

# Security Council Resolutions

## Under Chapter VII:

### Design, Implementation and Accountabilities

The Cases of Afghanistan, Côte d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone

#### RESUMEN EJECUTIVO

*Dirigimos 18 operaciones desplegadas en 12 zonas horarias en cinco continentes, que suman 140.000 efectivos, 110.000 de los cuales se encuentran desplegados en la actualidad, con un impacto directo en las vidas de cientos de millones de personas. Todo ello frente a los 30.000 efectivos desplegados hace apenas 10 años.*

Alain Le Roy, 1 de diciembre de 2008

*Nada indica que la necesidad de llevar a cabo operaciones de mantenimiento de la paz vaya a disminuir. Amenazas como el cambio climático, las crisis económicas, el crimen transnacional y el extremismo ponen en peligro muchos Estados y contribuyen a una creciente inestabilidad política y de seguridad.*

Documento "Nuevo Horizonte" de la ONU, citado en *The Financial Times*, 3 de agosto de 2009

*Por ello necesitamos mandatos de misiones que sean más creíbles y viables. Necesitamos que las operaciones de mantenimiento de la paz se planeen de forma experta, se desplieguen con rapidez, tengan presupuestos realistas, se equipen de forma seria, estén dirigidos hábilmente y finalicen de forma responsable.*

Embajadora Susan E. Rice, Representante permanente de Estados Unidos ante las Naciones Unidas, comentarios hechos en el Centre for Global Affairs y el Centre on International Cooperation de la Universidad de Nueva York, "A New Course in the World, a New Approach at the UN", 12 de agosto de 2009

*Se ha manifestado la preocupación [...] de que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas eran disfuncionales porque, con frecuencia, las tropas desplegadas por la organización, mayoritariamente procedentes de países en vías de desarrollo, estaban mal equipadas, mal entrenadas y mal preparadas [...] si en la actualidad los países en vías de desarrollo dejaran de responder a los llamamientos desesperados de las Naciones Unidas, se acabarían las operaciones de mantenimiento de la paz en el futuro, salvo en unas cuantas áreas selectas del mundo que son de interés estratégico para las principales potencias. Culpar del fracaso al personal de las misiones de paz era la forma fácil de hacer frente a la responsabilidad colectiva de la organización.*

Embajador Anawrul Kadim Chowdhury, Representante permanente de Bangladesh ante Naciones Unidas, declaración realizada en el transcurso de una sesión del Consejo de Seguridad sobre la situación de Sierra Leona, 11 de mayo de 2000

El estudio titulado *Security Council Resolutions under Chapter VII: Design, Implementation and Accountabilities. The Cases of Afghanistan, Côte d'Ivoire, Kosovo and Sierra Leone* analiza cuatro casos sustancialmente distintos de intervenciones aprobadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) durante la última década. Sobre todos ellos se cernió, en mayor o menor grado, la amenaza de un retroceso hacia el conflicto violento, y todos contaron con mandatos que contemplaban el uso, real o potencial, de la fuerza. De estos casos de estudio, Costa de Marfil y Sierra Leona son ejemplos de misiones bajo el mando de la ONU en países donde un Estado miembro interviniera militarmente con o sin la aprobación del Consejo. Por su parte, Afganistán y Kosovo son ejemplos de misiones civiles de la ONU, con un mandato político y de construcción de la paz, desplegadas paralelamente a operaciones militares autorizadas por el Consejo y dirigidas por una organización multinacional o regional.

Por cada caso de estudio, se han analizado el contexto para la intervención y el papel de la ONU ante otros actores internacionales clave, así como el diseño del mandato y su posterior evolución en respuesta a las necesidades emergentes. Sin perder de vista el apoyo prestado por la Secretaría General de la ONU a las misiones en el terreno, el estudio ha examinado su puesta en marcha, prestando especial atención a la dinámica existente entre el Consejo y las actividades en el terreno. El enfoque adoptado se basa, en gran medida, en los principios establecidos en el Informe Brahimi y otros documentos recientes sobre las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

Algunos de los puntos concretos de estudio incluyen:

- El impacto positivo o negativo del uso de la fuerza, ya sea por parte de los cascos azules o en el transcurso de operaciones llevadas a cabo por los Estados miembros de forma individual u organizaciones regionales multinacionales, sobre los objetivos políticos y de construcción de la paz.
- El grado de eficacia del Consejo a la hora de apoyar y supervisar la implementación, su capacidad para liderar y asumir nuevos requisitos y las divisiones internas que obstaculizan sus actuaciones.
- El papel del Consejo de legitimar la intervención de una fuerza multinacional o regional sobre la que tiene poco o ningún control, y donde la rendición de cuentas se convierte en una responsabilidad delegada, en gran parte, en otros actores internacionales.
- El vacío entre la prescripción y la actuación, según pone de manifiesto el nivel de implementación de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad sobre la mujer y la paz y la seguridad.
- Los desafíos que supone la construcción del Estado “desde fuera” en el contexto local.

## **I. Casos de estudio**

### Afganistán

El compromiso del Consejo de Seguridad para con Afganistán se intensificó después de que la operación militar llamada “Libertad Duradera”, encabezada por Estados Unidos, derrocará a los Talibán y de que la ONU redactara el Acuerdo de Bonn como un modelo para restablecer la democracia e instituciones eficaces. Posteriormente, se implementaron tres tandas de resoluciones de forma simultánea: un régimen de sanciones en respuesta a los actos terroristas de Al-Qaeda y los Talibán; la operación de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad (ISAF) bajo el Capítulo VII; y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Afganistán (UNAMA), que no se encuentra bajo el Capítulo VII.

A pesar de haberse cumplido lo establecido en Bonn, la agenda de construcción del Estado se vio cada vez más amenazada por el resurgimiento de los Talibán y los problemas que planteaba una ayuda descoordinada y desaprovechada. Las resoluciones del Consejo pasaron desde una mínima “carta blanca”, hasta una ambiciosa lista de tareas, que reflejaban la disparidad de intereses entre los cinco miembros permanentes del Consejo y otros miembros. El enfoque moderado inicial resultó ser inviable: mientras que la financiación de UNAMA era escasa, a los contingentes militares de la ISAF/OTAN y la Operación Libertad Duradera les sobraban recursos, personal y equipamiento, aún más cuando la operación pasó de la asistencia en materia de seguridad al combate abierto y acciones de contrainsurgencia. La implementación del mandato de UNAMA se hizo más difícil, tras la incorporación de tareas adicionales simultáneas que contemplaban la coordinación de la ayuda brindada por una amplia, aunque fragmentada, comunidad internacional, la puesta en marcha de sus propios proyectos y la defensa de la paz y la reconciliación en un país en el que la inseguridad y la debilidad institucional revertían los avances realizados en materia de democratización.

A finales de 2008, se había hecho evidente que una solución militar no era la respuesta, pero tampoco estaba claro que una solución política basada en negociaciones con los Talibán sentaría las bases de una estabilidad a largo plazo. Cuando el país se preparaba para las elecciones de 2009 y 2010, planeaba aún la duda de si los Talibán iban a participar y si, tras las elecciones, el gobierno sería capaz de proporcionar bienes públicos de forma más efectiva y transparente. Para la comunidad internacional, las dos máximas prioridades eran transformar una operación altamente militarizada en una de índole civil y traspasar el mando la iniciativa externa a las fuerzas locales.

El caso de Afganistán es un buen ejemplo del desafío concreto que supone poner en marcha una misión de mantenimiento de la paz de la ONU, prestar apoyo político y de construcción del Estado, coordinar la ayuda en un marco fragmentado e implementar la resolución 1325 (2000) sobre la mujer y la paz y la seguridad en situaciones en las que no existe ninguna paz que mantener, y donde la propia comunidad internacional se encuentra atrapada en acciones de contrainsurgencia.

## Costa de Marfil

Siete años después de que se desencadenara una breve guerra civil en Costa de Marfil, actualmente el país vive en paz, pero se siguen dando casi todas las condiciones necesarias para el estallido de una nueva oleada de violencia política, que aún exponen al país a un conflicto armado a medio plazo. El conflicto fue tan solo una de las dimensiones de una profunda crisis política que no se ha resuelto. A mediados de 2009, las elecciones presidenciales siguen pendientes desde octubre de 2005. Varios actores externos han trabajado para consolidar y mantener la paz en el país. La Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI) es un ejemplo. Establecida en febrero de 2004 por el Consejo de Seguridad mediante una resolución bajo el Capítulo VII, la ONUCI sigue activa en 2009. Desde que se firmó el Acuerdo de paz de Uagadugú, las resoluciones del Consejo, aunque bajo el Capítulo VII, han limitado la función de la ONUCI a proporcionar apoyo pasivo a la implementación del acuerdo, en función de la buena voluntad del presidente, del primer ministro y, hasta cierto punto, del mediador, el presidente de la vecina Burkina Faso.

El Consejo sigue renovando regularmente el mandato con poco impacto en el proceso político interno, una situación que hace que el calendario de la operación de paz sea incierto. Si bien se han hecho progresos técnicos reales en la preparación de las elecciones, aún no existen garantías de que la nueva fecha oficial (29 de noviembre de 2009) vaya a respetarse.

## Kosovo

En marzo de 1999, una campaña militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), que no contaba con la aprobación previa del Consejo de Seguridad, resultó en la expulsión de las fuerzas serbias de Kosovo y el subsiguiente despliegue en el territorio de dos operaciones internacionales autorizadas por el Consejo: la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK), de carácter civil, y la fuerza militar dirigida por la OTAN (KFOR). La resolución 1244 (1999), que fue aprobada bajo el Capítulo VII y negociada en su totalidad fuera del Consejo, resulta ambigua en un punto fundamental, que refleja la división de opiniones existente entre los cinco miembros permanentes acerca del futuro de la región. Si bien se reafirma la soberanía y la integridad territorial de la ex República Federal de Yugoslavia, la resolución pospone el ejercicio de tales principios y deja Kosovo bajo un protectorado internacional.

Se han realizado avances en la implementación de las cuestiones principales del mandato, como acabar con el ciclo de violencia, garantizar el regreso de los refugiados albano-kosovares y sentar las bases para el traspaso gradual de las responsabilidades administrativas a las autoridades locales. Sin embargo, en los poderes conferidos a la MINUK se apreciaba una evidente contradicción con respecto al objetivo de promover la apropiación local. Y lo que es aún más importante, la presencia internacional no fue capaz de crear un entorno político para el desarrollo de una sociedad multiétnica. Los serbo-kosovares siguen, en gran medida, apartados del proceso. Muchos han sido los que han abandonado la zona para no regresar jamás por motivos de inseguridad y los que se han negado a participar en las nuevas estructuras de autogobierno. La Propuesta integral de Acuerdo sobre el Estatuto de Kosovo presentada por el Enviado Especial de las Naciones Unidas, Ahtisaari, en 2007 fue rechazada por Serbia y no obtuvo la

aprobación del Consejo. El 17 de febrero de 2008, los líderes albano-kosovares declararon la independencia de forma unilateral.

La resolución 1244 (1999) sigue en vigor si bien nominalmente, a falta de una revisión. Desde su aprobación, el Consejo se ha pronunciado sobre la situación de Kosovo en muy pocas ocasiones, a través de declaraciones presidenciales. En noviembre de 2008, el Consejo respaldó la propuesta del Secretario General para reorganizar la presencia civil representada hasta entonces por la MINUK, aceptando así el despliegue de la Misión de la Unión Europea por el Estado de Derecho en Kosovo (EULEX). No obstante, el debate sobre el estatus aún no ha finalizado y el objetivo de un Kosovo multiétnico sigue siendo algo lejano.

### Sierra Leona

Diez años después de los terribles ataques rebeldes del 6 de enero de 1999 y la batalla por Freetown, la paz reina en Sierra Leona. Desde las elecciones de septiembre de 2007, Ernest Bai Koroma, líder de la oposición en el período inmediatamente posterior a la guerra, ocupa la presidencia del país. La Comisión Nacional Electoral se encargó de organizar las elecciones, que fueron ampliamente respaldadas por la población y contaron con la asistencia de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en el país (UNIOSIL), que reemplazó a la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), por entonces la mayor operación de mantenimiento de la paz de la ONU en todo el mundo. En 2009, el país sigue estando en la agenda del Consejo de Seguridad y acoge a la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Sierra Leona (UNIPSIL).

Los sierraleoneses entrevistados en noviembre de 2008 reconocieron la contribución de la UNAMSIL a la recuperación del país tras su colapso y la violencia generalizada. Destacaron el trabajo coordinado de los distintos actores clave para ayudar a poner fin al conflicto: Nigeria y Guinea de forma bilateral y como parte de una fuerza regional de mantenimiento de la paz; el Reino Unido, que apoyó directamente al ejército sierraleonés; y la UNAMSIL. El práctico desplome de la UNAMSIL en mayo de 2000 sigue vivo en su memoria, pero también son conscientes de su recuperación progresiva desde 2001. Finalmente, la UNAMSIL culminó las tareas principales que le había encomendado el Consejo de Seguridad: ayudó en los procesos de desarme, desmovilización y, hasta cierto punto, reinserción de ex combatientes; apoyó la restitución del Estado en el país; prestó servicios de ayuda y seguridad clave para las elecciones nacionales y locales; contribuyó a la reforma de la policía nacional; respaldó el trabajo de la Comisión para la Verdad y la Reconciliación; y proporcionó seguridad al Tribunal Especial de Sierra Leona. El balance, en lo que se refiere a la implementación de la resolución del Consejo de Seguridad 1325 (2000) sobre la mujer y la paz y la seguridad, ha sido mucho menos fructífero.

## **II. Principales resultados y conclusiones**

Las conclusiones generales del estudio se centran alrededor de cinco temas: la cuestión del consentimiento local; la viabilidad del mandato; el apoyo del Consejo de Seguridad;

la implementación de la resolución 1325 (2000); y el entorno político a nivel internacional y regional. Éstas se inspiran en los cuatro criterios establecidos por la Doctrina Capstone para el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz, y añaden un elemento más: la participación de la mujer, que es uno de los objetivos concretos de este estudio y ejemplo del vacío existente entre la prescripción y la actuación.

A continuación, se recogen algunos de los resultados y conclusiones más relevantes.

### La cuestión del consentimiento

1. Los acuerdos de paz firmados con anterioridad al despliegue de las operaciones ni reflejaban necesariamente un compromiso auténtico, ni siempre incluían a los actores principales. El nivel de consentimiento fue meramente formal, fluctuante o mínimo en los casos de Costa de Marfil y Sierra Leona en la primera etapa. En los casos de Afganistán y Kosovo, los acuerdos se firmaron después de que la situación en el terreno diera un vuelco tras la derrota militar a manos de las fuerzas internacionales. No incluían ni a los Talibán en Afganistán ni a los representantes de la población de origen albanés en Kosovo.

2. El consentimiento de los actores locales no debería entenderse simplemente como la norma a seguir para el despliegue de las fuerzas de mantenimiento de la paz, sino que también debería tenerse en cuenta en las estrategias de construcción del Estado a largo plazo que persiguen las intervenciones internacionales. La legitimidad de determinadas clases de construcción del Estado, sobre todo mientras transcurre el conflicto, se ve cuestionada por los intentos de “diseñar” procesos institucionales según los intereses y valores estratégicos de la presencia internacional.

3. En todos los casos analizados, el uso de la fuerza ha tenido un impacto en el grado de consentimiento de los actores y partes locales:

- En Afganistán, la intensificación de las operaciones militares de la OEF y la ISAF, con las consiguientes bajas civiles y destrucción, ha exacerbado el resentimiento y jugado a favor de la insurgencia.
- En Costa de Marfil, a pesar de que la Operación Unicornio francesa puso fin a las hostilidades, la destrucción de la fuerza aérea marfileña por parte de la misión francesa avivó el resentimiento contra una presencia internacional que se asociaba al antiguo poder colonial.
- En Kosovo, la ausencia de una reacción contundente a los ataques étnicos emprendidos en contra de los serbios fue uno de los principales desencadenantes del gran éxodo de los miembros de esta comunidad y alejó toda esperanza de integración.
- En Sierra Leona, la oportuna intervención británica, aparentemente para rescatar a sus nacionales y personal asociado, tuvo una consecuencia no intencionada: dar a la UNAMSIL la posibilidad de recuperarse tras su práctico derrumbe, ayudando así a crear unas condiciones favorables para poner en marcha las operaciones de consolidación de la paz y los aspectos políticos del mandato.

## Un mandato claro, creíble y viable

4. En Afganistán, el principal reto para la implementación del mandato ha sido la incómoda coexistencia de las tareas políticas y de construcción del Estado de UNAMA, por un lado, y la guerra que libran las fuerzas internacionales en algunas partes del país, por otro. El objetivo a corto plazo de luchar contra la insurgencia debilitó los objetivos a largo plazo de construcción del Estado y mantenimiento de la paz.

5. Desde sus inicios, pero sobre todo tras el Acuerdo de Paz de Uagadugú, el mandato en Costa de Marfil era amplio en cuanto a las tareas encomendadas, pero se limitaba a la función de “asistir” al gobierno. Gran parte del éxito de la operación dependía de la buena voluntad de éste y, en última instancia, de la política interna. A pesar de las similitudes con el mandato de la UNAMSIL en Sierra Leona, principalmente por razones políticas, incluida la existencia de un gobierno comparativamente más fuerte en Costa de Marfil, la UNOCI no fue capaz de hacerse con los recursos necesarios.

6. En Kosovo, la resolución 1244 (1999) refleja el acuerdo general de los miembros del Consejo, incluida Rusia, en relación con los aspectos más urgentes: poner fin al ciclo de violencia y garantizar la ayuda humanitaria de emergencia a los numerosos refugiados y desplazados internos. Sin embargo, el texto pasa por alto las profundas divisiones existentes entre los cinco miembros permanentes acerca de la legalidad de la intervención y sobre el enfoque del proceso que conllevaría la determinación del futuro estatus de Kosovo. La resolución se convirtió en un marco de referencia con límites sobre la soberanía, en lugar de servir como orientación para las actuaciones de la MINUK. Dados los acontecimientos que se sucedieron poco después, son muchos los que opinan que la resolución 1244 (1999) quedó obsoleta nada más aprobarse.

7. La UNAMSIL en Sierra Leona fue la primera operación de mantenimiento de la paz cuyo mandato contemplaba la tarea de proteger a la población civil. Según se iba complicando la situación y tras el práctico derrumbe de la misión, debido a asunciones políticas erróneas, a un despliegue inadecuado y a graves debilidades operativas, los debates del Consejo de Seguridad y la presión de los líderes regionales resultaron en la reorganización de la misión y en el incremento del número de efectivos.

8. En general, los desafíos operativos observados en todos los casos de estudio incluyen el lento despliegue de personal cualificado; una logística y un entrenamiento escasos; la ausencia de un entendimiento común sobre el mandato, lo que acarrea dificultades a la hora de definir las prioridades y una estrategia unificada; y la falta de comunicación, coordinación y transparencia, especialmente entre el personal civil y el militar de mantenimiento de la paz.

9. La coexistencia de una misión civil y una operación militar ajena a la ONU, ya sea de una fuerza multinacional o regional, o la intervención de un Estado miembro, acarrea una serie de dificultades. Si bien la ONU tiene autoridad nominal sobre todas las operaciones autorizadas por el Consejo, la organización no cuenta con la información, los recursos ni la influencia requeridos para influir de manera sustancial en sus actuaciones, salvo sobre aquéllas que se encuentren bajo el mando de la ONU.

## Apoyo del Consejo de Seguridad

10. La relación entre las fuerzas multinacionales en Afganistán y Kosovo con el Consejo de Seguridad que las autorizó se caracteriza por una paradoja. Si bien la mayoría de los países que aportan tropas considera el Consejo necesario como agente legitimador, éstos no se sienten obligados a informarle y, en muchos casos, son reticentes a hacerlo. A pesar de su función legitimadora, el Consejo ni tiene voz a la hora de determinar sus reglas de enfrentamiento, ni autoridad efectiva sobre estas fuerzas, cuyos recursos, equipamiento y presupuesto están garantizados por los países que aportan las tropas y tienen medios y peso político para actuar, y sobre los cuales la ONU no tiene influencia alguna.

11. En general, la función desempeñada por el Consejo de Seguridad en estos casos refleja más la vertiente intergubernamental de la institución, donde cada país persigue sus intereses nacionales, que la transgubernamental, que consiste en crear un bien común y aplicarlo de manera coherente y efectiva. Para mejorar la rendición de cuentas mutua podría establecerse un mecanismo de consulta entre la OTAN o la organización responsable de la implementación del mandato de seguridad y el Consejo de Seguridad, a través del cual se traten los aspectos clave de la ejecución de la misma, empezando por las reglas de enfrentamiento.

12. En Afganistán, la unanimidad inicial sobre la intervención dejó paso a indagaciones más pormenorizadas según se iba deteriorando la situación de seguridad y la ISAF se veía implicada en hostilidades con la resurgente resistencia Talibán. Dentro del Consejo, una coalición de disenso, formada por Rusia, China y miembros elegidos del Sur, comenzó a cuestionar las actuaciones de Estados Unidos en el terreno. Algunos países europeos, sobre todo los nórdicos, han insistido en el tema de los derechos humanos, la situación de la mujer, el derecho internacional y la legitimidad de las instituciones afganas. Las resoluciones del Consejo de Seguridad acabaron por hacer mención a las bajas civiles y endosaron el papel de la UNAMA en la promoción del derecho humanitario, incluso si ello suponía criticar las operaciones de la ISAF.

13. En Costa de Marfil, el Consejo aprobó varias resoluciones bajo el Capítulo VII hasta 2007 con vistas a controlar el contenido y ritmo del proceso de paz, pero lo hizo sin proporcionar recursos adecuados o ejercer presión suficiente sobre las partes para garantizar su cumplimiento. A diferencia de lo ocurrido en Sierra Leona, se impusieron sanciones aunque con reservas, más bien tarde y sobre un grupo muy pequeño de tres personas que no habían ocupado cargos especialmente relevantes. El Consejo no brindó apoyo suficiente, debido a la falta de consenso, sobre todo en relación con el nivel de tropas solicitado por el Secretario General para que la misión de mantenimiento de la paz fuera sólida y estuviera preparada para defender tanto su mandato, como a sí misma.

14. Las diferencias de opinión de los cinco miembros permanentes sobre el tema de Kosovo han prácticamente paralizado al Consejo desde la aprobación de la resolución 1244 (1999). Las iniciativas para abordar los nuevos desarrollos no han surgido de las directivas del Consejo, sino de los reglamentos de la MINUK o de las medidas adoptadas por otros actores internacionales, y se comunicaron al Consejo *ex post facto*. El Consejo se ha pronunciado por medio de declaraciones presidenciales en muy pocas ocasiones, la última de ellas para endosar la reconfiguración de la MINUK y el

concomitante despliegue de la EULEX. Ante la falta de actuación por parte del Consejo, el Secretario General asumió más responsabilidades, tratando de hacer frente a las circunstancias sin inclinar el equilibrio de poder hacia una posición u otra ni saltarse los “límites” de la resolución 1244 (1999).

15. En el caso de Sierra Leona, el Consejo de Seguridad tuvo una reacción unánime ante el práctico colapso de la UNAMSIL, después de que ésta fuera objeto de los ataques del Frente Revolucionario Unido (signatario del Acuerdo de Paz de Lomé, cuya aplicación era uno de los objetivos de la misión), destacando la necesidad de evitar que la misión fracasara y que se abandonara el país a su suerte. Así pues, el Consejo aprobó una serie de resoluciones que incrementaron la fuerza militar de la UNAMSIL hasta el máximo nivel conocido hasta entonces entre todas las misiones de la ONU; reforzó su mandato; endureció las sanciones y aprobó el establecimiento de un Tribunal Especial que juzgara a los responsables de crímenes y atrocidades. El contexto internacional, marcado por el recuerdo del genocidio de Ruanda y el fracaso de otras misiones de paz, influyó en la posición del Consejo. La intervención bilateral británica en pro de sus propios intereses nacionales tuvo también consecuencias positivas, si bien no intencionadas. El mismo nivel de interés cabría esperarse en todas las situaciones y en todos los momentos, y no solo de forma accidental.

#### Implementación de la resolución 1325 (2000)

16. A pesar de las iniciativas internacionales, la revocación de las leyes talibanes y la adopción de medidas para mejorar su situación, lo cierto es que las mujeres rara vez ocupan posiciones de nivel estratégico en Afganistán y su presencia en el parlamento no les garantiza un poder similar al de sus compañeros. La amplia presencia de los señores de la guerra y sus afiliados en el parlamento sigue silenciando a muchas mujeres. La incorporación de la resolución 1325 (2000) a los mandatos de la UNAMA y la ISAF no han salvado el vacío existente entre la teoría y la práctica, debido a una falta de recursos y capacidades, el contexto de una sociedad tradicionalmente insegura, unas instituciones políticas débiles y las tareas superpuestas y, a veces contradictorias, que se encomiendan a las fuerzas internacionales.

17. A través de su Unidad de Género, la ONUCI puso en marcha varias iniciativas para reforzar las capacidades locales en Costa de Marfil, tal como la formación de candidatas, consejeras nacionales escolares, gendarmería y fuerzas policiales nacionales, y el desarrollo de un proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) encaminado a poner en funcionamiento un centro para mujeres y niñas afectadas por el conflicto, incluidas las supervivientes de casos de violencia de género. No obstante, la ONUCI no ha conseguido proteger a las mujeres de este tipo de violencia. Mucho después del cese de los combates, hubo denuncias sobre atrocidades cometidas contra mujeres de forma generalizada. La misión de las Naciones Unidas continúa documentando casos de violencia sexual, pero las autoridades nacionales no adoptan medidas de seguimiento. El Consejo de Seguridad también tiene su parte de responsabilidad, al no haber impuesto sanciones concretas contra aquellas personas culpables de graves violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluida la violencia sexual. De forma más general, la mano dura contra quienes perpetran violaciones de los derechos humanos en cualquier bando podría haber

sido una herramienta importante para que el Consejo influyera sobre el comportamiento de los que ponen en peligro el proceso de paz.

18. En la resolución 1244 (1999) sobre Kosovo, aprobada un año antes de la resolución 1325 (2000), no se menciona ni una sola vez a las mujeres. La MINUK tenía un asesor sobre género, pero las manifestaciones verbales de apoyo a la integración de la igualdad entre los sexos no se tradujo en un compromiso activo: las decisiones sobre recursos y políticas generalmente escaseaban o se realizaban de forma superficial. Un logro crucial fue la discutida introducción de cuotas para candidatas en las listas de los partidos políticos. Pero fueron pocas las mujeres que se nombraron para ocupar cargos políticos o que se incorporaron a las estructuras de liderazgo de los partidos, y la medida no ha servido de mucho para mejorar la participación de las mujeres con el paso del tiempo.

19. Durante la guerra en Sierra Leona, las mujeres y las niñas solían ser víctimas de rapto, esclavitud sexual, violación y toda clase de abusos. La UNAMSIL, que se estableció un año antes de que se aprobara la resolución 1325 (2000), hace referencia en su mandato a aspectos relacionados con el género desde 2001. Se hace eco de la violación generalizada de los derechos humanos de las mujeres y los niños, y menciona, especialmente, el problema recurrente del abuso a mujeres y niñas por parte del personal de paz, poniendo de manifiesto su alto grado de preocupación por las alegaciones de abusos sexuales registradas en los campos de refugiados, cometidos, supuestamente, por determinado personal de las Naciones Unidas, y apoyando una política de “tolerancia cero” ante tales abusos. Sin embargo, la UNAMSIL ha tardado en poner en práctica lo dispuesto en la resolución: el programa de desarme, desmovilización y reintegración no tenía en cuenta cuestiones relativas al género y la misión solo asumió la responsabilidad de aplicar las prescripciones de la misma en su fase de retirada.

20. Si bien la implementación de la resolución 1325 (2000) ha estado por debajo de los niveles satisfactorios para una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, la sociedad civil y sobre todo las organizaciones de mujeres sí la han tomado seriamente, tal como ilustra el caso de Sierra Leona. Su trabajo no debería pasarse por alto, sino apoyarse de forma enérgica y sostenible.

### Entorno político

21. A pesar de que cubren un período relativamente corto de tiempo, que comienza en 1999, los casos de estudio reflejan las prioridades cambiantes de la comunidad internacional a lo largo de la década pasada. Hasta los atentados del 11 de septiembre de 2001, la preocupación principal en materia de seguridad internacional se refería a los Estados débiles o en colapso, y uno de sus objetivos fundamentales consistía en restaurar el sistema colectivo de seguridad después de los fracasos de Somalia, Bosnia y Ruanda. Tras los atentados y el comienzo de la “guerra contra el terrorismo”, las crisis donde la intervención no podría incluirse en esta lucha mundial contra el terrorismo se dejaban de lado o se desatendían. Ello explica, en parte, el desigual grado de apoyo prestado a la operación en Sierra Leona, que se aprobó en 1999, y la realizada en Costa de Marfil, autorizada en 2004.

22. La implicación e influencia de los países vecinos o regionales, por su parte, varía en cada uno de los casos, según se explica a continuación.

23. Dado que comparten fronteras, historia, poblaciones étnicas y amenazas comunes, los países adyacentes a Afganistán, incluidos Pakistán, Irán, China, y las repúblicas centroasiáticas de Uzbekistán, Tayikistán y Turkmenistán, comparten el mismo entorno regional de seguridad: sus problemas en esta materia no pueden analizarse ni resolverse por separado. A pesar de que la prioridad para la administración estadounidense es, cada vez más, evitar una radicalización desmedida en Pakistán, se hace imperativa una estrategia regional para abordar vulnerabilidades potenciales comunes, así como la oportunidad que representan los vecinos más lejanos. Una estrategia política unificada, encabezada por las Naciones Unidas con el apoyo de los principales actores internacionales en Afganistán, podría plantar cara a los principales desafíos de la región y crear una atmósfera propensa a la paz.

24. Si bien las iniciativas adoptadas por Sudáfrica, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO) y la Unión Africana (UA) para propulsar el proceso de paz marfileño son un ejemplo de “africanización”, éstas aún no han dado los resultados esperados. La falta de un entendimiento común de las raíces del conflicto y las responsabilidades de las partes nacionales solo ha desembocado en medidas intermedias. Tras el Acuerdo de Paz de Uagadugú, es importante para la región que las partes continúen implicadas para garantizar el cumplimiento de los compromisos esperados.

25. En Kosovo, la percepción y el uso de la identidad como justificación para el conflicto solo puede resolverse mediante una estrategia regional de integración, que cree, de manera efectiva, nuevos lazos de unión entre las distintas comunidades. En este contexto, la Unión Europea desempeñará una función primordial.

26. La posibilidad de un consenso regional e internacional fue crucial para el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz en Sierra Leona. El respaldo de los gobiernos de la región a la prohibición de la venta de armas y diamantes que financiaron la guerra fue una prueba de su compromiso. Los jefes de Estado de la CEDEAO ejercieron presión de forma continuada sobre Charles Taylor para que dejara de prestar apoyo al Frente Revolucionario Unido. También fue notable la contundente reacción militar de Guinea frente a las incursiones procedentes de Sierra Leona, una política que asestó un duro golpe a las ya debilitadas fuerzas rebeldes.

Este estudio examina el origen, el contenido y la implementación de los mandatos del Consejo de Seguridad en cuatro intervenciones llevadas a cabo en la última década, siendo todos ellos casos en los que se contemplaba el uso, real o potencial, de la fuerza. El estudio trata de analizar en qué medida las directrices que prescribe el Informe Brahimi para el éxito de las operaciones de paz (la combinación de voluntad política expresada por las decisiones del Consejo y la disponibilidad de recursos adecuados para implementarlas) siguen siendo un parámetro válido. Los casos de estudio ponen de relieve los obstáculos que pueden entorpecer el consenso, así como prevenir un auténtico compromiso por parte de los miembros del Consejo en apoyo de las operaciones que ha aprobado. El Consejo no siempre va más allá de los intereses individuales, a veces contradictorios, de sus miembros, sobre todo de los permanentes, y la adopción de resoluciones no refleja, necesariamente, un apoyo político sostenido a las

misiones desplegadas. La rendición de cuentas, entendida de forma amplia como la responsabilidad por las decisiones tomadas, a veces se comparte con otros actores internacionales, como la OTAN, o es delegada en los mismos. La función legitimadora del Consejo no se traduce en un control efectivo de las misiones ajenas a la ONU en el terreno, ni siquiera en una pauta a seguir por las mismas. Aún así, estas operaciones militares tienen el poder de facilitar o de poner en peligro la consecución de las estrategias políticas y de consolidación de la paz de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. De ahí que la coordinación a nivel operativo deba ir acompañada de consultas sustantivas entre los principales actores en materia de seguridad (además de la ONU) y otros Estados del Consejo de Seguridad.