El **déficit** de la **paz frente** al **superávit** de la **guerra**: **financiamiento** de las **operaciones** de **paz** de la **ONU**

ISAAC MORALES TENORIO*

En el panorama contemporáneo, caracterizado por las afrentas constantes a la convivencia pacífica, al régimen de seguridad colectiva y las fórmulas multilaterales, el análisis sobre la eficacia de los instrumentos que posee la comunidad internacional para solucionar y mitigar conflictos que constituyen amenazas para la paz mundial es una tarea que debe estimularse desde todos los ámbitos y con un entendimiento amplio e integral. Así, es pertinente el acercamiento a las características, los logros, las oportunidades y los retos de las operaciones para mantenimiento de la paz (OMP) de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sobre todo cuando el debate acerca de la participación y las responsabilidades de México en esas operaciones no ha acabado.

Con la intención de contribuir al estudio de las OMP y reconociendo su complejidad, este trabajo busca identificar la problemática relativa a su financiamiento, que se trasluce tanto en la dimensión político estratégica como en cuestiones operativas y logísticas.

En principio, se tratan algunos elementos generales respecto a la naturaleza de las OMP y sus lineamientos políticos, normativos y estratégicos, para presentar así un recuento sobre los modelos que fueron adoptándose en el seno de la ONU para sufragar los costos de cada operación de paz. Después se enuncian las principales inconsistencias y contradicciones inherentes al financiamiento que plantean las posturas actuales. Desde una perspectiva crítica se examinan datos estadísticos que refrendan la problemática de la economía para la paz, en un momento convulso y distinto a la dinámica de equilibrios de poder que predominó durante la guerra fría. Posteriormente se recuperan las propuestas relativas al financiamiento de las OMP inscritas en el sinuoso proceso de reforma de la ONU, para al final destacar algunas conclusiones.

* Director de Programas Académicos Presenciales, Instituto Matías Romero de la Secretaría de Relaciones Exteriores <imorales@sre.gob.mx>.

ACERCA DE LA NATURALEZA DE LAS OMP

No obstante la causalidad específica y el mandato particular de cada operación de paz que establecen las Naciones Unidas, en general al hablar de OMP se alude a las misiones coordinadas por la ONU para coadyuvar a la solución de conflictos o normalizar la situación en un escenario de tensión o acción bélica por medio de la movilización de personal militar, policial o civil de distintas nacionalidades, pero bajo el mando único de la Organización.[1]

Conviene señalar que estas operaciones no están enunciadas ni tipificadas en los documentos constitutivos de la ONU; en realidad, son un mecanismo establecido fuera de la Carta de San Francisco para materializar el espíritu de seguridad colectiva y uno de los propósitos fundacionales de la Organización: "1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz".[2]

Los capítulos VI y VII de la Carta contienen, respectivamente, las medidas preventivas y pacíficas, así como las acciones coercitivas para hacer frente y responder a las amenazas a la paz, a su quebrantamiento o a los actos de agresión. En ese sentido, las OMP se inscribirían en la abstracción de un capítulo seis y medio[3] y estarían sustentadas en los principios de legitimidad, imparcialidad y uso mínimo de la fuerza.

Vistas así, las OMP se pueden entender más como producto de la realidad que de la estructura normativa internacional, y su evolución desde 1948 hasta la actualidad ha obedecido a la demanda de atención a situaciones de conflicto de naturaleza, causalidad y efectos sin precedente y a la insuficiencia de instrumentos para contrarrestarlas. Ante la carencia de una legislación, el financiamiento de las operaciones de paz también ha tenido que ser normado desde los hechos, modificándose paulatinamente para ajustarse a los distintos estadios del devenir de la ONU.

1. Para un panorama del concepto, la historia, los problemas y las perspectivas de las OMP, se recomienda María Cristina Rosas (coord.), *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México*, UNAM y Folke Bernadotte Academy, México, 2005.
2. Artículo de la Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, consultado en <www.un.org>.
3. Esta noción se atribuye al exsecretario general de la ONU, Dag Hammarskjold. UNDPKO, *Peacekeeping. An Evolving Technique*, Nueva York, 2007, consultado en <www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro>.

Ideadas en el decenio de los cuarenta como mecanismo para garantizar un cese al fuego en conflictos entre naciones, las OMP han registrado modificaciones notables en sus mandatos, alcances y objetivos, hasta llegar a la posguerra fría, cuando atestiguamos su instrumentación para atender la reconstrucción y la consolidación de la paz en conflictos internos.

Si antes sólo había un par de operaciones de paz de manera simultánea cuya finalidad era la conservación de un cese al fuego, hoy son decenas y con mandatos que incluyen desmovilización de combatientes y su reintegración a la sociedad, desminado, creación de instituciones políticas, salvaguardia de normas humanitarias, organización y conducción de procesos electorales y promoción de prácticas para el desarrollo sustentable, entre otros.

Este tránsito necesario, aunado al incremento exponencial de la necesidad de las OMP, es indicativo de que la labor de las Naciones Unidas después de 60 años se ha expandido y vuelto más compleja, lo cual no ha estado acompañado por un aumento de sus recursos financieros.

ENTRE LA IMPOSICIÓN Y EL ACUERDO: MÉTODOS DE FINANCIAMIENTO PARA LAS OMP

Algunos elementos en los principios y la estructura de la ONU aluden a su naturaleza democrática, fincada en el ideal de la igualdad soberana y jurídica de los estados. Sin embargo, desde su fundación ha habido instrumentos de poder real y mecanismos de presión disponibles sólo para unos cuantos, como la calidad de miembro permanente en el Consejo de Seguridad, la capacidad de vetar resoluciones y la preeminencia del Consejo de Seguridad sobre la Asamblea General para asuntos de paz y seguridad internacionales. Esta situación contradictoria, inherente al momento de creación de las Naciones Unidas, se manifiesta también para efectos de presupuesto.

De acuerdo con el artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General examina y aprueba el presupuesto de la Organización, lo cual se puede interpretar como un factor de legitimidad absoluta para la suma del presupuesto establecido, al ser resultado del ejercicio soberano de cada Estado miembro representado en la Asamblea General. La fracción 2 del artículo 17 señala que "los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General".[4]

4. Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas y Estatuto de la Corte Internacional de Justicia, Organización de las Naciones Unidas, Nueva York, consultado en <www.un.org>.

De ello se derivan dos elementos importantes. Por un lado, la alusión a la responsabilidad que asume cada Estado miembro para costear el presupuesto que requiere la ONU para llevar a cabo sus labores. Por el otro, se hace incuestionable el monto determinado de pago para cada nación, toda vez que se deriva del acuerdo de la Asamblea General, en la que reside la representación soberana de cada Estado miembro.

El principio invocado para determinar la cuota de aportaciones de cada país al presupuesto regular de la ONU es el de capacidad de pago, que se identifica mediante el análisis comparativo de diversos indicadores económicos corrientes y la población; de modo que la fórmula adoptada refiere las contribuciones en porcentajes del presupuesto total necesario. Como tope máximo del porcentaje por cubrir se fijó 25% y el mínimo para los miembros con menor capacidad de pago se determinó en 0.01% del presupuesto total. La carga relativa de pago es la misma para todos los estados, pues a mayor capacidad de pago mayor contribución y viceversa, con lo cual se privilegia el supuesto de igualdad en la repartición de peso decisorio en la Organización. Sin embargo, en los hechos, el peso de un contribuyente que aporta 25, 15 o 10 por ciento es mucho mayor en las decisiones que el de un miembro que provee apenas 0.1 o 0.01 por ciento del presupuesto.

El presupuesto regular de la ONU en 1946 fue de aproximadamente 21.5 millones de dólares, del cual el gobierno de Estados Unidos aportó cerca de 49%, mientras que, al finalizar la guerra fría en 1992, el presupuesto alcanzó 1 181.2 millones de dólares, 25% del cual fue aportación de Estados Unidos.[5]

Así como sucede con el presupuesto regular, todos los estados miembro de las Naciones Unidas cubren los costos de las operaciones para mantenimiento de la paz. La Asamblea General determina las aportaciones a los gastos basada en una escala especial de prorrateo que tiene en cuenta el bienestar económico relativo de los estados miembros, considerando además algunos aspectos especiales, como la responsabilidad mayor en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad.[6]

A las contribuciones obligatorias establecidas por el prorrateo, se suman algunas aportaciones voluntarias de diversos países con carácter de no rembolsables tanto en recursos financieros como en transportación, equipo, víveres y personal; sin embargo, ello está sujeto al interés particular de un Estado respecto al lugar o los actores en conflicto.

Desde la instauración de la primera OMP en 1948 para la supervisión de la tregua en Medio Oriente, al no haber alusión específica a tales operaciones en la Carta de las Naciones Unidas, la Asamblea General consideró su financiamiento de manera automática como gastos corrientes de la Organización, y por tanto sufragados por el presupuesto ordinario. Ante el vacío normativo y las presiones políticas entre diversos estados miembro, esta fórmula fue cuestionada, sobre todo cuando se organizaron operaciones de paz que implicaron costos significativamente más altos que las primeras, lo cual derivó en una crisis en materia de financiamiento que terminaría por delinear las fórmulas para sufragar sus gastos.

En 1956, la Asamblea General autorizó la creación y el despliegue de la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I)[7] para atender la crisis del Canal de Suez; por su parte, el Consejo de Seguridad autorizó en julio de 1960 el establecimiento de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC). Ante los costos importantes que representaban y por no estar totalmente de acuerdo con la naturaleza de esas operaciones, diversos estados, entre ellos la Unión Soviética y Francia, se negaron a realizar contribuciones financieras para estas misiones. La Asamblea General definió que la controversia fuera examinada por el Grupo de Trabajo sobre Procedimientos Administrativos y Presupuestarios de las Naciones Unidas, cuyo informe de noviembre de 1961 señalaba que no se podía tomar una decisión debido a las profundas diferencias entre los estados miembro.

Como consecuencia, la Asamblea General, por notable mayoría, decidió solicitar una opinión consultiva a la Corte Internacional de Justicia (CIJ) acerca de si los costos para solventar la UNEF I y la ONUC, autorizadas por la Asamblea General en 1960 y 1961, respectivamente, debían considerarse gastos de la Organización según lo dispuesto en el artículo 17.2 de la Carta.[8]

5. Alfonso J. Iglesias Velasco, "La espinosa cuestión de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2002, p. 3, consultado en <www.rreei.org>.
6. Estados Unidos, Rusia, Francia, el Reino Unido y China.
7. Las siglas que se usan en este artículo corresponden al nombre de la operación en su idioma original, por lo general el inglés.
8. Resolución A/26/1731 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 20 de diciembre de 1961.

El 20 de julio de 1962, la Corte emitió su respuesta de manera afirmativa.[9] En primera instancia, la CIJ identificó como gastos de la Organización todos aquellos relativos al cumplimiento de sus propósitos, dentro de los cuales se cuenta por supuesto el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; asimismo, determinó que los costos de la UNEF I y de la ONUC fueron legalmente contraídos con total apego a los contenidos de la Carta, por lo que debían ser sufragados por los estados miembro en consonancia con las disposiciones presupuestarias de la misma Carta.

Algunos de los argumentos esgrimidos en contra apuntaban a que una acción militar coercitiva como la prevista en el artículo 42 de la Carta debía ser sufragada solamente por los estados participantes en ella; sin embargo, se aludió al carácter consensual de las OMP, que las exime de ser acciones coercitivas unilaterales. También se alegaba que la Asamblea General sólo tenía facultad de formular recomendaciones y no poseía autoridad para imponer a sus miembros la obligación de sufragar gastos de operaciones; no obstante, se advirtió que en materia de presupuesto el carácter normativo de la Asamblea General estaba claramente estipulado en la Carta.[10]

La crisis desató opiniones encontradas, pues algunos señalaban que, al no estar contenidas de manera clara en la Carta, las OMP excedían las competencias de la Organización; sin embargo, otros interpretaban que el artículo 29 estipulaba la adopción de medidas apropiadas para el cumplimiento de los fines expresos de las Naciones Unidas, entre los cuales sobresale la procuración y conservación de la paz y la seguridad internacionales, dando capacidad a la Asamblea General para crear órganos, dentro de los que podrían inscribirse las OMP.

Lo cierto es que la decisión de la Corte reafirmó la capacidad de la Asamblea General para fijar cuotas financieras vinculantes para operaciones en las que incluso se hubiera votado en contra. No obstante, la Unión Soviética, Francia y otros países socialistas reiteraron su negativa a pagar las cuotas correspondientes. Entonces, la representación de Estados Unidos ante la ONU, con el apoyo de la mayoría de los países, se propuso aplicar la sanción contemplada en el artículo 19 de la Carta, de suspensión de derecho de voto para esos miembros en la Asamblea General durante las sesiones de 1965. Por su parte, los estados inculpados amenazaron con retirarse de la Organización si la sanción tenía efecto.

Las tres posiciones divergentes se pueden resumir de la siguiente manera:

1) Los estados socialistas defendían la postura de responsabilidad exclusiva del Estado agresor para sufragar las obligaciones financieras de la OMP destinada a mitigar la crisis desatada por su agresión.

2) Francia indicaba que sólo los estados que habían votado en favor de la creación de una OMP tendrían la obligación de financiarla.

3) Estados Unidos y la mayoría de los países occidentales defendían el principio de responsabilidad colectiva para las OMP, señalando que su financiamiento debía hacerse por el mecanismo de prorrateos, toda vez que descansaba en la legalidad, la consensualidad y la obligatoriedad.[11]

Ante la falta de concertación, la Asamblea pidió al Comité examinar una fórmula que, respaldada en la opinión consultiva, resolviera la crisis, identificando el principio de capacidad de pago, la responsabilidad especial de los miembros permanentes del Consejo y la condición también especial de países que fueran actores directos de OMP. Finalmente se llegó a un acuerdo político mediante el que Estados Unidos reconoció la competencia principal del Consejo de Seguridad en la autorización y conducción de OMP, al tiempo que se comprometía a no forzar la aplicación de la sanción prevista en el artículo 19; a cambio, la Unión Soviética y Francia aceptaron realizar contribuciones voluntarias a las misiones que estaban en marcha y se comprometieron a aceptar el principio de responsabilidad financiera colectiva para operaciones futuras, como consecuencia de la crisis; se acordó también la creación de un Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz[12] y un Fondo de Paz que integrara las contribuciones voluntarias.

Años más tarde, en una resolución de 1973 que tuvo como finalidad sufragar los gastos de la UNEF II, la Asamblea General, esta vez con la anuencia de todos los estados miembro, estableció un sistema de financiamiento para las OMP con principios que rigen hasta hoy.[13] Se

9. Véase Corte Internacional de Justicia, *Reports 1962*, La Haya, 1962.
10. Alfonso J. Iglesias Velasco, *op. cit.*
11. Véase G. Lacharriere, "La polémique sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies", *Politique Étrangère*, vol. 31, núm. 4, París, 1966.
12. Resolución A/19/2006 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 18 de febrero de 1965.
13. Resolución A/23/3101 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 11 de diciembre de 1973.

determinó que sus costos constituyen cuotas especiales adicionales al presupuesto ordinario de la ONU; que las cuotas para OMP se derivan de la misma escala de contribuciones al presupuesto ordinario; que, para efectos de financiamiento, también debe tenerse en cuenta la responsabilidad especial que la misma Carta confiere a algunos estados en materia de paz y seguridad internacionales.

En virtud de lo anterior, para determinar las contribuciones a las misiones de paz se identificaron cuatro grupos de países:

1) Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que aportarían un monto de 100% de su contribución al presupuesto ordinario de la ONU, más remanentes diferenciales del presupuesto total fijado para OMP. Con esta fórmula, un país puede exceder el tope de 25% previsto para el presupuesto regular.

2) Países desarrollados, designados de manera específica, cuyas cuotas al presupuesto de OMP se fijó en 100% de su contribución al presupuesto de la ONU.

3) Países en desarrollo, designados de manera específica, que contribuirían con 20% del total de su aportación al presupuesto ordinario de la Organización.

4) Estados miembro menos desarrollados cuya contribución se determinó en el equivalente a 10% de su cuota a la ONU.

Desde entonces, se han presentado algunas excepciones a las fórmulas de financiamiento. Por ejemplo, las dos primeras misiones de paz establecidas, es decir, la Organización de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Medio Oriente (UNTSO) y el Grupo Observador Militar de las Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNMOGIP), se continuaron costeando con el presupuesto regular de la Organización. También se financiaron con presupuesto ordinario las siguientes misiones de observadores militares, todas ellas con costos muy bajos: Misión de Observación de las Naciones Unidas en la India y Pakistán (UNIPOM), Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Líbano (UNOGIL) y Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en Afganistán y Pakistán (UNGOMAP).

En el caso de la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF), establecida en octubre de 1962, los Países Bajos e Indonesia, como países implicados, sufragaron en su totalidad la operación; lo mismo hicieron Egipto y Arabia Saudita para la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Yemen (UNYOM), con duración de julio de 1963 a septiembre de 1964.

A partir de noviembre de 1993, Kuwait financió dos tercios del costo total de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Iraq y Kuwait (UNIKOM). Asimismo, el financiamiento de la extensión del mandato a Bosnia-Herzegovina de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas para la antigua Yugoslavia (UNPROFOR) corrió por cuenta de los países de Europa occidental.

Justo antes del fin de la guerra fría en 1988, el presupuesto destinado para OMP era cercano a 230 millones de dólares, con aproximadamente 11 000 elementos desplegados en terreno; hacia 1993 alcanzó la cifra de 3 800 millones de dólares y registró un despliegue de al menos 70 000 personas.

Producto de la diseminación del presupuesto en un número creciente de operaciones cada vez más complejas, así como de la incompatibilidad de algunos factores en el modelo de prorrateo de cuotas, diversos países fueron agrupándose para solicitar la revisión de la escala y los niveles de contribución.

En su resolución A/55/235 del 23 de diciembre de 2000, la Asamblea General reafirmó los principios en los que se basaba el financiamiento de las OMP ya señalados, pero adoptó un nuevo sistema de ajustes en la escala de cuotas para el presupuesto regular de la Organización, según la cual los niveles de contribución de cada país se actualizarían cada tres años. La clasificación de los estados miembro se hizo no en cuatro sino en 10 niveles (de la A a la J), tomando como referente su ingreso nacional bruto (INB)[14] en un periodo de seis años inmediatos anteriores, en comparación con el INB promedio de todos los miembros de la ONU. El pleno de la Asamblea General, por medio de la resolución A/55/236, admitió con beneplácito el paso voluntario de varios países a niveles superiores de los que se les había asignado como resultado del ejercicio estadístico.

El primer informe de actualización se presentó en 2003 y el más reciente en 2006, que rige en la actualidad la escala de cuotas calculadas sobre la base del periodo de 1999 a 2004 (véase el cuadro 1). De 1993 a 1998, el promedio de INB fue de 4 797 dólares, mientras que en el periodo de 1999 a 2004 se incrementó a 5 517 dólares.[15]

14. Se trata del producto nacional bruto (PNB), que a partir de 1993 la Organización decidió aceptar como ingreso nacional bruto del Sistema de Cuentas Nacionales.
15. Información de la Organización de las Naciones Unidas, en <www.un.org>.

C U A D R O 1

ONU: NIVELES VIGENTES DE CONTRIBUCIÓN A LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ (PORCENTAJES)

Nivel	Criterio	Contribución al presupuesto regular de la ONU
A	Miembros permanentes del Consejo de Seguridad	100 más diferencial
B	Estados miembro que no estén en los otros niveles (países más desarrollados)	100
C	Estados miembro designados de manera específica	92.5
D	Estados con INB equivalente a menos de dos veces el INB promedio (menos de 11 036 dólares)	80
E	Estados con INB equivalente a menos de 1.8 veces el INB promedio (menos de 9 932 dólares)	60
F	Estados con INB equivalente a menos de 1.6 veces el INB promedio (menos de 8 829 dólares)	40
G	Estados con INB equivalente a menos de 1.4 veces el INB promedio (menos de 7 725 dólares)	30
H	Estados con INB equivalente a menos de 1.2 veces el INB promedio (menos de 6 621 dólares)	20 (o 30 sobre base voluntaria)
I	Estados con INB por debajo del INB promedio, salvo los que estén en nivel J (menos de 5 518 dólares)	20
J	Países menos adelantados designados de manera específica	10

INB: ingreso nacional bruto.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

Cabe apuntar que los datos requeridos para la metodología adoptada son proporcionados por la División de Estadística de las Naciones Unidas y la responsabilidad de revisar las escalas recae en la Comisión de Cuotas de la Asamblea General.

Como consecuencia de la última actualización, Argentina y Libia descendieron del nivel G al I, la República Checa subió del H al G, México y Hungría ascendieron del nivel I al H, Corea y Eslovenia subieron del D al B y Timor Oriental bajó del I al J al ser considerado como uno de los países menos desarrollados. Estas últimas modificaciones de 2006 dispusieron que el ingreso a la ONU de la República de Montenegro —28 de junio de 2006— fuera en el mismo nivel I que ocupaba la República de Yugoslavia, hoy República de Serbia.[16]

Al 1 de enero de 2007, los primeros 10 contribuyentes al presupuesto de las OMP eran Estados Unidos, Japón, Alemania, el Reino Unido, Francia, Italia, China, Canadá, España y Corea del Sur, que no coinciden en su totalidad con los 10 principales aportantes al presupuesto regular de la Organización (véase el cuadro 2).

COMPLEJIDAD Y PROBLEMÁTICAS DEL FINANCIAMIENTO DE LAS OMP

El costo de las OMP varía según múltiples factores, entre otros, las tareas por realizar, el número de efectivos que participan, la clase de materiales requeridos, la ubicación del lugar de despliegue, la duración calculada de la operación, las condiciones del terreno y las circunstancias de la entrada en acción.

C U A D R O 2

ONU: TASAS EFECTIVAS DE CONTRIBUCIÓN DE PAÍSES SELECCIONADOS (PORCENTAJES)

	Aportación al presupuesto regular	Aportación al presupuesto para operaciones de paz
Miembros permanentes del Consejo de Seguridad		
Estados Unidos	22.000	26.6932
Rusia	0.672	1.3347
Francia	6.301	7.3164
Reino Unido	6.642	7.4341
China	2.716	2.4910
Total	*38.331*	*45.2694*
Otros países		
Alemania	8.577	8.6620
Canadá	2.977	2.8130
España	2.968	2.5200
Italia	5.079	4.8850
Japón	16.624	19.4680
Corea del Sur	2.173	1.4368
Total	*38.398*	*39.7848*
México	2.257	0.3766
Otros países de América Latina		
Argentina	0.346	0.2868
Brasil	0.893	0.3046
Chile	0.171	0.0446
Venezuela	0.213	0.0342
Total	*1.623*	*0.9780*

Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

16. Resolución A/61/139 de la Asamblea General de las Naciones Unidas del 13 de julio de 2006.

Mientras más complejas son las actividades que el personal de una OMP ha de realizar, más cuantiosos son los montos de operación, pues no se debe perder de vista que, además de las cuestiones militares sobre el terreno, las misiones de las Naciones Unidas se enfrentan con problemas prácticos, como mercados locales de bienes y servicios limitados o muy debilitados y falta de disponibilidad de alojamiento, de agua potable o de un suministro suficiente de alimentos frescos (véase el cuadro 3).

CUADRO 3

OPERACIONES DE PAZ DE LA ONU: COMPARACIÓN DE COSTOS

Tareas generales	
Observación para garantizar un alto al fuego pactado	+
Generar un cese al fuego para lograr un acuerdo de paz o tregua	++
Alcanzar un cese al fuego, desarmar a los combatientes y desmovilizar	+++
Acordar un cese al fuego, reconstruir la infraestructura, desarmar a los combatientes, desmovilizar y lograr una reintegración a la sociedad	++++
Alcanzar un cese al fuego, desarmar a los combatientes, desmovilizar y lograr una reintegración a la sociedad, reconstruir la infraestructura y consolidar instituciones y prácticas en la gestión política y civil	+++++

El tiempo es un factor esencial para el éxito o fracaso de las labores de una OMP, lo cual está íntimamente ligado a la disposición de recursos para el despliegue, que, para hacerse con celeridad, requiere de recursos financieros líquidos, de lo contrario se retrasa, incrementando la posibilidad de que las consecuencias negativas del conflicto se incrementen. En 1973 el despliegue de elementos para la Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Medio Oriente (UNEF II) llevó tan sólo 24 horas, en comparación con el despliegue de contingentes en algunas misiones recientes, como la de Sudán, que tomó más de un mes.[17] La etapa inicial siempre es la más costosa y, paradójicamente, es la que presenta problemas de liquidez por el retraso en las cuotas.

Como se ha indicado, en la actualidad las OMP se financian con un presupuesto especial; sin embargo, cabe advertir que hay numerosos costos indirectos que son sufragados con el presupuesto regular de la Organización, en especial los gastos corrientes del Departamento para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y, por ende, de la mayor parte de las labores de planeación, coordinación de acciones y administración de bases de datos, gastos administrativos de tramitación de licitaciones, permisos de contratación, firma de contratos e internación de personal y gestión de apoyos de organismos del sistema de la ONU encargados de programas específicos.

Otro costo indirecto no considerado en el presupuesto para las OMP son los recursos para entrenamiento y capacitación, pues los estados que de manera voluntaria aportan contingentes a una operación de paz son responsables de la formación y capacitación de los cuadros que desplegarán, como también de cubrir un sueldo base para el personal y de asimilar el desgaste de materiales que aportan.

Por otro lado, conviene especificar que en el presupuesto general de financiamiento para las OMP, determinado de manera anual por la Asamblea General, se incluyen los requerimientos de recursos tanto de personal como de infraestructura instalada para la Base Logística de las Naciones Unidas, en Brindisi, Italia, centro de coordinación para el despliegue y apoyo en el terreno de las operaciones de paz.

Además de las contribuciones obligatorias marcadas por el prorrateo, se suman algunas aportaciones voluntarias de diversos países con carácter de no rembolsables, tanto en recursos financieros como en transportación, equipo, víveres y personal; sin embargo, ello está sujeto al interés particular de un Estado en el lugar o los actores en conflicto.

Respecto a las decisiones de extensión de mandato, tanto en tiempo como en lugar, que muchas veces se ven limitadas por las apretadas finanzas, muchos sugieren que una fórmula muy conveniente para sufragar los costos de extensión de las OMP es la responsabilidad que pueden asumir algunos estados que tienen ya desplegados contingentes en el terreno, para cubrir los costos de esa extensión. Respecto a esta posición conviene señalar los riesgos en la experiencia de la UNPROFOR, pues la coordinación en terreno fue más difícil, ya que cada contingente desplegaba su equipo y personal de manera autónoma, sin uniformidad ni criterios comunes; de igual modo, una vez que las tropas recibieron órdenes de su comando nacional, se empalmaron labores y prevalecieron intereses particulares que minaron el principio de mando desde la bandera de la ONU.

17. Véase UNDPKO, *The Making of a Peacekeeping Operation* <www.un.org/Depts/dpko/dpko/intro>.

MÉXICO Y EL FINANCIAMIENTO DE LAS OMP

México es en la actualidad el décimo contribuyente al presupuesto regular de las Naciones Unidas, con una aportación cercana a 2.257% del presupuesto total. Para el caso del financiamiento a las OMP, México ocupa el lugar 23, con una contribución cercana a 0.4% del total del presupuesto autorizado para todas las misiones. En ambos casos, es el primer contribuyente de la región de América Latina y el Caribe.

Aunque desde 1948 México ha participado en cinco OMP—en los Balcanes y Cachemira con observadores militares, en El Salvador con policía civil, en Timor Oriental y Haití con asesoría electoral— su participación no es tan significativa como en materia de aportaciones financieras.

Más que decidirse por que México ponga personal militar, policial y civil al servicio de los *cascos azules* de manera considerable y sostenida, el país debe participar activamente en los esfuerzos encaminados a perfeccionar la organización de la OMP, con el fin de mejorar el aprovechamiento de los escasos recursos disponibles, privilegiando objetivos como:

- Fortalecer las capacidades preventivas de las OMP en consonancia con las labores de prevención de todo el sistema de Naciones Unidas.
- Procurar un diálogo permanente entre el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretariado para que haya congruencia y eficacia en el cumplimiento de mandatos claros, con objetivos específicos y tiempos delimitados.
- Estimular la coordinación de las instituciones involucradas y la delimitación de responsabilidades.
- Fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas como garantías del uso apropiado de los recursos aprobados para cada OMP.

¿LA PAZ EN CRISIS ECONÓMICA?

En comparación con el incremento exponencial de los gastos militares anuales en escala mundial registrado en años recientes, así como la disposición y el despliegue acelerado con todo el apoyo logístico de cientos de miles de efectivos para llevar a cabo acciones militares unilaterales, se puede afirmar de manera categórica que los esfuerzos del ámbito multilateral para hacer prevalecer la paz se encuentran en crisis financiera grave (véase el cuadro 4).

Desde hace decenios, pero de modo más intenso en tiempos recientes, la capacidad financiera de las Naciones Unidas es muy reducida frente a la demanda que imponen los problemas y conflictos en todo el mundo. Las OMP sufren también un problema de liquidez financiera que lleva a la inacción en la prevención y la mitigación de las crisis. Las contribuciones para las OMP son el centro de un círculo vicioso, que se genera en el retraso continuo de las aportaciones de algunos estados miembro; esto

C U A D R O 4

COMPARACIÓN DE LOS RECURSOS PARA LA PAZ Y PARA LA GUERRA

Economía para la paz	Economía para la guerra
• Recursos aprobados para el financiamiento de OMP en el periodo de 2006 a 2007: 5 280 millones de dólares	• Gasto militar anual mundial durante 2006: 915 000 millones de dólares.
• Cada habitante del mundo contribuiría al financiamiento para OMP con 0.81 dólares.	• Cada habitante del mundo contribuiría al gasto militar anual con 140.77 dólares.
• Recursos aproximados que aportaría Estados Unidos al financiamiento de OMP en el periodo de 2006 a 2007: 1 425.6 millones de dólares.	• Gasto militar anual aproximado de Estados Unidos durante 2005: 507 089 millones de dólares.
• Costo del financiamiento para la totalidad de OMP desde 1948 hasta junio de 2006: 41 540 millones de dólares.	• Recursos aprobados por el Congreso de Estados Unidos desde 2001 para financiar las intervenciones militares en Afganistán e Iraq: 503 000 millones de dólares.
• Personal total desplegado (militar y civil) en las 18 OMP actualmente en acción: 102 593.	• Tropas de Estados Unidos desplegadas en la actualidad en Iraq: 139 000.
• Bajas totales registradas en las OMP desde 1948: 23 447 personas (militares y civiles).	• Bajas totales en Iraq durante 2005: 34 000 personas (militares y civiles).

Fuente: cálculos del autor con base en datos de la ONU, el Stockholm International Peace Research Institute, la OCDE y agencias de información.

dificulta el rembolso para los países que aportan contingentes y equipos, lo cual a su vez redunda en que los estados a los que no se les ha hecho el rembolso carezcan de capacidad o disposición para cubrir sus aportaciones. Todo ello ocasiona que no se cuente de manera efectiva e inmediata con recursos financieros ni logísticos para emprender nuevas misiones, lo que deriva en la falta de atención oportuna a un conflicto y, en consecuencia, en el incremento de sus perjuicios y de los costos de operación para una entrada en acción tardía.

Debido a claras disposiciones de carácter político, no hay incentivos reales para el pago oportuno de contribuciones ni sanciones suficientemente severas para los pagos retrasados o la deuda constante.

Además, la gestión administrativa del presupuesto para las OMP tiene notables deficiencias que no permiten optimizar el uso de los recursos. Al respecto, bien valdría analizar la posibilidad de otorgar facultades especiales al Secretario General para que pudiera otorgar fondos de manera directa ante situaciones de urgencia, lo mismo que disponer de un solo presupuesto unificado para todas las OMP con partidas específicas para cada una, permitiendo así la movilidad de recursos, y no un presupuesto separado para cada operación, como funciona ahora.

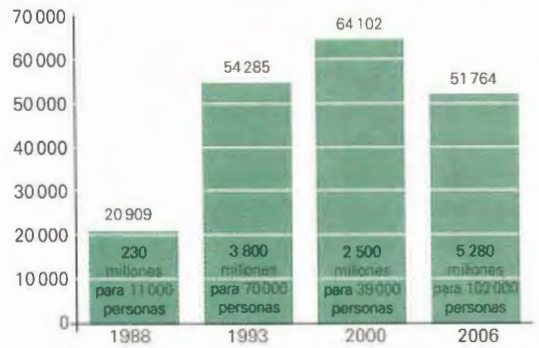
En la actualidad se tienen en marcha 15 OMP más tres operaciones políticas especiales de construcción de la paz en Afganistán (UNAMA), Sierra Leona (UNIOSIL) y Burundi (BINUB). Al menos 115 países contribuyen con personal a estas misiones. No obstante que se ha incrementado de modo notable la participación de cuerpos civiles en OMP para labores específicas, el personal militar y de policía sigue siendo mucho mayor, con cerca de 82 685 personas desplegadas, frente a 19 908 civiles. El presupuesto total aprobado por la Asamblea General para las mismas en el periodo de junio de 2006 a julio de 2007 fue de 5.28 millones de dólares (véase la gráfica 1).

En comparación, al 31 de enero de 2006 la deuda total acumulada de contribuciones al presupuesto de las OMP sumaba alrededor de 2 660 millones de dólares, es decir, más de 50%. Un cálculo básico arroja un saldo en números rojos para la solvencia futura de la actividad de las OMP.

Es importante advertir que el mayor monto de pagos atrasados corresponde a los principales contribuyentes, cuyo peso significativo para el presupuesto total afecta la sanidad de las finanzas. De hecho, algunos países como Estados Unidos esgrimen su importancia en los

G R Á F I C A 1

ONU: COSTO POR PERSONA DESPLEGADA EN OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ, 1988-2006 (DÓLARES)



Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

números de la Organización, como instrumento de presión para alcanzar ciertos objetivos en las decisiones, lo cual han adoptado incluso como estrategia de política multilateral.

Al 31 de octubre de 2006, los principales contribuyentes de tropas eran Pakistán, Bangladesh, la India, Jordania, Nepal, Ghana, Uruguay, Etiopía, Nigeria y Sudáfrica con 60% del total desplegado, mientras que Estados Unidos sólo contribuía con 0.37% del personal. En contraste, este país aporta 26.6932% de recursos para su financiamiento, al tiempo que la suma de cuotas de los 10 primeros contribuyentes de contingentes sólo alcanza a financiar 1.0332% del presupuesto para las OMP.

La tensión financiera constante, aunada al incremento en el número de misiones establecidas y labores por desempeñar, han aumentado significativamente los costos per cápita de despliegue (véase la gráfica 2). Hasta hoy se han establecido 60 OMP, 18 de éstas entre 1948 y 1991 y 42 de 1991 a 2006.

TAREAS PENDIENTES

Las operaciones para mantenimiento de la paz constituyen uno de los temas de la compleja agenda de debates e iniciativas para la reforma del sistema de Naciones Unidas; sus resultados, alcances y evolución se analizan de manera

continua, por lo que se generan diversas propuestas para su mejora.

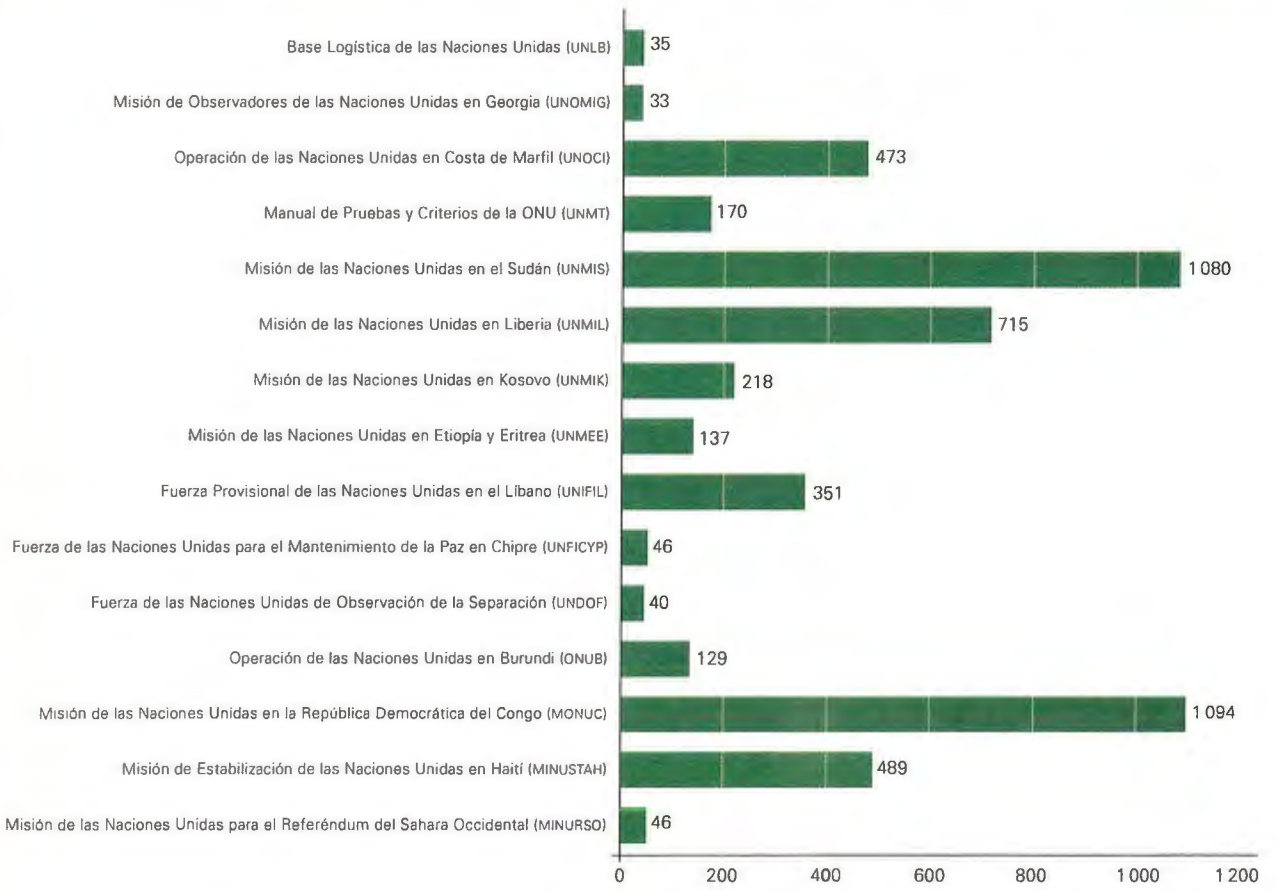
El 20 de diciembre de 2005, por medio de la resolución de la Asamblea General A/60/180 y las resoluciones 1645 y 1646 (ambas de 2005) del Consejo de Seguridad, comenzó sus funciones la Comisión para la Consolidación de la Paz, primer resultado concreto del proceso de reforma iniciado en 2005, que tiene efecto directo en las gestiones futuras de las OMP, pues se constituye como órgano asesor para consolidar la paz por medio de la reconstrucción, la formación de instituciones y la asistencia para el desarrollo sostenible.

En su resolución A/59/296, la Asamblea General decidió incluir el financiamiento para desarme, desmovilización y reintegración (DDR) —incluido un periodo de reinserción de hasta 12 meses— con cargo al presupuesto de las OMP. Esta ampliación del financiamiento es una contribución importante que sienta las bases para la planificación y la movilización de recursos que tienen como fin la solución definitiva de los conflictos, así como la prevención. No obstante, las actividades de reintegración siguen dependiendo de las contribuciones voluntarias, a veces insuficientes para evitar deficiencias en los programas de DDR.[18]

18. Asamblea General de la ONU, "Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Adición", Informe del Secretario General, A/61/668/Add.1, Nueva York, 22 de diciembre de 2006.

G R Á F I C A 2

ONU: PRESUPUESTO APROBADO PARA OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ EN MARCHA, 2006 (MILLONES DE DÓLARES)



Nota: se conservan las siglas de los nombres originales en inglés.

Fuente: Organización de las Naciones Unidas.

Entre los diversos aspectos en los cuales tanto el Secretario General como los comités, los expertos y los países han llamado la atención que deben ser las líneas de trabajo, se destacan:

- Estimular los acuerdos bilaterales, con el fin de reducir el déficit de equipo propiedad de los contingentes y la escasa sostenibilidad que afecta a algunos países que aportan contingentes.
- Encontrar, con el apoyo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las mejores fórmulas de colaboración con las instituciones financieras internacionales, en particular el Banco Mundial, con el objetivo de subsanar algunos costos que en la actualidad se cubren con el presupuesto para las OMP.
- Evaluar la aplicación de la presupuestación basada en los resultados de las OMP. Aunado a ello, mejorar la gestión estratégica, aumentar la eficacia administrativa y programática, así como la rendición de cuentas.[19]
- Estimular el flujo de información entre las instancias del sistema para permitir al Consejo formular mandatos específicos, cuantificables, asequibles, pertinentes y de duración determinada para la fase de aplicación. Al respecto, se insiste en que al planear una nueva misión debe tenerse en cuenta la estrategia de terminación.
- Realización de exámenes periódicos para asegurarse de que las actividades encomendadas a una misión se llevan a cabo de manera eficaz y eficiente.
- Convenir acuerdos para la cooperación y coordinación entre las distintas misiones desplegadas en una misma región aunque tengan diferente mandato, conforme el principio de complementariedad.
- Promover la creación de un mecanismo financiero con recursos líquidos permanentes, que permita el despliegue rápido de contingentes militares.
- Contrarrestar las acusaciones de fraude y mala gestión de las adquisiciones para las OMP de las Naciones Unidas, mediante el cumplimiento riguroso de todas las normas y los procedimientos en materia de adquisiciones.[20]

19. Even Fontaine Ortiz y Tadanori Inomata, *Evaluación de la presupuestación basada en los resultados en las operaciones de mantenimiento de la paz*, Dependencia Común de Inspección, Ginebra, 2006.
20. Asamblea General de la ONU, "Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo sobre el periodo de sesiones sustantivo de 2006, del 27 de febrero al 17 de marzo de 2006", A/60/19, Nueva York, 22 de marzo de 2006.

CONCLUSIONES

Al igual que la naturaleza misma de las OMP no está contenida en la Carta de San Francisco, sino que ha sido producto del devenir histórico, de la necesidad de materializar el objetivo de preservar la paz y la seguridad internacionales en un régimen fincado en la seguridad colectiva, el financiamiento de estas operaciones también ha sido producto de los acontecimientos y no de bases normativas, aunque asumiendo también el principio de responsabilidad colectiva.

Históricamente, el peso financiero de algunos países, en detrimento del principio de igualdad soberana y jurídica de los estados, se ha reflejado en los espacios de influencia y los procesos de decisión. Aunado a ello, el financiamiento voluntario ha sido estimulado por el interés particular del donante para una misión específica en un rubro determinado. Así, el financiamiento de las OMP está sometido cada vez más a condicionamientos políticos.

Ya que no se cuenta con incentivos o sanciones significativas para evitar el retraso de los pagos y disminuir la deuda acumulada, y además las demandas de atención a crisis multidimensionales por parte de la ONU se incrementan de modo constante, no se prevé en el corto plazo un saneamiento de las finanzas que dé viabilidad a las OMP. Por el contrario, el presupuesto es hoy una restricción adicional para la acción inmediata y se ha vuelto un factor que estimula la selectividad y la discrecionalidad.

El sistema de las Naciones Unidas debe descubrir cómo hacer más con menos, para que en un futuro las operaciones de paz como mecanismo privilegiado para la gestión y solución de los conflictos puedan compararse en recursos de manera más decorosa con la economía de la que disponen los estados para la adquisición de materiales bélicos o para emprender aventuras militares unilaterales.

"Es de todos sabido que la contribución de las Naciones Unidas en la reducción de los conflictos civiles ha sido altamente significativa. No obstante y a pesar de sus mejores intenciones, la Organización ha fracasado en prevenir la recurrencia del conflicto y en establecer las instituciones políticas y funcionales en las sociedades devastadas por guerras intestinas."[21]

21. Secretaría de Relaciones Exteriores, "Intervención de la Delegación de México en la reunión plenaria para considerar los avances registrados por la Comisión de Consolidación de la Paz", Nueva York, 7 de febrero de 2007, consultado en <www.un.int/mexico/2007>.