

¿NECESITA NACIONES UNIDAS FUERZAS PERMANENTES PARA OPERACIONES *PEACEKEEPING?*

Buenaventura López Rodríguez
*Capitán de fragata (ES) (CG),
Concurrente del XXX Curso de EMACON.*

Introducción

Desde la creación de la Organización de Naciones Unidas (ONU), en San Francisco en 1945, más de 20 millones de personas han perdido la vida debido a múltiples conflictos y crisis ocurridas en todo el mundo. Este terrible bagaje con el que se enfrenta el señor Kofi Annan, recientemente nombrado secretario general, en sustitución del egipcio Butros Butros-Ghali, debe conducirnos de inmediato a cuestionar el papel que ha jugado la Organización en la seguridad internacional: ¿Ha fracasado la ONU en la ejecución de sus cometidos fundacionales? ¿Cuáles han sido los motivos?

Se puede decir, sin temor a equivocarse, que la ONU ha fracasado parcialmente en el cumplimiento de los objetivos de su Carta Fundacional, y que la razón principal para este fracaso ha sido la incapacidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para alcanzar acuerdos, así como, la existencia de una subyacente reticencia, de casi todos los Estados miembros, a ver sus fuerzas militares comprometidas de antemano a participar en lo que podía resultar ser polémico, o en operaciones arriesgadas. La Organización, ha debido presenciar, impotente, muchas de estas crisis, debido básicamente a los repetidos vetos en dicho Consejo de Seguridad, clara expresión de las divisiones latentes durante la guerra fría.

Sin embargo, el mecanismo de seguridad de la Organización recuperaba cierto protagonismo a la desaparición del mundo bipolar, resurgiendo la esperanza de que se convirtiera en el instrumento fundamental para prevenir y resolver los conflictos y para preservar la paz, para el que había sido creado. Sin duda, la Organización entraba en una nueva fase de su contestada historia, orientada hacia la acción y ampliamente reclamada por la sociedad internacional. Más que nunca, podría marcar una diferencia decisiva en beneficio de toda la humanidad, siempre que adaptara sus estructuras al nuevo entorno geoestratégico y que los Estados miembros aportaran el apoyo y la voluntad requeridos.

En los años que siguieron al fin de la guerra fría, hubo un claro optimismo sobre la capacidad de la ONU, sin embargo, las dificultades en el control y dirección de las operaciones, recordemos Bosnia o Somalia, hizo cambiar el ánimo general hacia el pesimismo característico de la época anterior.

Desde entonces, no ha parado de debatirse sobre los mecanismos que la Organización debe usar para imponer sus resoluciones, incluyendo una idea que nunca ha prosperado: un ejército permanente.

Surgen entonces preguntas de cuya adecuada respuesta saldrá el éxito o el mantenimiento de su relativo fracaso: ¿Qué cambios son necesarios y viables en la Organización? ¿Qué misiones debe cumplir? ¿Cuáles debe delegar en otras instituciones? ¿Con qué recursos hará frente a sus compromisos?

A través de este trabajo trataré de darles respuesta, y para ello: revisaré brevemente el pasado, presente y previsible futuro de la ONU, analizaré el tipo de operaciones en que puede verse implicada, y por último, y tras estudiar las diferentes alternativas para la ejecución de estas operaciones y sus peculiaridades, exploraré la practicabilidad de contar con un ejército permanente bajo el mando de la Organización.

Finalizaré este trabajo con unas conclusiones que permitirán responder a la pregunta inicial formulada en su título.

La organización de las Naciones Unidas

Pasado de la Organización

El final de cualquier guerra ha sido siempre un campo abonado para el crecimiento y desarrollo de organizaciones internacionales con el objetivo de fomentar la cooperación de las naciones y garantizar la paz y la seguridad mundial. Recordemos que con este propósito nació la Sociedad de Naciones, en el Tratado de Versalles, de los escombros de la Segunda Guerra Mundial.

Hoy día, con amplio distanciamiento histórico, podemos hablar del fracaso en alcanzar sus objetivos, debido a la falta de participación y a la ausencia de voluntad política de sus miembros de ceder soberanía y darle poder militar. Sin embargo, potenció la idea de la necesidad de que una organización internacional velase en el futuro por la paz y seguridad mundial.

El mal resultado de la Sociedad de Naciones, que culminó en la Segunda Guerra Mundial, no redujo en absoluto la inquietud de la comunidad internacional por buscar medios para conseguir esta seguridad contra cualquier amenaza, y de hecho, y con la voluntad de evitar nuevas grandes tragedias, nació la ONU en el año 1945, una vez finalizada la segunda gran guerra de este siglo. Su estructura, reflejó las relaciones de poder del momento, dando a las grandes potencias un papel predominante.

Este condicionado es considerado por muchos como la única opción viable después del fracaso de la Sociedad de Naciones Unidas. Una Organización más democrática hubiese acarreado posiblemente su ruptura, ante la imposibilidad de articular consensos entre todos sus miembros, y ante la firme oposición de las grandes potencias a ver vulnerados sus intereses globales.

La actuación de la ONU respondió durante sus primeros 45 años a su concepción, siendo a menudo instrumento de los intereses de los «cinco grandes», pero en especial de Estados Unidos y URSS.

La ONU hoy en día

El final de otra guerra, la guerra fría, sugirió una nueva era para las organizaciones internacionales, y en concreto, el renacimiento de la ONU. La conclusión de la confrontación entre Washington y Moscú, creó nuevas condiciones para el consenso en el seno del Consejo de Seguridad. El primer resultado de este nuevo entendimiento, fue el papel de la Organización en el conflicto del golfo Pérsico, si bien, esta intervención no sirvió para demostrar su capacidad para gestionar una operación de esta entidad sobre el terreno.

La estructura de la Organización ha permanecido inmutable a lo largo de los años mientras que se transformaba ampliamente el escenario internacional. De los 49 miembros fundadores, casi todos del mundo desarrollado, se ha pasado a 186, la mayoría pertenecientes al Tercer Mundo; el reparto de poder y la influencia entre sus miembros se ha alterado sustancialmente; han surgido gigantes económicos como Alemania y Japón; se han creado y potenciado nuevas entidades internacionales como la Unión Europea (UE), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y la Unión Europea Occidental (UEO); han aparecido potencias regionales emergentes como Brasil o la India que quieren ser tenidas en cuenta; y, por último, los medios de comunicación han introducido las tragedias en los hogares sensibilizando a la opinión pública que requiere acción y eficacia, por lo que la intervención apoyada y legitimada, se ha convertido en una forma de protagonismo de la política exterior.

Por otra parte, las especiales características de los conflictos actuales, obligaban a poner en marcha una amplia gama de instrumentos para promover la paz y la seguridad internacionales que, puestos a disposición de la comunidad internacional, permitieran evitar su aparición y solucionarlos de manera duradera.

Ante este escenario, hubo que reorientar las actividades futuras de la Organización, y buscar nuevos instrumentos de gestión de crisis que la permitieran adecuarse a la situación y agilizar sus operaciones. Así lo hizo ver en el año 1992 el entonces secretario general, Boutros Boutros-Ghali, en su informe «Agenda para la Paz», donde apuntó las intenciones operativas de la Organización, así como las reformas necesarias.

Las tradicionales Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP,s) se fueron complicando durante la posguerra fría, convirtiéndose en multifacéticas y abandonando su estricto concepto para quedar incluidas en el más amplio de las Operaciones de Paz (OP,s). Su nuevo exponente lo encontrábamos en las operaciones de Somalia y de la antigua Yugoslavia. En ambos casos, se dio autorización para actuar bajo el Capítulo VII de la Carta Fundacional, algo que raramente había ocurrido a lo largo de la historia de la Organización.

Tras estos acontecimientos, Boutros-Ghali, en su informe a la Asamblea General de marzo de 1994, identificaba una nueva categoría de las operaciones: las de «imposición de la paz». La Organización consideraba que, en determinadas circunstancias y en ciertas operaciones, controladas y dirigidas por ella, era necesario poder llevar a cabo acciones específicas y adecuadas para hacer cumplir sus decisiones, si bien reconocía que, en algunos casos, no tenía medios para hacerlo. En la antigua Yugoslavia, se comprobó esta nueva filosofía, desarrollándose la operación más complicada a que se ha enfrentado la Organización en sus 51 años de vida.

Previsible futuro de la ONU

La consolidación de los bloques político-económicos, la potenciación de los acuerdos regionales, las restricciones financieras, y la amenaza de futuros enfrentamientos culturales, demandan un marco nuevo de cooperación que debe conducir a la división y delegación de funciones, distribución de costos y agilización de actuaciones.

La capacidad de la Organización para desempeñar su papel dependerá de si consigue adaptar su estructura al nuevo escenario internacional, una necesidad que parece especialmente urgente en el caso de su Consejo de Seguridad, así como en la modificación de alguno de los artículos de su Carta Fundacional. Para poder intervenir eficazmente en los conflictos, parece lógico que la ONU tenga asignada una fuerza militar de reacción inmediata a disposición de su secretario general.

En el futuro, el modo más eficaz de abordar el área más tradicional del mantenimiento de la paz será a través de la propia Organización y sus necesarias fuerzas de reacción inmediata, ayudada por aliados individuales con experiencia en este campo y por otros miembros de la comunidad internacional.

En cuanto a las operaciones de imposición de la paz, la incapacidad de la ONU para dirigir estas operaciones, de tanta intensidad y complejidad, abre un vacío potencial. Hoy por hoy, la comunidad internacional no se ha decidido aún a abordar este problema en profundidad, estando pendiente de definir y desarrollar los principios y conceptos fundamentales de esta categoría de actuación.

Estados Unidos dependerá en el futuro más de la ONU para justificar sus intervenciones en la solución de las crisis que se presenten. Irónica y desafortunadamente, la Organización en el desempeño de sus funciones, deja mucho que desear sin la ayuda directa de Estados Unidos y su liderazgo. Rusia, por su parte, heredera de la anterior posición permanente de la Unión Soviética, ha demostrado, de alguna forma, estar más en sintonía con la política estadounidense, por lo que el veto no representa ya una amenaza latente ante las posibilidades de la Organización de actuar con determinación y rapidez.

Otras naciones, entre ellas Japón y algunas europeas, vienen observando cierta falta de entusiasmo por algunas operaciones, aceptándose, como máximo, las acciones humanitarias y las tradicionales OMP,s pues consideran que otras intervenciones son de dudosa justificación, entrañan riesgo de guerra y responden al interés nacional de unos pocos.

Definiciones y principios diferenciadores de las OP,s.

La confusión

Introducción

La Carta Fundacional de Naciones Unidas no define el término «mantenimiento de la paz», y la institución, por sí misma, no ha establecido ninguna definición. Este término fue por primera vez aplicado a la UNEF (*UN Emergency Force*) establecida por la Asamblea General durante la guerra de Suez en el año 1956, y ha sido usado tradicionalmente para describir varias formas de intervenciones colectivas, incluyendo operaciones de imposición de la paz y otras no relacionadas con el mantenimiento de la paz.

Este mal uso del término, ha creado confusión en la opinión pública sobre lo que es exactamente una OMP. De igual forma, se han obtenido resultados desastrosos, en el campo militar, donde resoluciones de Naciones Unidas de imposición de la paz han sido formuladas y ejecutadas como OMP,s.

Muchas definiciones han sido emitidas intentando solucionar este problema conceptual. Incluso, en estos intentos, se han producido importantes diferencias. Enfatizaré, en este apartado en las similitudes entre las diferentes definiciones, con objeto de desarrollar los términos *peacekeeping* y *peace-enforcement* y diferenciar sus características, así como su distinción de otras operaciones.

La definición que, de forma general, utilizaré para las OP,s estará basada en lo que se entiende son sus principios diferenciadores generales:

- Legitimidad: que se deriva de su respaldo internacional y que alcanza su máximo exponente con el respeto a la primacía de Naciones Unidas.
- Multinacionalidad: considerada como una extensión del principio de legitimidad, y que implica de hecho la participación de varios Estados en las OP,s. Participación que podrá ser aportando tropas, personal civil o militar aislado, equipo, material o financiación.
- Uso limitado de la fuerza: cuyo grado de utilización podrá variar desde un mínimo en las tradicionales OMP,s, hasta un máximo en las operaciones de imposición de la paz.

De acuerdo con estos principios podríamos definir, de forma globalmente aceptada, una OP como:

«Operación de carácter "multinacional", dirigida por una organización internacional "legitimada" para ello y desarrollada normalmente bajo los auspicios de Naciones Unidas, que tiene por objeto eliminar las amenazas a la paz y seguridad internacionales, empleando para ello medios pacíficos o "limitado uso de la fuerza" al nivel mínimo indispensable.»

Según la división que establece la Dirección General de la Política de Defensa (DIGENPOL), buen compendio de diferentes clasificaciones, podemos establecer la siguiente división de las OP,s: de mantenimiento de la paz, de imposición de la paz y de ayuda humanitaria.

Las OMP,s

Son el núcleo fundamental y origen de las OP,s, constituyendo el principal instrumento puesto a disposición de la comunidad internacional para la resolución de conflictos. Además de los principios ya enunciados de legitimidad, multinacionalidad y uso limitado de la fuerza, deben incluir los siguientes:

- Consentimiento de las partes: es decir, aceptación de las actividades de la misión por todas las partes reconocidas en el conflicto. Las fuerzas no son asignadas para restaurar el orden ni para acabar con la lucha entre los enemigos, son desplegadas siguiendo un acuerdo de cese el fuego, después de que la lucha ha sido suspendida, y nunca antes o durante el conflicto militar.
- Imparcialidad: estas fuerzas no pueden tomar partido sin llegar a ser parte del conflicto que pretenden controlar. Solamente pueden operar cuando ambos contendientes con-

fien en ellas, cuando sean transparentes en sus acuerdos, y cuando mantengan un diálogo abierto. Una analogía puede servir para explicar la importancia de la imparcialidad en una OMP: en un partido de fútbol, el árbitro es excedido en número por los jugadores, más de veinte a uno y, sin embargo, puede controlar el juego porque éstos reconocen la legitimidad de su posición, basada en la imparcialidad. Si la pierde, o los jugadores sienten que la ha perdido, entonces perderá el control sobre el partido, y éste será un caos.

- Credibilidad: es la capacidad para cumplir el mandato. Para ello, una OMP debe estar compuesta por personas y unidades entrenadas, bien equipadas y con un alto nivel de profesionalidad.
- Mínimo uso de la fuerza: es decir, moderada aplicación de la fuerza, suficiente solamente para alcanzar un específico final, razonable, proporcionado y apropiado, y reducido, de hecho, al específico y legítimo objetivo deseado.

Estos cuatro principios enunciados definen las tradicionales OMP,s también llamadas «de primera generación» o *peacekeeping operations*, y hay que destacar que Naciones Unidas las ha afrontado con bastante éxito durante años, proporcionándole una rica experiencia. Casos como los de Chipre, Camboya, Mozambique, Namibia o El Salvador son claros ejemplos.

Las operaciones de imposición de la paz

Las operaciones de imposición de la paz representan el más alto nivel del espectro de las OP,s, correspondiéndose con un ambiente hostil que necesita el uso de fuerzas militares a gran escala. Las unidades utilizadas para estas operaciones son unidades de combate cuya misión es imponer por la fuerza un cese el fuego no deseado por las partes. Los riesgos, para todas las partes involucradas, son altos, y al no haber consenso, no hay necesidad de imparcialidad.

Desde el punto de vista militar, no hay necesidad de cumplir con el requisito del mínimo uso de la fuerza, sino que se utilizará la necesaria para garantizar el éxito. Sin embargo, el principio de «proporcionalidad» es primordial para evitar una permanente inestabilidad en el área. Es decir, hay que usar únicamente las fuerzas absolutamente necesarias, y cuando el resto de medidas hayan fracasado.

Las operaciones humanitarias

Estas operaciones pueden llevarse a cabo tanto en el ámbito del mantenimiento de la paz como en el de la imposición. El ambiente político donde se desarrollan se caracteriza por cierto nivel de inseguridad, frecuentes violaciones de los derechos humanos y abusos en la distribución de las ayudas por parte de los contendientes. Existen dos tipos específicos de operaciones en el campo de las actividades humanitarias:

- Ayuda humanitaria: suministro de ayuda masiva y rápida para evitar la inanición, la propagación de enfermedades, o catástrofes similares. La ayuda humanitaria puede incluir el uso de medios militares para proteger a la población mientras se lleva a cabo el reparto de los suministros. También pueden ser empleadas para estabilizar la situación política.

- Evacuación humanitaria: la evacuación de personal de Naciones Unidas (observadores) de un área de conflicto, o de personal civil amenazado por la situación, puede necesitar el despliegue de medios militares hasta que las unidades de combate estén desplegadas, o hasta que la situación se haya estabilizado.

Lecciones aprendidas

La conducción de las OP,s en todos los niveles del espectro nos han aportado algunas lecciones que deben ser tenidas en cuenta en el futuro:

- El consenso debería ser el principio que guíe la selección de una operación de mantenimiento de la paz o de una de imposición.
- El uso de la fuerza o un mandato según el Capítulo VII no implica necesariamente una operación de imposición de la paz. El consenso determinará el criterio.
- Las operaciones *peacekeeping* y *peace-enforcement* requieren diferentes técnicas y no deberían ser mezcladas. Los casos de Somalia y la antigua Yugoslavia, donde las mismas fuerzas actuaron en ambos tipos de operaciones bajo diferentes resoluciones, producen resultados muy negativos.
- Los mandatos de Naciones Unidas deberían tener en cuenta los principios básicos de las OP,s: consenso, imparcialidad y uso limitado de la fuerza.
- Los mandatos de Naciones Unidas deberían ser claros, sin ambigüedad, para evitar desafortunados ejemplos como en el pasado.

Usando una similar analogía a la ya descrita del partido de fútbol, podríamos decir que para las operaciones *peace keeping* se necesita actuar como un árbitro, mientras que en las *peace-enforcement* hay que ser un jugador.

Alternativas para las OP,s

Introducción

Tradicionalmente, las OP,s de Naciones Unidas han sido organizadas sobre unas bases *ad hoc*, es decir, no hay fuerzas permanentes tal y como se contemplan en su Carta Magna, y por tanto, la Organización debe contar para cada caso y momento con las contribución de fuerzas específicas de los Estados miembros. Esto no siempre es automático, sino que la mayoría de las veces obliga a perder un precioso tiempo hasta obtener las respuestas de los países, e incluso, la respuesta puede ser negativa, lo que las hace perder agilidad.

La utilización de este sistema *ad hoc* ha conllevado importantes problemas, a lo largo de los años, que han conducido a una clara pérdida de efectividad. Con objeto de reducir este tipo de problemas, se han apuntado varias opciones:

- Constitución de una fuerza permanente bajo el mando de Naciones Unidas.
- Constitución de fuerzas en espera a disposición del Consejo de Seguridad.
- Contribución de las organizaciones regionales.
- Y, en todos los casos, resucitar un moribundo *Military Staff Committee*.

Analicemos estas opciones, su viabilidad, y sus ventajas y desventajas.

Una fuerza permanente de Naciones Unidas

La idea de un ejército mundial permanente no es nueva. A pesar de que no fuera contemplada por la Carta Fundacional de Naciones Unidas es, de hecho, un concepto que busca «rellenar un vacío» en dicha Carta.

Hay una larga lista de pensadores y líderes políticos que han llegado a la conclusión de que la guerra nunca ha sido moralmente justificada e intentaron trasladar sus convicciones hacia propuestas concretas para desembarazarse de ella, basándose en que su principal causa era el sistema Nación-Estado por sí mismo. Según ellos, si un gobierno mundial pudiera ejercer un monopolio suficiente sobre las herramientas de la violencia, entonces la guerra podría ser eliminada.

Argumentos a favor:

1. Una fuerza permanente daría al secretario general y al Consejo de Seguridad capacidad para una rápida respuesta militar, reduciendo al mínimo el tiempo de reacción entre la autorización y el despliegue.
2. Un adiestramiento especializado en las técnicas *peacekeeping*, independiente del entrenamiento militar tradicional, puede prevenir incidentes, permite un mejor uso de los recursos y evita posibles errores. La experiencia permanece, mientras que con una fuerza *ad hoc* esta experiencia se pierde.
3. El personal reclutado no pertenecería a las fuerzas nacionales de ningún Estado miembro, asumiría una lealtad internacional y estaría sujeto a los derechos y obligaciones de la Carta Fundacional, lo que conduciría a que esta fuerza no podría ser desintegrada por la retirada de los contingentes nacionales y podría permanecer en largas operaciones, sin más implicaciones políticas.
4. Los Estados miembros podrían estar más interesados en financiar una fuerza permanente independiente, que una compuesta por contingentes nacionales. La misión no sufriría las incertidumbres del suministro de fondos, y las retiradas de apoyo nacional no comprometerían la operación.
5. Podría alcanzarse la unidad de mando y el control sobre la fuerza.
6. La fuerza permanente sería el núcleo alrededor del cual podría constituirse una fuerza mayor para las operaciones de imposición.
7. Esta fuerza permanente, en funciones *peacekeeping*, podría ser del tamaño de una Brigada ligera de Infantería, con apoyo orgánico y capacidad de transporte, es decir, alrededor de 3.000 hombres, voluntarios para el servicio internacional, que serían reclutados, entrenados, equipados y pagados por Naciones Unidas.

Argumentos en contra:

1. Para funciones de «imposición de la paz», tendríamos que dotar a esta fuerza permanente de una potente infraestructura, lo que conllevaría problemas importantes tanto políticos como financieros, sin olvidarnos de las posibles objeciones estratégicas y militares.
2. El tipo de fuerza que sería necesaria variaría con cada situación, por lo que, fijar de antemano su entidad, restaría flexibilidad para afrontarlas.
3. La selección de personal sería difícil. Para satisfacer individualmente a los miembros de Naciones Unidas, tendría que ser una fuerza multirracial. Más todavía, podría ser deseable algunas limitaciones, o incluso, la exclusión de tropas procedentes de los miembros permanentes.

4. El coste de estas fuerzas, bajo el artículo 17 de la Carta, sería pagado por los Estados miembros. Los posibles retrasos en cumplir con sus obligaciones financieras, en especial ante operaciones de imposición, podría reducir el número de voluntarios a esa fuerza permanente, o su efectividad.
5. Probablemente el problema más importante sería el político. Los Estados miembros, han mostrado poco apoyo y cierta desconfianza a la idea de unas fuerzas permanentes. Entre los miembros permanentes los desacuerdos son aún mayores, porque ven sus derechos de soberanía e intereses nacionales socavados y consideran que esta fuerza podría ser usada para expandir el poder del secretario general de una forma indebida.

Fuerzas en espera (stand-by forces)

Con idea de buscar otras alternativas, se llevó a cabo una iniciativa en 1992: conseguir acuerdos con los Estados miembros para mantener fuerzas *stand-by* disponibles para el despliegue, como un todo o por partes, dentro de un tiempo de respuesta acordado por el secretario general. El adiestramiento, equipación y administración de estas fuerzas, sería llevado a cabo por los propios Estados.

Tales acuerdos *stand-by* serían más aceptados que los de la fuerza permanente, ya que dejarían a las fuerzas bajo el mando nacional cuando no estuvieran de servicio en Naciones Unidas, y además, las naciones se reservarían el derecho de decidir de forma soberana cual es la disponibilidad factible en cada caso.

En el año 1994, se estableció un sistema de acuerdos de disponibilidad para futuras OP,s por el que los Estados miembros se comprometían a poner a disposición de la ONU una cierta cantidad de tropas. En enero de 1997, 62 países habían ofrecido fuerzas, si bien tan sólo cinco gobiernos habían firmado los memorándum bilaterales por los que garantizan su contribución.

Aunque estas iniciativas han sido bien acogidas, han aparecido también algunos problemas para ponerlas en práctica, por ejemplo:

- La idea de tropas nacionales, especialmente americanas, sirviendo bajo mandos extranjeros, es impensable. En algunos ámbitos americanos se mantiene que tal acción es una derogación de la soberanía nacional.
- Las naciones que usualmente han enviado fuerzas para OMP,s han expresado sus reservas sobre comprometerse en acciones de imposición que pudieran provocar elevadas bajas.
- En cuanto a los problemas financieros, al igual que en otros casos, las naciones están poco dispuestas a autorizar gastos, cuando hay recortes en sus presupuestos, como resultado de la disminución global de tensiones.
- Surgen también importantes preguntas desde el punto de vista militar. Los países han enviado sus tropas durante siglos para combatir por sus intereses nacionales, pero ¿qué ocurriría si envían a sus soldados a combatir por un ambiguo interés internacional, incluso en contra de su propio interés? ¿Estaría la fuerza formada por profesionales o por conscriptos? Lógicamente, la fuerza debería estar formada por profesionales, ya que, por definición, debería ser una fuerza de voluntarios. Esta limitación, reduciría el número de efectivos disponibles para constituir dichas fuerzas.

- Tanto los mandos de área, como los Estados que los apoyan, han mostrado poca disposición a mantener informado al Comité Militar, especialmente cuando podría afectar a la seguridad de sus tropas o en lo relativo al uso de armamento avanzado. La mayoría de las naciones son recelosas de guardar cierto control sobre sus fuerzas. La participación de Estados Unidos en Somalia aportó un buen ejemplo de este problema.
- Estados Unidos y el Gobierno británico han dejado claro que no están a favor de hacer específicos acuerdos por adelantado. La India, un potencial colaborador, y algunos otros países, también han declinado la responsabilidad de asignar tropas por adelantado. La propuesta de *stand-by forces*, en las citadas circunstancias, ha sido un fracaso.

Organizaciones regionales

Boutros Boutros-Ghali, en su «Agenda para la Paz» instaba a los Estados miembros a reexaminar el posible papel de los «organizaciones y agencias regionales» en las OP,s. De hecho el Consejo de Seguridad, en 1993, las invitaba formalmente a estudiar formas y medios de consolidar funciones dentro de sus áreas de competencia. Sin embargo, una vez más, surgieron importantes restricciones que, de alguna forma, han limitado la contribución de estas organizaciones.

Argumentos a favor:

1. Teóricamente, las organizaciones regionales tienen la ventaja de la homogeneidad y de compartir problemas históricos y políticos comunes. Estas características deben proveer un mayor consenso en los acuerdos.
2. Otra posible ventaja sería la afinidad natural con las partes en conflicto. Hay frecuentemente llamadas para soluciones «árabes» o «africanas» a algún problema regional.
3. Las organizaciones regionales deberían preocuparse más que otros países por la resolución de un conflicto que pudiera socavar la estabilidad y afectar a los intereses en su área de actuación.

Argumentos en contra:

1. La primera debilidad de estas organizaciones es su falta de recursos. Incluso dentro de Europa, con organizaciones formadas por países desarrollados, hay importantes reservas financieras.
2. La mayor parte de los miembros no tienen tecnología suficientemente avanzada y escasean de apoyo logístico.
3. Otra gran limitación proviene de la dificultad para mantener la imparcialidad. En la antigua Yugoslavia, la UEO fue criticada por no ser imparcial, debido a los lazos históricos y políticos entre algunos de sus miembros y las facciones enfrentadas.
4. Otra limitación, pero no la menor, es la capacidad de estas organizaciones para llevar a cabo una operación de imposición de la paz, dada su rígida estructura y poca experiencia para manejar tales operaciones.
5. Finalmente, les falta capacidad en términos militares y organizativos, y estructuras de toma de decisiones. Solamente la OTAN parece tener una organización militar capaz de enfrentarse a tan arriesgada empresa, y por esta razón la consideraré como un caso aparte.

Participación condicional de la OTAN

La inestabilidad en la época de la posguerra fría hizo que la Alianza explorase áreas de cooperación mutua con la ONU. En su reunión ministerial en Oslo en el año 1992, la Alianza acordaba apoyar las OMP,s y otras actividades de la Organización. El máximo apoyo a esta oferta se realizó en la cumbre de Bruselas de enero de el año 1994, en donde se reafirmó el apoyo a estas operaciones, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad o bajo la responsabilidad de la OSCE, con dos importantes limitaciones:

- Sólo en base a considerar caso por caso.
- La participación quedaría sujeta a la decisión de los Estados miembros y de acuerdo con sus respectivas constituciones.

La OTAN tuvo que modificar su estructura y procedimientos para llevar a cabo operaciones «fuera de área», es decir, ir más allá del marco establecido en el artículo 5 del Tratado de Washington. Era difícil para la OTAN actuar donde Naciones Unidas habían mostrado ser incompetentes, pero era la única organización que mantenía una estructura militar integrada, recursos disponibles, capacidad de apoyo logístico y una efectiva maquinaria de toma de decisiones.

Sin embargo, el empleo de fuerzas de la OTAN bajo los auspicios de Naciones Unidas, alcanza un tratamiento muy difícil. Mientras que la responsabilidad nacional está muy clara cuando concierne a las obligaciones del artículo 5, no está tan clara para otros propósitos. Las operaciones de imposición pueden conllevar grandes riesgos de bajas, y los gobiernos son muy sensibles a sus costes, sobre todo en recursos humanos. Para la OTAN, el dilema es como arreglarselas ante la nueva atmósfera estratégica sin degradar la seguridad de sus miembros o dañar su cohesión. Para las Naciones Unidas, el dilema es como arreglarselas con el incremento de conflictos donde las acciones de imposición probablemente requieran emplear a las fuerzas de la OTAN, pero a la vez, retener la autoridad moral para la seguridad internacional.

Hay, sin embargo, una razón de peso para que la Organización Atlántica no base su existencia en la contribución a las tradicionales OMP,s: sus tropas pueden no ser percibidas como imparciales, lo que socavaría uno de los principios básicos de estas operaciones. La OTAN no debería ser un sustituto de Naciones Unidas para las operaciones cuando los principios *peacekeeping* están presentes, sería una buena alternativa cuando los principios básicos no lo estén, básicamente en operaciones de imposición.

Los jefes de Estado de la Organización Atlántica, en la cumbre de Bruselas de 1994, aprobaron el concepto de la CJTF (*Combined Joint Task Force*), concepto por el que fuerzas militares, entrenadas e integradas en la Alianza, pueden ser asignadas a fuerzas operativas adecuadas a una operación. Este concepto abre nuevas fórmulas de cooperación de la OTAN con Naciones Unidas, en concreto, en OP,s.

Conclusiones

Las tradicionales OMP,s han sido, durante tiempo, el centro de las actividades de la ONU, pero últimamente, está siendo utilizada como el foro de resolución de todo tipo de disputas internacionales. Esto puede ser un gran error, pues hay que ser conscientes de sus

limitaciones, y que puede estar cerca de tocar techo en las exigencias que de ella se demandan, poniendo en peligro su objetivo final. La principal razón de ser de la ONU deberá continuar siendo su carácter de institución global y, por tanto, su legitimidad como foro para decidir medidas políticas o militares en defensa de la paz. La Organización debe apostar por un perfil más político mientras delega en las grandes potencias y otras organizaciones parte de las acciones militares en defensa de esa paz.

El Consejo de Seguridad debe continuar siendo el principal foro para gestionar las crisis de alcance global y para autorizar cualquier operación que implique el uso de la fuerza, si bien, para desempeñar este papel, deberá adaptar su estructura al nuevo escenario internacional, básicamente en cuanto a su funcionamiento y posible ampliación. Los *cascos azules* deberían centrarse en misiones humanitarias, de observación o de mantenimiento de la paz en su sentido más clásico, donde han demostrado mayor eficacia.

El sistema *ad hoc* hasta ahora utilizado ha estado funcionando, con sus virtudes y defectos, durante un largo tiempo, ofreciendo la ventaja de la flexibilidad, pero los inconvenientes de la falta de adiestramiento específico, del alargamiento de los tiempos de reacción y de las objeciones de algunos Estados, lo que les ha hecho perder eficacia. El nuevo debate sobre la gestión de crisis, ha planteado una vez más, la cuestión de dotar a la ONU de una cierta capacidad de despliegue rápido permanente para atajar los conflictos en sus primeras fases, lo que parece ser la solución ideal. Una fuerza permanente estaría mejor adiestrada, sería más independiente y reduciría el tiempo de reacción, aunque sería útil solamente en una pequeña variedad de tareas, en concreto, operaciones de primera generación (OMP,s), no comprometiéndose nunca en operaciones de mayor nivel dentro del espectro de las OP,s. La fuerza no podría ser de grandes dimensiones, pues ello supondría no estar de acuerdo con los cometidos de la Organización, si consideramos el nivel bajo del espectro de las OP,s, podría entenderse como un paso a la supranacionalidad y sería difícil de gestionar económicamente. Esta fuerza sería reclutada, equipada, adiestrada y remunerada por la propia Organización, y estaría constituida por voluntarios para el Servicio Internacional, lo que le daría una mayor credibilidad.

En cuanto a las otras posibilidades, destacar que las organizaciones regionales, en general, no están suficientemente organizadas ni equipadas para conducir tales operaciones. Ninguna tiene una cadena de mando y control amplia, ni fuerzas militares suficientes bajo su mando, y la mayoría, tiene solamente medios políticos y militares *ad hoc* para tomar decisiones. El caso de las *stand-by forces* presenta grandes reservas de tipo político, financiero y militar, lo que hace esta propuesta dudosa en el futuro, aunque en la actualidad parece estar de moda. En cuanto a la OTAN, considero es clave para acciones de imposición y OMP,s de segunda generación, dada su estructura y capacidad militar.