

**CAPÍTULO I:  
LAS OPERACIONES DE PAZ: CONCEPTO, OBJETIVOS  
Y TRANSFORMACIÓN**

*ALBERTO PABLO MORENO Y GRACIA ABAD QUINTANA*

**1. INTRODUCCIÓN**

Las Operaciones de Paz son probablemente uno de los fenómenos de la realidad internacional con los que el gran público está más familiarizado. Esta circunstancia se ve favorecida, además, por la expansión del número y tipos de este tipo de operaciones tras el fin de la Guerra Fría<sup>1</sup>; una expansión que se hace posible gracias a la desaparición del enfrentamiento entre bloques y, con él, de los bloqueos que hasta entonces habían paralizado constantemente el Consejo de Seguridad como consecuencia del recurso reiterado al derecho de veto por parte de las dos superpotencias de la Guerra Fría: los Estados Unidos y la Unión Soviética.

Sin embargo, el del incremento de su número no será el único cambio que experimenten las Operaciones de Paz en los años siguientes; por el contrario los cambios en los principios en los que se asientan tales operaciones, en sus objetivos, en su

---

<sup>1</sup> THIL, G., "The Evolution of Strategy and the New World Order", en SNYDER, C.A. (Ed.) *Contemporary Security and Strategy*, Londres, Palgrave Macmillan, 2008, p. 115.

legitimación y en su organización serán cuando menos igual de importantes.

Por otra parte y, pese a ser un ámbito el de las Operaciones de Paz acerca del que hay cierto conocimiento general, o quizá precisamente por ello, es un terreno en el que las imprecisiones terminológicas—cuando no los errores de concepto—abundan.

Por ello, el presente capítulo tratará de revisar las aproximaciones teóricas más frecuentes en el estudio de las Operaciones de Paz, el marco conceptual de las mismas así como sus objetivos, y las transformaciones que se han operado en sus diferentes dimensiones desde los años 90.

## 2. APROXIMACIONES TEÓRICAS AL ESTUDIO DE LAS OPERACIONES DE PAZ

El de las Operaciones de Paz se caracteriza por ser un ámbito en relación con el cual las aproximaciones de carácter teórico no han sido demasiado numerosas. Sin embargo, la expansión de estas operaciones—a que hacíamos referencia más arriba— y los cambios en sus objetivos y contenido—de los que nos ocupamos más adelante en estas páginas—han contribuido probablemente a la aparición de algunos trabajos al respecto.

Entre las aproximaciones más frecuentes de los trabajos que se ocupan de esta cuestión, siguiendo a Alex Bellamy y Paul Williams, cabe mencionar la teoría liberal, la teoría de la sociedad mundial, el cosmopolitismo y la teoría crítica<sup>2</sup>.

Desde la teoría liberal, la aproximación a esta cuestión es la ya clásica de la “teoría de la paz liberal” que se caracteriza por partir de la base de que las democracias no se enfrentan militarmente entre ellas y son, al propio tiempo, menos tendientes a caer en situaciones de guerra civil o anarquía<sup>3</sup>.

Así, esta teoría verá en las Operaciones de Paz un valioso instrumento la creación y expansión de lo que denominarán “zonas de paz”, esto es de áreas donde la existencia de sistemas democráticos de carácter liberal reduce la probabilidad de conflictos. Se trataría por tanto de fomentar la expansión de los sistemas políticos de democracia representativa y los sistemas de economía de mercado.

Con todo, este planteamiento ha sido puesto en cuestión en numerosas ocasiones. Así, junto a quienes consideran que no está ni mucho menos comprobado que los sistemas democráticos sean menos tendientes al conflicto en general—aun cuando sí se reconozca en muchos casos que sí son menos propensos a recurrir a la fuerza en el contexto de las relaciones entre ellos—, están quienes señalan que un proceso de transición a la democracia y la economía de mercado demasiado rápido tras un conflicto puede tener efectos contraproducentes, ser fuente de inestabilidad y dificultar la consolidación de una paz duradera<sup>4</sup>.

Más allá de ello y, si bien ésta es la aproximación desde la que en mayor medida se han analizado y aún auspiciado las Operaciones de Paz, no es menos cierto que han sido también numerosas y bien audibles las voces contra ella<sup>5</sup>. En este sentido, en particular desde los estados en vías de desarrollo y no democráticos, se ha insistido en numerosas ocasiones en que las Operaciones de Paz deben ser un instrumento que contribuya a la paz y a la solución pacífica de diferencias y no un medio para fomentar una ideología o un modelo determinados<sup>6</sup>, mientras que las Operaciones de Paz entendidas a la luz de la teoría de la paz liberal o paz democrática en realidad lo que persiguen es fomentar el dominio de las potencias occidentales, aunque lo escondan detrás de los supuestos objetivos de extender la libertad y la igualdad<sup>7</sup>.

<sup>2</sup> PAKIS, R., *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, recogido por Bellamy, Alex y Williams, Paul D. op. cit., p 25.

<sup>3</sup> BELLAMY, A., WILLIAMS, P.D., op. cit., p 25.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> CATLING, H., “Is liberalism a force for peace in the world”, *et:info*, 5 de agosto de 2011, p 2.

<sup>2</sup> BELLAMY, A., WILLIAMS, P.D. *Understanding Peacekeeping*. Cambridge, Polity Press, 2010, p 23 y ss.

<sup>3</sup> *Iidem*, p 23.

De lo que no hay duda es que esta teoría parecería explicar el hecho de que los estados democráticos hayan sido los que en mayor medida hayan contribuido a las Operaciones de Paz y que hayan buscado fundamentalmente intervenir en estados no democráticos y permitir la emergencia de sistemas democráticos en ellos.<sup>8</sup> Sin embargo, esta realidad también podría servir como argumento para apoyar algunas de las críticas expuestas más arriba.

Por otra parte, desde la Teoría de la Sociedad Mundial, se insistirá en la existencia de una cultura global integrada por reglas tanto formales como informales que orientan la vida internacional.<sup>9</sup> Desde esa perspectiva, las Operaciones de Paz, como parte de esa vida internacional, se verían igualmente influidas por esa cultura global, que sería la que determinaría la forma en que se llevan a cabo, su contenido y finalidad, etc.<sup>10</sup>

Junto a estos planteamientos, hay que constatar la existencia de una aproximación de carácter cosmopolita a las Operaciones de Paz crecientemente importante. En esta línea autores como Mary Kaldor insisten en la importancia de concebir las Operaciones de Paz como instrumentos que “obliguen al cumplimiento del derecho humanitario y el respeto de los derechos humanos”, favoreciendo así a un tiempo la persecución de los crímenes de guerra y la protección de los civiles que resultan víctimas de los conflictos. Unos planteamientos que, por otra parte, están claramente en línea con las ideas que ya introdujo en 2000 el informe Brahimi.<sup>11</sup>

Por último, hay que mencionar también la existencia de trabajos que analizan las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) desde la perspectiva de la teoría crítica. Estos trabajos insistirán en la importancia de prestar atención a los valores, ideologías, intereses e identidades que subyacen y/o se quieren fomen-

tar mediante las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) al tiempo que plantean que las actividades que den contenido a tales Operaciones deben ser aquellas que en mayor medida garanticen avances en la emancipación humana.<sup>12</sup> Dentro de las teorías críticas –entendidas éstas en sentido amplio– deben ser destacados los trabajos realizados por la teoría feminista. Este asunto se tratará de forma pormenorizada en el Capítulo 2 de este trabajo.

En otro orden de cosas, en línea con la aproximación militar tradicional, la mayor parte de los estudios, en su análisis, tienen en cuenta tres niveles: estratégico (diseño político de la misión), operativo (dirección de la misión) y táctico (dirección de cada uno de los elementos que componen la misión sobre el terreno)<sup>13</sup>, centrándose en uno o varios de ellos en mayor medida.

Sin embargo, autores como Williams y Bellamy insisten en la conveniencia de introducir un enfoque más amplio que tuviera en cuenta no sólo tres, sino múltiples niveles. Al respecto, los citados autores consideran que sería recomendable prestar atención al menos a cinco niveles diferentes –local, nacional, regional, global y estructural o macro– a la hora de analizar apropiadamente las Operaciones de Paz, en cada uno de los cuales se analizarían diferentes cuestiones:

El nivel macro o estructural permite identificar aquellos factores estructurales como la cultura global o la discriminación de género que pueden influir en forma en que se concibe y desarrolla una operación de paz.

En el nivel global se analizarán los niveles y procesos de toma de decisiones a nivel global, en marcos como las propias Naciones Unidas y se valora en qué medida cuestiones como las correlaciones de fuerzas, las normas o la legitimidad de diferentes actores o que se adquiriera siguiendo determinados procedimientos han jugado un papel.

En el nivel regional se analizan las concepciones que pueden existir en determinadas áreas del planeta en relación con las

<sup>8</sup> PAVÓN GUINEA, A., “Expanding UN Peacekeeping Operations Since 1990”, *e-irinfo*, 18 de enero de 2013, p. 3.

<sup>9</sup> PARIJS, R., “Peacekeeping and the Constraints of Global Culture”, *European Journal of International Relations* 9, 3, p. 441-473, recogido por BELLAMY, A., WILLIAMS, P.D., op. cit., p. 25.

<sup>10</sup> BELLAMY, A., WILLIAMS, P.D., op. cit., p. 25.

<sup>11</sup> *Idem*, p. 26 y ss.

<sup>12</sup> *Idem*, p. 27 y ss.

<sup>13</sup> *Idem*, p. 20.

Operaciones de Paz y con cuáles deban ser sus funciones y actividades. Las diferencias entre unas zonas y otras pueden ser muy importantes.

El nivel nacional es en el que, en la actualidad, tienen lugar un mayor número de operaciones, puesto que los conflictos son en numerosos casos y, como señalábamos más arriba, de carácter interno.

Por último y, en la medida en que las operaciones busquen lograr una situación de paz duradera, debemos prestar atención al nivel local. En este nivel tendremos que observar en qué medida determinados grupos pueden no haber sido tenidos en cuenta suficientemente en la operación, las necesidades específicas de ciertos grupos de población que puedan estar o sentirse más inseguros, cuestiones de género... En este mismo sentido, en este nivel se prestará atención a la imagen que la población tiene de las fuerzas de paz, cuestión no siempre suficientemente valorada, pero muchas veces clave para el éxito de las misiones. Asimismo, será el momento de analizar en qué medida se ha implicado a los actores locales en las actividades; cuestión muy relevante tanto para una buena aceptación de la fuerza de paz por parte de la población local como, en parte como consecuencia, para el éxito de la misión<sup>14</sup>.

### 3. OPERACIONES DE PAZ: CONCEPTO Y TIPOS

Las cuestiones de definición en relación con el tema que nos ocupa son importantes no sólo porque no es infrecuente ver que se entienden las Operaciones de Paz como sinónimo de intervención, cuando ni toda Operación de Paz presupone una intervención ni, lo que es aún más claro, toda intervención constituye una Operación de Paz, sino porque tampoco existe entre expertos y líderes políticos un consenso claro acerca de lo que son las Operaciones de Paz y qué tipos diferentes cabe diferenciar.

Una dificultad a la que sin duda contribuye no sólo que el término *Operaciones de Paz* no aparezca en la Carta de Naciones

Unidas, del mismo modo que tampoco encontramos el de *Peacekeeping*<sup>15</sup> sino que las propias Naciones Unidas tampoco hayan delimitado con precisión el significado de estos términos hasta el momento.

En cualquier caso, como señala Michael J. Arnold, por intervención podemos entender cualquier:

*"action by one state or group of states against another state or group of states designed to halt or change a course of action deemed undesirable by the intervening state or group of states"*<sup>16</sup>.

Las intervenciones podrán, por otra parte y, como señala el propio Michael J. Arnold implicar o no el uso de la fuerza armada lo que determinará que sean o no militares. En el segundo caso las podremos considerar políticas, diplomáticas, económicas<sup>17</sup>, etc según el caso concreto.

Ahora bien, las intervenciones, así entendidas pueden ir orientadas a la paz y/o tener una finalidad benigna para el estado en el que se interviene o su población, contando incluso en algunos casos con el consentimiento de tal estado o, en el otro extremo, constituir una agresión armada de un estado o grupo de estados por otro o, cuando menos, estar motivadas únicamente por el interés egoísta de los protagonistas de la intervención. En consecuencia, serán los objetivos de la intervención los que determinen si puede ser considerada una misión de paz –o intervención para la paz siguiendo a A.J. Bellamy y P.D. Williams<sup>18</sup>– o no<sup>19</sup>.

Más en concreto, siguiendo a los citados autores, definiremos operación de paz como aquella que implique:

*"el empleo de personal uniformado, con o sin autorización de las Naciones Unidas, con un mandato para prestar asistencia en la prevención de un con-*

<sup>15</sup> *Idem*, p 14.

<sup>16</sup> ARNOLD, M., "Intervention" en SNYDER, C.A. (Ed.) *op. cit.* p 192.

<sup>17</sup> *Ibidem*.

<sup>18</sup> BELLAMY, A., WILLIAMS, P.D., "Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations", *International Security*, 29, 4:157-95.

<sup>19</sup> ARNOLD, M., *op. cit.* pp 193.

<sup>14</sup> *Idem*, pp 21.

*fiato armado apoyando un proceso de paz; vigilar o colaborar en la aplicación de un alto el fuego o un acuerdo de paz; o obligar al cumplimiento de un alto el fuego, un acuerdo de paz o la voluntad del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en relación con la creación de una situación de paz estable*<sup>20</sup>.

De forma similar William Durch define las Operaciones de Paz como

*“esfuerzos civil-militares, multilaterales y autorizados orientados a fomentar y proteger las transiciones de la guerra a la paz”*<sup>21</sup>.

Por otra parte, en función del caso concreto, de la fase del conflicto en que nos encontremos y de las tareas a desarrollar podremos diferenciar diferentes tipos de Operaciones de Paz: misiones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), misiones de establecimiento de la paz (*peacemaking*), misiones humanitarias y misiones de estabilización post-conflicto o construcción de la paz (*peacebuilding*)<sup>22</sup>. Con todo, como señalan Bellamy y Williams, parece conveniente constatar la tendencia a incluir numerosas operaciones bajo la “etiqueta” de *peacekeeping*, entendiéndose que ello contribuye a darles mayor legitimidad<sup>23</sup>.

En una línea similar las Naciones Unidas han considerado reiteradamente que entre las Operaciones de Paz cabe incluir cinco tipos principales de actividades: Prevención de Conflictos, Establecimiento de la Paz, Mantenimiento de la Paz, Imposición de la Paz y Construcción de la Paz; una enumeración que debe mucho a los planteamientos al respecto del documento “Una Agenda para la Paz” elaborado por el Exsecretario General de las Naciones Unidas Boutros Ghali en 1992<sup>24</sup>.

Mención aparte merece el mantenimiento de la paz que, como decíamos no queda recogido ni definido en la carta. En realidad

<sup>20</sup> BELLAMY, A., Y WILLIAMS, P.D., *Understanding...* op. cit., p. 18.

<sup>21</sup> DURCH, W., (Ed.) *Twenty First Century Peace Operations*, Washington, United States Institute of Peace, 2006... recogido por Bellamy, Alex y Williams, Paul D. *Understanding...* op. cit. p. 17.

<sup>22</sup> ARNOLD, M., op. cit. pp. 193.

<sup>23</sup> BELLAMY, A., Y WILLIAMS, P.D., *Understanding...* op. cit., p. 14.

<sup>24</sup> Idem, p. 15.

surge en buena medida como consecuencia de las dificultades que las Naciones Unidas encuentran durante la Guerra Fría para hacer valer su función como organización de seguridad colectiva y cumplir lo establecido por la Carta en el Artículo 1 cuando señala que su principal función es “mantener la paz y seguridad internacionales” ya que el veto de los miembros permanentes llevaba frecuentemente al bloqueo al Consejo de seguridad y reducía considerablemente la utilidad del Capítulo VII de la Carta. A partir el Mantenimiento de la Paz se ha ido desarrollando de la mano de las respuestas que se iban dando a problemas concretos<sup>25</sup>, convirtiéndose en un ámbito en permanente evolución y mucho más expuesto de lo que sería deseable a la posibilidad de fracaso, como consecuencia en muchos casos de la insuficiente preparación de las operaciones o la falta de apoyo a las mismas<sup>26</sup>.

Por lo demás y, separándose de la línea que como vemos han mantenido las Naciones Unidas, no faltarán quienes empleen el concepto Mantenimiento de la Paz en sentido amplio, considerando como Operación de Mantenimiento de la Paz toda Operación de Paz y no solamente aquellas que específicamente pueden ser consideradas como *peacekeeping*.

#### 4. LOS OBJETIVOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

El de los objetivos es sin duda uno de los ámbitos donde más evidente puede ser la evolución de las Operaciones de Paz. Con todo, ese cambio, no responde al capricho o a los juegos de intereses sino a la evolución de dos cuestiones estrechamente relacionadas con estas operaciones: los conflictos y la concepción de la seguridad.

En cuanto a los conflictos, es notoria la transformación experimentada tras la Guerra Fría. El aspecto más claro ha sido sin duda

<sup>25</sup> PAVÓN GUINEA, A., op. cit., p. 1.

<sup>26</sup> RITTI, E., “United Nations Peacekeeping and the Question of Reform”, *Revista*, 18 de julio de 2011, p. 2.

la reducción de los conflictos interestatales y el paralelo incremento de los intrastatales observable desde los años noventa. Una situación que es consecuencia, al menos en parte, de la reducción relativa de la importancia de los estados en el contexto de la globalización y del incremento de la importancia de otros actores, muchos de ellos de carácter transnacional o con vínculos transnacionales<sup>27</sup>, pero que se refleja en otros muchos elementos como la revolución en las tecnologías de la información, la proliferación de las armas de destrucción masiva, la aplicación con fines militares de tecnología que no es estrictamente militar, la existencia de conflictos con muy limitada tecnología, el recurso a nuevas y/o diferentes técnicas de combate, la disponibilidad de nuevas fuentes de financiación y los vínculos con el crimen transnacional y el terrorismo.

Se trata, por otra parte, en muchos casos, de lo que podríamos denominar como conflictos de baja intensidad, a los que subyacen motivaciones que en muchos casos son más económicas que políticas, que en algunos casos causan menos víctimas mortales que la guerra convencional, que tienen sus principales escenarios en África y Asia y que en no pocos casos dan lugar a *estados fallidos* o se producen en ellos<sup>28</sup>.

En lo que hace a la seguridad hay que tener presente la notable ampliación experimentada por el concepto, que ha pasado de estar restringido a la seguridad estrictamente militar a incluir numerosas dimensiones entre las que cabe mencionar la seguridad social, económica, medioambiental y también personal y la creciente importancia del individuo como objeto referente de la seguridad, en detrimento del estado.

Así, no es extraño que los cambios en el panorama internacional en términos de conflictos y seguridad se tradujeran en nuevas expectativas en relación con la conducta y los estándares de comportamiento a nivel internacional, también en términos de Operaciones de Paz<sup>29</sup>. Dicho de otro modo, mientras que en un primer

<sup>27</sup> BELLAMY, A., WILLIAMS, P.D., *Understanding... op. cit.*, p. 13.

<sup>28</sup> WITHARTA, S., MELVIN, N., AND AVEZOV, X., *The New Complexities of Peace Operations: Mapping the Emerging Landscape*, SIPRI, Estocolmo, Septiembre 2012, p. 3.

<sup>29</sup> NEWMAN, E., *A Crisis of Global Institutions?* Routledge, Abingdom, 2007, p. 61.

momento las Operaciones de Paz habrían ido orientadas a permitir el restablecimiento de las relaciones pacíficas entre los estados, cuando ya había un alto el fuego, generando un contexto en el que pudieran negociar una solución pacífica a sus diferencias, tras la Guerra Fría irán orientándose crecientemente al restablecimiento de un entorno pacífico dentro de un estado, prestando asistencia humanitaria a las poblaciones y tratando de protegerlos de posibles violaciones masivas de los derechos humanos cuando en muchos casos el conflicto está aún en marcha<sup>30</sup>. Se podría decir que se habría pasado, en palabras de Andersson de la *realpolitik* a la *idealpolitik*<sup>31</sup>.

En otras palabras, cabría decir que el objetivo de las operaciones será crecientemente contribuir a proteger la seguridad humana de las poblaciones afectadas por los conflictos y a asegurar el buen gobierno en los estados donde tienen lugar, dando paso a lo que se ha denominado *Responsabilidad de Proteger*, concepto surgido en 2001 del informe del mismo nombre elaborado por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Estatal (ICISS en sus siglas en inglés)<sup>32</sup> y respaldado por todos los estados miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de 2005.

Algo que, en cierto modo ya apunta el Preámbulo de la Carta de Naciones Unidas cuando reafirma la “fe en los derechos humanos y en la dignidad y valor de la persona humana” y que la nueva concepción de las Operaciones de Paz sólo vendría a proteger<sup>33</sup>.

Con todo, el cambio no es menor y, de hecho dará lugar a numerosos trabajos académicos que tratarán de establecer las diferencias entre el mantenimiento de la paz tradicional, propio de una concepción estrictamente *westfaliana* de la soberanía, marcada por un estricto respeto del principio de no injerencia en los asuntos internos<sup>34</sup> y un nuevo tipo de mantenimiento de la paz,

<sup>30</sup> GLOVER, N., “A Critique of the theory and practice of R2P”, *et-in-quo*, 27 de septiembre de 2011.

<sup>31</sup> ANDERSSON, A., “Democracies and UN Peacekeeping Operations” en *International Peacekeeping* 7, 2, 1-22, 2000, p. 18.

<sup>32</sup> NEWMAN, E., *A Crisis of Global Institutions?* Routledge, Abingdom, 2007, p. 61.

<sup>33</sup> WITHARTA, S.; MELVIN, N., AND AVEZOV, X., *op. cit.*, p. 36.

<sup>34</sup> *Idem*, p. 29.

*post-westfaliano*, acorde con un contexto en el que las fronteras entre lo interno y lo internacional se han difuminado como consecuencia de la globalización<sup>35</sup> y donde cabe constatar una cierta pérdida de poder del estado.

Las diferencias entre ambos planteamientos de las Operaciones de Paz son múltiples, empezando por el debilitamiento del consentimiento como requisito del mantenimiento de la paz que se produce en el caso de las nuevas operaciones<sup>36</sup>.

En realidad éste es el origen de todo un debate de gran calado al que asistimos a lo largo de los últimos años acerca no sólo de la nueva naturaleza del mantenimiento de la paz, sino de la interpretación del propio concepto de soberanía. En efecto, mientras que son muchos los que consideran que, en el nuevo periodo que se abre tras el fin de la Guerra Fría la soberanía se ve desafiada constantemente<sup>37</sup>, no son menos los que, muchas veces sin negarlo, plantean que en el contexto de la globalización no cabe mantener la concepción de la soberanía de 1648, entre otras cosas porque los efectos de lo que ocurre en un estado no quedan limitados al mismo.

Por otra parte, como apuntó el que fuera Secretario General de la ONU, Kofi Annan, hay que entender la soberanía como “soberanía del pueblo, no soberanía de los gobernantes”<sup>38</sup>. Algo que supondría, en línea con lo que plantean autores como Edward Newman desligar la soberanía del territorio y ligarla mucho más a la población<sup>39</sup>, es decir, la soberanía no es tanto sobre un territorio a proteger como sobre una población que hay que proteger y hacia la que se tienen contraindadas obligaciones.

Así, en este nuevo periodo se abre paso una nueva concepción de la soberanía entendida como responsabilidad<sup>40</sup> en virtud de la

<sup>35</sup> Idem, p 33.

<sup>36</sup> Idem, p 14.

<sup>37</sup> ARNOLD, M., *op. cit.*, p 203.

<sup>38</sup> CUNCLIFFE, P. “Sovereignty and The Politics of Responsibility”, en CUNCLIFFE, P., BIKERTON, C., AND GOUREVITCH, A. (Eds.) *Politics without Sovereignty: A critique of Contemporary International Relations*, Nueva York, University College London Press, 2007, p 51.

<sup>39</sup> NEWMAN, E., *A Crisis of Global Institutions?* Routledge, Abingdon, 2007, p 62.

<sup>40</sup> BELLAMY, A., WILLIAMS, P.D., *Understanding...*, op. cit., p 13.

cual los estados son soberanos en la medida en que puedan y quieran garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos. De esa consideración se derivan dos circunstancias principales:

- En aquellos casos en que los estados no puedan garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos deben pedir la ayuda de la sociedad internacional que, muchas veces por medio de las Operaciones de Paz, acudirá en su auxilio
- En aquellos casos en que los estados no quieran garantizar los derechos fundamentales de sus ciudadanos, correspondería a la sociedad internacional la obligación de intervenir, muchas veces mediante una operación de paz.

Si bien para algunos autores y líderes políticos esta nueva concepción supone debilitar el concepto de soberanía, para otros es razonable entender esta última como un atributo condicionado, efectivo solamente en la medida en que un estado puede proteger convenientemente a sus ciudadanos<sup>41</sup>.

En concreto, entre los más críticos con estos planteamientos, y pese a su cada vez más importante participación en Operaciones de Paz estarán muchos de los considerados “emergentes”, unos esdrasados, por lo general, muy apegados a una concepción claramente tradicional de la soberanía<sup>42</sup>. En realidad, estos estados ven en las Operaciones de Paz así desarrolladas la puesta en práctica de la teoría de la paz liberal y el intento por parte de los estados occidentales de imponer un determinado modelo.

Así, un estado como Brasil, no ha dudado en insistir en la necesidad de agotar todos los medios pacíficos antes de plantearse el uso de la fuerza, apostando no tanto por la “Responsabilidad de Proteger” sino por lo que ha considerado “Responsabilidad mientras se protege”. Desde esta perspectiva, en cierto modo de término medio, se insiste en la importancia del respeto de derecho internacional y el derecho internacional humanitario, también en el marco de las intervenciones y en la importancia de medidas que permitan garantizar la rendición de cuentas. En otras palabras la

<sup>41</sup> Ibidem.

<sup>42</sup> WHARTON, S., MELVIN, N., AND AVEZOV, X., *op. cit.*, p 10.

Responsabilidad de Proteger sería aceptable sólo si es verdaderamente legítima, no se ha empleado la fuerza si no era absolutamente inevitable, están claras las condiciones que pueden dar lugar a una intervención y se es consciente de que sólo las Naciones Unidas tienen capacidad para autorizar intervenciones.<sup>43</sup>

Frente a ellos, otras voces, como la del que fuera Secretario General de las Naciones Unidas, Kofi Annan, se preguntan cómo entonces se debe responder a violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos como las que se produjeron en los casos de Rwanda o Srebrenica<sup>44</sup>.

En cualquier caso, los nuevos planteamientos no carecen de sentido si, siguiendo a Hobbes y, sobre todo a Locke, recordamos que en la razón de ser del estado está la protección de la vida, la propiedad y la libertad de los ciudadanos.

Por otra parte, los planteamientos acerca de la legitimidad de la intervención no serán sino una reedición de la aproximación ya clásica acerca de la “guerra justa”, toda vez que, como recuerda Arnold se planteará la necesidad de que la intervención: responda a una causa justa, cuente con legitimidad política, se hayan explorado todas las alternativas posibles para acabar con el conflicto, sea viable y permita una mejora de las circunstancias que motivaron la necesidad de intervención, cuente con una clara voluntad política que la respalde y responda a una finalidad política que se traduzca en una misión militar clara y definida, y se articule mediante una misión militar dotada de unidad de mando<sup>45</sup>.

Ahora bien, lo que es innegable es que estos cambios suponen cuando menos un desplazamiento y muy probablemente también un debilitamiento de los límites que separan el mantenimiento de la paz y la guerra ya que en algunos casos se empleará la violencia en los esfuerzos para crear condiciones seguras en las que se pueda dar paso a verdaderos procesos de construcción de la paz<sup>46</sup>.

<sup>43</sup> Idem, p 19.

<sup>44</sup> GLOVER, N., op. cit, p 1.

<sup>45</sup> ARNOLD, M., op. cit pp 203 y ss.

<sup>46</sup> MITCHELL, A., “Can Peace-Building be and Act of Violence?”, *et:info*, 25 de agosto de 2012, p 1.

La consecuencia inevitable será, como acabamos de apuntar, un resurgimiento de los debates acerca de cuándo y por qué es legítimo el recurso a la fuerza<sup>47</sup> de la mano de la re-emergencia de las discusiones acerca de la legitimidad de la intervención humanitaria<sup>48</sup>.

Por lo demás, todo parece indicar que los objetivos de las Operaciones de Paz no pueden considerarse como fijados de forma definitiva ya que la cada vez más importante participación de las consideradas como potencias emergentes en las Operaciones de Paz, bien podría tener como consecuencia el surgimiento de nuevos objetivos que sustituyan o complementen a los actuales<sup>49</sup>.

## 5. LA NATURALEZA Y ORGANIZACIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Como consecuencia de los cambios en los conflictos, en la concepción de la seguridad y en los propios objetivos de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se ha ido transformando también la propia naturaleza de estas últimas; una transformación, por otra parte, siempre necesaria y siempre reclamada<sup>50</sup>. Así, las operaciones son cada vez más intrusivas, más amplias, de mayor alcance y, en buena medida, parte de procesos más amplios de estabilización y reconstrucción del estado<sup>51</sup>, además de contar tanto con personal civil como militar. En este contexto resulta importante incluir la perspectiva de género tanto en la configuración de misión como en su desarrollo; así han surgido figuras fundamentales como los Oficiales de Género. Este aspecto se desarrollará de forma pormenorizada en el Capítulo 2.

Nos encontramos por tanto, cada vez más con operaciones complejas<sup>52</sup> donde los componentes humanitario, político y mi-

<sup>47</sup> WHARTA, S., MELVIN, N., AND AVEZOV, X., op. cit. p 9.

<sup>48</sup> NEWMAN, E., op. cit., p 57.

<sup>49</sup> WHARTA, S., MELVIN, N., AND AVEZOV, X., op. cit., pp 22.

<sup>50</sup> RITTL, E., op. cit., p 1.

<sup>51</sup> WHARTA, S., MELVIN, N., AND AVEZOV, X., op. cit. p 3.

<sup>52</sup> RITTBURGER, V., and ZANGL, B., *Intentional Organization*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2006, p 133.

liar son frecuentemente inseparables y donde el mantenimiento de la paz propiamente dicho se mezcla muchas veces con la entrega de ayuda humanitaria, la reconstrucción post-conflicto y algunos aspectos de imposición de la paz<sup>53</sup>.

Por otra parte, la voluntad de que las Operaciones de Paz sirvan como elemento de protección de la población civil ha hecho necesario un progresivo robustecimiento de unos *peacekeepers* que tradicionalmente habían ido, por definición, “*ligeramente armados*” y que no contemplaban en ningún caso el uso de la fuerza si no era en legítima defensa. En esa misma línea, también los mandatos que sirven de marco legal a las operaciones se han ido reforzando, contemplando en mayor medida el uso de la fuerza<sup>54</sup>. Se tiende así a lo que se ha denominado *robust peacekeeping*<sup>55</sup>, que está cada vez más lejos del capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas y más cerca del Capítulo VII. Sería, parafraseando al que fuera Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, no ya un “capítulo VI y medio” sino un “capítulo VI y tres cuartos”.

Que las operaciones respondan a tales características no es extraño si se tiene en cuenta que se trata de proteger a poblaciones civiles indefensas frente a posibles violaciones masivas de los derechos humanos al tiempo que se abordan efectivamente las causas de situaciones de violencia generalizada y facilitar la articulación de soluciones políticas que hagan posible que se creen las condiciones de una paz duradera y se evite el retorno a la violencia<sup>56</sup>.

Por lo demás, la expansión del número de operaciones y la creciente complejidad que, como planteábamos más arriba presentan, hace que las Naciones Unidas se vean frecuentemente al límite de su capacidad para llevarlas a cabo. Como consecuencia, el recurso a la cooperación con organizaciones regionales, previsto por la Carta de las Naciones Unidas en su Capítulo VIII, en los artículos 52 a 54, se ha ido haciendo frecuente. En concreto la OTAN, la Unión Europea y la Unión Africana destacan como

las organizaciones internacionales que más han liderado operaciones en ese marco y con el respaldo de las Naciones Unidas<sup>57</sup>. Estas y otras cuestiones con perspectiva de género se abordan con mayor detalle en el Capítulo 2 de este trabajo.

Junto a ellas, otras organizaciones como la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva (CSTO), la Liga Árabe, el Consejo de Cooperación del Golfo (GCC), la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN), la Organización de Cooperación de Shanghai (SCO) –todas ellas según sus siglas en inglés– están haciendo crecientes esfuerzos en lo relacionado con el desarrollo de capacidades para participar en Operaciones de Paz y/o liderarlas<sup>58</sup>.

La participación de tales organizaciones permite en muchos casos una división de tareas que facilita la realización de misiones tan complejas como las que estamos describiendo<sup>59</sup>.

En realidad resulta interesante comprobar que muchos de estos cambios no son sino el resultado de haber llevado a la práctica muchas de las sugerencias que, ya a la altura del año 2000, y con el trasfondo de algunos de los fracasos de las Naciones Unidas en materia de mantenimiento de la paz, como Rwanda o Srebrenica, había hecho el conocido como informe Brahimi. En efecto, en él se señalaba que, en el contexto de las “nuevas guerras” características de la post-Guerra Fría, las Operaciones de Paz tendrían que superar un tanto la neutralidad para ser imparciales y robustas, se decía que en lo sucesivo las tareas encaminadas a permitir la reconstrucción, el desarrollo y la paz sostenible serían prioritarias y que sería cada vez más necesario el concurso de organizaciones regionales y subregionales<sup>60</sup>.

## 6. CONCLUSIONES

La conceptualización, explicación teórica y determinación del contenido de las Operaciones de Paz constituye un notable

<sup>53</sup> PAVÓN GUNEA, A., op. cit p. 2.

<sup>54</sup> WITHARTA, S., MELVIN, N., AND AVEZOV, X., op. cit., pp. 18.

<sup>55</sup> RITTBERGER, V., AND ZANGL, B., op. cit., p. 135.

<sup>56</sup> *Ibidem*, pp. 4 y ss.

<sup>57</sup> *Ibidem*, pp. 6.

<sup>58</sup> *Ibidem*, pp. 24.

<sup>59</sup> DURAND, L., “How Did the Brahimi Report Improve the Effectiveness of UN Peacekeeping Operations?”, *Journal*, 5 de septiembre de 2012, p. 1.

<sup>60</sup> *Ibidem*.

desafío como consecuencia, entre otras cosas de los cambios en el contexto en que deben desarrollarse tales operaciones y de las transformaciones que implican en las mismas.

Con todo, parece claro que las Operaciones de Paz no sólo no tienden a reducirse, sino que asistimos a una progresiva expansión tanto del número como de las dimensiones y complejidad de tales operaciones. Una expansión que es el resultado de la transformación de la seguridad y los conflictos y la creciente presencia de misiones que podríamos considerar propias de un contexto internacional *post-westfaliano* donde no se prima la soberanía entendida estrictamente en términos territoriales, sino la soberanía como responsabilidad y, donde el debate acerca de la primacía de la protección de los derechos humanos resurge.

Así, no faltarán las críticas a tal visión de las Operaciones de Paz, considerándolas auspiciadas por la teoría de la paz liberal y, en buena medida, un instrumento al servicio fundamentalmente de los estados de Occidente y orientado a la generalización de un orden internacional liberal. Sin embargo, no es menos cierto que la conciencia colectiva que parece abrirse paso acerca de la necesidad de no permitir graves y repetidas violaciones de los derechos humanos y/o de obligar a los líderes de los distintos estados al cumplimiento del derecho internacional en materia de derechos humanos así como a responder por ello en caso contrario, llevarían más bien a considerar los planteamientos de carácter cosmopolita o la teoría de la sociedad mundial como mejores explicaciones para la realidad actual de las Operaciones de Paz.

En cualquier caso, parece claro que si bien, por un lado, las Operaciones de Paz no han alcanzado ni alcanzarán unas características definitivas sino que seguirán cambiando en función de las transformaciones en la seguridad, los objetivos de las operaciones y la propia estructura del sistema internacional, por otro, el debate acerca tanto de su explicación teórica como de su justificación legal y su legitimidad seguirá en marcha.

## 7. BIBLIOGRAFÍA

### Libros

- BELLAMY, A., Y WILLIAMS, P.D., *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, Cambridge, 2010.
- CUNCLIFFE, P., BIKERTON, C., Y GOUREVITCH, A. (Eds.), *Politics without Sovereignty: A critique of Contemporary International Relations*, University College London Press, New York, 2007.
- DURCH, W. (Ed.), *Twenty First Century Peace Operations*, United States Institute of Peace, Washington, 2006.
- NEWMAN, E., *A Crisis of Global Institutions?*, Routledge, Abingdon, 2007.
- PARIS, R., *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- PARIS, R., *At War's End: Building Peace After Civil Conflict*, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.
- RITTBERGER, V., Y ZANGL, B., *International Organization*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2006.
- SNYDER, C.A. (Ed.), *Contemporary Security and Strategy*, Palgrave Macmillan, Londres, 2008.
- WTHARTIA, S., MELVYN, N. Y AVEZOV, X., *The New Geopolitics of Peace Operations: Mapping the Emerging Landscape*, SIPRI, Estocolmo, Septiembre 2012.
- Artículos de Revista**
- ANDERSSON, A., "Democracies and UN Peacekeeping Operations" en *International Peacekeeping*, n° 7, Vol. 2, 2000: pp: 1-22.
- BELLAMY A. J. Y WILLIAMS, P.D., "Who's Keeping the Peace? Regionalization and Contemporary Peace Operations", en *International Security*, n° 29, Vol. 4: pp:157-95.
- CANTLING, H., "Is liberalism a force for peace in the world", *e-irinfo*, 5 de agosto de 2011.
- DURAND, L., "How Did the Brahimi Report Improve the Effectiveness of UN Peacekeeping Operations?", *e-irinfo*, 5 de septiembre de 2012.
- GLOVER, N., "A Critique of the theory and practice of R2P", *e-irinfo*, 27 de septiembre de 2011.