

CAPACIDAD DE LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES PARA HACER FRENTE A LAS MISIONES COMPLEJAS DEL SIGLO XXI

Ángel Guinea Cabezas de Herrera
General de división del Ejército de Tierra

Los conflictos entre Estados han dado paso, de forma creciente, a conflictos intraestatales, principalmente en aquellos Estados con una estructura poco consolidada, como son los países procedentes de la descolonización o de los acuerdos que pusieron fin a la Segunda Guerra Mundial.

Para hacer frente a estos nuevos tipos de conflicto la Organización de Naciones Unidas (ONU) han ido desarrollando una serie de instrumentos que van más allá de la simple interposición entre adversarios, para tratar de consolidar las precarias paces logradas a través de la reconstrucción de los «Estados fallidos» en sus diferentes facetas (política, económica, etc.).

Esta necesidad ha sido también sentida por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y la Unión Europea; la primera ha respondido a través de lo que ha denominado *Comprehensive Approach*, uniendo pacificación con reconstrucción, y la Unión Europea principalmente mediante el uso de lo que ha venido a denominarse *soft-power*: misiones policiales, de apoyo a elecciones, en el campo jurídico, etc.

No obstante, y pese a los importantes logros alcanzados, dada la falta de una adecuada doctrina y de una mejor cooperación con otros actores, fundamentalmente Organizaciones No Gubernamentales (ONG), el camino a recorrer es todavía importante.

Primeros intentos

Los intentos de la comunidad internacional por evitar guerras o enfrentamientos entre las naciones es ya antiguo. Quizá deberíamos recordar la fallida Sociedad de Naciones, tras la Primera Guerra Mundial, que aportó una serie de iniciativas que quizá haya que recuperar. Además de establecer una estructura que años después sería reproducida por Naciones Unidas, estableció la práctica de colocar determinados territorios bajo la administración de la Sociedad de Naciones, hasta el momento en que di-

cho territorios pudiesen bien convertirse en nuevos países independientes o integrados en otras estructuras. Es sorprendente, para un observador externo, el comprobar que este modelo de situación, perfectamente legal desde el punto de vista del Derecho Internacional, no se haya propuesto en épocas recientes pues el número creciente de los denominados «Estados fallidos» podría aconsejar el retomar esta experiencia histórica como única salida con posibilidades de éxito.

Tras el fracaso de la Sociedad de Naciones, debido fundamentalmente a la falta de voluntad por parte de sus miembros a conferir a la Organización suficiente capacidad para imponer sus resoluciones (1), as tremendas consecuencias de la Segunda Guerra Mundial obligó a los Estados a enfrentar la realidad de que, o se disponía de un instrumento suficientemente fuerte o la nueva Organización estaba también condenada al fracaso.

Las Naciones Unidas

Por ello, y durante las últimas fases de la Segunda Guerra Mundial, pero antes de su finalización, los países aliados empezaron a diseñar una estructura capaz de asegurar la paz, incluso por la fuerza, sin darse cuenta que muy pronto los vencedores se encontrarían divididos y enfrentados en una larga guerra fría. No obstante, es en este contexto de euforia ante el fin de la guerra, en la idea de que las concesiones hechas a Hitler no impidieron una guerra mundial, y en que la experiencia lograda en cooperación militar permitiría acciones internacionales coordinadas, en los que se basaron muchos párrafos de la Carta de Naciones Unidas.

Conviene recordar los dos capítulos que dan pie a la intervención de Naciones Unidas en la resolución de conflictos (2). El capítulo VI, cuyo título es «Arreglo pacífico de controversias» menciona que las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección.

(1) En: <http://www.historiasiglo20.org/IGM/tratados3.htm>

(2) En: <http://www.un.org/es/documents/charter/>

Si el Consejo de Seguridad estimare que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, decidirá si ha de proceder a imponer soluciones como sería mediante una resolución del Tribunal Internacional de Justicia o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados.

En el capítulo VII, cuyo título es «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión» señala en su artículo 39 que el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá que medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Artículo 41:

«El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los miembros de Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas.»

Artículo 42:

«Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de miembros de Naciones Unidas.»

Como vemos, este perfil estaba orientado a evitar que algún Estado, como había ocurrido con Alemania y Japón, pudiese provocar una nueva catástrofe. Pero muy pronto la rivalidad entre los grandes hizo peligrar la viabilidad de Naciones Unidas. Recordemos la guerra de Corea, en la que el Consejo de Seguridad resultó bloqueado por la Unión Soviética, que reclamaba que el puesto de China que ocupaba Taiwan correspondía a la China de Mao.

Estados Unidos fueron capaces de soslayar esta situación al lograr la aceptación de la resolución 377 de la Asamblea General, conocida en castellano como «Unión pro paz» (3), que establecía que, en caso de que el Consejo de Seguridad no pudiese actuar para mantener la paz y seguridad internacional, por desacuerdo entre los cinco miembros permanentes, el asunto sería estudiado de forma inmediata por la Asamblea General mediante una sesión especial de emergencia.

Por otra parte también los tipos de conflictos cambiaron. El nacimiento de alianzas militares como la OTAN, la Organización del Tratado del Sureste Asiático o el Pacto de Varsovia prometían mayor seguridad a sus miembros, y su establecimiento iba haciendo cada vez más difíciles situaciones como las que finalmente condujeron a la Segunda Guerra Mundial. El arma nuclear contribuyó a la disuasión aunque fuese basándose en el equilibrio del terror o del concepto de destrucción mutua asegurada. Por ello quedaron prácticamente excluidos los enfrentamientos bélicos directos entre naciones que pudiesen afectar a la paz y seguridad mundial, pero si fuimos testigos de una serie de conflictos locales en los que generalmente los bloques comunista y occidental eran actores en la sombra. Naciones Unidas siguieron la evolución de los mismos, pero sin intervenir, pues tradicionalmente cada uno de los grandes se inclinaba hacia alguno de los contendientes y era capaz de vetar resoluciones condenatorias de su protegido.

Mención especial merece la Misión en el Congo (ONUC) del año 1960 (4), pues marcó un hito en la responsabilidad asumida por Naciones Unidas y su efecto en los años siguientes. No sólo hubo que enviar una fuerza combatiente importante, sino que la debilidad del Gobierno congoleño provocó un caos que arrastró a la ONU, no sólo militarmente sino a su importante componente civil. El conflicto enfrentó al secretario general Hammarskjöld con la Unión Soviética, le costó la vida en un accidente y dejó a la Organización sumida en una grave crisis política y financiera. Es también digno de mención el hecho de que, medio siglo más tarde, la ONU se ha visto arrastrada de nuevo a un conflicto en el Congo en apoyo a un gobierno ineficaz, por decir lo menos. Y hay que mencionar que la

(3) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/41/IMG/NR006341.pdf?OpenElement>

(4) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/35/IMG/NR015735.pdf?OpenElement>

Misión se denomina MONUC, muy próxima en sonido a la anterior misión de tan duras experiencias.

El primer conflicto del Congo surgió de la precipitada descolonización que hubo de realizar Bélgica (5) (resolución 145) ante la presión internacional, dejando un país sin organización ni cuadros para gobernarlo. La Unión Soviética trató de impulsar la toma de poder por los comunistas locales, y, al final, las fuerzas de los *cascos azules* que se habían desplegado para apoyar al Gobierno legítimo a consolidar las Fuerzas Nacionales de Seguridad se vieron totalmente involucradas en conflictos internos. La errática y sectaria acción del Gobierno congoleño provocó que en muchas ocasiones las fuerzas de Naciones Unidas se vieran forzadas a actuar para proteger inocentes, siendo posteriormente criticadas por el Gobierno congoleño. El deterioro de la situación obligó al Consejo de Seguridad a autorizar el uso de la fuerza para evitar una guerra civil. La compleja situación arrastró a las fuerzas de Naciones Unidas a una intervención cada vez más directa en el conflicto, y a que fuesen objeto de ataque por parte de todos los contendientes: Ejército congoleño, fuerzas de la Gendarmería de Katanga, mercenarios, etc. como reacción de una decisión que parecía orientada a imponer una solución a un problema político interno.

El resto es historia, pero de esta operación se sufrieron una serie de experiencias y se dedujeron una serie de lecciones, comenzando por el importante número de bajas entre las fuerzas de los *cascos azules*, que provocaría en el futuro la resistencia a proporcionar fuerzas a Naciones Unidas; el gran coste económico, y la división entre los miembros de Naciones Unidas en cuanto a las misiones a asignar a las fuerzas. Al mismo tiempo, la actuación enérgica del secretario general provocó la irritación de muchos países, que tuvo consecuencias en el perfil que se buscó para los sucesores de aquél, mucho más «manejables».

Se entró entonces en un largo periodo de bajo perfil para las operaciones de Naciones Unidas. Frente a la aplicación del *hard-power*, el nuevo modelo consistió en un uso permanente del *soft-power* caracterizado por multiplicidad de reuniones e intentos de mediación que en el mejor de los casos llevaba a la aprobación de una simple presencia de los *cascos azules* con muy pocas atribuciones. Las más comunes eran las simples

(5) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/157/35/IMG/NR015735.pdf?OpenElement>

misiones de observadores, como las desplegadas en los altos del Golán (UNDOF) (6) o la existente en Cachemira (UNMOGIP) (7). Estas operaciones desplegaban inicialmente en la línea de alto el fuego entre contendientes. El propósito era mantener o ayudar en la aplicación de los acuerdos (incluso de cese el fuego) entre Estados previamente beligerantes. Su cometido se limita a certificar la ocurrencia o no de violaciones de los acuerdos. Es un papel poco gratificante, y todo el mundo recuerda la famosa foto de los tanques israelíes cruzando sus fronteras y entrando en la península de Sinaí pasando frente a un puesto de observación de Naciones Unidas cuyos miembros se limitaban a anotar en número de vehículos que avanzaban. Las misiones más claras fueron las que han detenido los diferentes enfrentamientos entre Israel y sus vecinos, como la que desplegó durante años en el desierto de Sinaí, entre Israel y Egipto y la actual con Siria ya mencionada. Frecuentemente se ha acusado a Naciones Unidas de no resolver realmente los conflictos, sino simplemente congelarlos, lo cual tiene bastante de cierto.

La aparición de conflictos intraestatales, generalmente de gran violencia, empezó a perfilar un nuevo campo de posible acción de Naciones Unidas, no sólo en su faceta de facilitador de acuerdos que evitasen escaladas de las tensiones sino también como garante de los acuerdos alcanzados. Cuando las partes llegaban a acuerdos iniciales de alto el fuego se desplegaba una fuerza de interposición tras la aprobación de una resolución que daba lugar a una misión de mantenimiento de la paz. La finalidad de garantizar el mencionado alto el fuego mientras se ganaba tiempo para una solución negociada del conflicto más allá del simple alto el fuego. Los pasos siguientes en el proceso ya dependían de las naciones afectadas, que en muchos casos seguían manteniendo sus posiciones políticas haciendo muy difícil la solución completa. Es lógico que los que se sentían más débiles recibían con alivio esta presencia militar mientras que los más fuertes sólo entraban en el proceso por la presión internacional.

Una de las más antiguas es la Misión en Chipre (UNFICIP) (8). Establecida en el año 1964, aún continúa desplegada dividiendo la Isla, y dando lugar a un fenómeno económico que se ha repetido frecuentemente en otros

(6) En: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350\(1974\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/350(1974))

(7) En: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unmogip/docs.html>

(8) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/211/86/IMG/NR021186.pdf?OpenElement>

escenarios y que se conoce como «chipritización» de la economía local. El fenómeno consiste en que esta economía local se basa y se ha hecho totalmente dependiente de la venta a las fuerzas de Naciones Unidas de todo lo necesario para su subsistencia, de forma que si las fuerzas se retiran la economía local sufriría un serio descalabro, así que nadie tiene prisa en perturbar esta paz precaria ni tampoco tiene prisa en lograr la paz definitiva, que significaría la salida de las fuerzas de los *cascos azules* y con ello las ventas a los mismos.

Parece necesario mencionar que este tipo de misiones tienen difícil encaje en la letra de la Carta de Naciones Unidas, aunque no en su espíritu. Es por ello por lo que se ha venido en denominarlas como operaciones de mantenimiento de la paz bajo el capítulo VI y medio, pues no pretendían sustituir a los medios de solución pacífica y voluntaria, previstos en el capítulo VI, ni buscaban reforzar las acciones coercitivas, contempladas en el capítulo VII para las amenazas a la paz o los actos de agresión. Las fuerzas desplegadas tienen una serie de limitaciones en el uso de la fuerza que luego mencionaremos.

En el Programa para la Paz (1992) (9) el entonces secretario general, señor Boutros Ghali y su suplemento (1995) (10), se considera como operación de mantenimiento de la paz al:

«Despliegue sobre el terreno, con el consentimiento o la aquiescencia de todas las partes implicadas, de una presencia internacional (normalmente, de Naciones Unidas, o con autorización de Naciones Unidas), incluyendo en la mayoría de los casos personal militar, policial y civil, con el objeto de prevenir, contener o estabilizar una situación de conflicto y apoyar los esfuerzos para encontrar una solución permanente a ese conflicto o a alguna de sus manifestaciones.»

Las características de este tipo de operaciones son:

- Consentimiento previo de las partes en conflicto para el establecimiento de la misión.
- Contribución voluntaria de contingentes militares por parte de los Estados miembros, preferiblemente neutrales o en todo caso no implicados de ningún modo en la situación.

(9) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf?OpenElement>

(10) En: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/080/98/PDF/N9508098.pdf?OpenElement>

- Estricta imparcialidad respecto a las partes enfrentadas (con las que se desarrolla un proceso paralelo de diálogo y mediación).
- No utilización de la fuerza por parte de Naciones Unidas (excepto en caso de legítima defensa de los integrantes de la operación).
- Dirección y control de la operación por parte del secretario general, siguiendo las directrices de los órganos políticos de la Organización (Asamblea y Consejo de Seguridad, según el caso).

Desde entonces se ha recorrido un largo trecho que ha cuestionado la validez de estos principios. Como experiencias mencionaremos el fracaso de la misión en Somalia, las matanzas en Bosnia, el genocidio en Ruanda, etc. Analicemos la evolución de estos principios:

1. *Consentimiento previo de las partes en conflicto para el establecimiento de la misión.* Este requisito se ha mantenido, pero poniendo el énfasis en la palabra «previo». La comunidad internacional ha empezado a darse cuenta que, en excesivas ocasiones, algún grupo que inicialmente había aceptado el acuerdo, lo rompe unilateralmente para lograr ventajas para el futuro. Esto ha ocurrido en repetidas ocasiones en Angola, Sierra Leona, etc. Por ello, y de acuerdo con la nueva doctrina de legítima defensa que se explicará después, las fuerzas de Naciones Unidas pueden emplear la fuerza contra las facciones que violan su consentimiento previo, aunque en general se ha sido bastante remiso a hacerlo.
2. *Contribución voluntaria de contingentes militares por parte de los Estados miembros, preferiblemente neutrales o en todo caso no implicados de ningún modo en la situación.* La presencia de fuerzas francesas en África, por ejemplo en el Chad, o Reino Unido en Sierra Leona cada vez se ha visto con más naturalidad.
3. *Estricta imparcialidad respecto a las partes enfrentadas (con las que se desarrolla un proceso paralelo de diálogo y mediación).* La imparcialidad no debe confundirse con la pasividad. La imparcialidad consiste en no proporcionar ventajas en la negociación a ninguna de las partes, pero no la no intervención ante masacres o ante impedimentos al reparto de ayuda humanitaria, o incluso al mero robo de esta ayuda.
4. *No utilización de la fuerza por parte de Naciones Unidas (excepto en caso de legítima defensa de los integrantes de la operación).* Este derecho a la autodefensa se ha hecho extensivo, y obligatorio, en la protección de la población civil y en el cumplimiento del mandato, pero siempre dentro de los medios disponibles, lo que permite una salida fácil para la inacción.

5. *La dirección y control siguen siendo del Consejo, pero cuando organizaciones regionales.* Siguiendo el capítulo VIII se hacen cargo de la misión, el control en muchos casos queda reducido a una lejana supervisión.

Pese a las críticas, es necesario mencionar que algunas de estas misiones acabaron con éxito. Se puede recordar, por la importante participación española, la Misión en Angola (UNAVEM) para certificar la retirada de las fuerzas cubanas de Angola como paso previo al proceso de independencia de Namibia, bajo control de Suráfrica. El resultado final posibilitó dicho proceso de independencia.

La realidad del final de la guerra fría y el progresivo abandono de los enfrentamientos entre bloques a través de otros países, –hay que recordar la famosa política contra el efecto dominó que temía el mundo occidental–, se iba notando en diversas partes del mundo, no sólo en África. Merece especial atención todo el proceso de pacificación de Centroamérica que resultó de los Acuerdos de Esquipulas. Su aplicación presentó una serie de nuevos retos a Naciones Unidas, a los que trató de aplicar soluciones originales.

Los acuerdos de paz que se iban logrando entre los gobiernos y los grupos opositores empezaron a incluir la necesidad de recuperar a los combatientes que habían dedicado muchos años a combatir, y que necesitaban un auténtico proceso de rehabilitación y medios para su reintegración en la sociedad. Esto obligó a desarrollar procesos que se conocen actualmente como Desarme, Desmovilización y Reintegración (DDR) (11).

Los que diseñan políticas internacionales piensan que un DDR formalmente acordado constituye uno de los pasos más importantes en todo proceso de paz. El Banco Mundial ha definido un programa de DDR con éxito como «el factor clave en una transición efectivas de la guerra a la paz». Un proceso de DDR que no tiene éxito puede poner en peligro la estabilidad de un acuerdo de paz y amenaza la posibilidad de una paz sostenible a largo plazo. Pero la disolución de las unidades de combate, el desarme y desmovilización de los ex combatientes, su regreso a sus familias y su reintegración a sus comunidades es algo que requiere tiempo, además de ser difícil y costoso.

El proceso completo tiene tres fases que se solapan también y dependen una de otra:

(11) En: <http://www.unddr.org/whatisddr.php>

1. El *Desarme* está definido por Naciones Unidas como «recoger las armas, tanto pequeñas como pesadas, dentro de una zona de conflicto». Por lo general, el desarme físico ocurre en zonas de reunión fijadas en el curso de las negociaciones de paz, neutralizadas a través de la retirada de fuerzas militares y aseguradas por los *cascos azules*, donde las armas serán entregadas, almacenadas en un sitio seguro y finalmente destruidas.
2. La *Desmovilización* es el «proceso de dismantelar formalmente las formaciones militares y, a nivel individual, significa el proceso de liberar a los combatientes de un estado de movilización». La despedida de ex combatientes debe agilizarse al máximo. Los ex combatientes se transportan en la siguiente fase normalmente a sus hogares, o a distritos nuevos, y se les obsequian pequeños «paquetes» también iniciales de reinserción.
3. La *Reintegración* misma consta de dos etapas: la reinserción inicial y la reintegración a largo plazo. La reinserción se refiere al periodo breve de la llegada del ex combatiente a su antigua residencia o a una nueva comunidad. La reintegración es un proceso mucho más prolongado que pretende asegurar el desarme permanente y una paz sostenible. Esto incluye asistencia para la comunidad y para el ex combatiente durante la difícil transición a la vida civil. Durante esta etapa, los ex combatientes pueden disfrutar de servicios de búsqueda de empleo, participar en programas de capacitación para ciertos oficios, lo mismo que en programas de crédito, becas o rehabilitación.

En algunos casos, la comunidad internacional agrega una cuarta R a la sigla DDR, para dar el DDDR. Esta última se refiere a la *Rehabilitación*, que abarca asuntos difíciles tales como la necesidad de tratar los aspectos psicológicos y emocionales relacionados con el regreso al hogar, además de problemas que surgen con respecto a la comunidad en general. Casi todos los programas de DDR incluyen la rehabilitación en alguna forma. Sin embargo, la sigla más usual que se emplea para el desarme, la desmovilización y el reintegro es simplemente el DDR.

Un programa de DDR se negocia normalmente como parte integral del acuerdo de paz. Los gobiernos nacionales suelen participar directamente en la planificación y la implementación de programas de DDR, en asociación con países donantes y organizaciones internacionales, en particular la ONU. Además del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), suele participar desde el primer momento

el PNUD o Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; el Banco Mundial, para asesorar en la reconstrucción y recabar y gestionar fondos; el Fondo para los Niños (UNICEF), el Fondo de Desarrollo para la Mujer (UNIFEM) y la Oficina del Alto Comisionado para Refugiados (UNHCR), así como ONG.

La experiencia ha generado una práctica que proporciona buenos resultados. Las zonas de reunión no sólo se enfocan a la recogida de armamento, sino que se constituyen campamentos donde los ex combatientes reciben alimentación, abrigo, ropa, atención médica, educación básica y programas de orientación. En la medida en que las tropas comienzan a reunirse en las áreas designadas, el PNUD y otros actores internacionales como el Banco Mundial y la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos comienzan:

1. A llevar a cabo un censo voluntario que será una fuente de información sobre ex combatientes para registrar y construir un banco de datos.
2. A evaluar necesidades para determinar los requerimientos físicos de los ex combatientes, además de sus expectativas y sus planes para el futuro en una situación de posconflicto.
3. A proporcionar documentación para los ex combatientes que les servirá como papeles de identificación, prueba de su desmovilización y de su derecho a recibir «paquetes» de beneficios para el reintegro.

Como resultado de algunos estudios, se ha visto que durante la etapa de asamblea los ex combatientes tienden a sentirse inquietos; de hecho, es posible que no quieran renunciar a todas sus armas. En el año 2003, en Burundi, el Banco Mundial (12) realizó la siguiente observación:

«Mientras más tiempo permanezcan en un lugar de campamento (*cantonment*), se presentan mayores problemas, tanto en términos de provisión de asistencia y seguridad, como en la moral de los que están acampados.»

Por lo tanto, se hace lo posible por minimizar el tiempo que tengan que permanecer en el campamento; es decir, se trata de cumplir las tareas lo más rápido posible, y en la forma más completa. Al mismo tiempo, si se cumple el proceso de DDR demasiado velozmente, se pueden presentar problemas que serán de larga duración. Por ejemplo, si las armas no están recogidas totalmente y de manera eficaz, es posible que durante

(12) En: http://www.huntalternatives.org/download/146_spanish_ddr.pdf

el periodo después de la guerra se verá un aumento en el crimen y la violencia con armas de corto alcance.

La desmovilización de ex combatientes y su salida de las áreas de asamblea puede significar un proceso complejo. Es normal que se transporten los ex combatientes a los distritos donde han vivido habitualmente o a nuevas comunidades. En algunos casos, los ex combatientes tienen ganas de volver a sus casas, pero en otros, pueden temer que su gente los desapruebe o que los rechace, y por eso a veces tratan de demorar el avance del proceso. Para facilitar este proceso se pueden entregar un «equipo para la adaptación» que puede incluir alojamiento, alimentos, transporte, ropa y atención médica durante un periodo de transición de seis meses, así como dinero, bien en una suma o durante algún tiempo. Adicionalmente, se pueden proporcionar materiales para la agricultura o becas para la educación. Todo ello está orientado a lograr la reintegración en la comunidad, proporcionando un medio para ganarse la vida y regresar al estilo de vida que se requiere en tiempos de paz.

Los procesos más completos pueden incluir la distribución de tierras dentro de un plan nacional de reconstrucción, así como la inclusión de algunos ex combatientes en las nuevas fuerzas armadas y policiales.

El ambiente que rodea el proceso de DDR es extremadamente frágil. Se dan momentos críticos, entre la desmovilización y la entrega de los beneficios de reinserción, cuando la situación permanece inestable. La etapa de reintegración es muy sensible y muchas veces no totalmente lograda debido a problemas de financiación y otros obstáculos que impiden su implementación. Según lo que haya sido la naturaleza de la guerra en un caso particular, es posible que las comunidades se opongan con vehemencia al regreso de los combatientes. Algunos ex combatientes pueden encontrar que sus «paquetes» de DDR son insuficientes para cubrir sus gastos, por lo que acaban delinquiendo. La abundancia de armas ligeras no controladas más una vida ligada a la violencia contribuyen a la inestabilidad que se incrementa en caso de un proceso DDR incompleto.

Además, en los casos más extremos de conflicto interno con violaciones masivas de los derechos humanos ha sido preciso abordar lo que se conoce como la Reforma del Sector de Seguridad (SSR). Se conoce internacionalmente como sector de seguridad a las organizaciones y entidades que tiene la autoridad y capacidad para el uso o amenaza de uso

de la fuerza para proteger al Estado y a los ciudadanos. Tradicionalmente se consideran tres sectores:

1. Aquellos con autoridad e instrumentos para el uso de la fuerza (fuerzas militares, policiales, paramilitares, Servicios de Inteligencia).
2. Instituciones que controlan el sector (gobierno, parlamento, etc.).
3. Estructuras responsables de la aplicación de la ley (poder Judicial, Ministerio de Justicia, sistema penitenciario, mecanismos de justicia local, etc.).

La SSR es vital para garantizar una paz duradera, y más teniendo en cuenta que los enfrentamientos de años han generado una espiral de violencia y estado de excepción que es necesario romper.

Generalmente, las Fuerzas Armadas es uno de los primeros elementos que se estudian y acuerdan en el proceso de alcanzar un acuerdo de paz. Su reducción, integración de combatientes, regreso a los acuarteles como medida de confianza, etc. suelen ser los primeros elementos a acordar. Esto también se aplica a las fuerzas policiales, muy implicadas en la lucha.

Una vez alcanzado este punto, se acuerdan los nuevos procedimientos de reclutamiento y adiestramiento, para modernizar y profesionalizar estas fuerzas para que tengan en cuenta el cambio de escenario y el respeto por los derechos humanos, que suele ser una de las primeras víctimas en estos conflictos.

Posteriormente hay que abordar el sistema penitenciario, con análisis de conductas del personal del servicio, su reglamento, etc. Pero es en el área de reforma del poder Judicial donde se han presentado los mayores problemas y los mayores fracasos.

Cuando en un país se han producido severas violaciones de derechos humanos, lo que desgraciadamente es frecuente, hay que enfrentar el doble problema de llevar ante la Justicia a los responsables, por una parte, y por otra modificar el modelo legal para que esto no vuelva a suceder.

Para el primer problema, una opción es establecer tribunales internacionales, excluyendo a los jueces nacionales para preservar la imparcialidad. Sin embargo, la opción que se está favoreciendo son los tribunales mixtos que proporcionen los estándares internacionales junto con la proximidad a la Justicia local, sentida como propia. Esta opción permite juzgar las violaciones generalizadas de los derechos humanos de un modo

cercano a los afectados, y permiten a los representantes de la judicatura del Estado aplicar justicia de acuerdo con parámetros internacionales a su propio pueblo.

En cuanto al segundo, hay que evitar la tentación de generar un modelo legal completamente nuevo, que ha demostrado ser una tarea imposible. No existe un patrón único internacionalmente aceptado ni siquiera en el mundo occidental, en que podemos ver al mundo anglosajón en la *common law* mantiene una importancia no aceptada en el mundo latino, con un derecho mucho más estructurado. Por ello, el desarrollo de un derecho civil o penal con aceptación internacional no ha sido posible. La declaración universal de derechos humanos es una de las pocas referencias aceptadas.

Así, existen varios informes sobre el fracaso de estos intentos. En las naciones en proceso de reconstrucción interna, faltan jueces, los disponibles están formados en el modelo que trata de transformarse, los jueces internacionales son recibidos con escepticismo, y es tarea hercúlea el tratar de organizar la administración de la Justicia de acuerdo con los nuevos paradigmas. Este problema aún se agrava más cuando descendemos al nivel local, donde los jueces de paz aplican el modelo tradicional que puede incluir castigos físicos o discriminación de la mujer y a los que es imposible supervisar. Las contradicciones entre los diferentes niveles de aplicación de la Ley son enormes, lo que genera una tremenda desconfianza hacia el proceso. Es evidente que existe en este campo una componente cultural de lenta evolución.

Y regresando al caso de violaciones de los derechos humanos y reacción de la comunidad internacional, los horrores producidos en Ruanda, Bosnia, Cambodia y otros lugares, y, sobre todo, gracias al efecto CNN que pone ante nuestros ojos estos extremos, han propiciado la defensa de una posible acción por parte de Naciones Unidas denominada Intervención Humanitaria, aunque hay quien la denomina Injerencia Humanitaria. En su informe a la ONU el año 2001, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía Nacional, patrocinada por el Gobierno canadiense, afirmó:

«Una intervención con la finalidad de proteger vidas humanas, incluyendo la militar en casos extremos, es apoyable cuando se está produciendo o está apunto de producirse grave daño a civiles, y el Estado en cuestión es incapaz o no desea evitarlo, o es el Estado el que lo perpetró.»

Es importante señalar que esta línea intervencionista ha ganado apoyo internacional muy rápidamente. Así se defiende que en caso de crisis humanitaria o de derechos humanos la comunidad internacional tiene no sólo la responsabilidad de actuar, sino también la de prevenir y reparar los daños. Ese mismo año el entonces secretario general Kofi Annan, al recibir el Premio Nobel de la Paz señaló que la soberanía nacional ya no puede utilizarse como escudo ante violación grave de los derechos humanos.

Sin embargo, las respuestas ante crisis recientes, como en Darfur, no han generado la reacción enérgica esperada. La realidad es que hay profundas dudas si éste así llamado derecho no esconde un neocolonialismo con cobertura civilizadora, como en el pasado. Las críticas principales, y aquí se abre un amplio campo de análisis, pueden resumirse en:

- Es cuestionable que de acuerdo con el Derecho Internacional actual, sea legal una intervención por la fuerza contra una nación soberana, por mucho que podamos considerarlo justo.
- Es cuestionable la justificación ante bajas de inocentes producidas durante la intervención, que el objetivo es evitar un daño mayor, como ocurrió en Kosovo. Parece que se establece diferentes tipos de valoración de los seres humanos.
- Este tipo de intervenciones llegan casi siempre tarde para muchas víctimas, y normalmente atacan los síntomas pero no las causas.
- Estas intervenciones alteran de forma profunda el panorama político, permitiendo la emergencia de nuevos actores no esperados ni deseables en muchos casos, y cuya final no es predecible.
- La estructura económica puede destruirse, exacerbando los problemas humanitarios ya existentes.
- Con el tiempo, la comunidad internacional tiende a olvidarse también del problema.

Con este rápido repaso de la evolución podemos ya hacer un pequeño resumen de la situación actual. Ahora tan sólo quisiera hacer un resumen de las enormes dificultades que la Secretaría de Naciones Unidas debe superar para lanzar y completar una operación.

En el año 1992 el entonces secretario general, Boutros Ghali, desarrolló una clasificación de estas operaciones, relacionada tanto con el grado de empleo de la fuerza como con el momento de intervención, que es actualmente aceptada por otras organizaciones regionales de seguridad

y que se ha incorporado al acervo del mundo de las operaciones de paz. Esta clasificación es:

- Diplomacia preventiva (*conflict prevention*): su objetivo es evitar que afloren controversias entre las partes o que el desacuerdo evolucione hacia un conflicto militar.
- Medidas de establecimiento de la paz (*peacemaking*): destinadas a conseguir un acuerdo negociado de las partes en conflicto mediante el uso de los procedimientos recogidos en el capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas.
- Operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping/PK*): exigen la presencia de personal militar o civil de Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto (alto el fuego, separación de fuerzas), su resolución o garantizar la distribución de ayuda humanitaria.
- Medidas de imposición de la paz (*peace enforcement/PE*): son el último recurso. Se utilizan cuando fracasan todas las posibilidades ya descritas. Las acciones se llevan a cabo bajo el amparo del capítulo VII de la Carta e incluyen el uso de la fuerza armada para mantener o restaurar la paz en situaciones en las cuales el Consejo de Seguridad determine la existencia de una amenaza para la paz, violación de la paz o acto de agresión.
- Medidas de consolidación de la paz (*peace building*): el inicio de su aplicación coincide con el fin del conflicto. Su finalidad es fortalecer la paz e impulsar el entendimiento entre los antiguos adversarios para evitar la reanudación de las hostilidades. Entre estas medidas se encuentra la celebración y supervisión de procesos electorales, la reconstrucción de infraestructuras e instituciones y la reactivación económica.
- Ayuda humanitaria (*humanitarian assistance*): compatible con todas las medidas anteriores. Fuerzas militares garantizan y protegen el reparto de ayuda humanitaria dirigido por agencias especializadas de Naciones Unidas o por organizaciones civiles.

Con ello podríamos hacer una gráfica del conjunto de medidas que se pueden ir adoptando ante la escalada de tensión en una zona del planeta.

Cuando se han superado sin éxito las fases de diplomacia preventiva (*conflict prevention*) y de medidas de establecimiento de la paz (*peacemaking*), el paso siguiente es, por decisión del Consejo de Seguridad que detecta una amenaza a la paz y seguridad internacional, el aprobar bien

sea operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping/PK*) o medidas de imposición de la paz (*peace enforcement/PE*).

Empieza entonces un proceso de contacto con posibles países contribuyentes de fuerzas. Cada uno pone sus condiciones, sus reglas de enfrentamiento y sus límites, y normalmente con este grupo variopinto hay que acudir a cumplir la misión. La llegada del personal, la acumulación de abastecimientos y el despliegue sobre el terreno, con medios e información limitada, es una tarea difícil, planificada y dirigida por un equipo de estado mayor que acaba también de llegar a la zona.

La misión de las fuerzas militares es establecer las condiciones de seguridad que permitan el retorno a una mínima normalidad, mientras a otro nivel continúan las negociaciones. Lo primero es restablecer los servicios mínimos generales de apoyo a la población. Entre ellos podríamos mencionar el restablecimiento de luz, agua potable y apertura de itinerarios. Aunque no es bueno desviar el esfuerzo militar hacia estas misiones, por una parte la precaria seguridad no permite la llegada de técnicos civiles y ello hace que sólo las fuerzas militares puedan dar soluciones de urgencia a estas necesidades. También es una buena política para ganar la simpatía de la población local. Es en este momento en que empiezan a producirse los roces y dificultades con organizaciones civiles y ONG, que consideran que esa labor no debe asignarse a las fuerzas militares, lo que es cierto, pero normalmente no hay otros capaces de hacerlo. Se producen con frecuencia extrañas situaciones.

Un elemento clave en estos momentos es comenzar las operaciones de desminado, que permita un mínimo retorno a la normalidad al permitir explotar los campos y empezar el comercio. Este proceso tiene también dos fases, siendo la primera el desminado operativo, realizado por las unidades militares con los estándares operativos, que aceptan un riesgo de no detección de un número mínimo de minas, con vista a una progresión rápida de la apertura. Se deja para fases posteriores lo que se conoce como desminado humanitario, en el que se busca la práctica eliminación total de las minas, proceso lento y caro. Debe haber una coordinación y transferencia de autoridad entre ambos equipos.

Inmediatamente se debe comenzar el proceso DRR, generalmente encomendado al componente militar o policial de la misión, pero, al mismo tiempo, deben comenzarse las labores de reconstrucción de la economía. Aquí ya empieza a haber una transferencia de responsabilidad hacia

el componente civil de la misión, que en su momento llevará la responsabilidad principal. Entramos en la fase que hemos señalado como de medidas de consolidación de la paz (*peace building*).

Hemos mencionado anteriormente el proceso de SSR, y ahora hablamos también de estabilización y reconstrucción. Ambos procesos son largos, dependientes en gran medida de donaciones, y desgraciadamente cada vez es más común la fatiga del donante. La celebración de elecciones y apoyo al nuevo gobierno que nazca de las urnas sería la culminación del proceso.

Como pueden ver, la aproximación intelectual al proceso está bastante desarrollada. Hay experiencia en las diferentes fases, lecciones identificadas, aunque normalmente no podemos hablar de lecciones aprendidas, pero el contraste con la realidad deja bastante de desear. No existe un procedimiento de planeamiento integral a estas misiones complejas; un número importante de agentes participan en ellas, pero mediante planes e iniciativas que se mueven en paralelo sin coordinación.

Para poner sobre la mesa los problemas existentes, se presenta a continuación un rápido resumen de los más importantes. Lanzamiento de la parte militar de la operación. El logro de la aportación voluntaria de fuerzas es un proceso lento y complejo. Hay que crear simultáneamente la estructura de mando para una operación complicada y urgente. Es como si tratamos de construir una fábrica a base de personas con diferente formación, medios e intereses, mientras se decide quien va a formar la dirección. Incluso los esfuerzos para establecer una fuerza de reacción rápida para el despliegue inicial ha encontrado oposición por parte de algunos países que alegan que sólo los países ricos pueden proporcionar dichas fuerzas.

Primeras acciones de apoyo a la población. Es sorprendente como las acciones de reconstrucción de urgencia son frecuentemente criticadas por muchas ONG desplegadas en el terreno, que hablan de militarización de la operación de ayuda humanitaria, y se niegan a cooperar con los *cascos azules* por el mero hecho de ser fuerzas militares, pues consideran que esto les haría perder su imparcialidad a los ojos de algunos de los grupos armados locales. Prefieren en muchos casos dejar una gran parte de la ayuda humanitaria en manos de estos grupos violentos, como única forma de llegar a los más favorecidos, sin darse cuenta que están potenciando a los más violentos, que al final monopolizan la distribución de la ayuda.

Ya hemos hablado del desminado, y es quizá en esta área donde se ha logrado un mejor entendimiento, pues las organizaciones de desminado deben ser muy estrictas en los procedimientos. No obstante, este programa tiende a perder aportaciones con el tiempo, por lo que es importante generar una capacidad nacional para finalizar la labor.

La fase de creación de áreas de concentración, una vez que se dispone de fuerzas, no suele presentar mayores problemas. Diferente es cuando hay que empezar a dispersar los combatientes desmovilizados. Éstos no deben ser enviados a donde no pueden empezar a trabajar, para lo que hacen falta programas de reconstrucción. La reconstrucción está encomendada, frecuentemente a el PNUD, que basa sus planes y ritmos en la eficacia y no en la necesidad política. Además, generalmente el representante del PNUD no está bajo la autoridad del jefe de misión, lo que dificulta la coordinación.

Aún puede ser más problemático la SSR, porque ya no afecta a los insurgentes, sino a las estructuras estatales. Es de esperar falta de colaboración de los medios policiales y militares, y más cuando existe riesgo de ser juzgados por crímenes contra los derechos humanos. Ya se ha mencionado anteriormente lo difícil de cambiar la estructura legal de la nación, cuando no está claro cual es el modelo más recomendable. A esto se puede añadir que existe una indebida compartimentación del Derecho Humanitario y del Derecho Penal y del Procesal Penal que no ha sido resuelta en forma satisfactoria definitiva ni aun por el Tratado de Roma de 1998, vigente en más de 90 países a la fecha.

Como resumen, podríamos señalar que el proceso «completo» de lograr la paz y el retorno a la normalidad en muchas zonas del planeta está bien experimentado, y también ya hemos mencionado las lecciones identificadas.

Pese a las críticas permanentes, son Naciones Unidas las más preparadas para hacerse cargo, desde un punto de vista organizativo, de la ejecución de una operación de paz compleja, que será la norma en el futuro próximo. En efecto, la legalización de un operación de este tipo sólo se logra mediante la aprobación de la correspondiente resolución del Consejo de Seguridad, algo aceptado universalmente.

Es interesante mencionar una de las primeras decisiones cuando se aprueba el lanzamiento de una operación de paz es la designación del

representante especial del secretario general, que se convierte en la autoridad máxima de la misión. Bajo su autoridad se coloca el jefe militar de la operación y, simultánea o posteriormente, el jefe policial. Cuando el proceso va avanzando, otros organismos de Naciones Unidas entran en juego. Cabe mencionar, por ejemplo, la División de Asistencia Electoral dentro del Departamento de Asuntos Políticos cuya misión es asesorar a las naciones que así lo soliciten sobre la forma de realizar una consulta electoral, preocupándose de la obtención de fondos y también de voluntarios observadores.

En cuanto al DRR, el DPKO ejerce el liderazgo, pero formalmente mantiene estrecha relación con los departamentos militar y policial, y con el PNUD, que depende de la Asamblea General. No hay líneas de autoridad entre ambos grupos, con lo que la coordinación se basa en la buena voluntad de las partes.

Naciones Unidas también actúan en la SSR. Sin embargo, no existe un procedimiento integral para este campo, y el problema se agrava al tener que intervenir tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad, el Secretariado y el Consejo Económico y Social. Una de las quejas más frecuentes es que se pone más énfasis en la reforma de la seguridad, y se olvidan otras tales como gobernanza, mecanismos de control y supervisión civil, etc.

Como resumen, podemos señalar que Naciones Unidas cuenta con estructuras para hacer frente a los problemas que puedan ir surgiendo. El Departamento de Asuntos Políticos juega el papel principal en la diplomacia preventiva, mediante acciones tendentes a evitar conflictos, tales como identificación de posibles zonas de crisis a través de la alerta temprana, mediación, negociaciones, envío de representantes especiales o informar al Consejo de Seguridad o a la Asamblea para que valoren la imposición de sanciones.

Si estas acciones no tienen éxito, entonces entra en función el DPKO, que informará al Consejo de Seguridad y pondrá en marcha una operación si se produce una resolución del Consejo en esta dirección.

Ya hemos mencionado las fases habituales en los conflictos. Cuando se trata de consolidar la paz alcanzada, existe una Comisión de Consolidación de la Paz, que cuenta con una oficina de apoyo y un Fondo para la Consolidación de la Paz, que se nutre de donaciones. Los cometidos

asignados a esta Comisión son (13) agrupar a todos los agentes pertinentes para canalizar recursos y para asesorar y proponer estrategias integrales de consolidación de la paz y recuperación después de los conflictos; ayudar a asegurar una financiación previsible para las actividades iniciales de recuperación y una inversión financiera sostenida a medio y largo plazo; concebir prácticas óptimas sobre diversas cuestiones relativas a la consolidación de la paz en colaboración con individuos y entidades que trabajen en la esfera humanitaria, la política, la seguridad y el desarrollo.

Un área a la que se presta creciente atención es la colaboración con ONG. Las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil colaboran de manera creciente del sistema de Naciones Unidas y tienen un papel importante en las principales conferencias de Naciones Unidas. Las Naciones Unidas organizan y son sede de sesiones informativas, reuniones y conferencias para representantes de ONG acreditados en oficinas, programas y agencias de Naciones Unidas. No obstante, es importante señalar que, en pro de la libertad de acción que todas las ONG exigen, la colaboración en las misiones deja bastante que desear.

Cabría continuar mencionando otras organizaciones de Naciones Unidas-UNICEF, Programa Mundial de Alimentos, ONU-Hábitat, etc.), pero quizá el resumen sea que en la zona de operaciones la coordinación es complicada, con muchos actores moviéndose en diferentes direcciones, y, en muchos casos, con duplicación de esfuerzos.

La OTAN

Nacida como una organización fundamentalmente militar, para hacer frente a la amenaza del Pacto de Varsovia contra el continente europeo, pareció quedarse sin contenido al finalizar la guerra fría. Muy frecuentemente se menciona su inutilidad pasado ese punto, sin recordar que la componente política de la Organización era muy importante. No sólo eso, sino que también sirvió de un magnífico medio de cooperación en múltiples campos, no sólo militares.

El Concepto Estratégico del año 1999 describía las amenazas como «multidireccionales y a menudo difíciles de predecir». También mencio-

(13) En: <http://www.un.org/spanish/peace/peacebuilding/mandate.shtml>

naba que los intereses de seguridad de la Alianza podrían verse afectados por riesgos de naturaleza más amplia, iniciando de esta forma una aproximación a la seguridad no constreñida por los límites que establecía el Tratado de Washington.

Como consecuencia de los ataques del 11 de septiembre, y tras la derrota de los talibán en Afganistán, la OTAN está dirigiendo la operación posterior de mantenimiento de la paz, denominada ISAF, desde agosto del 2003. Esta operación, compleja en su iniciación, y compleja en su desarrollo, obligó a la OTAN a hacer un profundo análisis de la forma como «lograr la paz» y no simplemente «ganar la guerra». Las experiencias de guerras pasadas como Vietnam (Estados Unidos) y Malasia (Reino Unido) proporcionaron claras lecciones sobre como conducir este conflicto.

La OTAN era también consciente de que era una única organización en términos de capacidad militar y que, en virtud del capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas (14) que habla de la utilización para estas misiones a las diferentes organizaciones territoriales iba a tener que comprometerse no sólo en la pacificación sino en las fases posteriores de las operaciones de paz.

Desde los momentos iniciales la OTAN defendió la necesidad de adoptar una aproximación integral *Comprehensive Approach* a la conducción de las crisis (15). Así señala que el nuevo Concepto Estratégico aprobado en la cumbre de Lisboa subraya que las lecciones aprendidas en diferentes operaciones aconsejan una aproximación integral utilizando instrumentos militares, políticos y civiles. En la misma cumbre se acordó continuar con la mejora del concepto de *Comprehensive Approach* y mejorar las capacidades de la OTAN en estabilización y reconstrucción.

Las primeras experiencias reales de aplicación de estos conceptos a misiones complejas se produjo en Afganistán, en la que, inicialmente Estados Unidos, y posteriormente otras naciones, desplegaron lo que se conoce como Equipos de Reconstrucción Principal, PRT (*Provincial Reconstruction Teams*). La razón de su empleo se basaba en que la seguridad en Afganistán, sin llegar a ser tan limitada como en una situación de guerra, todavía no permitía la acción de agencias civiles y ONG. Por ello se organizaron equipos con tres misiones principales: reforma del sec-

(14) En: <http://www.un.org/en/documents/charter/chapter8.shtml>

(15) En: http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_51633.htm

tor de seguridad, reconstrucción y gobernanza. La organización de los equipos eran diferente según la nación que los proporcionaba, con más énfasis en reforma de la seguridad, o en reconstrucción, y con amplia autonomía. Quizá su característica distintiva es que, frente a puras unidades militares, los PRT tratan de eliminar el conflicto mediante la negociación y la diplomacia, en lugar del enfrentamiento militar, aunque siempre cuentan con el apoyo de una fuerza militar potente.

Se han identificado (16) una serie de condiciones para el éxito de esta iniciativa:

- La existencia de una agencia de coordinación intergubernamental en las capitales de las naciones.
- La posibilidad de desplegar expertos civiles y medios para la reconstrucción y el desarrollo.
- Procedimientos adecuados de consulta y coordinación con las autoridades nacionales y locales afganas, la población local y agencias internacionales presentes en la zona,
- Transferencia de la responsabilidad del desarrollo y reconstrucción a actores civiles tan pronto como sea posible.

El experimento deja bastante que desear. Por una parte, los recursos que las naciones ricas podían volcar en el esfuerzo frente a otras menos ricas establecía diferencias entre provincias que no redundaba en la mejora de relaciones con la población civil. Por otra, seguridad frente a gobernanza o reconstrucción dependía también de criterios nacionales. No hay acuerdo entre los países de la OTAN sobre el papel a desempeñar en esta misión. La designación de un *NATO Senior Civilian Representative* (17), casi sin atribuciones, poco contribuyó a la mejora, y complicó las líneas de mando. Sería necesario clarificar su papel en las estructura así como reforzar sus atribuciones. Igualmente, debería hacer mayor coherencia en las actuaciones entre los diferentes PRT.

En la cumbre de Lisboa se decidió actualizar el *Comprehensive Approach Action Plan* (18), cuyo desarrollo había sido aprobado en la cumbre de

(16) DIIS REPORT 2008:15

(17) En: http://www.nato.int/issues/scr_afghanistan/index.html

(18) En: https://transnet.act.nato.int/WISE/ACTIPT/JOUIPT/20102011CH/Experiment/References/Comprehens0/file/_WFS/PASP%282011%290174%20ENG%20%28Comp%20App%20Action%20Plan%29.pdf

Bucarest de 2008. Las líneas maestras de este proceso también podrían resumirse en:

- Planeamiento y conducción de operaciones. Mejora del planeamiento integrado cívico-militar en todas las fases de la crisis. Mejora de consultas con todos los actores antes de lanzar una operación y durante su ejecución. Apoyo a otros actores en planificación, si así lo piden. Desarrollo de capacidades específicas para estas operaciones. Incremento de civiles en los cuarteles generales.
- Adiestramiento y ejercicios. Identificar lecciones. Asegurarse de que los miembros de los cuarteles generales están familiarizados con esta aproximación integral. Adiestramiento conjunto de civiles y militares, junto con organizaciones internacionales y ONG.
- Mejora de la cooperación con actores externos. Conocimiento de los respectivos mandatos de las diferentes organizaciones internacionales afectadas. Desarrollo de procedimientos prácticos de colaboración. Reuniones periódicas, seminarios e intercambio de información. Mejora de la colaboración con Naciones Unidas a través de un oficial de enlace de la OTAN.

Al mismo tiempo, se aprovecharán las capacidades y conocimientos de supervisados por los Comités de Emergencia Civil de la OTAN, así como las capacidades existentes en estabilización y reconstrucción. Es interesante mencionar la existencia de un cúmulo de agencias y organizaciones en la OTAN que podrían aportar experiencia en misiones civiles, si bien su cometido principal está orientado hacia las naciones miembros. Sin ser exhaustivos, podemos mencionar:

- *Logistics*. SNLC (*Senior NATO Logisticians' Conference*), NAMSO (*NATO Maintenance and Supply Organisation*), NAMA (*The NATO Airlift Management Agency*) y NPS (*NATO Pipeline System*).
- *Civil Emergency Planning*. SCEPC (*Senior Civil Emergency Planning Committee*), *Civil Emergency Planning Boards and Committees* y EA-DRCC (*Euro-Atlantic Disaster Response Coordination Centre*).
- *Air Traffic Management*. NATMC (*The NATO Air Traffic Management Committee*).
- *Communication and Information Systems*. NCSA (*NATO CIS Services Agency*), FMSC (*The NATO Frequency Management SubCommittee*) y *Frequency Management Cooperation in NATO*.
- *Meteorology*. MCMG (*Military Committee Meteorological Group*).
- *Research and Technology*. RTO (*Research and Technology Organisation*).

– *NATO accredited Centres of Excellence. Civil Military Cooperation, Cooperative Cyber Defence, Counter Improvised Explosive Devices and Defence Against Terrorism.*

Conviene recordar el esfuerzo realizado por la OTAN en este campo, no sólo con el plan reseñado anteriormente, sino también con la firma de acuerdos con determinadas ONG, como la Cruz Roja Internacional, así como la creación de un centro de excelencia CIMIC (19), abierto a militares y civiles.

Sin embargo, y dada la experiencia en Afganistán, aún faltan mucho tiempo para que podamos hablar de una autoridad única capaz de controlar el desarrollo completo, hasta alcanzar una paz duradera, de una de estas misiones complejas.

La Unión Europea

Cabría comenzar por recordar la evolución que ha experimentado la Unión Europea en un proceso vacilante de mayor integración en diferentes campos, lo que ha condicionado claramente la forma como se ha ido enfrentando a los problemas que los nuevos tiempos presentaban. El proceso unión económica más completa –unión política creciente– diplomacia, seguridad y defensa más integrada permite entender la ordenación de los distintos programas e iniciativas europeas. También es necesario recordar que la fuerza militar europea es uno de los últimos elementos en incorporarse a este proceso, dado que la mayor parte de los países europeos de los comienzos eran también miembros de la OTAN, por lo que la dimensión militar se dejaba en manos de esta Organización.

Las *misiones de Petersberg* (20) forman parte de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD). Se incluyeron de forma expresa en el Tratado de la Unión Europea (artículo 17) y se desglosan en:

- Misiones humanitarias o de rescate.
- Misiones de mantenimiento de la paz.
- Misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz.

(19) En: <http://www.cimic-coe.org/>

(20) En: http://europa.eu/legislation_summaries/glossary/petersberg_tasks_es.htm

Estas misiones se crearon mediante la Declaración de Petersberg, adoptada tras el Consejo de Ministros de la Unión Europea Occidental (UEO) de junio de 1992. Con arreglo a dicha declaración, los Estados miembros de la UEO deciden poner a la disposición de la UEO, pero también de la OTAN y de la Unión Europea, unidades militares procedentes de todo el abanico de sus fuerzas convencionales.

Desde un principio se trató de evitar duplicidades con la OTAN, por lo que se firmaron acuerdos de coordinación-cooperación, «Berlín Plus» (21) basándose en que:

«Mientras que la OTAN sigue siendo la base de la defensa colectiva de sus miembros, la PESD ha añadido la capacidad para realizar independientemente operaciones de gestión de crisis al abanico de instrumentos de que ya dispone la Unión Europea.»

Las ambiciones o visión francesa al principio, y la integración en la Unión Europea de naciones no OTAN (Finlandia y Suecia) mantuvieron vivo el denominado «pilar europeo».

Los europeos participan en el mantenimiento de la paz internacional a través de Organizaciones como la ONU, la OTAN y la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Son los ejércitos de las naciones individuales europeas, y van como fuerzas representantes de la unión de los países europeos. La estructura europea del mantenimiento de paz refleja las tensiones presentes en el Viejo Continente: entre la conservación de la soberanía nacional y la persecución de una mayor integración. A esta tensión se añade la multiplicidad de agencias que coordinan el despliegue de fuerzas y fondos en todo el mundo (22).

La Unión Europea es el mayor donante del mundo en las actividades humanitarias y de reconstrucción posconflicto. Estos valores suponen la espina dorsal de la Unión Europea. Con la creciente importancia de la Política Común de Seguridad y de Defensa (PCSD), la Unión Europea ha empezado a organizar las tropas de los diferentes Estados miembros en una estructura que podría ser utilizada bajo un comando europeo úni-

(21) En: http://europa.eu/legislation_summaries/foreign_and_security_policy/cfsp_and_esdp_implementation/133243_es.htm

(22) En: <http://www.cafebabel.es/article/22272/el-abc-de-las-operaciones-de-mantenimiento-de-paz-de-la-ue-en-el-exterior.html>

co para las operaciones de paz. Hasta el momento las fuerzas de la Unión Europea se organizan bajo tres estructuras principales:

1. La *Fuerza de Reacción Rápida Europea (FRRE)*, con 60.000 efectivos, es el medio por el que los países de la Unión Europea pueden responder rápidamente a graves crisis internacionales (algo que es mucho más difícil para Naciones Unidas debido a sus complicados procedimientos burocráticos). Los gobiernos nacionales controlan sus tropas.
2. Los *Grupos de Combate de la Unión Europea*, equivalentes en fuerza a los batallones, son para dar una respuesta inmediata. Sus 1.500 soldados pueden ser movilizados incluso más rápidamente que las FRRE a través de un requerimiento urgente de la ONU. Quince de sus Estados miembros rotan, asegurando que dos están preparados en cualquier momento, como pasó en la operación *Artemis*, que tuvo lugar en la República Democrática del Congo en marzo de 2006.
3. La *Fuerza de Gendarmería Europea*, compuesta por fuerzas de Policía de cinco Estados miembros, es utilizada a menudo en operaciones de mantenimiento de paz. La próxima expedición salió el 1 de enero de 2008 hacia Chad.

Pero, sobre todo, la Unión Europea decidió desarrollar los aspectos civiles del manejo de crisis, haciendo gala de su preferencia por el liderazgo del *soft-power*, dejándolo el *hard-power* bajo el liderazgo de otras organizaciones y enfocándose en cuatro áreas principales (23) definidas en el Consejo Europeo en Feira en junio del 2000. Las capacidades específicas podían ser empleadas tanto en operaciones dirigidas por la Unión Europea como por otras organizaciones internacionales con las que la Unión Europea cooperaba (ONU, OSCE, etc.). Las áreas son:

1. *Policía*. La Unión Europea desea ser capaz de llevar a cabo cualquier misión policial, desde asesoramiento y formación hasta sustitución de policías locales. Se cuenta con unos 5.000 policías capaces de desplegar en corto plazo de tiempo. Una de sus primeras misiones fue Misión de Policía de la Unión Europea (MPUE) para Bosnia-Herzegovina.
2. *Reforzar el imperio de la ley*. Los esfuerzos policiales deben ser acompañados por un adecuado sistema judicial y penitenciario, en línea con lo señalado anteriormente bajo el epígrafe de SSR. La Unión Europea dispone de hasta 300 especialistas (jueces, fiscales, funcionarios de prisiones) con capacidad de ser desplegados con urgencia. Merece

(23) En: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1346&lang=EN>

- especial mención la EULEX (*European Union Rule of Law Mission in Kosovo*), la más larga operación lanzada bajo la PESD y la PCSD. Su objetivo es el apoyo y asesoramiento a las autoridades kosovares en este campo de SSR. Cuenta con unos 1.700 participantes entre jueces, fiscales y oficiales de aduanas, más 1.100 kosovares contratados.
3. *Administración civil*. También se ha creado una reserva de expertos en Administración civil del Estado, desplegable y capaz de hacerse cargo de la Administración civil así como de la formación de expertos locales.
 4. *Protección Civil*. En este campo se han creado equipos de evaluación y coordinación de unas 10 personas que preparan la posible intervención de equipos de hasta 12.000 personas. A este conjunto habría que añadir las misiones de observación y apoyo a elecciones.

Como mencionaba el Documento informativo *EU Focus-Peacekeeping-Nov08*, la Unión Europea puede realizar operaciones militares para asegurar estabilidad y seguridad, operaciones mixtas cívico-militares para SSR y misiones civiles incluidas en el grupo anteriormente mencionado: Policía, imperio de la ley, Administración civil, etc.

El control y dirección de estas operaciones ha recibido profunda atención por parte de legisladores y responsables. En la conferencia dada en Berlín el 2 de abril de 2009 por Alexander Siedschlag, *chairman*, ESCI (*European Security Conference Initiative*), sobre «Interacción cívico-militar en operaciones de crisis de la Unión Europea» (24) se destacan una serie de principios y aproximaciones de gran interés. Comienza distinguiendo la necesidad de coherencia entre el campo civil y el militar a nivel político-estratégico, –Coordinación Cívico-Militar (CMCO)–, y la necesidad de armonización de las acciones cívicas y militares a nivel operacional y táctico (CMCO).

La Unión Europea también ha tratado de definir una aproximación integral a las operaciones de crisis, La Unión Europea *Comprehensive Approach* es más ambiciosa que la de la OTAN, pues quiere incluir relaciones civil-militar, militar-militar y civil-civil, tanto dentro del sistema de la Unión Europea como de ésta con otros grupos y tanto a nivel político-estratégico como operacional.

(24) En: <http://www.european-security.info/basis.html>

A la hora de materializar esta aproximación integral, la Unión Europea es consciente de la amplia variedad de instrumentos que posee, pero que los mismos pertenecen a distintas instituciones con diferentes procesos de adopción de decisiones.

La CMCO trata de hacer frente a esta necesidad de coordinación de multiplicidad de actores existentes en el planeamiento y en la ejecución de operaciones. Así por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina están presentes:

- El Representante Especial de la Unión Europea (EUSR).
- La operación *Althea* de EUROFOR, que es una operación militar.
- La misión civil EUPM de control de crisis.
- La misión de supervisión de la Unión Europea Estado Mayor Militar de la Unión Europea (EUMM).
- La delegación de la Comisión Europea.

Para ello defiende que, mientras se mantiene la autonomía de los actores en el proceso de decisión, debe crearse una cultura de coordinación. La realidad es que los países no están preparados para ceder parte de su soberanía para dar el salto a una gran estrategia también más eficiente e integrada.

La conclusión del estudio es clara: la Unión Europea necesita de las capacidades e implementación nacionales para las crisis, lo que puede llevar a posturas nacionales divergentes. La mejor solución parece, más que una uniformidad, un incremento de los contactos y prácticas entre naciones. Similarmente, tratar de sacar más provecho de las capacidades existentes en lugar de buscar nuevas y aparentemente más atractivas, y, finalmente, hay que corregir el problema de separación entre el análisis estratégico y su ejecución sobre el terreno que no se soluciona simplemente mediante elementos de enlace.

Por ello, en estos momentos dispone, a diferencia con la OTAN, no sólo de un EUMM, sino también, y esto constituye una importante novedad, de la denominada *Civilian Planning and Conduct Capability*. Esta Organización, bajo la autoridad del denominado comandante de operaciones civiles de la Unión Europea, es un reflejo fiel de un estado mayor militar, pero para operaciones civiles. Por ello realiza planeamiento y asesoramiento para potenciales misiones civiles, dirige el proceso de generación de medios para la operación, dirige la recogida de lecciones aprendidas, desarrolla el Estatuto de Fuerzas, asegura el apoyo durante la operación, etc. Un elemento clave es la célula de coordinación con el EUMM.

Conclusiones

Es evidente el gran progreso realizado en la aproximación intelectual para la finalización completa de una misión compleja, propia del siglo XXI. La no aceptación de establecer territorios bajo administración fiduciaria de Naciones Unidas obliga a la realización de una serie de planes sucesivos, que comienzan con una intervención militar que garantice la seguridad mínima, para, posteriormente, desmovilizar a los combatientes, hacer regresar a los desplazados, y rehacer la estructura social. El imperio de la ley y un sistema de justicia en funcionamiento permitirá la reconstrucción y rehabilitación.

Pero en este proceso ideal hay muchos elementos no bien consolidados. Desde la redefinición del modelo legal adoptado hasta la realización de elecciones justas; desde el desarme de combatientes hasta el control de los señores de la guerra; desde el retorno de desplazados hasta el desminado humanitario que permita volver a trabajar los campos, todo ello es un largo proceso con fases diferentes y transferencias de responsabilidad entre organizaciones.

Es un problema común en las tres organizaciones que hemos analizado, y que por otra parte son de hecho las únicas capaces de aportar medios suficientes, la inexistencia de una doctrina de empleo y de ejecución, y de un sistema integral e integrado de planificación de una de estas operaciones, que por otra parte pueden durar varios años. Por ello todas están realizando esfuerzos en esta dirección, aunque los progresos son lentos y las redundancias y acciones no bien coordinadas muy frecuentes. Es necesario que todos los actores acepten la pérdida de un cierto grado de autonomía, lo que todavía es muy difícil de conseguir.