

OPERACIONES DE PACIFICACION

RAFAEL CALDUCH CERVERA
Catedrático de Relaciones Internacionales

Facultad de CC. de la Información
UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

1.- Las Operaciones de Pacificación

En términos generales, podemos definir las *operaciones de pacificación* como *aquellas medidas internacionales de seguridad colectiva, destinadas a impedir que las crisis o los conflictos existentes constituyan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, ya sea por su transformación en conflictos armados y/o su extensión a otros países, permitiendo la suspensión de las hostilidades con vistas a negociar la resolución del conflicto o garantizando las condiciones que impidan la reanudación del conflicto armado. Tales medidas se inscriben en el marco jurídico establecido por la Carta de las Naciones Unidas, especialmente en sus capítulos VI; VII y VIII.*

De acuerdo con el **Informe de las Naciones Unidas sobre los Cincuenta Años de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (1948-1998)**¹, durante todo este período se realizaron **49** operaciones de Naciones Unidas, de las que **13** se establecieron entre 1948 y 1988, mientras que entre 1988 y 1998 se aprobaron **36**, con su máximo en 1993, en el que participaron más de **80.000** militares y civiles de **77** países.

Evidentemente en este amplio período de tiempo, las *operaciones de pacificación* han experimentado sustanciales cambios, tanto en sus objetivos como en su estructura y funcionamiento,² de tal modo que hoy podemos diferenciar claramente:

1º.- Operaciones de Establecimiento de la Paz (*Peace Making*)

Son medidas destinadas a poner fin a una *crisis* o un *conflicto armado*, instaurando una solución pacífica y definitiva para las causas que lo originaron. Cuando este tipo de operaciones se desarrollan en el marco de una *crisis*, es decir, en controversias en las que existe la amenaza de la fuerza o su empleo de una forma limitada y esporádica, constituyen **un instrumento complementario**, pero muy eficaz, de la **diplomacia preventiva** que es el verdadero medio de solución de la crisis. En este contexto debemos incluir el *despliegue preventivo* de fuerzas multinacionales o el *envío de observadores internacionales*, que colaboran sobre el terreno en las tareas de investigación o encuesta.

2º.- Operaciones de Imposición de la Paz (*Peace Enforcing*)

Sin embargo, cuando el conflicto armado se ha desencadenado, existe una variante de este tipo de operaciones de establecimiento de la paz cuya finalidad es lograr su conclusión, a pesar o en contra de la voluntad de las partes, mediante el empleo de la fuerza por parte de la comunidad internacional. En tal caso nos hallamos ante una **operación de imposición de la paz (*Peace Enforcing*)**.

¹ - Este Informe podía consultarse el 7 de Diciembre de 1999, en la siguiente dirección de Internet:

http://www.un.org/Depts/DPKO/pk50_w.htm

² - La mejor obra en castellano, aunque limitada a las *operaciones de mantenimiento de la paz*, es la de **FERNANDEZ SANCHEZ, P.A.**- Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz- Edit. Universidad de Huelva./ Ministerio de Educación y Cultura. Huelva, 1998. 2 vols.

Precisamente por tratarse del único supuesto de *empleo de la fuerza de forma agresiva u ofensiva* que el Derecho Internacional ha *legalizado*, el cumplimiento de todos los requisitos establecidos por el ordenamiento jurídico internacional para considerarlo una ***operación de imposición de la paz*** no puede quedar sujeto a las interpretaciones de cada Estado. El principal de estos requisitos es que el empleo de la fuerza debe ser aprobado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, único órgano facultado para decidir, en representación de la “*comunidad internacional*”, cuando hay una amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. (art. 39 en relación con el 42 de la Carta). Las intervenciones en la *guerra de Corea* y en la *guerra de Golfo*, constituyen otros tantos casos de ***operaciones de imposición de la paz***.

3°.- Operaciones de Mantenimiento de la Paz (*Peace Keeping*).

Son las más frecuentes y tienen como objetivo garantizar el cese de hostilidades entre los beligerantes para permitir o facilitar las negociaciones entre los beligerantes, que pongan fin al conflicto armado que amenaza la paz y la seguridad internacionales, así como para garantizar la protección de la población civil, incluido el envío de ayuda humanitaria.

Obviamente, el desarrollo de estas operaciones adquiere su pleno significado en el marco general de los conflictos armados, es decir, cuando han fracasado las iniciativas de la ***diplomacia preventiva***, y por consiguiente la finalidad última de estas operaciones es siempre mucho más limitada y modesta en su desarrollo y en sus resultados que la que puede derivarse de una ***operación de imposición de la paz***. No obstante, ello no significa que no resulten insustituibles para minimizar los destructivos efectos que los conflictos armados tienen para la población civil o incluso para las propias fuerzas beligerantes y, de este modo, contribuyen también a mitigar la espiral de violencia propia de toda guerra y a facilitar las condiciones políticas y psicológicas necesarias para una negociación entre los dirigentes de las partes contendientes.

Básicamente, las ***operaciones de mantenimiento de la paz*** pueden clasificarse en dos grandes categorías atendiendo a las funciones principales que deben satisfacer: ***operaciones de observación*** y ***operaciones de interposición***. Por otra parte y aunque en términos generales este tipo de operaciones se desarrollan por contingentes militares multinacionales, cada vez es más frecuente que participen también unidades policiales y personal civil, habida cuenta de la creciente importancia que está adquiriendo el mantenimiento del orden público y la atención a las víctimas de la población civil, función esta última en la que la participación del personal civil, profesional y voluntario, que aportan las Organizaciones No Gubernamentales es cada vez más decisivo.

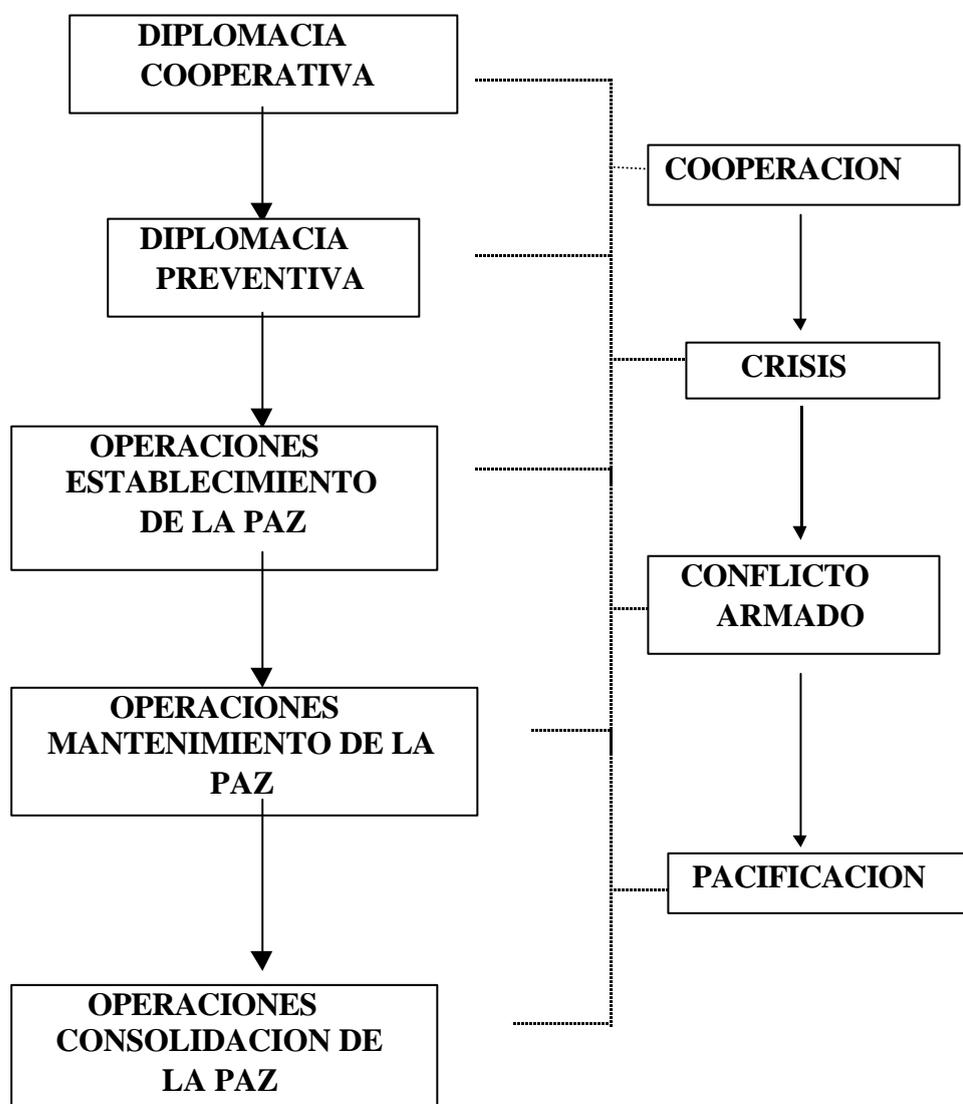
4°.- Operaciones de Consolidación de la Paz (*Peace Building*)

Son aquellas medidas posteriores a la conclusión de un conflicto armado, que tienen como finalidad prioritaria instaurar y/o apoyar aquellas autoridades e instituciones locales que deben lograr, a medio y largo plazo, la reconstrucción política, económica y social de la sociedad con objeto de consolidar definitivamente la paz y evitar así la reanudación del conflicto armado.

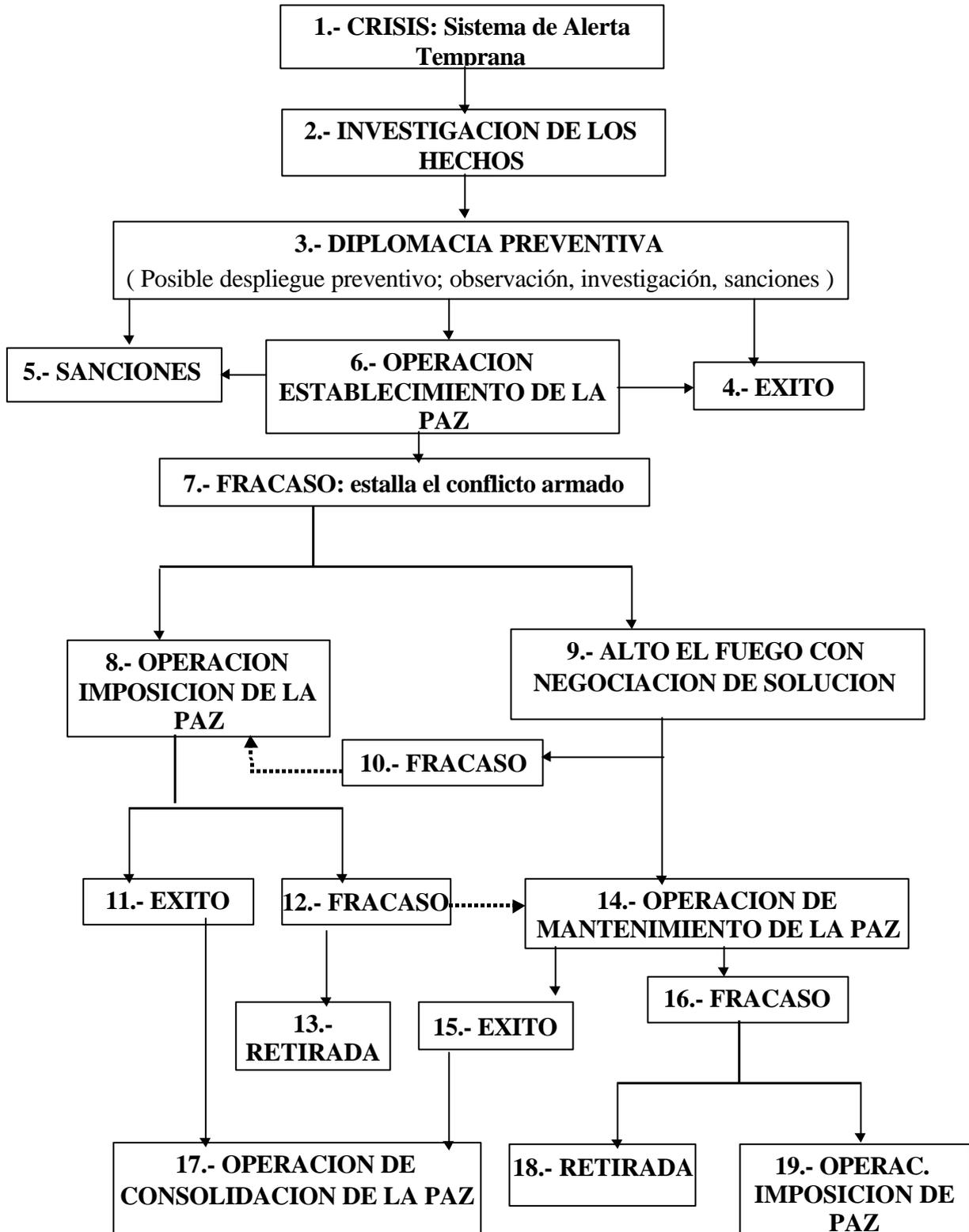
Por su propia naturaleza y finalidad, el adecuado desarrollo de este tipo de operaciones es el que atribuirá pleno sentido a los esfuerzos realizados por la comunidad internacional con las *operaciones previas de mantenimiento de la paz*, de las que son habitualmente su continuidad en las circunstancias de postguerra. Desde esta perspectiva, las *operaciones de consolidación de la paz* aunque suelen contar con la participación de fuerzas militares, fundamentalmente con funciones de mando, control, comunicaciones y seguridad, el peso fundamental de su ejecución recae sobre los contingentes policiales y el funcionariado civil.

En términos generales podríamos elaborar los siguiente esquemas de las *operaciones de pacificación*

Cuadro n° 1
ETAPAS DE LOS PROCESOS DE PACIFICACION



Cuadro n° 2
PROCESO DE RESOLUCION DE CONFLICTOS



El desarrollo de las diversas categorías de *operaciones de pacificación* debe cumplir una serie de **principios generales** que garantizan tanto su conformidad con el ordenamiento jurídico internacional vigentes, es decir su *legalidad*, como con el conjunto de valores que sustentan el orden político internacional, es decir su *legitimidad*. Aunque la satisfacción de tales **principios generales** puede constituir un serio obstáculo para la efectiva instauración de una *operación de pacificación* e, incluso, puede llegar a imposibilitar alguna de sus modalidades, sin embargo a largo plazo es precisamente su cumplimiento la principal garantía de éxito. Estos **principios generales** podemos resumirlos en los siguientes:

1°.- Existencia de un **acuerdo internacional generalizado** sobre la necesidad de activar una *operación de pacificación*. Dicho acuerdo puede revestir la forma de una *Resolución del Consejo de Seguridad* o de alguna organización regional, dependiendo del tipo de *operación de pacificación* que se desee realizar. Cuando se trata de *operaciones de imposición de la paz*, el **acuerdo internacional siempre deberá estar recogido en una Resolución del Consejo de Seguridad**, no resultando suficiente el acuerdo adoptado por otro tipo de organismo.

2°.- **Consentimiento previo de las partes en conflicto** a la adopción de una *operación de pacificación*, seguido de su **colaboración incondicional y de “buena fe”** con las fuerzas de pacificación mientras dure el desempeño de su misión. La excepción al cumplimiento de este principio se manifiesta en las *operaciones de imposición de la paz* que, por su propia naturaleza, se desarrollan precisamente en aquellos supuestos en los que todas o alguna de las partes beligerantes, se niegan a conceder la previa autorización para que las fuerzas de pacificación puedan desempeñar su misión en el territorio sometido a sus respectivas soberanías.

El cumplimiento escrupuloso de este principio es una *condición necesaria*, aunque no suficiente, para que las *operaciones de mantenimiento* y de *consolidación de la paz* puedan realizarse con eficacia. Por esta razón, el debate sobre el alcance y los límites del *derecho de injerencia*, ya sea por razones humanitarias o en defensa de los derechos humanos de determinados colectivos, constituye actualmente unos de los aspectos más debatidos por la doctrina iusinternacionalista.

Por otra parte, y como tendremos ocasión de analizar con más detalle, no siempre el consentimiento previo de las partes en conflicto, se materializa luego en una colaboración “*de buena fe*” con las fuerzas de pacificación que operan sobre el terreno. En semejantes circunstancias, surge la cuestión de determinar qué medidas pueden adoptarse para *estimular* o, incluso, obligar a los contendientes a respetar el compromiso internacional asumido.

3°.- La **neutralidad** de los países que integran las fuerzas de pacificación, pues no cabe que un Estado beligerante o aliado de alguna de las partes en conflicto pueda intervenir en las operaciones de pacificación sin suscitar el rechazo de los restantes contendientes.

Como podemos apreciar fácilmente, el principio de **neutralidad** deriva directamente de la necesidad de contar con el consentimiento previo de las partes en conflicto y, al

mismo tiempo, se convierte en requisito necesario para satisfacer otros principios generales, como por ejemplo el principio de imparcialidad de actuación.

4°.- La **imparcialidad en la actuación** de las fuerzas de pacificación, ya que la misión principal de tales fuerzas no es satisfacer las exigencias o necesidades de las partes en conflicto sino *cumplir los objetivos y términos del mandato por el que fueron creadas*.

Esta **imparcialidad de actuación** constituye, sin duda, uno de los principales motivos de desavenencia y de tensiones entre las fuerzas de pacificación y las fuerzas beligerantes, pues cada una de las partes intenta instrumentalizar las capacidades operativas y logísticas de las fuerzas de pacificación en su propio beneficio, con objeto de lograr alguna ventaja estratégica sobre su(s) adversario(s). Pero, precisamente por esta misma razón, el cumplimiento escrupuloso de este principio es el único fundamento que puede generar, a medio plazo, la confianza suficiente entre las partes en conflicto para *permitir que las fuerzas de pacificación asuman el control militar* en las zonas y durante el tiempo necesario para resolver de forma negociada el conflicto armado o, en su caso, impedir su reproducción.

5°.- Un **limitado empleo de la fuerza**, acorde con las características de la **operación de pacificación** pero también con la conducta de colaboración demostrada por las partes en conflicto hacia las fuerzas de pacificación.

Sobre este principio conviene realizar alguna reflexión que aclare algunas de las confusiones más frecuentes, incluso entre los propios funcionarios de Naciones Unidas, sobre el significado y alcance del empleo de la fuerza por parte de las fuerzas de pacificación en el desempeño de su misión.

Ante todo, hay que destacar que **el empleo de la fuerza** por las tropas de pacificación, más allá de la *legítima defensa*, **debe ser expresamente aprobado en el documento** que regula la operación de pacificación o en otros posteriores en los que se precisen o modifiquen sus objetivos y funciones. Además será objeto de una normativa específica, conocida como *Reglas de Enfrentamiento* (Rules Of Engagement -ROE-), que impida su utilización arbitraria o discrecional por parte de los mandos militares.

En términos generales se puede establecer el criterio de que el **uso limitado de la fuerza** se suele autorizar siempre que resulta *imprescindible* para el cumplimiento del objetivo principal asignado a la misión de pacificación. Por esta razón, *las operaciones de pacificación cuyo principal objetivo es la observación excluyen el uso de la fuerza, mientras que en las operaciones con otros objetivos* (interposición; desmilitarización de una zona; establecimiento de un bloqueo; protección de convoyes de ayuda humanitaria; etc.), *suele admitirse un uso limitado de la fuerza*.

Sin embargo, una vez admitido el **uso limitado de la fuerza** por las tropas de pacificación, ésta se empleará o no dependiendo de cual sea la conducta de colaboración que demuestren las fuerzas beligerantes en cada circunstancia. Es, por tanto, un serio error político y militar instaurar unos límites intangibles al uso de la fuerza que impidan, con posterioridad, a los mandos de la misión de pacificación gozar de una capacidad de decisión suficiente para emplear la fuerza cuando las circunstancias lo exigen para el cumplimiento de los objetivos fundamentales de la misma, porque ***si es cierto que las fuerzas de pacificación no pueden comportarse como partes beligerantes, también lo***

es que no pueden convertirse en rehenes de las fuerzas en conflicto sin traicionar el sentido mismo de la operación de paz.

La experiencia adquirida en este terreno durante las operaciones de mantenimiento de la paz en la antigua Yugoslavia ha sido decisiva. Los casos de las matanzas realizadas en Vukovar; Drubrovnik y Srebrenica, demostraron de forma elocuente la impotencia de las *fuerzas de mantenimiento de la paz* para impedir las represalias de los beligerantes contra la población civil, cuando estos violan los compromisos adquiridos internacionalmente para garantizar la misión encomendada a las tropas internacionales de pacificación.

6º.- Es necesaria la **unidad de mando** que garantice la coherencia en la planificación estratégica y la eficacia en la ejecución operativa de todos los aspectos, tanto militares como diplomáticos y técnicos, que entraña toda *operación de pacificación*.

Este principio resulta tanto más importante cuanto que, por lo general, las operaciones de esta naturaleza suelen gozar de una *composición multinacional* de sus recursos humanos, militares y civiles, que introduce un factor añadido de complejidad en su elaboración y ejecución.

La **unidad de mando** de las *operaciones de pacificación* debe satisfacer también otros dos requerimientos. De una parte el papel de *representación internacional* que desempeña en tanto en cuanto el mando de la misión se *crea por y depende de* una organización intergubernamental, ya sea Naciones Unidas o cualquier otra de alcance regional. Ello significa que las decisiones que adopte y las actuaciones que realice tendrán inevitablemente una trascendencia jurídica y política internacionales, además de provocar unos efectos no sólo para las partes en el conflicto sino también para los países que hayan involucrado fuerzas militares y/o personal civil en la *operación de pacificación*.

Pero además, la **unidad de mando** debe gozar de la *confianza de las partes en conflicto*, ya que una buena parte de la eficacia de las *operaciones de pacificación* depende de la *permanente actividad negociadora* que debe realizar el mando entre las partes en conflicto, con objeto de resolver los innumerables problemas y situaciones que se suscitan en el desarrollo de la misión y que no pueden anticiparse en el momento de realizar el planeamiento estratégico de la *operación de paz*.

7º.- Finalmente, debe adoptarse una **adecuada normativa** que regule todos los aspectos principales de las *operaciones de pacificación* con el fin de limitar al máximo el grado de incertidumbre en su elaboración y el nivel de arbitrariedad, y por tanto de riesgo, en su ejecución. Con ello, la conducta de las fuerzas de pacificación, pero también de las partes en conflicto, resulta mucho más previsible facilitándose así la búsqueda de una solución negociada al margen de las hostilidades.³

Esta **adecuada normativa** incluye dos grandes categorías de normas jurídicas. las de **carácter general**, es decir aquellas que regulan con carácter general las *operaciones de*

³ GOMEZ DE OLEA, P.- "Aspectos internacionales y proyectos existentes".- Cuadernos de Estrategia, nº 94 (1998); págs.51-72.

pacificación, y la de **carácter específico** y por tanto elaboradas con carácter particular para cada una de estas **operaciones**. Véamoslas brevemente:

a).- Normas con carácter general:

- 1).- **Carta de las Naciones Unidas**
- 2).- **Tratados de Organizaciones Intergubernamentales** de carácter regional (OTAN; UEO; OSCE; UE; OEA; OUA, etc.)
- 3).- **Convenios de Ginebra**

b).- Normas de carácter específico:

- 1).- **Resolución del Consejo de Seguridad** o del organismo competente de alguna Organización Intergubernamental regional.

Suele incluir el **mandato**, generalmente por un período de 6 meses renovable, en el que se designa el *Jefe de la Fuerza*; la recomendación de la *Fuerza de Pacificación*; Los Estados participantes y su grado de contribución; recomendaciones para la financiación de la operación; etc.

2).- **Términos de Referencia** (*Terms Of Reference - TOR -*)

Es la directiva que traslada el Secretario General de Naciones Unidas o de la Organización Regional al *Jefe de la Misión*, en la que se detalla el contenido general del **mandato**, especialmente en lo relativo a la *estructura de mando*, los *cometidos* u objetivos de la misión, así como a la *composición de la Fuerza*.

3).- **Acuerdo sobre el status de la Fuerza de Pacificación** (*Status Of Forces Agreement -SOFA-*)

Es el tratado por el que se garantiza el *status* que gozará la **fuerza de pacificación** en el territorio de las partes en conflicto, mientras se encuentre desempeñando su misión. Este tratado debe ser firmado y ratificado por las Naciones Unidas o la Organización Regional correspondiente, el/los Estado/s anfitriones y el/los Estado/s que participan en el contingente de pacificación.

Este es el documento jurídico internacional que garantiza la colaboración de las partes en conflicto con la **fuerza de pacificación** y cuya violación produce las correspondientes responsabilidades internacionales. Entre otras materias incluye los permisos de entrada y salida de los miembros de la misión; el empleo de armas y tipos de armas autorizados; empleo de banderas y distintivos de la misión; delimitación de las zonas de libre circulación por las unidades de la fuerza de pacificación; jurisdicción civil y militar, así como los privilegios e inmunidades aplicables a los miembros de la misión; derechos y condiciones para la importación del material y equipo requerido para el desempeño de la misión; abastecimiento local de bienes y servicios (agua; luz); etc.

4).- **Reglas de Enfrentamiento** (*Rules Of Engagement -ROE-*)

Son las normas que regulan el empleo del armamento disponible por la **fuera de pacificación**, en el marco de los principios de *autodefensa* e *imparcialidad*. Deben ser aprobadas por las partes en conflicto y por el mando de la *fuera multinacional* y están redactados en forma de **autorizaciones** o **prohibiciones**.

5).- **Directrices para la Misión** (*Guidelines*)

Son las normas específicamente redactadas para cada *operación de pacificación* por la División Militar del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, dependiente de la Secretaría General de las Naciones Unidas. En ellas se incluyen referencias generales a la finalidad de la misión; las características geográficas, sociales, etc. de la zona donde se va a desarrollar la misión; la organización general de la **fuera**; sistema de selección y requisitos mínimos de los participantes en la misión; horarios, licencias, autorizaciones de viajes, etc.

Como se puede apreciar por este amplio y complejo entramado de **normas jurídicas internacionales** aplicables a las *operaciones de pacificación*, existe la decidida voluntad de dejar muy escaso margen para la improvisación o cualquier actuación arbitraria que pueda cuestionar la *credibilidad* de la misión y amenazar la eficacia de su ejecución. Sin embargo, por necesaria y exhaustiva que sea esta regulación jurídica de las *operaciones de pacificación*, siempre existirá un margen de acontecimientos y funciones no contemplado por las normas jurídicas y, por tanto, sujeto a las oportunidades y limitaciones que ofrezca la *negociación coyuntural* con las partes en conflicto.⁴

No podemos concluir este apartado sin hacer una referencia, por somera que sea, al largo y complicado procedimiento por el que se aprueban y desarrollan las *operaciones de pacificación*, en el marco general de las Naciones Unidas. En este procedimiento intervienen, o pueden llegar a intervenir, para la aprobación de una *operación de pacificación* tres órganos principales: el **Consejo de Seguridad**, en ocasiones la **Asamblea General**, y la **Secretaría General** de la organización.

En cuanto a la puesta en marcha y la supervisión del desarrollo efectivo de la *operación* intervendrán el **Comité de Estado Mayor**, dependiente del Consejo de Seguridad, la **Oficina Ejecutiva** de la Secretaría General que asumirá las relaciones entre el Secretario General y los altos funcionarios que lo representan al frente de las *operaciones de pacificación*.

Por su parte, el **Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz** se encarga de la planificación, preparación y conducción de este tipo de operaciones, convirtiéndose en el órgano de vinculación permanente entre el Secretario General y los contingentes militares encargados de la misión. Desempeña también la responsabilidad de

⁴ - Como ha demostrado **Fernández Sánchez** para las *operaciones de mantenimiento de la paz*, ha sido precisamente por la vía de estas modificaciones introducidas como respuesta a las exigencias particulares de cada *operación*, como se ha realizado la constante *adaptación* y *actualización* de las **operaciones de pacificación** a una realidad internacional notablemente diferente de la que existía en los primeros años de la postguerra cuando se aprobaron las primeras operaciones de este tipo.

FERNANDEZ SANCHEZ, P.A.- *Operaciones... op. cit.*; vol. I; págs. 103 y ss.

coordinar los aspectos *logísticos* de la operación, tarea que se ejecuta a través de la **División de Operaciones en Campaña** (*Field Operations Division -FOD-*), y elabora los informes que periódicamente debe presentar el Secretario General al Consejo de Seguridad y la Asamblea General. En resumen, corresponde a este órgano la coordinación de todas las tareas esencialmente militares de las *operaciones de pacificación*.

En cambio, la dimensión *política* que entrañan las *operaciones de pacificación* se desarrollan por el **Departamento de Asuntos Políticos**, dependiente de la Secretaría General, ya que debe evaluar y asesorar al Secretario General en la política que deberían seguir las Naciones Unidas en las áreas afectadas por conflictos armados, nacionales o internacionales. Pero sobre todo, corresponde a este Departamento poner en marcha las iniciativas propias de la *diplomacia preventiva* y de las *operaciones de establecimiento de la paz*.

Naturalmente, como todos los conflictos armados provocan una serie de perjuicios, directos o indirectos, a la población civil por ser ésta la más desprotegida frente a la violencia de las partes contendientes, el **Departamento de Asuntos Humanitarios** asume la responsabilidad de coordinar todos los aspectos relacionados con la *ayuda humanitaria* y su distribución contando, además, con el apoyo de las Organizaciones No Gubernamentales que, en ocasiones, son las únicas capaces de cubrir las necesidades básicas de la población civil en los supuestos y bajo las condiciones generadas por el desarrollo de los conflictos armados.

Esta proliferación de organismos que, en mayor o menor medida, participan del proceso de aprobación y ejecución de una *operación de pacificación*, complica extraordinariamente su eficacia al dispersar las decisiones, así como las responsabilidades, y burocratizar las tareas y funciones que deben desempeñarse.

Con todo, las *operaciones de pacificación*, en sus distintas modalidades, siguen siendo el principal instrumento del *sistema mundial de seguridad colectiva* para enfrentar las crisis y resolver los conflictos armados que existen en el panorama internacional. Lógicamente, cabe suponer que durante los próximos años serán este tipo de *operaciones de pacificación* las que seguirán acaparando una parte muy significativa de los recursos humanos y materiales empleados por los países más avanzados, especialmente las grandes potencias mundiales, en actuaciones internacionales destinadas a restablecer la paz o garantizar la seguridad. La experiencia de la última década así lo acredita.

No obstante, si el pronóstico anterior se considera básicamente acertado, se suscitan varias cuestiones para las que, hoy por hoy, carecemos de respuestas inequívocas sobre las que poder articular modelos de seguridad internacional eficaces y doctrinas estratégicas suficientemente claras para permitir la elaboración de planes operativos y de contingencia con los que poder enfrentar los futuros retos a la paz y la seguridad internacionales.

Básicamente nos limitaremos a formular algunas de tales cuestiones: ¿la actual configuración orgánica y competencial de las Naciones Unidas resulta suficiente para responder a los requerimientos de las nuevas y más complejas situaciones de crisis o de conflictos armados que surgirán en un futuro próximo?; ¿la regionalización política y

económica que se está experimentando a escala mundial introducirá también una *regionalización en la gestión de las crisis o conflictos armados* mediante las correspondientes operaciones de pacificación?; ¿quién decidirá la activación de una operación de pacificación y con qué criterios jurídicos y políticos se adoptarán tales decisiones?.

2.- Las “lecciones aprendidas” durante la última década: una perspectiva atlantista.

En buena medida, la Declaración del consejo Atlántico de Washington, constituye una respuesta, por cuestionable que pueda ser para muchos internacionalistas, a estas interrogantes. Dicha respuesta se ha elaborado a partir de la experiencia acumulada por la OTAN, pero también por sus distintos países miembros, en las *operaciones de pacificación* llevadas a cabo en la antigua Yugoslavia; Albania y, más recientemente, en Kossovo.

En efecto, respecto de la primera cuestión, es decir la suficiencia del sistema de Naciones Unidas para hacer frente a los retos de las futuras crisis o conflictos armados, la respuesta de la OTAN es claramente negativa. Porque si es cierto que para los aliados, especialmente para Estados Unidos, la ONU sigue siendo una organización necesaria para legalizar las actuaciones internacionales de pacificación, también lo es que el sistema de decisión del Consejo de Seguridad (léase derecho de veto) y la dependencia de las fuerzas y recursos financieros aportados por los países miembros para cada operación de pacificación, la convierten en un organismo con capacidades manifiestamente insuficientes para garantizar, de forma efectiva y rápida, la seguridad de los Estados que la componen.

Ante semejante déficit político y militar de las Naciones Unidas, se impone la necesidad de actualizar orgánicamente y reforzar las capacidades militares de la Alianza para, de este modo, contar con un instrumento de seguridad y defensa adecuado a los nuevos escenarios internacionales y, al mismo tiempo, libre de las hipotecas que puedan ejercer terceras potencias como Rusia o la República Popular China.

En otras palabras, *el Nuevo Concepto Estratégico de la OTAN no sólo demuestra la necesidad de actualización de la Alianza, sino que ante todo evidencia la necesidad contar con un sistema de seguridad regional precisamente porque se desconfía de la eficacia futura del sistema de seguridad colectiva mundial que representan las Naciones Unidas.*

En cuanto a la cuestión del carácter regional o universal de las *operaciones de pacificación*, también la respuesta atlantista parece clara. Se trata *de potenciar un sistema regional de seguridad y defensa con capacidad de proyección política y militar en cualquier área del sistema internacional.*

En efecto, en la medida en que entre los aliados de la OTAN figuran algunas de las principales potencias mundiales, como Estados Unidos, el Reino Unido o Francia, la seguridad y defensa de los intereses políticos, económicos y sociales de tales potencias no puede quedar restringida al estrecho marco euroatlántico, sencillamente porque dichos intereses desbordan ampliamente ese marco geopolítico. Por ej. Francia o Estados Unidos poseen territorios en el Pacífico. Sin embargo, resulta indudable que el

núcleo principal de los recursos humanos, económicos, tecnológicos y militares que alimentan el poder de estas potencias mundiales se encuentran ubicados en el espacio euroatlántico, siendo la OTAN su columna vertebral. De ello se desprende que será, precisamente, la Alianza atlántica la que deberá proveer las estructuras orgánicas y los medios de fuerza que utilicen sus miembros para poder hacer fente a la nueva conflictividad internacional

Sin embargo, la concepción de la seguridad y los intereses que los diversos países aliados sustentan en el seno de la OTAN, empezando por Estados Unidos y concluyendo por Francia, son lo suficientemente discrepantes para que dejen su huella en las decisiones de la Alianza. Estas *diferencias internas* es muy probable que terminen acentuándose si, finalmente, los países europeos deciden desarrollar sus propias estructuras político - militares en el marco de la Unión Europea. Para expresarlo de una forma sencilla: puede que en un futuro próximo, la concepción de la seguridad *aliancista* sea abiertamente diferente, sino contradictoria, con la de la seguridad *européista* y en tal caso es, cuando menos, cuestionable anticipar la primacía de la primera sobre la segunda tal y como ocurre en la actualidad.

Finalmente, el tema de *quién* decidirá la puesta en marcha de una ***operación de pacificación*** y con qué criterios jurídicos y políticos, ha sido abordado por la Alianza con motivo del conflicto de Kossovo. En esta ocasión, la OTAN ha desarrollado toda una ***operación de imposición de la paz*** (*peace enforcing*) completamente al margen de Naciones Unidas.

Evidentemente, esta iniciativa sólo ha sido posible a partir del acuerdo político, fraguado en el seno de la Alianza, entre Estados Unidos; Reino Unido; Francia y la República Federal de Alemania, al que se han sumado otros aliados como Italia o España. Luego podemos extraer la correspondiente conclusión sobre *quién* decidirá las ***operaciones de pacificación*** desarrolladas por o con intervención de la OTAN: **lo decidirá el núcleo político - militar integrado por los cuatro países mencionados.**

También podemos deducir alguno de los criterios jurídicos y políticos que guiarán las decisiones de los países aliados a la hora de activar una ***operación de pacificación***. Ante todo, la base jurídico-política que se invocará a partir de ahora será precisamente la Declaración de Washington, por ser en ella donde se equiparan las *operaciones no artículo 5* con las contempladas en el Tratado de Washington. En segundo lugar, las prioridades geopolíticas aparecen también claramente recogidas en la citada Declaración de Washington (1999) y pueden resumirse en las siguientes:

- a).- Las crisis o conflictos armados que amenacen directamente la soberanía o el territorio de alguno de los países aliados
- b).- Las crisis o conflictos armados que amenacen la paz o estabilidad general de la región euroatlántica
- c).- Las crisis o conflictos armados que amenacen las áreas periféricas de la región euroatlántica (por ej. el Mediterráneo; el Magreb; el Cáucaso; Centroamérica; etc.)
- d).- Las crisis o conflictos armados que amenacen el abastecimiento de bienes o recursos esenciales para los países aliados (por ej. la región del Golfo; el área centroasiática; etc.)

En todas estas áreas, la OTAN tenderá a desarrollar *operaciones de pacificación* cuando así lo acuerden sus principales potencias aliadas, con o sin la cobertura jurídica de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Por último, también cabe afirmar que tales *operaciones de pacificación* aprobadas y ejecutadas por la OTAN, seguirán el patrón experimentado en los conflictos del Golfo y de Kosovo y no el de Bosnia - Herzegovina. Ello significa que la OTAN seguirá una estrategia que combine la presión diplomática con la disuasión militar como fórmula de *diplomacia preventiva*. Si ésta fracasa, desarrollará una *operación de imposición de la paz* con preferencia a una *operación de mantenimiento de la paz*.

En tal caso, la *operación* se desarrollará siguiendo una *estrategia de sometimiento* u ofensiva, aprovechando la superioridad militar de la Alianza respecto de las partes en conflicto, pero durante un período breve y tratando de provocar el menor número posible de víctimas civiles y de sufrir el menor número de bajas. En la *operación de pacificación* tratará de involucrar militarmente a todas las potencias regionales y, eventualmente, también a otras grandes potencias, como la Federación de Rusia. Caso de que esta última condición no pueda alcanzarse, la OTAN buscará, al menos, el apoyo diplomático de dichas potencias y, si es posible, también el respaldo *legal* de Naciones Unidas. Por último, la OTAN estará dispuesta a *ceder* a otras organizaciones internacionales, ya sean universales, como Naciones Unidas, o regionales como la OSCE, la eventual ejecución de una posterior *operación de consolidación de la paz*.

Sólo si todas estas condiciones se pueden alcanzar con unas mínimas garantías de éxito, la OTAN aprobará su participación en futuras *operaciones de pacificación*. Queda por saber el impacto que sobre el *sistema mundial de seguridad colectiva* tendrán esas futuras operaciones, caso de que se produzcan. Lo que sí podemos ya asegurar es que la OTAN constituirá durante la próxima década la principal, sino la única, garantía efectiva de nuestra seguridad tal y como ha ocurrido durante los últimos cincuenta años.