

25/2012

20 marzo de 2012

*Julio Navas Córdoba**

EL FUTURO DE LAS MISIONES DE LA
ONU: EL PAPEL DE LAS
ORGANIZACIONES REGIONALES

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

EL FUTURO DE LAS MISIONES DE LA ONU: EL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

Resumen:

La complejidad y el aumento de conflictos de carácter nacional e internacional presentes en la escena mundial han hecho que la capacidad de las Naciones Unidas (NN.UU.) para proteger la paz y seguridad internacionales se haya visto superada por las dinámicas y características propias de estos conflictos. En este contexto, las organizaciones regionales (OR) han tenido que asumir una serie de tareas, tanto de forma autónoma como en cooperación con las NN.UU. para contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La reciente crisis en Libia ha reabierto el debate sobre el papel de las organizaciones regionales - en este caso, la OTAN, la Unión Europea (UE) y la Unión Africana (UA) - en la gestión de los desafíos a la paz y la seguridad. Asimismo, ha mostrado la necesidad de establecer un enfoque "regional" para las crisis y ha probado que la manera más eficiente de afrontarlas es a través de actores institucionales locales con presencia o capacidades de proyección en las zonas de conflicto.

Abstract:

The increasing complexity and conflicts on the world stage have overtaken the ability of the United Nations (UN) to protect international peace and security by the dynamics and characteristics of these conflicts. In this context, regional organizations (OR) have had to take a series of tasks, both independently and in cooperation with the UN to contribute to the maintenance of international peace and security.

***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.

The recent crisis in Libya has reopened the debate on the role of regional organizations - in this case, NATO, the European Union (EU) and African Union (AU) - in managing the challenges to peace and security. It has also shown the necessity of implementing a "regional" focus to the crisis and has proven that the most efficient way of act is through local institutional actors with presence or projection capabilities in the areas of conflict.

Palabras clave:

Conflicto, Naciones Unidas, Organizaciones regionales, Seguridad, Paz, OTAN, Unión Europea, Unión Africana, Crisis.

Keywords:

Conflict, United Nations, Regional organizations, Security, Peace, NATO, European Union, African Union, Crisis.

INTRODUCCIÓN

El primer y principal propósito de la Organización de Naciones Unidas (ONU) – sistema avanzado e institucionalizado de seguridad colectiva diseñado por la Carta de Naciones Unidas - y del Derecho Internacional en general es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales¹ (Art. 1.1).

Aunque hay que reconocer que la labor de la ONU en la solución pacífica de las controversias podría calificarse, de modo global, como “no brillante”, a la vista del gran número de conflictos armados que se han desencadenado desde el final de la II GM, no se puede poner en duda que la actividad de la Organización ha contribuido a unas relaciones internacionales menos conflictivas. Tampoco parece que puedan cuestionarse la utilidad y eficacia de algunos de los procedimientos de NN.UU. usados para la resolución de crisis, especialmente las misiones y operaciones de paz.

Desde el final de la Guerra Fría se han constatado dos fenómenos: en primer lugar, la progresiva transformación conceptual de las misiones de paz por el añadido creciente de gran número de tareas² a la "clásica" interposición de fuerzas para garantizar el alto el fuego entre dos partes en conflicto; y, en segundo lugar, la regionalización³ de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) por parte de NN.UU., proceso que ha implicado un incremento de la cooperación de NN.UU. con las organizaciones regionales (que han asumido un creciente papel en la gestión de las crisis debido a las cada vez mayores dificultades de las NN.UU. para responder a las muchas peticiones de actuación que recibe). Este proceso de regionalización de las OMP hunde sus raíces en diversos sucesos históricos; entre ellos, el final de la Guerra Fría, período durante el cual el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) fue con frecuencia incapaz de decidir sobre el despliegue de OMP. El veto de los Estados Unidos o de la ex URSS (según a qué país afectase) constituía la principal razón de la falta de aplicación de las disposiciones del capítulo VIII de la Carta de las NN.UU., pues impedía la intervención de las OR en las crisis *entre estados* que afectaban a la paz y seguridad internacionales. Esta situación terminó por desbordar, a su vez, la capacidad de maniobra de NN.UU. en los conflictos *internos de los estados* — como Somalia, Ruanda y Yugoslavia. Sumada a otros factores (como la profunda crisis financiera por la que atravesaba la Organización, la carencia de fuerzas militares propias para ejercer sus funciones y

¹ Para desempeñar esta función se otorgan unos poderes que aparecen reflejados en los capítulos VI, VII, VIII y XIII de la Carta de Naciones Unidas (1945).

² integrando la creación y gestión de áreas como estado de derecho, administración civil, desarrollo económico y derechos humanos.

³ entendida como un proceso a partir del cual las organizaciones regionales, subregionales o acuerdos de dicha naturaleza se implican en la iniciativa, constitución, despliegue y gestión de las misiones de mantenimiento de la paz, ya sea a través de una actuación autónoma o de una actuación conjunta con las NN.UU., en virtud del principio de cooperación y según lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas.

hacer cumplir sus resoluciones, la disminución de los efectivos aportados por los Estados miembros para las OMP o la incapacidad desplegarlos rápidamente) condujo finalmente al fracaso de las OMP.

La complejidad y el carácter multidimensional caracterizan en buena medida la actual situación de inseguridad internacional. A los conflictos armados, intra e interestatales, se han añadido otras clases de crisis, como las ambientales o las humanitarias. Para resolverlas es necesario ampliar el espectro de intervención y ofrecer, con el apoyo de los diferentes instrumentos a disposición de la ONU y de la Comunidad Internacional (CI) en su conjunto, una solución más detallada y más coordinada que la que se usaba para afrontar los conflictos bélicos de la guerra fría.

No son pocos los analistas que a menudo argumentan que la crisis de la ONU alcanzó su punto álgido con el conflicto iraquí y que en la actualidad se encamina de forma inexorable hacia un destino similar al de la desaparecida Sociedad de Naciones. Las lagunas del sistema de seguridad colectiva (poder de veto de los miembros permanentes y no disponibilidad de un "ejército" ONU) han hipotecado considerablemente la capacidad de intervención del CSNU en la gestión de crisis internacionales y han terminado por comprometer la credibilidad de toda la Organización.

Históricamente, el término mantenimiento de la paz se asociaba intrínsecamente y de forma unívoca con la ONU. Pero las dificultades para resolver oportuna y eficazmente los muchos desafíos planteados han sacudido el entramado clásico de las relaciones internacionales; además, a los Estados y organizaciones internacionales y regionales se les han sumado actores no institucionales, como las Organizaciones No Gubernamentales, que tienen cada vez mayor protagonismo.

Al margen de las posiciones enfrentadas de los "*detractores*" y "*partidarios a toda costa*", existen vías para superar el bloqueo institucional del CSNU y reformar a las NN.UU. y hacerlas más operativas. En una posición intermedia en este debate está en la actualidad muy presente tanto el papel de las organizaciones regionales en el contexto internacional como el valor añadido que los procesos regionales de integración aportan al mantenimiento de la seguridad internacional.

A lo largo de este documento se analizarán la evolución y el perfeccionamiento del proceso de regionalización de la gestión de crisis; y, partiendo de este análisis, se propondrán líneas futuras de actuación para mejorar la cooperación y la sinergia entre NN.UU. y las OR.

LAS NACIONES UNIDAS Y LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

Las operaciones de paz⁴ de Naciones Unidas encuentran su soporte legal en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta, según un criterio creciente de acciones pacificadoras que van desde el reconocimiento de la necesidad de promover la paz y disminuir la conflictividad entre Estados hasta la imposición de la paz mediante acciones armadas.

Los artífices de las Naciones Unidas asignaron un lugar destacado a los mecanismos regionales en su percepción del nuevo orden mundial. La previsión, realizada en 1945 por los fundadores de la Organización, relativa a la necesidad de colaborar en el futuro con asociados regionales aún inexistentes fue realmente visionaria. El Capítulo VIII de la Carta está dedicado a la función de los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, mientras que el Capítulo VI, Artículo 33.1, hace referencia al *“recurso a organismos o acuerdos regionales”* como opción para las partes en una controversia. El Capítulo VII, Artículo 47.4, señala que el Comité de Estado Mayor, *“después de consultar con los organismos regionales apropiados, podrá establecer subcomités regionales”*. Por el contrario los Capítulos IX y X, relativos a asuntos económicos y sociales, no hacen referencia a los acuerdos regionales, por lo que no prevén el crecimiento de los instrumentos y capacidades regionales para afrontar los desafíos a la paz y la seguridad y el desarrollo económico y social.

Además de estas conexiones históricas, normativas y coadyuvantes, existen vínculos jurídicos y políticos fundamentales entre las organizaciones mundiales y regionales. El Capítulo VIII de la Carta describe una relación biunívoca tanto ascendente como descendente. Así, por el Artículo 52. 2, los Estados Miembros *“harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad”*.

La participación de las organizaciones en el sistema de seguridad colectiva de la ONU se basa en el Capítulo VIII Art.53 de la Carta: *“El Consejo de Seguridad, en su caso, utilizará dichos acuerdos u organismos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por*

⁴ Bajo el epígrafe de “Operaciones de Paz” y según la doctrina establecida por “United Nations Peacekeeping Principles and Guidelines”, documento de 2008, revisado en el 2010, cabe hablar de cuatro tipos de operaciones de NN.UU.: de Mantenimiento de la Paz (Peace Keeping), de Establecimiento de la Paz (Peace Building), de Imposición de la Paz (Peace Enforcing) y de Consolidación de la Paz (Peace Making). Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), que pueden incluir observación, verificación, interposición, supervisión de fronteras, pacificación o control escalada de tensión, son las más importantes, por ser las primeras que surgieron, las más abundantes en la historia y, muchas veces, las que han constituido el punto de partida a partir del cual, cuando el contexto político y militar se ha deteriorado, han acabado estableciéndose a las de Establecimiento e Imposición.

organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad". Destaca el hecho de que no se aplicarán medidas coercitivas sin autorización del Consejo de Seguridad. El Artículo 54 continúa diciendo que *"se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales"*. No siempre estrictamente observadas en la práctica, las disposiciones del Capítulo VIII ponen de relieve el valor de las relaciones de trabajo entre las organizaciones mundiales, regionales y subregionales en la prevención y protección.

Los principales esfuerzos para lograr una cooperación eficaz entre las Naciones Unidas y las OR, en el ámbito de las operaciones de mantenimiento de la paz se remontan a 1991, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas solicitó a uno de sus comités especiales, el de la Carta de las Naciones Unidas y del fortalecimiento del papel de la organización, que concediera prioridad a los temas relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales para fortalecer el papel de las Naciones Unidas (S/RES/4658, 1991).

Jurídica e históricamente, las NN.UU. y las OR concernidas han ejercido su mandato y funciones a través de la mediación, la diplomacia y la prevención de conflictos⁵. Así, las organizaciones regionales se consideran cada vez más actores fundamentales para el desarrollo de las actividades de mantenimiento de la paz y de gestión de las crisis internacionales. Entre 1945 y 1990, el bipolarismo y las tensiones entre OTAN y Pacto de Varsovia limitaron de manera importante el recurso⁶ a los instrumentos regionales de gestión de la paz y la seguridad a escala internacional, previstos por otra parte en la propia Carta de NN.UU. para acompañar al Consejo de Seguridad: solo tres resoluciones del CSNU hicieron referencia a las OR. La situación cambió radicalmente a partir de 1991 con un creciente recurso a las OR (crisis de Liberia, Angola, Mozambique, Haití, ex Yugoslavia y ex Unión Soviética y otras) que es síntoma del aumento de la relevancia de estos sujetos de derecho internacional en la gestión de la paz y seguridad internacionales.

En enero de 1992, el CSNU solicitó al Secretario General de NN.UU. (SGNU) un análisis de la capacidad de la Organización en los ámbitos de la diplomacia preventiva y del establecimiento y mantenimiento de la paz, y el estudio de la contribución que las OR podrían hacer a la paz y seguridad internacionales.

⁵ Doctrinalmente, prevención de conflictos (*conflict prevention*) comprende el conjunto de operaciones: desde iniciativas diplomáticas hasta despliegues preventivos de fuerzas, para prevenir la escalada de un conflicto armado o su extensión geográfica. Se logra mediante: la alerta temprana, evitando la degeneración en conflicto armado; la vigilancia de zonas conflictivas para detectar actividades militares y evitar la ruptura de hostilidades; y, en su caso, el despliegue preventivo de fuerzas multinacionales en las zonas afectadas por la crisis o en zonas próximas.

⁶ Entre 1945 y 1990, solamente tres resoluciones de ONU se refieren a organizaciones regionales.

Operaciones de paz realizadas por Organizaciones Regionales desde 1990	
Organización	Operación
Unión Africana (UA)	Burundi (2003-04), Sudan (2004–en curso), Comores (2006 y 2008), Somalia (2007–en curso)
Commonwealth de Estados Independientes (CEI)	Abjasia, Georgia (1994-en curso), Tayikistán (1993–2003)
Comunidad Económica y Monetaria de África Central (CEMAC) y Comunidad Económica y de los Estados de África Central (CESAC)	República Centroafricana (2002–en curso)
Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)	Liberia (1990–99, 2003), Costa de Marfil (2002–03), Guinea Bissau (1998–99), Sierra Leona (1997-2000)
Unión Europea (UE)	Macedonia (2003–05), Bosnia (2004–en curso), RDC (2003, 2006), Kosovo (2008)
Alianza Atlántica (OTAN)	Bosnia y Herzegovina (1995-2004), Kosovo (1999–en curso), Afganistán (2003–en curso)

Como resultado se emitió el documento *“Una Agenda para la Paz”*, primer texto oficial de la ONU relacionado con las estrategias que fomentan el "regionalismo". Sus directrices confirmaron el interés por el nuevo papel de las OR⁷; buscaban alentar su participación con las Naciones Unidas en todas aquellas operaciones destinadas al mantenimiento de la paz. La indefinición aludida en la nota a pie de página anterior cambió definitivamente el criterio que hasta ese momento reconocía solo tres organizaciones regionales a efectos del capítulo VIII de la Carta: la Organización de los Estados Americanos, la Liga de Estados Árabes y la Unión Africana. A pesar de ello, tampoco ponía un gran énfasis en el papel de las OR, salvo para evidenciar sus potencialidades en el campo de la diplomacia preventiva y de las acciones de *“early-warning”* y *“confidence-building”*. Al tiempo, aunque de forma muy

⁷ En la Conferencia de San Francisco, la omisión de la definición precisa de "acuerdo u organización regional" se explica por la necesidad de disponer de un concepto amplio y fluido que pueda hacer frente a diferentes situaciones y ha permitido ampliar el criterio sobre qué entidades deben considerarse como OR, sin que ello presentase ninguna oposición con lo dispuesto en los artículos 52 a 54 de la Carta de las Naciones Unidas.

En *“Una Agenda para la paz”*, el SGNU Boutros Ghali subraya la intencionalidad de la indefinición del término en la Carta para permitir al Consejo de Seguridad tener una "flexibilidad útil" para las operaciones colectivas. Asimismo, puso de relieve que *“tales asociaciones o entidades podrían incluir organizaciones creadas mediante tratados, ya sea antes o después de la fundación de las NN.UU., organizaciones regionales de defensa y seguridad mutuas, organizaciones para el desarrollo regional en general o para la cooperación en un tema económico particular o función, y grupos creados para hacer frente a una determinada cuestión política, económica o social de actual interés”*.

general, se hacía referencia a la necesidad de desarrollar mecanismos de coordinación mayores entre NN.UU., los Estados miembros y la Comunidad Internacional y limitar en consecuencia el espacio de autonomía de las OR.

No obstante lo anterior, y como se aprecia en el cuadro precedente, desde el final de la Guerra Fría la ONU ha desarrollado formas de alianza cada vez más amplias con diversas organizaciones regionales en el campo del mantenimiento de la paz y la gestión internacional de crisis.

En los años finales de la década de 1990 se planteó la legitimidad de la intervención de las organizaciones internacionales en ausencia de un mandato de la ONU. Lesoto y la República Democrática del Congo constituyeron los primeros casos en que una OR intervino a petición de los gobiernos locales; estos casos pertenecen, por tanto, a la categoría de "*intervención por invitación*", legitimada sobre la base del concepto de "*seguridad colectiva*" como recoge el art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Importante punto de inflexión fue la intervención de la OTAN en Kosovo, con la operación "Allied Force" (1999), que rebasó ampliamente los límites del tradicional mantenimiento de la paz y que se caracterizó por su carácter de "*peace enforcement*". Con ella se contribuyó a ampliar el debate sobre la legitimidad y la oportunidad de la utilización de las organizaciones regionales en tareas de mantenimiento de la paz, tanto en ámbito de NN.UU. como en la comunidad internacional: si Rusia y algunos estados condenaron la acción de la OTAN, otros países occidentales vislumbraron el potencial del regionalismo; entre ellos, los propios Estados Unidos, que consideraban a la OTAN adecuada para llevar a cabo eficazmente las operaciones de paz de NN.UU. debido a que disponía de un proceso rápido de toma de decisiones.

La inadecuación de la Carta de Naciones Unidas se subraya en la "Declaración sobre el fortalecimiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones o acuerdos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional" adoptada por la Asamblea General con la resolución 49/57 (1994) y en la resolución 1197(1998) relativa a la necesidad de NN.UU. de proporcionar todos los apoyos a las iniciativas regionales y al fortalecimiento de la cooperación entre NN.UU. y las organizaciones para prevenir los conflictos y mantener la paz.

Un exhaustivo proceso global de evaluación del papel de la ONU durante episodios como la caída de Srebrenica y el genocidio en Ruanda en 1994 condujo en 1999 al SGNU Kofi Annan a manifestar la necesidad ineludible de reformar las operaciones de paz de NN.UU. De estos

estudios⁸ surgió la exigencia de mejorar la capacidad de la ONU para desarrollar operaciones de mantenimiento de la paz y, en particular, para desplegar misiones basadas en mandatos que contemplasen la realidad sobre el terreno. Destacan en estos análisis aspectos como: la necesidad de establecer reglas de enfrentamiento más claras; la conveniencia de alcanzar una mejor coordinación entre la Secretaría de las Naciones Unidas y las diversas agencias de las Naciones Unidas en la planificación y el despliegue de las operaciones de paz; la exigencia de una mayor cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales; y la necesidad de garantizar una mejor protección de los civiles en los conflictos armados.

El CSNU ha subrayado en repetidas ocasiones su punto de vista sobre este asunto. Defiende la necesidad de valorar la importancia creciente de los sistemas regionales en el campo de la paz y la seguridad sin menoscabo de la supremacía de NN.UU. —puesto que las acciones desarrolladas por los organismos regionales deben respetar los artículos 52, 53 y 54 de la Carta y, por tanto, todas las actividades tienen que ser controladas por él y necesitan su autorización para actuar, salvo en caso de autodefensa ante un ataque armado.

En la última década, la ONU ha pasado de un periodo en el que su actividad estaba condicionada por la situación de equilibrio bipolar a otro de notable incremento de su función de fomento de la paz, algo que ha exigido un aumento real de competencias (incluso de algunas que no estaban previstas en la Carta de las NN.UU.). La gama de intervenciones demandadas se ha ampliado considerablemente y, como consecuencia, también han incrementado mucho su número las operaciones de paz conducidas regionalmente; han crecido casi al mismo ritmo que las gestionadas directamente por las propias NN.UU.. En este nuevo papel de las OR auspiciado por el CSNU (que, por otra parte, precisa de nuevos instrumentos de acción debido a esta demanda creciente de operaciones de paz), es el continente africano el principal protagonista, gracias al nacimiento y evolución de la Unión Africana y de sus instrumentos de gestión de crisis —bajo la dirección de su Consejo de Paz y Seguridad. También las OR occidentales, la OTAN y la UE a la cabeza, han ido asumiendo espacios y funciones cada vez mayores, tanto doctrinal como operativamente.

Relacionado con dicho proceso de ampliación de actores en la gestión de las crisis y el mantenimiento de la paz y la seguridad, es necesario resaltar una cuestión importante: desde el 11 de septiembre de 2001 algunos estados han desarrollado la idea de que las coaliciones regionales o internacionales “ad hoc” debían sustituir y no solo apoyar a la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Aunque esta idea no haya tenido una aplicación práctica posterior, hay razones de peso que, supuestamente, excusarían el cortocircuito de los canales de decisión de la ONU y la gestión — autónoma o a

⁸ Especialmente el conocido como Informe Brahimi”, informe del Grupo sobre operaciones de paz de las Naciones Unidas(A/55/305, S/2000/809), Secretaria General de las Naciones Unidas, 21 de agosto de 2000.

través de alianzas informales — de las situaciones de crisis que pudiesen presentarse en la escena internacional. Estas razones serían la ampliación de las tareas de la ONU, la abundante "demanda" de operaciones de paz (con el consiguiente aumento del número de efectivos, militares y civiles, utilizados) y la creciente petición de que son objeto las principales potencias internacionales para que realicen complejas intervenciones militares.

Esto no solo ha amenazado con socavar el concepto de "seguridad colectiva", sino también la propia razón de la existencia del sistema de mantenimiento de la paz de NN.UU. y de los actores institucionales relacionados. Porque las coaliciones "ad hoc" difícilmente pueden asumir muchas de las tareas que requiere la prevención de la paz y la seguridad internacionales, como la alerta temprana, una tarea cada vez más considerada como parte integrante del "paquete" de acciones esenciales para el mantenimiento de la paz.

PROCESO DE REGIONALIZACIÓN DE LAS OMP

Las OMP se desarrollan en el marco del Derecho Internacional y, particularmente, en el marco de la Carta de las Naciones Unidas, aunque no estén directamente contempladas por ella. En efecto, el término "*Operaciones de Mantenimiento de la Paz*" no se encuentra en la Carta de las Naciones Unidas. Para cumplir su tarea, la ONU contempla el arreglo pacífico de controversias (Capítulo VI), el uso de la fuerza para poner fin a la amenaza a la paz y la seguridad internacional (Capítulo VII) y el uso de las organizaciones regionales para atender a los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VIII). En palabras del antiguo Secretario General, Dag Hammarskjöld, "*las OMP corresponderían al Capítulo Seis y Medio*" de la Carta, es decir, que se situarían entre los métodos tradicionales de solución pacífica de controversias del Capítulo VI y las medidas coercitivas para el mantenimiento de la paz del Capítulo VII.

En términos políticos se ha hecho cada vez más evidente la conveniencia de que las opiniones de los estados vecinos y de los organismos regionales sean tenidas muy en cuenta por los miembros del Consejo de Seguridad para determinar el rumbo en situaciones de crisis. Es lo deseable, porque los estados y los grupos de la sociedad civil, cercanos a los acontecimientos, que suelen tener información detallada y una comprensión matizada de la historia y la cultura en cuestión, están directamente afectados y a menudo son imprescindibles para la ejecución de las decisiones adoptadas en Nueva York. Una respuesta oportuna y decisiva a una crisis es más probable si los órganos intergubernamentales mundiales y regionales apoyan líneas de actuación similares. Cuando esto sucede, las decisiones en los distintos niveles son congruentes y sus efectos se refuerzan. Y no solo la respuesta es más eficiente; también se aumenta notablemente la percepción positiva sobre la legitimidad política de la intervención internacional.

La cooperación⁹ entre las Naciones Unidas y las OR es fundamental para la promoción de la seguridad y la estabilidad en diversas zonas del mundo, también lo es para incentivar el buen gobierno, la democracia y el respeto de los derechos humanos y fomentar la justicia, la reconciliación y el desarrollo.

La descentralización de las actividades de la ONU y la consiguiente mayor participación de las organizaciones regionales en las crisis internacionales es fruto de la necesidad de superar las deficiencias del sistema de seguridad colectiva a través del recurso a las organizaciones regionales, que en muchos casos tienen capacidades estratégicas, técnicas y militares superiores a las de Naciones Unidas y a las de los Estados miembros considerados individualmente.

Esta tendencia descentralizadora se justifica además por la sensación de confianza que habitualmente transmiten las organizaciones regionales a los actores locales del conflicto, pues aparecen a los ojos de los beligerantes como menos amenazantes y más lejanas que el CSNU.

Este proceso de regionalización de las OMP —también denominado proceso de externalización o privatización del mantenimiento de la paz— ha constado de diversas etapas, entre las que podemos destacar el abandono del modelo universal de las OMP y el establecimiento del propio proceso de regionalización y su subsiguiente perfeccionamiento; y ha permitido que se pueda llevar a cabo una desconcentración de la gestión de las crisis que afectaban a la paz y la seguridad internacionales. Gracias a ello, los esfuerzos para mantener la paz en determinadas zonas no se han encontrado con el rechazo de las partes en conflicto, que a veces negaban a las Naciones Unidas su condición de mediadora pero, lo que no hacían con algunos estados vecinos. El que las NN.UU. hayan tolerado decisiones de sus miembros al margen de la Carta de las Naciones Unidas ha constituido un importante respaldo al proceso de regionalización de las OMP y a la mejora de los mecanismos de gestión de crisis y resolución de conflictos internacionales.

Y sin embargo hay que reconocer que la capacidad de las OR para establecer y mantener la paz es muy poco homogénea. Algunas OR han adquirido gran experiencia sobre el terreno y otras lo están adquiriendo con rapidez, pero aún perduran muchas OR que no están capacitadas para realizar una OMP. Por ello, parte de la doctrina internacional plantea la necesidad de que en materia de seguridad internacional las decisiones sean adoptadas y

⁹ A través de mecanismos idóneos que permitan a las OMP (que no forman parte de la estructura de las Naciones Unidas y que, en consecuencia, no son órganos subsidiarios del CSNU) contribuir a mantener una convivencia pacífica entre los miembros de la comunidad internacional.

ejecutadas a escala multilateral, es decir, por las Naciones Unidas (que actuarían como una policía pública) y no por los contingentes militares o civiles que los Estados ponen a disposición de una OR (que actuarían como una policía privada).

Hoy en día, las organizaciones y los acuerdos regionales operan en un sistema nuevo, diferente del inicial que se configuró tras la Guerra Fría, debido a la aparición de dos tendencias históricas contrapuestas: por un lado, un proceso de integración global; por el otro, uno de desintegración local. Esto obliga a afrontar amenazas a la seguridad internacional poco predecibles y requiere un nuevo compromiso de las Naciones Unidas en la resolución de situaciones de emergencia que se producen en ámbitos muy distintos a los de hace tan solo dos décadas.

Las organizaciones o acuerdos regionales deberán limitarse a una zona geográfica de referencia en la que estén legitimadas para perseguir la paz y la seguridad. De acuerdo con varios autores, estos acuerdos incluirían también tareas como la legítima defensa de sus miembros, el *leitmotiv* de organizaciones como la OTAN.

La Organización, enfatizando la importancia de la cooperación y coordinación con las organizaciones regionales, deberá definir los objetivos, las funciones y las responsabilidades en cada nivel.

USO DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN LAS OPERACIONES DE PAZ: VENTAJAS E INCONVENIENTES

Los beneficios son ciertamente diferentes y relevantes:

- Mayor legitimidad y competencia en la ejecución de actividades y operaciones dentro de su ámbito regional.
- Mejores capacidades operativas y logísticas, gracias a la proximidad geográfica y, en algunos casos, el acceso a la infraestructura compartida.
- Mayor tolerancia por las partes en conflicto, en términos políticos, de la intervención de un actor regional.
- Mayor argumentación para una rápida y oportuna intervención por la cercanía al conflicto de los estados miembros de una organización regional y por el riesgo de que la conflictividad se extienda en la región.
- Mejor opción disponible en caso de inactividad de las Naciones Unidas y de sus órganos de decisión.

Sin embargo, al mismo tiempo, coexisten una serie de potenciales inconvenientes, frecuentemente evidenciados por la ONU, a varios niveles:

- La proximidad regional no siempre es una ventaja, especialmente en el caso de crisis internas en las que una injerencia relacionada con la soberanía de un Estado miembro podría tener un impacto en los demás, sobre todo si en ellos se diesen similares situaciones de inestabilidad.
- A menudo, las organizaciones regionales sufren la hegemonía de un actor particular que condiciona toda su actuación y que puede influir de forma negativa o en apoyo de sus intereses; así sucedió en la intervención de la ECOMOG en Liberia y Sierra Leona con el papel de Nigeria, principal financiador y proveedor de tropas en las misiones desempeñadas por esa organización regional africana.
- A veces también sucede que estas organizaciones regionales son adversarias de las organizaciones principales con vocación universal; por ello, restan esfuerzos antes que sumarlos.
- En comparación con la ONU, todas las organizaciones regionales o bien disponen de un conjunto restringido de atribuciones para la ejecución de operaciones de paz o bien tienen limitaciones para operar en este ámbito derivadas de sus propios estatutos. No obstante, cabe señalar que en los últimos años se han subsanado muchas de estas lagunas, de tipo formal u operativo, sobre todo por parte de organizaciones como la OTAN y la Unión Africana.
- Algunas regiones (Oriente Medio o el área del subcontinente indio, por citar alguna) no cuentan con organizaciones regionales capaces de realizar operaciones de mantenimiento de la paz.
- Hay también otros aspectos transversales que merecen una atención suplementaria en relación con el tema del regionalismo en el mantenimiento de la paz:
- Las organizaciones regionales son solo uno de los actores de la comunidad internacional; a ellas se unen, sobre todo desde el inicio del nuevo siglo, cada vez más coaliciones informales de estados, el sector de seguridad privada y las organizaciones no gubernamentales.
- Cuando se habla de regionalismo es necesario tener en cuenta la existencia de diferencias sustanciales entre las distintas organizaciones regionales encargadas de la gestión de las crisis y el mantenimiento de la paz, tanto en términos de recursos disponibles, capacidades operativas y, no menos importante, voluntad política de sus miembros.
- No siempre resulta claro cuál es el área geográfica de acción de la OTAN y la UE, aspecto que afecta tanto a sus procesos internos de decisión y disponibilidad de capacidades operativas como a la legalidad de las acciones emprendidas.

FUTURO DE LA COOPERACIÓN: LA ACCIÓN SINÉRGICA DE LAS NN.UU. Y LAS OR

Hasta la fecha, la cooperación en el campo de la paz y la seguridad entre NN.UU. y las diferentes organizaciones regionales ha sido más bien esporádica y “ad hoc”. Con el inicio del proceso de regionalización de las OMP, las Naciones Unidas han ralentizado sus actividades en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, limitándose simplemente a autorizar a las OR a implementar OMP y a utilizar la fuerza cuando fuese necesario para la defensa de sus mandatos. De esta manera, se ha producido una convergencia entre la centralización universal y la descentralización regional en el ejercicio de las funciones vinculadas con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

En un clima de permanente restricción financiera, fruto de la actual crisis económica, el recurso a los buenos oficios, la mediación y en suma, los múltiples instrumentos para la prevención de conflictos surge como una alternativa eficaz — y más económica — al despliegue de tropas para realizar costosísimas operaciones de paz que, a día de hoy, cuestan más de 7 mil millones de \$ al año y emplean más de 110.000 efectivos, cifra record en la historia del mantenimiento de la paz de ONU.

Es importante también recordar que algunos miembros de NN.UU. les preocupa el creciente intento de aumentar la implicación de estructuras que están fuera del CSNU debido a que estas organizaciones, excepto la OTAN, carecen de los recursos y la experiencia necesaria para planificar y realizar las operaciones de mantenimiento de la paz.

En el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, la Carta, de hecho, establece una estructura jerárquica con la subordinación de cualquier organización a las Naciones Unidas.

En comparación con las NN.UU., las OR y subregionales pueden hacer un mayor esfuerzo al disponer habitualmente de mayores recursos militares; podría ser conveniente, en el futuro, delegar la competencia para que la consecución de un acuerdo entre las partes fuese garantizada por los organismos regionales y asegurar así la aplicación del derecho internacional con el apoyo financiero y logístico de las NN.UU.

Asimismo, sería deseable una profunda revisión formal del viejo sistema para asegurar una mejor respuesta a las emergencias. En el marco de esta regionalización, y subrayando la responsabilidad primordial de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y

seguridad internacionales, sería necesario mejorar las modalidades de cooperación¹⁰, los principios inspiradores, los mecanismos de mejora del diálogo y la coordinación de las actividades preventivas, el intercambio de la información operacional, estratégica y política, el entrenamiento conjunto del personal, el suministro de asistencia técnica y financiera y la concienciación de la población civil sobre la importancia de la prevención de conflictos.

El CSNU es percibido por muchas organizaciones regionales como legitimador de su acción exterior en el campo de la paz y la seguridad, un legislador por medio de resoluciones específicas y la promoción del reconocimiento internacional de las normas, y un amplificador de su voz y poder de influencia en la agenda mundial.

Ahora bien, la tendencia al regionalismo, en términos más generales, corre el riesgo de llevar al desarrollo de distintos tipos de operaciones de paz:

- Aquellas en las que se pueda recurrir a la disponibilidad y capacidad de las grandes potencias y de las organizaciones a las que pertenecen (entre ellas, la OTAN y la UE) para proteger sus intereses (bien establecidos por acuerdos previos, como el art. 5 del Tratado de la Alianza, o que se deriven de situaciones específicas).
- Aquellas en las que los actores estén menos dispuestos a financiar y apoyar a la ONU, financiera, logística y operativamente, mediante la invocación del fantasma de los fracasos sufridos durante la primera mitad de los noventa.

Instrumento ineludible del sistema de seguridad colectiva, las organizaciones regionales constituyen un valor añadido para la ONU. Asumiendo el papel de brazo operativo de la ONU, catalizarán y multiplicarán el consenso interno en las Naciones Unidas, estimularán su acción y reafirmarán su importancia vital en la actual fase de las relaciones internacionales; esto permitirá el surgimiento de un nuevo multilateralismo basado en la acción sinérgica y cooperativa.

Algunas posibles nuevas líneas de desarrollo en ámbito de la ONU que favorecerían esta sinergia con las OR y contribuirían a racionalizar las relaciones entre las OR y las NN.UU son las siguientes:

Ponentes Especiales del Consejo de Seguridad

La institución de Ponentes Especiales "regionales", según el modelo de los usados por el Consejo de Derechos Humanos, podría ser muy útil. Informarían periódicamente al CSNU

¹⁰ Véase el documento publicado por el DPKO relativo a los principios y mecanismos de cooperación entre ONU y las OR en las OMP. *Cooperation between the United Nations and Regional Organizations/Arrangements in a Peacekeeping Environment: Suggested Principles and Mechanism*, Lessons Learned Unit, Department of Peacekeeping Operations, United Nations, mars 1999.

sobre la evolución de situaciones regionales concretas, permitirían afrontar de manera amplia y más eficaz crisis locales y neutralizarían las repetidas resistencias de algunos miembros de NN.UU. a la inclusión de estas situaciones singulares en la agenda del máximo órgano de la Organización.

Consolidación de los centros regionales de ONU para la prevención de conflictos

El trabajo realizado hasta ahora por la oficina ONU en África Occidental debería inspirar una política de replicación de otros centros regionales para la prevención de conflictos. En particular, la dinámica subregional de las crisis en el continente africano sugeriría la creación de unidades para la prevención en, al menos, las otras tres subregiones de África, meridional, oriental y central, particularmente vulnerables a crisis políticas recurrentes. Iniciativas similares cabrían en Ibero/Centroamérica y la zona del sureste asiático.

Fuerza de Naciones Unidas de despliegue rápido

Las experiencias de misiones como UNPROFOR, UNPREDEP o UNOMSA — aunque representen un historial de éxitos y fracasos — respaldarían un papel decisivo en la promoción de un concepto más dinámico de la prevención, a través de una regionalización de las capacidades disponibles. No obstante el progreso que representa la creación del *United Nations Stand-by Arrangement System*, una fuerza de reacción rápida de las NN.UU., capaz de incluir civiles y militares, garantizaría la posibilidad de disponer de una capacidad de actuación oportuna para la prevención o contención de situaciones de crisis.

Formalización y consolidación de las asociaciones

La OEA, la Unión Africana y la ASEAN tienen formalizada su colaboración con el Palacio de Cristal con una serie de acuerdos y memorandos de entendimiento. La UE aboga por un enfoque flexible y, reconociendo la naturaleza estratégica de la asociación, ha logrado consolidar y profundizar la cooperación con las NN.UU. sin firmar acuerdo alguno. Además de modelos más o menos institucionalizados de asociación, la creación de una red recíproca de eficaces representantes entre organizaciones regionales y NN.UU. contribuiría al proceso de consolidación de la cooperación.

Intercambios interregionales y entre organizaciones regionales y las Naciones Unidas

Correspondería al SGNU la promoción de un nuevo proceso de fortalecimiento de las capacidades de las organizaciones regionales para la prevención de conflictos. Medidas

como la intensificación de los programas de intercambio y la adscripción de personal entre las distintas organizaciones y entre éstas y las NN.UU o la definición de estrategias a medio y largo plazo para fortalecer las capacidades de los asociados de la ONU serían útiles. En ese sentido se podría, por ejemplo, invitar a otras organizaciones a replicar iniciativas regionales como las establecidas desde 2006 con la Unión Africana, el *“10-Year Capacity Building Programm for the African Union”*.

CONCLUSIONES

- Los acuerdos de cooperación con organismos regionales y con organizaciones de seguridad internacional han mejorado los esfuerzos de la comunidad internacional para la resolución de los conflictos en curso en algunas áreas y han ayudado a restablecer la confianza de la comunidad internacional en la utilidad de las iniciativas de mantenimiento de la paz de la ONU. Estas iniciativas también han puesto de relieve la necesidad de seguir trabajando en la consolidación de la paz en situaciones post conflicto.
- La seguridad en el siglo XXI es un concepto mucho amplio que en el pasado siglo; requiere un enfoque pluridisciplinar y ya no bastan las armas, la receta ganadora es la cooperación.
- La mejor fórmula para contribuir eficazmente al mantenimiento de la paz internacional podría ser, por tanto, realizar una verdadera cooperación entre el CSNU y las organizaciones y acuerdos regionales.
- Las necesidades político-económicas actuales abogan por una aproximación multipolar; la tendencia de “ir por libre” que algunos estados han llevado al extremo ha generado evidentes efectos negativos para todos.
- El mayor riesgo de la creciente descentralización de las competencias en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es que la intervención en las crisis estará cada vez más ligada a la buena voluntad y a los intereses de las organizaciones regionales, con la posible desatención a las zonas desprovistas de interés político y económico-estratégico.
- En el futuro, podría ser oportuno que las Naciones Unidas delegasen a las OR la función de solucionadores de problemas y mantener solo la función de garante. Este tipo de enfoque podría favorecer la explotación de las capacidades operativas de las instituciones regionales gracias a los recursos, el respaldo legal y la experiencia de las Naciones Unidas.
- Las actividades desarrolladas por las OMP de las OR —con ciertas salvedades respecto de la actuación de la Comunidad de Estados Independientes— casi siempre han contado con una mayor aceptación de las partes implicadas en los conflictos nacionales e internacionales, dado que generan menos dudas respecto de sus actuaciones y de su

legitimación y cuentan con una mayor capacidad para desplegarse sobre el terreno que las Naciones Unidas, que en general no han podido superar sus dificultades para llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz.

- A la vista de los últimos debates sobre gestión de crisis celebrados en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, ligados a una renovada toma de conciencia en la comunidad internacional, emerge la necesidad de redescubrir la diplomacia preventiva y la mediación como opciones de mejor ratio coste-efectividad.
- Crisis como la de Libia, o la que se vive en Siria, describen nuevos escenarios y una parcial recolocación de los actores de la seguridad globales y regionales. Si las Naciones Unidas se han confirmado como la principal e indispensable fuente de legitimidad para las intervenciones internacionales de gestión de crisis, las organizaciones regionales directamente involucradas deberían asumir un papel mucho más decisivo y eficaz.
- Las Naciones Unidas deben continuar ayudando a que las OR se capaciten en la gestión de crisis en la medida en que los recursos se lo permitan y tomando en consideración las circunstancias de cada caso en concreto. Para lograrlo, la cooperación y coordinación entre dichas organizaciones ha de ser constante, clara, equilibrada y no discriminatoria, por cuanto el sistema global que regula el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales es el producto de una interacción constante entre el sistema general establecido por las Naciones Unidas y los sistemas particulares representados por las OR o por los estados que lideran fuerzas multinacionales, lo que lo lleva a estar en constante evolución.

i

*Julio Navas Córdoba***Agregado de Defensa en Marruecos*

*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.