

DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN:

LA ÚLTIMA GENERACIÓN DE OPERACIONES DE PAZ

Enrique Vega Fernández

Coronel de Infantería.

Secretario del Instituto Universitario

"General Gutiérrez Mellado" de la UNED.

Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas llevadas a cabo durante la guerra fría son el origen de todos los tipos de operaciones que, de alguna manera, se agrupan bajo el rótulo genérico de operaciones de paz, razón por la cual se pueden etiquetar como de primera generación. Esta primera generación eran básicamente operaciones de interposición entre ejércitos regulares de países soberanos que, tras enfrentarse militarmente, alcanzaban algún tipo de acuerdo para el cese de las hostilidades: UNTSO (*United Nations Truce Supervisions Operation*), UNIFIL (*United Nations Interim Force in Libanon*) o UNEF (*United Nations Emergency Forces*) entre Israel y sus vecinos árabes, UNMOGIP (*United Nations Military Observer Group India Pakistan*) o UNIPOM (*United Nations India Pakistan Observer Misión*) entre la India y Pakistán o UNFICIP (*United Nations Force in Cyprus*) entre los Ejércitos greco y turcochipriotas, por ejemplo.

Las principales características de esta primera generación de operaciones, desde un punto de vista estratégico, o si se prefiere, político, que es el que fundamentalmente interesa a este trabajo, eran:

- Ser operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Políticamente controladas y estratégicamente dirigidas por él, a través de la Secretaria General de las propias Naciones Unidas (secretario general y antecesores de los actuales Departamentos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de Asuntos Políticos.

- Contando con el acuerdo y consentimiento de las partes, no sólo en relación con el cese de hostilidades en sí, sino asimismo con la organización por Naciones Unidas de la operación de interposición, con la operación de paz, que necesariamente debían ser llevadas a cabo por fuerzas o personal militar.
- Y en las que el uso de la fuerza queda limitado y restringido a la llamada “legítima defensa”.

Son operaciones que deben llevar a cabo oficiales (misiones de observación llevadas a cabo por oficiales militares desarmados) o fuerzas militares (fuerzas de mantenimiento de la paz) porque interponerse en este sentido es algo más que ponerse en medio. Un alto el fuego no sólo implica comprobar, y en su caso denunciar (que es la verdadera esencia de la finalidad de este tipo de operaciones), que los contendientes no se disparan o se atacan, sino además que no realizan ningún tipo de “movimientos tácticos” para ocupar posiciones más ventajosas de las que tenían en el momento del alto el fuego, no realizan “mejoras tácticas” en las posiciones ocupadas, no establecen nuevos campos de minas ni obstaculizan los que se puedan estar levantando, etc. Actividades que parecen exigir el tipo de conocimientos y experiencias típicos de los ejércitos.

Con mayor razón aún si, como era lo habitual en las operaciones de mantenimiento de la paz, de lo que se trataba era de controlar un auténtico cese de hostilidades permanente, en el que además de las actividades propias de los “alto el fuego”, provisionales por definición, citadas antes, las fuerzas de interposición debían establecer una auténtica zona colchón o tierra de nadie, en las cuales las fuerzas contendientes deben retirarse de una determinada línea, que suele coincidir con la de la última línea de frente, un número determinado de kilómetros; distancia que debe calcularse en función del alcance del armamento y capacidad de movimiento táctico de cada tipo de unidad. Así, unos pocos kilómetros serán suficientes para separar unidades de infantería ligera a pie, mientras que a los morteros, los cañones o los carros de combate habrá que establecerles líneas de retirada más retrasadas. Todo en función de sus propias características y de las condiciones del terreno.

Para concluir, una operación de interposición no varía mucho de la organización “longitudinal” de una posición defensiva basada en la más amplia red posible de posiciones, puestos de observación y sistemas de patrullaje. En este sentido, la primera generación de operaciones de paz no introdujo auténticas “nuevas” misiones o cometidos para las Fuerzas Armadas que participaban en ellas.

Sin embargo, un aspecto en el que la posible actuación de las fuerzas militares en este tipo de operaciones sí varía significativamente del normal desenvolvimiento de fuerzas militares es en el de su posibilidad de “uso de la fuerza” en ellas. Oficialmente las fuerzas militares participantes solamente podían hacer uso de la fuerza, de la violencia, “en legítima defensa”. Pero el concepto de “legítima defensa” nunca fue un concepto del todo claro en la práctica de estas operaciones, ya que puede decirse que existen realmente dos conceptos: uno amplio o teórico y otro restringido o práctico. El amplio o teórico fue citado por primera vez, y repetido desde entonces en numerosas ocasiones, en la resolución 341 de 27 de octubre de 1973 del Consejo de Seguridad por la que se creaba, por segunda vez, la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas en El Sinaí (UNEF II) para interponerse entre las fuerzas egipcias e israelíes en aquel territorio tras la guerra del Yom Kipur, en la que se declaraba explícitamente que «no se usará la fuerza excepto en casos de legítima defensa, la cual incluye la oposición a los intentos de impedir por medios violentos el cumplimiento de la misión asignada por el mandato.

Es decir, que según esta redacción, el concepto de legítima defensa incluye la imposición por la fuerza del cumplimiento de los acuerdos a los que se hubiera llegado, cuya vigilancia y comprobación es por definición el mandato de una operación de mantenimiento de la paz. Pero ¿contaban las fuerzas de la UNEF II, con mandato de interposición, con suficiente potencia de combate como para haberse enfrentado a cualquier ataque egipcio o israelí que intentase sobrepasar la línea de armisticio?, ¿podrían haber evitado las fuerzas de UNIFIL, desplegadas en el sur del Líbano con mandato de interposición, la invasión israelí de este país en 1982?

Tipo de interrogantes que llevaron a que en la práctica las operaciones de paz de primera generación consideraran que la legítima defensa incluía sólo la protección inmediata, frente a ataques armados directos, del personal de Naciones Unidas y de otras organizaciones internacionales desplegado. Es lo que hemos llamado el concepto restringido o práctico de la “legítima defensa”.

En esta situación se llega al final de la guerra fría, en cuyos últimos años podemos encontrar algunas de las causas que harán variar el tipo de conflictos en los que van a desplegar las operaciones de mantenimiento de la paz, que, así, pasaran a constituir la segunda generación de las mismas. En efecto, en el año 1982, sube al poder en la Unión Soviética a la muerte de Brezhnev, Andropov, un hombre procedente del Comité de Seguridad del Estado (KGB), del que había sido máximo dirigente desde 1967. Andropov,

consciente de que la Unión Soviética está empezando a perder la guerra fría porque está empezando a perder su capacidad de competencia económica con Estados Unidos y el bloque occidental y, en consecuencia, la carrera de armamentos, especialmente tras el lanzamiento por el presidente Reagan de la Iniciativa de Defensa Estratégica en marzo de 1983, un envite económico enmascarado, como en tantas ocasiones de la historia, como indispensable medida de seguridad, empieza a poner las bases para que la Unión Soviética abandone su actitud internacionalista de gran potencia, que ya no puede económicamente permitirse.

Andropov durará en el cargo, y con vida, poco más de un año, pero verá sus propuestas llevadas a la práctica por uno de sus discípulos, Gorbachov, que tras el también breve periodo de gobierno del miembro de la vieja guardia brezhneviana Chernenko, alcanzará el máximo poder en la Unión Soviética en 1985, momento, a partir del cual, la Unión Soviética se verá forzada a ir reduciendo paulatinamente la ayuda y sostén militar y financiero que hasta entonces prestaba a movimientos insurgentes Congreso Nacional Africano (CNA), Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) salvadoreño, Unidad Revolucionaria nacional Guatemalteca (URNG) guatemalteca, guerrillas camboyanas, etc.) y a gobiernos afines y aliados (Angola, Mozambique, Nicaragua, etc.) que se enfrentaban a guerrillas apoyadas por Occidente, induciendo a los gobernantes occidentales a hacer otro tanto en su correspondiente campo, especialmente en los casos en que estos apoyos le ocasionaban problemas con sus propias opiniones públicas, como la Suráfrica del *apartheid*, que indirectamente acabará afectando a los movimientos guerrilleros prooccidentales del cono sur africano (Angola y Mozambique) apoyados por ella, la Contra nicaragüense o los paramilitares centroamericanos.

De esta forma, la extinción de la ayuda exterior se añadirá al punto muerto militar, al equilibrio de fuerzas, en el que llevaban, desde hacía ya bastante tiempo, estancados un buen número de conflictos internos, de guerras civiles, posibilitando que se alcanzara en ellos el llamado “punto crítico” para su posible resolución pacífica. Ya sabemos que, como Clausewitz razonaba, la guerra es mucho más “confrontación de voluntades” que de “fuerzas” y que por lo tanto lo que hay que conseguir neutralizar más que la capacidad física de lucha del adversario es su voluntad anímica de seguir luchando. O en palabras más asequibles, su esperanza de alcanzar la victoria. Una victoria que gobiernos y movimientos guerrilleros enfrentados empiezan a ver cada vez más problemática.

Así, la pérdida de interés político de las dos grandes potencias (una de las cuales incluso desaparecerá como tal) y de los dos grandes bloques (uno de los cuales incluso se deshará) en seguir manteniendo vivos una serie de conflictos se añadirá al “punto muerto militar” en que se encontraban muchos de ellos; a las propias circunstancias locales y regionales de cada uno; y al ambiente de “dividendos de la paz” que se instala en la comunidad internacional, para propiciar, facilitar e inducir que se inicien, en muy diferentes rincones del mundo, una serie de procesos de paz auspiciados y amparados en la mayoría de los casos por Naciones Unidas que darían, como consecuencia, la serie de operaciones de paz que vamos a llamar de segunda generación en lo que puede denominarse como la, desgraciadamente corta, “época dorada” de Naciones Unidas.

Segunda generación de operaciones de paz que tendrá algunas similitudes y algunas diferencias importantes con las de la primera generación. La gran diferencia a resaltar es que estas operaciones de segunda generación ya no serán de interposición entre los ejércitos de dos naciones soberanas, sino entre los combatientes (las llamadas “facciones”) de los dos o más bandos (las llamadas “partes contendientes”) de una guerra civil.

Es decir, se convierten en operaciones de “intervención” (con el consentimiento de las partes) en los asuntos internos de un país soberano (reservando el término “injerencia” para la intervención en los asuntos internos de un país soberano sin el consentimiento de, al menos, alguna de las partes), lo que las obliga a transformarse de operaciones exclusivamente (o casi exclusivamente) militares en operaciones “multidimensionales”, en las que al lado de las fuerzas militares, que ahora pasan a denominarse “división militar” de la operación, aparecen las divisiones policial, electoral, de derechos humanos, etcétera y en operaciones “sistémicas” en las que ya no intervendrán solamente los Departamentos de Asuntos Políticos (DPA) y de DPKO (*Department of Peace Keeping Operations*) de la Secretaría General de las Naciones Unidas, sino que ésta tendrá que trabajar en íntima cooperación con otras agencias del propio sistema de las Naciones Unidas (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), PMA, Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Organización Mundial de la Salud (OMS), Organización Internacional de Migraciones (OIM) así como con una pléyade de grandes y pequeñas, expertas e inexpertas, Organizaciones No Gubernamentales (ONG) –Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), Médicos Sin Fronteras (MSF), Médicos del Mundo (MDM), y un largo etcétera). Operaciones en las que la máxima autoridad ya no será el jefe de la fuerza militar sino un denominado

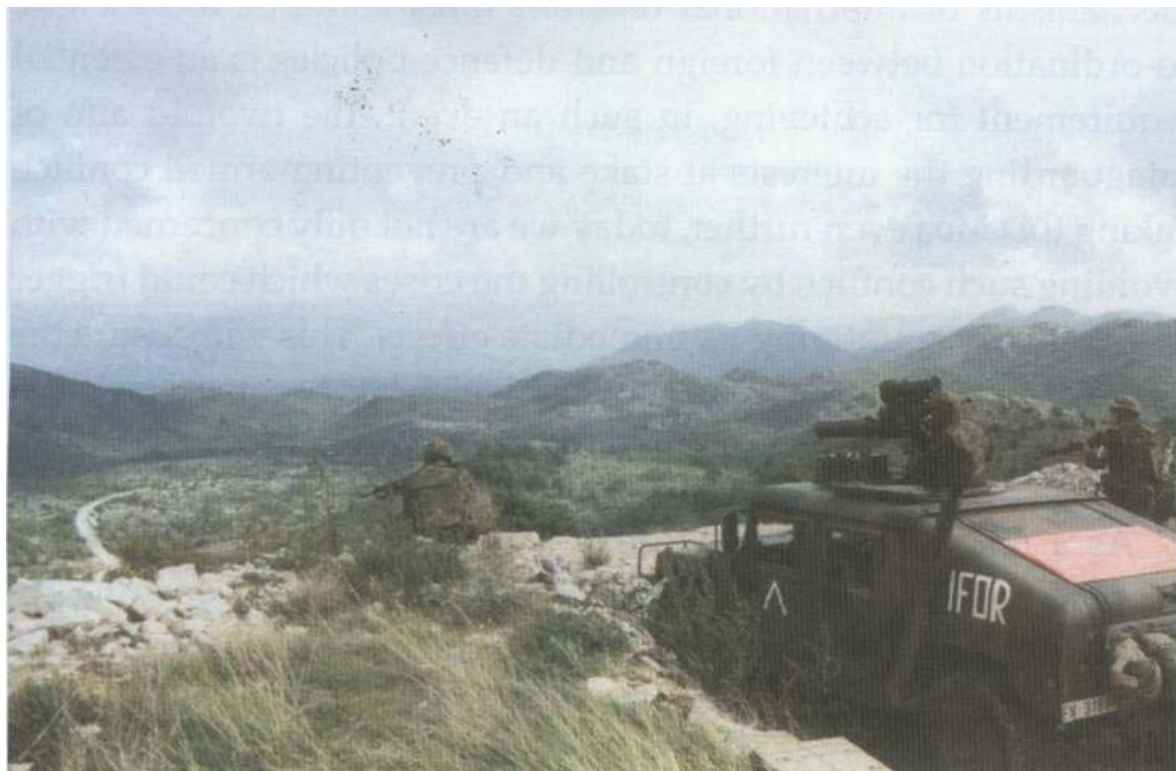
“representante especial del secretario general de Naciones Unidas” que actuará como coordinador de todas las divisiones y, en consecuencia, como máxima autoridad de la operación.

Pero aún así mantendrán el resto de las características que vimos que definían a las operaciones de la primera generación:

- Estarán autorizadas por resolución del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y bajo su control político y dirección estratégica, a través del secretario general y la Secretaría General de Naciones Unidas.
- Con el consentimiento y el acuerdo de todas y cada una de las partes enfrentadas.
- Observando el concepto restringido o práctico de legítima defensa para el uso de la fuerza.

En ellas, sin embargo, las Fuerzas Armadas de los países participantes deben empezar a asumir nuevas misiones o cometidos para los que no siempre estaban previamente entrenadas y equipadas: creación, organización y vigilancia de áreas o zonas de concentración que desempeñen para las dispersas fuerzas de una guerra de guerrillas el papel que las zonas tampón, colchón o de nadie desempeñaba en las tradicionales misiones de interposición; procesos de desarme, total o parcial, de las facciones combatientes y, en su caso, de desmovilización y reintegración a la vida civil de su personal; operaciones humanitarias, inicialmente como facilitadoras (creación del ambiente general de seguridad que las posibilitara) y como protección inmediata de los convoyes humanitarios y de la distribución de la ayuda, pero, con el tiempo y cada vez más, como auténticas distribuidoras de la ayuda humanitaria; apoyo a la organización y celebración de elecciones; protección y, con el tiempo y cada vez más, organización del asentamiento, transporte y reinstalación en sus antiguas poblaciones de origen de refugiados y desplazados; y, sobre todo, necesidad ineludible de tener que trabajar en íntima conexión y cooperación con todo un universo de organizaciones civiles: organizaciones internacionales, autoridades locales, ONG y población civil, que hizo que un pequeño departamento de los estados mayores, hasta entonces prácticamente ignorado, el de “asuntos civiles”, pasase al primer plano de las preocupaciones de los planificadores y organizadores militares y los jefes de unidad de las fuerzas participantes, ahora con el nuevo nombre de Cooperación Cívico-Militar (CIMIC).

Será en estos años cuando Naciones Unidas organicen más de 20 operaciones de mantenimiento de la paz, es decir, un número mayor que el total de operaciones organizadas desde su creación en el año 1945; casi todas consecuencia de la finalización de un conflicto civil. Por eso se puede decir que fue la “época dorada” de Naciones Unidas y de las operaciones de paz, figura 1.



Vehículo de combate *Hummer* de la Infantería de Marina en misión de vigilancia de la frontera de Bosnia-Herzegovina (1996).

Es durante estos años cuando empiezan a aparecer los conceptos de “diplomacia preventiva” y “consolidación de la paz”, junto a los hasta entonces vigentes de “establecimiento de la paz” y “mantenimiento de la paz”, para aludir a la posibilidad «de evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que éstos, si ocurren, se extiendan»⁽⁹²⁾ y para aludir a la posibilidad de reconstrucción física (edificios, instalaciones, servicios), institucional y económica de los países desestructurados por las guerras y los conflictos civiles⁽⁹³⁾. Y es, también, durante estos años, ante el fuerte

⁹² Artículo 20 de *Un programa de paz*, documento A/47/277 de las Naciones Unidas de 17 de junio de 1992.

⁹³ Artículos 55 a 60 de *Un programa de paz*, documento A/47/277 de las Naciones Unidas de 17 de junio de 1992.

incremento de la participación de los ejércitos de los países occidentales en este nuevo tipo de operaciones cuando se acuñe la expresión “operaciones de paz” para diferenciarlas de las “de combate”, siendo las primeras, aquellas en las que las Fuerzas Armadas que las llevan a cabo no son parte del conflicto en el que intervienen, mientras las de combate serían aquellas en las que las Fuerzas Armadas que intervienen son parte del conflicto, es decir, están en o con una de las partes. Por un momento, pudo llegar a creerse que la guerra, los conflictos armados y el sufrimiento serían controlables y evitables. Faltaba, sin embargo, que apareciera el concepto de “imposición de la paz”, que lo haría al final de este periodo estableciendo la transición entre las operaciones de la segunda y la tercera generación.

El concepto de “imposición de la paz” se originará con ocasión de la crisis de Bosnia-Herzegovina. Un conflicto en gran parte combinación de los dos tipos de conflictos a los que en términos generales se habían aplicado la primera y la segunda generación de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Un guerra civil, pero en la que ninguna de las partes contendientes era un movimiento guerrillero aplicando la llamada guerra irregular, sino que las tres facciones combatientes estaban organizadas como ejércitos regulares, manteniendo, por tanto, zonas ocupadas relativamente delimitables y, consecuentemente, con líneas de frente relativamente identificables aunque extraordinariamente sinuosas y alargadas.

La operación que Naciones Unidas, sin embargo, organiza, la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) adoptará el formato de las de la segunda generación: representante especial del secretario general como máxima autoridad de la operación, carácter multidimensional (existencia de distintas divisiones además de la militar), concepción sistémica (división de tareas y estrecha cooperación con otras autoridades y organizaciones, locales e internacionales, institucionales y no gubernamentales), lo que a efectos militares implica un extraordinario esfuerzo de CIMIC, y despliegue de la operación por todo el territorio y no solamente a lo largo de la línea del frente.



El ministro de Defensa saluda a las tropas desplegadas en Bosnia-Herzegovina (1997).

¿Por qué, si existían frentes?. Porque la operación de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, UNPROFOR, despliega en función de un mandato que elude uno de los parámetros que hasta entonces venían caracterizando las operaciones de paz de Naciones Unidas: el acuerdo entre las partes. El despliegue de UNPROFOR se lleva a cabo en contra de la opinión y de la aceptación de una de las “partes contendientes”, la República Srpska, los serbios de Bosnia-Herzegovina, figura 2.

Esta modificación de las reglas implícitas, no escritas, que hasta entonces había seguido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para el establecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz era una consecuencia más de los cambios que se estaban viviendo en el ámbito de las relaciones internacionales en la primera mitad de la década de los noventa del pasado siglo.

En efecto, como es sabido, toda la capacidad de decisión de las Naciones Unidas, especialmente en los temas relativos a la paz, la seguridad y la resolución de conflictos, está concentrada en cinco países, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que añaden a este poder institucional, el poder fáctico de ser cinco de los países más poderosos (política, financiera, comercial, cultural y militarmente) de la Tierra. Mientras esta poderosa pentarquía estuvo dividida durante la guerra fría en dos irreconciliables bloques, se podía tener la seguridad de que cada bando se preocuparía de vetar, aunque sólo fuera por entorpecer los intereses del bloque oponente, cualquier resolución que no contase con la aceptación de su bando protegido, o al menos preferido, en el conflicto. Pero en el año 1992, sólo existía un bloque, el occidental, mientras los

otros dos miembros permanentes del Consejo de Seguridad se encontraban inmersos en unos laboriosos procesos de transformación de estructuras políticas (Rusia) y económicas (China), demasiado dependientes de la actitud y apoyo occidental como para enfrentarse a Occidente por una trifulca de nacionalismos localistas que en nada le afectaban (China) o por una causa que aunque le afectaba directa y sensiblemente, podía hacerle perder unos apoyos occidentales que le resultaban en ese momento imprescindibles (Rusia), figura 3.



Patrulla motorizada de la Guardia Civil en Bosnia-Herzegovina

De modo que las decisiones del Consejo de Seguridad en esos momentos eran, en gran medida, reflejo de los valores e intereses de sus miembros occidentales, Estados Unidos, por un lado, y Francia y el Reino Unido, probablemente influenciadas e inducidas por Alemania a través de la Unión Europea en el tema concreto de los Balcanes, por otro. Valores e intereses que parecieron decantarse por la desmembración de Yugoslavia, sin que hasta la fecha parezca haber habido una explicación suficientemente convincente de por qué se negó a los serbios de Croacia (Krajinas y Eslavonias) y Bosnia (República Srsпка) el mismo derecho de autodeterminación que con tanto ahínco se defendió para los croatas y los bosnios respecto a los serbios. Por todo ello, se votó, y nadie vetó, una resolución que rompía con una tradición de cuarenta y cinco años (aunque no era la primera vez, sin embargo, ya había ocurrido en el año 1960, por razones completamente diferentes, con la operación, Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC), en el

Congo, pero esta operación ONUC no dejaba de ser la excepción que confirmaba la regla).

Así pues la llamada la UNPROFOR, despliega sólo en las zonas croatas y bosniaca o musulmana de Bosnia-Herzegovina para “proteger” la distribución de la asistencia humanitaria, pero, quizás, también, implícitamente, para “proteger” a bosniocroatas y, sobre todo, a bosniacos o bosnios musulmanes de la aparentemente mayor potencia militar de los serbobosnios, auténticos herederos del mayoritariamente serbio Ejército de la República Federal Yugoslava, de sus medios y de su armamento, figura 4.



La “Victoria en patrulla por el Adriático

Sin embargo, como hemos dicho, UNPROFOR mantiene la tendencia de todas las demás operaciones de mantenimiento de la paz anteriores de utilizar el concepto restringido de “legítima defensa” para el uso de la fuerza, es decir, no intenta imponer el mandato sino solamente crear las condiciones para que las “partes contendientes” y las “facciones” puedan cumplirlo, por lo que pronto se verá sometida a una intensa campaña de desgaste político y mediático por parte de Estados Unidos principalmente, pero también, incluso, de la mayoría de los países europeos a pesar de que son ellos mismos los que proporcionan la dirección táctica militar de la operación sobre el terreno y la mayoría de las fuerzas.

Y es que las cancillerías occidentales están interesadas, como ya se ha dicho, en una rápida desmembración de Yugoslavia y, por lo tanto, cada vez más irritadas con la

“disidencia” serbia, que se obstina en no seguir sus prescripciones. Urgencia “política” por acabar con el conflicto a la que se añade la presión de sus propias opiniones públicas horrorizadas por las matanzas, barbaridades y sufrimiento que el llamado “efecto CNN” les presenta cada día a través de las pantallas de la televisión.

Campaña política y mediática en la que UNPROFOR será acusada de ineficaz por no ser capaz de solucionar en unos pocos meses el conflicto, sin que al parecer nadie se acuerde de que conflictos como el israelo-palestino o los de Sri Lanka o Angola llevan durando décadas en las cuales la llamada “comunidad internacional”, es decir, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, había preconizado diversas soluciones y promovido variadas resoluciones del Consejo de Seguridad, sistemáticamente incumplidas.

Campaña política y mediática de desgaste a la que se unirán, por una parte, la necesidad de dotar a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) de alguna razón de ser tras la desaparición del bloque oriental y el Pacto de Varsovia; por otra, que el Ejército croata ha sido terminado de entrenar por la empresa civil norteamericana -dirigida por generales estadounidenses en la reserva y con instructores procedentes de diferentes ejércitos MPRI- (*Military Professional Resources Inc.*); y, por último, el sistemático desprecio de que hacen gala las tres partes enfrentadas por la población civil, por los derechos humanos y por los acuerdos y altos el fuego parciales que sucesiva e inútilmente se firman sobre el terreno. Todo un conjunto de factores que van a crear el ambiente propicio para que en agosto de 1995 se aproveche la ocupación por el Ejército serbobosnio del “área segura” de Srebrenica provocando una nueva matanza de bosnios, para dar vía libre al Ejército croata, que en cuestión de pocos días ocupará las Krajinas y la Eslavonia Oriental, expulsará de ellas a la mayoría serbia allí residente e invadirá la Herzegovina bosnia, haciendo coincidir esta invasión con una fuerte ofensiva del Ejército bosniaco en el área de Sarajevo y, sobre todo, con el bombardeo aéreo de la República Srpska y de sus fuerzas por las fuerzas aéreas de la OTAN, convertidas así en el componente aéreo de la ofensiva.

Esta triple ofensiva combinada dio como resultado tres importantes acontecimientos de gran significación para este trabajo:

1. Los llamados Acuerdos de Dayton.

2. La aparición en Bosnia-Herzegovina y la Eslavonia Oriental Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas para la Eslavonia Oriental (UNTAES) de los dos primeros casos de una nueva figura del panorama internacional, que podríamos denominar “protectorado internacional”.

La sustitución en Bosnia-Herzegovina de la UNPROFOR por la Fuerza de Implantación (IFOR) de la OTAN, encargada, como su nombre indica, de imponer en el territorio los citados Acuerdos de Dayton (ahora ya desplegada en toda Bosnia, incluida la parte serbia), y su sustitución un año más tarde, con parecidas misiones y facultades militares, por una llamada Fuerza de Estabilización (SFOR), dando paso así a la tercera generación de este tipo de operaciones.

Es decir, tres novedades en los parámetros que hasta ahora estamos viendo que definen este tipo de operaciones:

- La aparición de una primera fase en la resolución del conflicto, que constituye una auténtica operación de combate (triple ofensiva combinada) llevada a cabo por fuerzas multinacionales (la OTAN en este caso), previa al despliegue de la operación de paz (que en este caso serían la IFOR y su sucesora la SFOR). Operación de combate que justificadamente puede denominarse “de imposición”, porque ya no tiene como finalidad facilitar que se cumpla un acuerdo de paz o cese de hostilidades acordado entre las partes, es decir, que se “mantenga la paz” acordada entre ellas (que era la finalidad de las operaciones de mantenimiento de la paz), sino que se dé una determinada solución al conflicto (los Acuerdos de Dayton en este caso) “impuesta” por potencias extranjeras, que así necesitan quedarse posteriormente ocupando el territorio (protectorado internacional) para evitar que el conflicto se reproduzca.
- La aparición, como hemos dicho, de la nueva figura del protectorado internacional, que constituye una auténtica “injerencia” en «la independencia política» (artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas), es decir, en «los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna» (artículo 2.7) de un Estado soberano (la República Federal de Yugoslavia en este caso) porque la finalidad de crear protectorados internacionales es precisamente sustituir a los previos gobierno y autoridades locales por unas nuevas autoridades más acordes con los intereses y valores de Occidente, que es quien los promueve e instala. Protectorados internacionales responsables ante el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas o

ante una difusa “comunidad internacional” (Bosnia-Herzegovina, Conferencia Internacional para la antigua Yugoslavia), pero nunca ante la propia población del territorio.

- La aparición de las “operaciones de estabilización” como nueva modalidad de las operaciones de paz, como tercera generación de este tipo de operaciones, con una doble función. En primer lugar, proteger y sostener a las nuevas autoridades, al “protectorado internacional”, de las que serían, en cierta forma, sus fuerzas armadas, a pesar de la desvinculación formal que, en realidad, mantienen con ellas, con las que “oficialmente” sólo “cooperan y colaboran estrechamente”, debido a su dependencia del control político y de la dirección estratégica de una organización multinacional distinta (la OTAN en el caso de Bosnia-Herzegovina, más tarde, desde diciembre de 2004, la Unión Europea). Y en segundo lugar, como su propio nombre indica, contribuir a la estabilidad, a la normalidad del territorio, al modo como las operaciones de mantenimiento de la paz pretendían contribuir al cumplimiento de un acuerdo, al mantenimiento de una condiciones de paz acordadas por las partes en conflicto. Una estabilidad, una normalidad, que se evaluará por el grado en el que se consiga que el territorio afectado adopte los cánones por los que se rige la estabilidad y la normalidad de las sociedades occidentales: democracia y libre mercado.

Operaciones a las que ya será confuso llamar de “mantenimiento de la paz”, ya que no cumplen uno de los parámetros que definían a éstas: el acuerdo de las partes; o de “imposición de la paz”, ya que esta denominación parece corresponder mejor a la operación de combate previa que “obliga” a las partes a aceptar no sólo el despliegue en su territorio de la nueva operación, sino, asimismo, el acuerdo político por el que deben regir sus relaciones desde ese momento y las autoridades, el protectorado internacional, que velará por su cumplimiento; o de “consolidación de la paz”, término ya acuñado por Naciones Unidas para designar a aquéllas de sus operaciones, fundamentalmente civiles aunque puedan tener también componente o división militar, es decir, con funciones básicamente civiles, cuya finalidad primordial es la reconstrucción física, institucional y administrativa del territorio una vez finalizado el conflicto.

Operaciones de estabilización que el actual proyecto de “Tratado por el que se establece una Constitución para Europa” cataloga como aquéllas en las que intervienen «fuerzas de

combate para la gestión de crisis»⁽⁹⁴⁾, es decir, operaciones militares de gestión de crisis, complementarias y continuadoras de algún tipo de operación de combate para la gestión de crisis o de imposición de la paz en la terminología de Naciones Unidas.

Este esquema que la crisis de Bosnia-Herzegovina inaugura se repetirá cuatro años más tarde en Kosovo (junio de 1999) y Timor Oriental (septiembre de 1999), en donde (primera fase de operación de combate) tras los bombardeos aéreos de la OTAN sobre la República Federal Yugoslava y la intervención de la Fuerza Internacional en Timor Oriental (INTERFET) dirigida por Australia, se establecerían en estos territorios los protectorados internacionales de Naciones Unidas: UNMIK (*United Nations Misión in Kosovo*) y la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), de escasa duración ésta última, como lo fue la Administración Transitoria en la Eslavonia Oriental croata (UNTAES), respectivamente sostenidas y protegidas por la Fuerza de Estabilización de la OTAN (KFOR) en Kosovo y por la *Operación Stability* de la INTERFET (*Internacional Force in East Timor*) en Timor Oriental.

Sin embargo, la injerencia en Kosovo va a introducir un nuevo parámetro en lo que respecta a la operación de combate previa al establecimiento del protectorado internacional. Y es que ésta se llevó a cabo sin autorización del Consejo de Seguridad. La Rusia de 1999 ya no es la Rusia de 1992 (despliegue de UNPROFOR) ni de 1995 (bombardeos de la OTAN sobre la República Srpska), ni Bosnia-Herzegovina es Kosovo, cuna del pueblo serbio y tierra de gran significación para la religión ortodoxa. Segregar Kosovo de Serbia no puede ser para Rusia lo mismo que desmembrar Yugoslavia, entre otras cosas porque puede ser un ejemplo a seguir en sus propios territorios (Chechenia). La permanente amenaza de veto ruso a la intervención militar en Kosovo para impedir la violación de los derechos humanos, que allí se está dando según las autoridades y la prensa occidentales, hará que en Occidente empiece a imponerse el criterio que más tarde la Unión Europea definirá como “multilateralismo eficaz”.

El concepto de “multilateralismo eficaz” viene a decir que:

«El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas debería seguir siendo el foro que legitime el uso de la fuerza [multilateralismo] pero que, en las situaciones de

⁹⁴ Artículo III-309 del proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa.

emergencia, las acciones inmediatas no siempre son compatibles con una aplicación formal del Derecho Internacional Público (eficaz)»⁽⁹⁵⁾.

Es decir, lo que de alguna forma se denominó en su momento el “nuevo realismo político”, según el cual, por la misma razón de realismo político que las instituciones que han gobernado el mundo durante la guerra fría son las que impusieron los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, entre ellas un Consejo de Seguridad hecho a su medida, en la posguerra fría la legitimidad de la acción internacional debe descansar en los intereses y valores de los nuevos vencedores de la guerra fría: Estados Unidos, la OTAN, el mundo occidental; especialmente cuando las dos legitimidades sean opuestas e incompatibles.

Operaciones de tercera generación o de estabilización que han heredado el carácter multidimensional y la concepción sistémica de sus antecesoras de la segunda generación y en los que las fuerzas militares participantes deben desarrollar, además de la serie de nuevas misiones y cometidos que vimos en las anteriores generaciones, otras añadidas: ayuda humanitaria directa, control de las Fuerzas Armadas y policiales locales, formación de nuevas Fuerzas Armadas, control de manifestaciones y del orden público, control de fronteras y de la población, represión del contrabando, etcétera. Nuevas misiones y cometidos en los que ya pueden aplicar sin restricciones la auténtica concepción del “uso de la fuerza en legítima defensa”, ahora denominada Reglas de Enfrentamiento (ROE): la imposición por la fuerza del cumplimiento de la solución impuesta por algún tipo de coalición internacional, cuya vigilancia y cumplimiento es por definición el mandato de una operación de estabilización de tercera generación.

Así pues, veamos en que situación han quedado, cuando entra el siglo XXI, los cinco parámetros que vimos que caracterizaban a las operaciones de paz de primera y segunda generación:

1. En primer lugar, las operaciones de estabilización o de tercera generación siguen estando autorizadas por el Consejo de Seguridad. Autorización que, sin embargo, en nombre del multilateralismo eficaz que implica el nuevo realismo político no parece considerarse indispensable (crisis de Kosovo) para la primera fase de imposición que parece necesariamente anteceder a esta tercera generación de operaciones.

⁹⁵ *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, GNESOTTO, Nicole (editora), Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, 2004, pág. 56.

2. Operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad pero ya ni bajo su control político ni bajo su dirección estratégica, que pasa a la organización internacional (OTAN) o coalición (INTERFET) que las despliega.

Operaciones que despliegan, por tanto, sin el consentimiento de todas las partes, a alguna o algunas de las cuales se les impone el tipo de resolución del conflicto que interesa a ciertas potencias extranjeras.

Por lo que en mayor medida que en cualquiera de las dos generaciones anteriores es necesario que la operación de estabilización sea llevada a cabo por fuerzas militares, que ahora ya sustituyen el concepto de legítima defensa como única causa por la que podían hacer uso de la fuerza por unas ROE que, en general, incluso sobrepasan la facultad de imponer el Mandato a que daba derecho el concepto que hemos llamado amplio o teórico de la legítima defensa.

Es decir, resumiendo, las operaciones de tercera generación o de estabilización, tal como hasta ahora se han desarrollado, se caracterizan por:

- Ser la segunda fase de una primera operación de combate de imposición.
- Estar autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
- Estar políticamente controladas y estratégica y operativamente dirigidas por algún tipo de organización multinacional, permanente o no.

Desempeñar la doble función de proteger, sostener y apoyar a algún tipo de autoridad internacional impuesta (protectorado internacional) y de crear el adecuado “ambiente general de seguridad” en el territorio que permita a esta autoridad internacional implantar los valores e intereses: democracia y libre mercado, de la comunidad internacional que la respalda y la mantiene.

Contar con una autorización para el uso de la fuerza equivalente a la más amplia interpretación del concepto amplio o teórico de la legítima defensa.

Esta es la situación en la que se llega el 11 de septiembre de 2001 cuando Estados Unidos se siente directamente agredido por los ataques terroristas de Nueva York y Washington. Su reacción contra el Afganistán de los talibán, en el se que ocultan los

cuarteles generales y los campos de entrenamiento de Al Qaeda, seguirá, más o menos, el formato de Bosnia, Kosovo y Timor Oriental: fase inicial de combate (*Operación Libertad Duradera*), en la que las fuerzas aéreas y de operaciones especiales estadounidenses apoyarán y combinarán sus actuaciones con las ofensivas de los diferentes grupos que forman la llamada Alianza del Norte y posterior instauración de unas autoridades, esta vez locales, protegidas y sostenidas internacionalmente (la Fuerza Internacional de Asistencia a la Estabilización (ISAF) y la *Operación Libertad Duradera*). La novedad introducida en el protectorado internacional afgano es que la directa autoridad internacional ha sido sustituida por un gobierno local de “soberanía limitada” (gobierno del señor Karzai). Un gobierno local de “soberanía limitada” todavía incapaz de extender su autoridad sobre todo el territorio afgano, en gran parte del cual se mantiene una guerra de guerrillas o irregular entre fuerzas resistentes y restos del antiguo régimen talib y las fuerzas estadounidenses de la *Operación Libertad Duradera*. En gran parte del cual, por tanto, tampoco es posible por ahora desplegar la operación de estabilización ISAF, reducida a la zona noroccidental del país en la que la posible resistencia afgana permanece, también por ahora, inactiva.

Una crisis, por tanto, todavía inconclusa, en la que la operación de estabilización desplegada, ISAF, ha iniciado la novedosa técnica cívico-militar de los equipos de reconstrucción provinciales, cuyo desarrollo, perfeccionamiento y posible aplicación en futuras intervenciones o injerencias internacionales, en apoyo, no ya de autoridades internacionales, sino de autoridades locales de “soberanía limitada”, podría dar lugar, quizás, a una nueva generación de operaciones militares de gestión de crisis caracterizada, definible e identificable por sus propios parámetros, diferentes a los de las tres generaciones anteriores que hemos intentado ver en este trabajo.