UE y la ONU. La OTAN tuvo que enfrentarse a desafíos logísticos y la lenta aportación de fuerzas a Afganistán. Según iba asumiendo mayores responsabilidades a lo largo de 2006, debates sobre estructuras de comando, armonización policial, advertencias nacionales o la simple disponibilidad de efectivos y equipos iban acaparando las discusiones entre los oficiales de la OTAN. Algunos se quejaban de una falta de capacidad para ofrecer una "respuesta rápida" en gran medida derivada de las excesivas demandas frente al número limitado de helicópteros de la OTAN - mientras otros sostenían que la causa de estos problemas era la desigual distribución de la responsabilidad entre los países contribuyentes. En septiembre de 2006, la solicitud hecha por parte del Comando Supremo de la OTAN de 2.000 tropas de refuerzo estuvo a punto de no ser cumplida, hasta que Polonia ofreció 1.000 efectivos.

### *El desafío del consentimiento*

En Afganistán, al igual que en el Líbano, la RDC y Darfur, los mayores obstáculos para la eficacia operativa fueron de índole *política*. Los problemas de capacidad de la ISAF eran un reflejo de las sensibilidades políticas internas de los países contribuyentes sobre su mandato para enfrentarse a los talibanes conjuntamente con la operación Libertad Duradera encabezada por Estados Unidos. De la misma manera, cuando el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, solicitó a la UE el rápido despliegue de una fuerza provisional para la RDC, los debates entre los potenciales contribuyentes se prolongaron durante tres meses. Sin embargo, cuando se solicitó un amplio número de efectivos para el Líbano, la respuesta no se hizo esperar. Aún así, la posibilidad de que Hezbolá pudiera oponerse al despliegue de tropas para el mantenimiento de la paz generó un arduo debate acerca de las normas de combate de la FPNUL. Los políticos y los medios de comunicación sopesaron los riesgos de una reacción adversa tanto internacional como interna frente a bajas musulmanas y los riesgos de entrar en una confrontación con las fuerzas israelíes. Contar con el apoyo interno del país para operaciones a largo plazo sigue siendo un desafío para quienes deciden aportar tropas.

Mientras ISAF luchó contra los talibanes, FPNUL intentaba evitar un conflicto con Hezbolá e Israel. Sin embargo, los problemas para obtener consentimiento no se limitaron a estas misiones. Desde Timor Oriental hasta Haití y la RDC, las fuerzas de paz también se han enfrentado al desafío presentado por grupos políticos, militares y otros, insatisfechos con los resultados de los procesos políticos de transición o electorales. En la RDC, esto supuso el despliegue de una capacidad de combate adicional para garantizar la seguridad durante las elecciones y el período subsiguiente a ellas, así como establecer sólidas operaciones para proteger a los civiles, operaciones en las que se produjeron importantes bajas en ambos bandos. En tales escenarios, las misiones de mantenimiento de la paz parecen confundirse con misiones de combate, con el consiguiente efecto que esto tiene en la opinión pública de los lugares donde están desplegadas las tropas y en la de los países de origen de las mismas.<sup>6</sup>

El reto más importante relativo al consentimiento durante 2006 no vino dado por actores no estatales, sino por el propio Estado: el rechazo prolongado del Gobierno sudanés para el relevo de la UA por parte de la ONU en Darfur. La resolución 1706 del Consejo de Seguridad de la ONU, adoptada conforme el Capítulo VII, ampliaba el mandato de la misión de la ONU en Sudán para la inclusión de Darfur, pero requería el consentimiento de Jartum antes de realizar cualquier despliegue. El rechazo de Jartum para dar su conformidad supuso un importante desafío político

<sup>6</sup> Para un análisis detallado de las cuestiones que rodean el uso de la fuerza en las operaciones de paz, véase Ian Johnstone, "Dilemmas of Robust Peace Operations" [Los dilemas de las operaciones de paz robustas], *Annual Review of Global Peace Operations 2006*, Boulder: Lynne Rienner, 2006.

para Naciones Unidas, especialmente a la luz del compromiso adquirido durante la Cumbre Mundial de 2005 sobre "la responsabilidad de proteger a los pueblos del genocidio, crímenes de guerra, limpiezas étnicas y crímenes contra la humanidad". La incapacidad de la ONU para actuar en Darfur tuvo connotaciones negativas, tanto para dicha norma como para la institución en sí misma. A pesar de que hubo un cambio de énfasis para el despliegue de una fuerza híbrida de la UA y la ONU a finales de 2006, siguió reinando cierta incertidumbre sobre si el Gobierno sudanés daría o no su visto bueno a unas estructuras de comando que daban a la ONU el poder de tomar decisiones -la estructura precisa de una misión, así como su despliegue básico, puede quedar abierta a la negociación.

La postura de Sudán supuso también un reto para la UA, que estaba aún desarrollando su propia arquitectura de seguridad para abordar conflictos en los que sus propios miembros incurrieran en importantes violaciones de los derechos humanos, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad. El hecho de que el Consejo de Paz y Seguridad de la UA tuviera que solicitar una y otra vez el consentimiento de Sudán para la entrada de la ONU puso de manifiesto el vacío existente entre las disposiciones intervencionistas de la Constitución de la UA y las complejidades políticas de su puesta en práctica. Al mismo tiempo, no estaba claro cómo la UA respondería ante la solicitud de una operación de paz rápida en Somalia después de que el Gobierno de transición apoyado por las tropas y la aviación etíopes, derrocará a la Unión de Cortes Islámicas de Mogadiscio y otras zonas controladas por la misma. En 2006, el nivel de resistencia a las operaciones de paz fue incrementándose conforme éstas se iban extendiendo.

## **Conclusión**

Los problemas planteados por las operaciones híbridas, los informes de violencia desde la RDC hasta Afganistán, el desmoronamiento de Timor Oriental y la incapacidad de involucrar totalmente a la ONU en Darfur, ensombrecen en gran medida el resultado de las operaciones de paz llevadas a cabo en 2006. Sin embargo, cualquier análisis que se haga del rendimiento de las operaciones de paz en este período no debe pasar por alto un hecho concreto: no existió un colapso general. La edición anterior de este *Resumen* apuntaba que la ONU parecía estar enfrentándose a problemas crónicos en cuanto al despliegue de sus tropas. La UNMIS iba con mucho retraso con respecto a los planes establecidos para el sur de Sudán y el Consejo de Seguridad le había denegado a la MONUC varias solicitudes para aumentar el número de tropas en la RDC. A principios de 2006, todo parecía indicar que la UE no accedería a las peticiones de Naciones Unidas para prestar ayuda en la RDC, que algunos países de la OTAN no irían a Afganistán y que la AMIS se retiraría de Darfur.

Es posible que la realidad haya sido desalentadora, pero no ha resultado tan mala como podría haberlo sido. La MONUC pudo supervisar las elecciones en la RDC contra todo pronóstico, la ONU encontró la manera de desplegar rápidamente sus efectivos en el Líbano, y los miembros de la UE y de la OTAN asumieron responsabilidades fuera de las fronteras europeas. Australia supo montar una respuesta efectiva en Timor Oriental. La UA confrontó serios problemas en Darfur, pero se ha mantenido ahí. A finales del año, las operaciones de paz, incluidas las llevadas a cabo en Irak, habían sobrepasado las predicciones más recientes de necesidad y habían surgido nuevos países en Asia que aportaban tropas y fuerzas policiales. Si bien las operaciones híbridas han ido desarrollándose a base de ir probando, a veces, con trágicas consecuencias, puede decirse también que han surgido nuevos modos de cooperación.

Las operaciones para el mantenimiento de la paz han ido adaptándose a las crisis surgidas a lo largo de este último año. Pero si han de mantenerse al nivel actual, los mecanismos de respuesta no bastarán por sí solos. La comunidad internacional deberá profundizar en cómo consolidar acuerdos de paz que han supuesto grandes esfuerzos y traducirlos en una estabilidad duradera. Éste es uno de los requisitos para equilibrar la demanda global de las operaciones de paz con los recursos.

\* \* \*

*Los puntos de vista expresados por los autores de los documentos publicados en este sitio Web no reflejan necesariamente la opinión de FRIDE. Si desea expresar cualquier comentario en relación con los artículos o hacernos cualquier sugerencia, envíenos un correo electrónico a [comments@fride.org](mailto:comments@fride.org).*

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior  
C/ Goya 5-7, Pasaje 2ª, 28001 MADRID. Tel. +34 91 244 47 40 Fax +34 91 244 47 41 e-mail: [fride@fride.org](mailto:fride@fride.org)  
[www.fride.org](http://www.fride.org)