

LA REVIVISCENCIA DEL CONCEPTO DE FUERZAS DE EMERGENCIA (A PROPÓSITO DEL CONFLICTO DE DARFUR)*

*María José Cervell Hortal***

RESUMEN

Las fuerzas de reacción rápida son mecanismos diseñados para desplazarse de manera inmediata al escenario donde estalle una grave crisis humanitaria, para prestar así la atención inicial urgente que merece la población civil. Pese a sus bondades, su puesta en marcha a nivel universal ha sido, de momento, imposible, y sólo algunas organizaciones regionales han logrado crearlas de manera formal, aunque con éxito dispar. Analizar sus ventajas, desventajas y probabilidades de que se convierta en una realidad son los objetivos de este artículo.

Palabras clave: fuerza de reacción rápida, *battlegroups*, operaciones de mantenimiento de la paz, Darfur, UNEPS.

ABSTRACT

The emergency reaction forces are mechanism designed to reach immediately the scene where a humanitarian crisis has been initiated, to provide the initial attention to the civil population. However, setting these forces in motion at a universal level has been, at the moment, impossible, and only some regional organizations have managed to formallly create them, but with different success. The aim of this article is to analyze their advantages, disadvantages and probabilities to turn into a reality.

* Este trabajo es uno de los resultados del Proyecto concedido a la Universidad de Murcia por el Ministerio de Ciencia e Innovación “La contribución del Derecho Internacional y sus instituciones (Organización de las Naciones Unidas, Corte Penal Internacional y Unión Europea) a los intentos de solución de la crisis humanitaria de Darfur (Sudán)” (ref.: DER2009-07393, plazo: 01/01/2010 al 31/12/2012), con C. Gutiérrez Espada como investigador principal.

** Profesora Contratada Doctor de la Universidad de Murcia.

SUMARIO.- 1. Introducción; 2. Fuerzas de reacción rápida: qué son; 3. Una realidad en el ámbito regional; 3.1. La fuerza de respuesta de la OTAN; 3.2. Los *battlegroups* de la UE; 3.3. La Fuerza de Reacción Rápida Africana; 4. Un mero proyecto en Naciones Unidas: el UNEPS; 5. El fallo de los mecanismos habituales de reacción en crisis como las de Darfur y lo que las fuerzas de reacción rápida pueden aportar; 5.1. Complemento a las operaciones de paz; 5.2. ¿Permiten romper la dependencia de las decisiones del Consejo de Seguridad?; 6. Conclusiones: ¿Algo habría cambiado en Darfur con una fuerza de reacción rápida?

1. INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 1945, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) se ha volcado en la búsqueda de mecanismos que garanticen la paz y seguridad internacionales, sin que hasta ahora haya logrado encontrar la fórmula mágica que evite el estallido de grandes crisis humanitarias. La década de los noventa, plagada de conflictos especialmente virulentos y con un número elevado de víctimas, (Ruanda, Bosnia-Herzegovina...) puso a prueba la capacidad de la Organización para hacer frente a este tipo de situaciones. Naciones Unidas parecía desbordada, incapaz de actuar eficazmente, no cesaban las críticas sobre su gestión y la Carta se revelaba como claramente insuficiente, desfasada incluso, ante un nuevo panorama internacional con problemas de naturaleza bien distinta a los de épocas pasadas.

Que el sistema de seguridad colectiva fracasó es algo que ya se ha puesto de relieve en este mismo número por el profesor Cesáreo Gutiérrez Espada, con lo que no incidiré de nuevo en la cuestión. Lo que este artículo pretende es analizar las fuerzas de reacción rápida, un mecanismo diseñado para actuar de manera inmediata ante grandes crisis humanitarias, escasamente aplicado en la práctica a día de hoy pero que, de consolidarse, podría ayudar a paliar algunos de sus efectos sobre la población civil. Darfur se ha elegido como el espejo en el que nos miraremos para plantear la cuestión: el que sea una de las mayores crisis humanitarias de los últimos tiempos y la constatación de la ineficaz reacción de la Organización de las Naciones Unidas, de los Estados que la

componen y, en definitiva, de la comunidad internacional en su conjunto para resolverla han sido factores determinantes en la elección. ¿Sería hoy otra la realidad para la población de Darfur si hubiera existido una fuerza de reacción rápida?

2. LAS FUERZAS DE REACCIÓN RÁPIDA: QUÉ SON

Las fuerzas de reacción rápida son destacamentos de carácter civil, militar y judicial dependientes de una organización internacional o formadas a iniciativa de un grupo de Estados que se enviarían a zonas en las que acaba de estallar un conflicto armado o, incluso, una grave catástrofe natural, y en las que la seguridad de la población civil se encuentra en peligro. El plazo para hacerlo no debería superar, según los casos, una o dos semanas, porque su objetivo es convertirse en la primera asistencia institucional en prestarse. La urgencia en el despliegue contribuiría a imponer cierto control en la zona y a atender a la población civil hasta que decisiones de mayor calibre (operaciones de mantenimiento de la paz, sanciones del Consejo de Seguridad, diseño de operaciones de ayuda más ambiciosas, planes de reconstrucción...) pudieran, en su caso, ser tomadas.

La idea de crear una fuerza de reacción rápida nace por vez primera en el seno de las Naciones Unidas¹, aunque a día de hoy también algunas organizaciones regionales se han embarcado en su puesta en marcha: en 1948, el entonces Secretario General de la ONU, Trygve Lie, propuso en un discurso en la Universidad de Harvard la creación de una pequeña fuerza dependiente de la Organización para solventar los conflictos de Jerusalén, a la que denominó *Legión de Naciones Unidas*², pero la iniciativa tuvo que soportar severas críticas, sobre todo entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

La iniciativa, en segundo plano durante los años de la Guerra Fría³, resurgió con cierta fuerza a principios de los noventa en medio de un profundo proceso de autocrítica

1 Soluciones de este tipo eran las que estaban en el trasfondo del nunca aplicado artículo 43 de la Carta de Naciones Unidas, que recoge el compromiso de sus miembros de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales poniendo a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades necesarias.

2 Así lo recoge B. Urquhart en el prefacio al libro *A United Nations Emergency Peace Service. To prevent genocide and crimes against humanity*, ed, por R. C. Johansen, Global Action to prevent war, Nuclear Age Peace Foundation y World Federalist Movement, 2006, disponible en http://www.globalactionpw.org/wp/wp-content/uploads/uneps_publication.pdf, p. 7.

3 En realidad, entre 1948 y 1999 se hicieron más de una docena de propuestas en este sentido. Al respecto, MCCARTHY, P. A.: "Building a reliable rapid reaction capability for the United Nations", *International Peacekeeping*, vol. 7, 2, 2000, pp. 139-154. También, HERRO, A. y SUTHANTHIRARAJ, D.: "Trust and the development of a United Nations Emergency Peace Service", *International Studies Association Annual*

de las operaciones de paz⁴. El Suplemento al Programa de Paz (1995) del Secretario General Boutros Boutros-Ghali propuso formalmente una estructura de despliegue rápido compuesta de unidades de los Estados miembros entrenadas bajo los mismos parámetros y que debían actuar de manera conjunta⁵. La idea fructificó, aunque con variaciones, con la creación en 1993 del UNSAS (*United Nations Standby Arrangement System*), creado expresamente para facilitar ese despliegue rápido y mejorar el acceso a las capacidades disponibles. El sistema, que se basa en un conjunto de compromisos firmados con los Estados Miembros de contribuir con recursos determinados a las operaciones de paz, que cada Estado reservaría para cuando fuera necesario disponer de ellos⁶, no ha logrado ser plenamente operativo, ante el escaso número de voluntarios para formar parte de él.

Las iniciativas partían también de la esfera privada: en 1994 Países Bajos propuso una Brigada de Despliegue Rápido de unidades de establecimiento de la paz y al año siguiente Canadá acometía un estudio en profundidad sobre la capacidad de respuesta rápida de Naciones Unidas⁷, que más tarde se materializaría en el SHIRBRIG (*Standby High Readiness Brigade*)⁸, hoy ya desaparecido.

Conference 2010, <http://www.globalactionpw.org/wp/wp-content/uploads/trust-and-the-development-of-a-united-nations-emergency-peace-service-feb-17.pdf>, p. 2.

4 Más información al respecto en *Global Disarmament Hub*, <http://www.disarmamenthub.org/>), Global Action to prevent war and armed conflict (www.globalaction.org) y World Federalist Movement (<http://www.wfm-igp.org>).

5 Doc. A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párr. 44. Fuerza de Reacción Rápida, se denominó. Al respecto, GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la Guerra de Kosovo)”, *ADI*, vol. XVI, 2000, pp. 93-132, pp. 120-121.

6 Al respecto y, en general, sobre tentativas de reacción rápida en Naciones Unidas, LANGILLE, H. P.: *Bridging the Commitment-Capacity gap. Existing arrangements and options for enhancing UN Rapid Deployment*, The Center for United Nations Reform Education, 2002, disponible en www.globalpolicy.org, pp. 11 y ss.

7 HERRO, A. y SUTHANTHIRARAJ, D., *óp. cit.*, p. 3.

8 El SHIRBRIG se creó en 1996 por Austria, Canadá, Dinamarca, Países Bajos, Noruega, Polonia y Suecia. El sistema, que se puso a disposición de Naciones Unidas en el año 2000, suponía el establecimiento de una brigada multinacional que se desplegaría, con el consentimiento previo del Consejo de Seguridad, en unos 15-30 días desde que los Estados decidieran participar y poner sus tropas a disposición de Naciones Unidas (<http://www.shirbrig.dk/>). Al respecto, LANGILLE, P.: *SHIRBRIG: A promising step towards a United Nations that can prevent deadly conflict*, <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/199/40961.html>). Después de un periodo máximo de seis meses, la misión terminaría o el SHIRBRIG sería sustituido por otras fuerzas. Varios países más se unieron desde esa fecha y el SHIRBRIG estuvo presente, por ejemplo, en la asistencia al despliegue de la UNMIL (*United Nations Mission in Liberia*) en 2003, en la asistencia al ECOWAS (*Economic Community of West African States*) en la Costa de Marfil (2003), a la UNAMIS (*United Nations Mission in the Sudan*) en 2004, a la misión de la UEA en Somalia (2007), a la MINURCAT (*United Nations Mission in the Central African Republic and Chad*) en 2008,.... Sin embargo, daba por finalizada su actividad el 30 de junio de 2009 tras unos meses de operatividad cuestionada, en los que quedó patente el escaso compromiso de los Estado a participar en las misiones (un balance de los años de trabajo en KOOPS, J. y VARWICK, J.: “Ten years of SHIRBRIG. Lessons learned, development prospects and strategical opportunities for Germany”, *GPPI Research Paper Series*, nº 11, 2008, pp. 4-38).

Desde entonces no han surgido iniciativas *oficiales* de creación de una fuerza de reacción rápida autónoma en el seno de Naciones Unidas de mayor interés. No es que la idea se haya desterrado de manera definitiva, pero los últimos documentos de Naciones Unidas que se refieren a la cuestión optan por encuadrarla en el marco de las operaciones de mantenimiento de la paz y no por configurarlo como una fuerza independiente. Sin embargo, no son pocas las organizaciones regionales que han creado figuras de esta naturaleza y varias instituciones y asociaciones privadas insisten en la conveniencia de su creación a nivel universal.

3. UNA REALIDAD EN EL ÁMBITO REGIONAL

Si, como apuntamos, aún no ha cuajado la idea de una fuerza de reacción rápida de carácter universal, no se puede predicar lo mismo de los intentos de creación en algunas organizaciones regionales, que han corrido suerte dispar y cuyos resultados son, en general, muy satisfactorios.

3.1. La fuerza de respuesta de la OTAN

La Fuerza de Respuesta de la OTAN (*NATO Response Force*, NRF), fruto de una iniciativa del Secretario de Defensa estadounidense, se anunció formalmente en la cumbre de Praga de noviembre de 2002, aprobándose de manera oficial al año siguiente⁹.

Se compone de fuerzas especiales de mar, tierra y aire que pueden ser desplegadas de forma rápida en cinco días, con un número máximo de integrantes previsto de 25.000¹⁰ y que funciona mediante un sistema rotatorio según el cual cada seis meses es un grupo de Estados el que compromete sus contingentes para participar en esta fuerza¹¹.

9 En la reunión de Ministros de Defensa de los Estados miembros de 12 de junio de 2003 (http://www.nato.int/cps/en/natolive/news_55558.htm?selectedLocale=en).

10 <http://www.nato.int/issues/nrf/index.html> (estos datos y la mayoría de los que siguen han sido extraídos de esta página web). Véase también el apoyo a la fuerza expresado por la organización en la Declaración de la Cumbre de Riga de 29 de noviembre de 2006 (párr. 23). Sobre esta fuerza, BERMEJO GARCÍA, R.: “Los *battlegroups* de la Unión Europea: ¿un medio creíble y eficaz de su política exterior?”, *Athena Intelligence Journal*, vol. 3, 2, abril-junio 2008, pp 71-86 (las pp. 72-75 se dedican a esta fuerza de la OTAN).

11 A esos seis meses les preceden otros tantos de programas de entrenamiento.

Su actuación se rige por la máxima *los primeros en llegar, los primeros en marcharse* y su despliegue está previsto para, fundamentalmente, cuatro circunstancias: cuando sea necesario activar el artículo 5 de la Carta Atlántica (defensa colectiva de sus miembros), para responder a determinadas crisis (nucleares, químicas, biológicas, humanitarias, contraterrorismo,...), para preparar la entrada de una fuerza posterior de mayor envergadura y como fuerza que se despliega con fines puramente diplomáticos (como elemento de disuasión). Es necesaria una autorización previa tomada por consenso para el despliegue en cada caso, y la actuación ante crisis naturales, excluida de otras iniciativas (por ejemplo, en un primer momento del UNEPS, *vid infra*, apartado 4) sí está contemplada de manera expresa para la NRF¹².

Apenas cuatro meses después de su aprobación comenzaba el proceso de diseño y estructuración de la NRF, anunciándose en la Cumbre de Riga de noviembre de 2006 su plena capacidad operativa. Aunque esa fue la declaración oficial y la Fuerza sigue en teoría vigente¹³, su adormecida existencia de los últimos años (sobre todo desde la cumbre informal de Ministros de Defensa celebrada en Noordwijk en 2007)¹⁴ ha propiciado que sean ya muchos quienes cuestionen su existencia, idea alimentada por el escaso y secundario papel que ha tenido en las crisis en las que ha participado¹⁵, de entidad limitada: protección de los Juegos Olímpicos de Atenas (2004), elecciones presidenciales afganas de 2004), gestión (limitada, eso sí) del huracán Katrina (2005) y terremoto de Afganistán de 2008.

En la Cumbre de Bruselas de junio de 2009¹⁶ los Ministros de Defensa de los Estados Miembros acordaron una nueva estructura y acuerdos para la Fuerza, que incluiría un control central y varias fuerzas disponibles en caso de ser necesarias¹⁷. El

12 De hecho, el Secretario General de la OTAN, Jaap de Hoop Scheffer; hizo constar de manera expresa (véase http://www.nato.int/cps/en/natolive/topics_49755.htm) que la fuerza actuaría en casos de desastre natural y que, de hecho, si el tsunami asiático se hubiera producido en una zona más cercana a la zona OTAN, sin duda la NRF hubiera estado presente.

13 Los Ministros de Defensa de la OTAN en octubre de 2008 (Cumbre de Budapest) acordaron empezar a analizar posibles cambios en el diseño de la Fuerza.

14 En esa cumbre ya se anunció la renuncia al objetivo propuesto de 25.000 efectivos.

15 Algunos concretan más las razones, que serían fundamentalmente económicas y de falta de equipo y personal (véase *The New York Times*, 20 de septiembre de 2007).

16 Véase http://www.nato.int/cps/en/natolive/events_55308.htm

17 En abril de 2009, la Cumbre de Estrasburgo-Kehl recogía (párr. 44) lo siguiente: "... the NATO Response Force (NRF) has an important role in providing a rapidly deployable, credible force for the Alliance and in driving transformation and capability development. It needs to be able to respond to new

número de integrantes, previsto originariamente en 25.000, se ha reducido a 14.000, integrándose en una nueva estructura conocida como *Immediate Response Force* (IRF). El resto de fuerzas permanecerán en un Fondo (RFP, *Response Forces Pool*), con la particularidad de que los Estados no están obligados a participar con un número fijo y predeterminado de tropas, sino que dependiendo de las circunstancias, podrán aumentarlo o disminuirlo, intentado con esta flexibilidad. El objetivo es que el IRF participe sólo en operaciones de menor escala y, en caso de exigirse capacidades mayores (batallones de infantería, aire, tierra) se recurra al RFP. El desarrollo de esta iniciativa se previó para 2010 (1 de enero para el RFP y 1 de julio para el IRF).

El proyecto, lanzado con gran fuerza en sus orígenes y concebido como expresión máxima del giro que en cuestiones de defensa y seguridad estaba tomando la OTAN (transformación de una organización defensiva y centrada en el combate a una más concienciada con la instauración de la paz y la estabilidad), no ha obtenido el apoyo final necesario por parte de los Estados Miembros, algunos de ellos especialmente reticentes, comprometidos ya con fuerzas similares y sin capacidad logística para seguir poniendo a disposición de estas unidades más contingentes nacionales¹⁸. Otros factores, como la crisis económica, o el lanzamiento de una iniciativa similar en el marco de la Unión Europea, han sido también determinantes en el rápido ascenso y caída de la NFS.

Con el desarrollo de un nuevo Concepto Estratégico de la OTAN en el horizonte¹⁹, es lógico que el futuro de esta fuerza, que camina en la cuerda floja desde su creación, se redefine una vez más, aunque de acuerdo con la trayectoria de los últimos años y, sobre todo teniendo en cuenta el empuje que se quiere dar a iniciativas similares en el seno de la UE, parece que sus funciones tendrán que conformarse con ser bastante más humildes que las previstas en su origen.

3.2. Los *battlegroups* de la UE

and unpredicted crises for either collective defence or crisis operations beyond Alliance borders” (<http://www.nato.int/docu/comm/2009/0904-summit/index.html>).

18 Recordemos que los miembros más relevantes de la Alianza se encuentran actualmente con muchos frentes abiertos en los que sus tropas están participando (Afganistán, Irak,...)

19 En la Cumbre de Estrasburgo/Kehl de 3 y 4 de abril de 2009 los Jefes de Estado y de Gobierno de la OTAN encargaron al Secretario General desarrollar este concepto, que debería estar listo para finales de 2010.

El Consejo Europeo de Helsinki (1999) recogió formalmente la propuesta de creación de una fuerza de reacción rápida como objetivo prioritario de la Política Exterior de Seguridad y Defensa (PESD), incluyéndose en el Objetivo Global de Helsinki (2003)²⁰, pero hubo que esperar al 1 de enero de 2007 para formalizar de manera definitiva la creación del conocido como Grupo de Combate 1500 (*Battlegroup*)²¹. Estas fuerzas de reacción rápida se creaban con una clara vocación de cooperación con la OTAN²² y con Naciones Unidas, ya que se adquiriría el compromiso de ponerlos a disposición de esta organización si así se le requería²³.

La idea de reestructurar la fuerza de reacción rápida propuesta en 1999 nace a instancias de Alemania, Reino Unido y Francia²⁴ unos años después. El batallón propuesto, compuesto por 1500 soldados (de ahí su denominación), proporcionaría a la UE una fuerza rápida y flexible, desplegable en 15 días y disponible de uno a tres meses. El Objetivo Global 2010 (*Headline Goal 2010*) aprobado por el Consejo Europeo de Bruselas de junio de 2004 propone formalmente la reestructuración y es entonces cuando se impone el actual concepto de *battlegroup*, que vendría a mejorar y sustituir a la anterior fuerza de reacción rápida que, en realidad, tal y como estaba estructurada hasta fecha era más bien un conjunto de unidades nacionales en depósito para hacer frente a las

20 Un completo análisis de esta cuestión, el de B. PÉREZ DE LAS HERAS y C. CHURRUCUA MUGURUZA: “Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010”, *Documento de Trabajo 41/2009*, OPEX, Fundación Alternativas, disponible en www.falternativas.org.

21 Al respecto, BERMEJO GARCÍA, R.: “Los *battlegroups* ...”, *op. cit.*, pp. 71-86; FATJÓ GÓMEZ, P. y COLOM PIELLA, G.: “Los grupos de combate de la Unión Europea. Un instrumento militar para Europa”, *Futuro de la política europea de Seguridad y Defensa*, *Monografías del CESEDEN*, 85, Ministerio de Defensa, 2006, pp. 133-158; IOANNIDES, I.: “The European Rapid Reaction Force: Implications for democratic accountability”, *BICC Paper 24*, September 2002 y LINDSTROM, G.: “Enter the EU battlegroups”, *Chaillot Paper*, nº 97, 2007, Institute for Security Studies, disponible en <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp097.pdf>. Destaca, asimismo, la publicación del CESEDEN dedicada a este tema: “Posibles escenarios de la actuación de los *battlegroups* de la Unión Europea”, *Documentos de Seguridad y Defensa*, del CESEDEN, 9, 2007, disponible en http://www.ceseden.es/centro_documentacion/documentos/9.pdf y el documento *EU Council Secretariat, Factsheet, EU Battlegroups*, EU BG 02, November 2006, http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/esdp/91624.pdf.

22 En 2002 la OTAN y la UE firmaron los acuerdos de Berlín Plus reafirmando la prevalencia de la OTAN en la defensa colectiva (sólo cuando la OTAN en conjunto no estuviera implicada la UE podría desarrollar una operación de gestión de crisis). En las fuerzas de reacción rápida se permite, incluso, la participación de Estados candidatos a la UE siempre y cuando fueran miembros de la OTAN.

23 Véase el *Factsheet* publicado por el Consejo sobre la cuestión en febrero de 2005: “The EU battlegroups and the EU civilian and military cell”, disponible en <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/Battlegroups.pdf>.

24 En realidad surgió en una cumbre franco-británica en Le Touquet el 4 de febrero de 2003 y se materializó en una cumbre en Londres en noviembre de 2003. Alemania se unió a la propuesta en febrero de 2004.

misiones Petersberg²⁵. El 1 de enero de 2007 alcanzaban plena operatividad²⁶ y, desde esa fecha dos de ellos se encuentran en turno de alerta (de seis meses) rotatoria.

Estos grupos se han diseñado para actuar, sobre todo, en cinco escenarios: prevención de conflictos, pacificación de las partes en un conflicto, estabilización, reconstrucción y asesoramiento militar a países terceros, y operaciones de evacuación y asistencia en operaciones humanitarias. Se ha establecido un sistema de 15 fuerzas de combate que actúan conforme a un sistema rotatorio y bajo el control directo del Consejo Europeo, aunque es el Comité Militar de la UE quien dirige y coordina estos grupos²⁷.

A fecha de hoy, pese al impulso que pretendía darle el Objetivo Global 2010, el recurso a las *battlegroups* ha sido más que escaso²⁸, con lo que en poco se ha terminado diferenciando de las fuerzas de reacción rápida previstas en el de Helsinki. La entrada en vigor del Tratado de Lisboa en diciembre de 2009 y el diseño de la Política Común de Seguridad y Defensa, se presenta como una buena oportunidad para relanzarlos. De hecho, la mejora prevista de las misiones Petersberg (*vid.* arts. 42 y 43 del nuevo Tratado de la Unión Europea)²⁹ y la inclusión de la cláusula de solidaridad ante ataques terroristas o catástrofes naturales (art. 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea) podrían convertirse en dos elementos claves para su relanzamiento, de manera que es posible que estemos ante meses decisivos para su consolidación. El Gobierno español, en su Programa Oficial para la Presidencia de la Unión, declaraba su decidido apoyo a la mencionada cláusula³⁰, pero ninguna referencia encontramos a los *battlegroups*, pese a haber anunciado el Ejecutivo en septiembre de 2009, durante la reunión informal de titulares de Defensa de la Unión Europea en Gotemburgo (Suecia), que uno de los

25 B. PÉREZ DE LAS HERAS y C. CHURRUCA MUGURUZA, *óp. cit.*, p. 13.

26 EU Council Secretariat, Factsheet: *EU Battlegroups*, February 2007, en http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsupload/battlegroups_february_07-factsheet.pdf

27 EU Council Secretariat, Factsheet: *EU Battlegroups*, February 2007, *óp. cit.*..., pp. 3-4.

28 Como señalan PÉREZ DE LAS HERAS, B. y CHURRUCA MUGURUZA, C., *óp. cit.*, durante la crisis congoleña de 2008, Francia propuso el envío de un *battlegroup* para ayudar a los refugiados en Goma, pero Alemania y Reino Unido lo impidieron, lo que pone sobre la mesa el escaso compromiso acerca de esta cuestión (p. 16 y p. 21).

29 Aumento de los casos en los que se pueden poner en marcha, permitir que un grupo de Estados concreto sea quienes las lleven a cabo (art. 44) y mejora de su financiación.

30 [Http://www.eu2010.es](http://www.eu2010.es). Véase GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M. J.: *La adaptación al Tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica*, Comares, Granada, 2010, p. 96.

objetivos de la próxima presidencia española de la Unión Europea sería su potenciación³¹. El 25 de febrero de 2010 los Ministros de Defensa de la UE, a partir de una propuesta española y con el desastre del terremoto de Haití como telón de fondo, decidieron apostar por la mejora de la reacción ante situaciones de crisis y emergencia humanitaria, pero las Conclusiones del Consejo de Asuntos Exteriores al que correspondía debatir la cuestión (26 de abril de 2010) han sabido ciertamente a poco: se daba la bienvenida a la puesta en marcha de una base de operaciones aéreas de respuesta rápida y se instaba a los Estados Miembros a hacer nuevas propuestas³². Los pasos, por tanto, se están dando, pero con una cautela quizás excesiva.

3.3. La Fuerza de Reacción Rápida Africana

La Unión Africana ha sido la gran sorpresa en lo que a creación de estas fuerzas se refiere. Fruto sin duda del impulso que se ha pretendido dar en los últimos años a las cuestiones de paz y seguridad, la Fuerza Africana de Reserva (*African Union Standby Force*) debería convertirse en una realidad, según lo anunciado, a lo largo del presente año (2010). Se trata de una fuerza militar, pero también con un componente civil y policial, que permitirá un despliegue más rápido y eficaz de operaciones ante crisis humanitarias³³. Esta iniciativa sobresale, sin duda, entre otras del continente, pero aún es pronto para evaluar si realmente su puesta en marcha cubre las expectativas, sobre todo teniendo en cuenta que avanza el año en el que estaba prevista su puesta de largo y poco sabemos al respecto³⁴.

31 Véase la prensa de 28 de septiembre de 2009 y la nota del Gobierno español de ese mismo día en http://www.la-moncloa.es/ServiciosdePrensa/NotasPrensa/MDE/_2009/ntpr20090928_Suecia.htm). Esta cuestión también aparece en el Libro Blanco sobre Seguridad y Defensa de la UE auspiciado por la Fundación Alternativas y el Instituto Español de Estudios Estratégicos, en el que se pone de relieve los escasos resultados conseguidos a día de hoy y la necesidad de revitalizar el Grupo: LASHERAS, B., POHLMANN, C. y KATSIOLIS, C.: *European Union Security and Defence White Paper*, January 2010, disponible en <http://www.falternativas.org/libros-e-informes>, pp. 9, 31 y 51-53. También FERNÁNDEZ SOLA, N.: “La presidencia de España del Consejo de la UE. Prioridades en Política Exterior, de Seguridad y Defensa”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* 18/2009 (www.reei.org).

32 *Council Conclusions on CSDP, 2009th Foreign Affairs Council meeting, 26 April 2010, Press Release.*

33 Más información sobre la fuerza en <http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Asf/asf.htm>. Al respecto, ALUSALA, N.: “African Standby Force. East Africa moves on”, *African Security Review*, vol. 13, 2, 2004, pp. 113-121 y KENT, V. y MALANA, M.: “The African Standby Force. Progress and prospects”, *African Security Review*, vol. 12, 3, 2003, pp. 71-81.

34 El mutismo de su página web (<http://www.africa-union.org/root/au/AUC/Departments/PSC/Asf/asf.htm#>), que ninguna novedad ha introducido en los

Aunque menos perfeccionada y ambiciosa, en la zona de África Oriental la IGAD (*Inter-Governmental Authority on Development*) ha iniciado algún proyecto de características similares³⁵. En 2004 estableció la Brigada de Emergencia del Este de África (EASBRIG, *Eastern Africa Standby Brigad*³⁶), compuesta por Comoros, Djibouti, Kenya, Madagascar, Ruanda, Somalia, Sudán, Uganda, Etiopía, Mauricio y las Seychelles, diseñada para actuar ante cualquier tipo de situación grave, desde ataques terroristas a fenómenos naturales³⁷.

4. UN MERO PROYECTO EN NACIONES UNIDAS: EL UNEPS

Mientras en las organizaciones regionales proliferaban los intentos de poner en marcha fuerzas de reacción rápida, Naciones Unidas callaba, optando por centrar sus esfuerzos en las operaciones de mantenimiento de la paz, con algún llamamiento ocasional a la necesidad de dotar de mayor rapidez al despliegue de las mismas (*vid infra*, apartado 5.2).

El intento más reciente de creación de una fuerza de reacción rápida no nace, de hecho, bajo la cobertura oficial de la organización, aunque sí ha sido apoyado por alguno de sus representantes más ilustres³⁸: el UNEPS (*United Nations Emergency Peace Service*), también conocido coloquialmente como *UN 911* (ONU 112 si quisiéramos

últimos meses en los que, según los plazos oficiales, debería estar terminando de gestarse la fuerza, nos hace ser pesimistas en torno a la realidad del proyecto (al menos, en el tiempo debido).

35 El origen de la Autoridad se sitúa en 1996 cuando sustituye a la IGADD (*Intergovernmental Authority on Drought and Development*) fundada en 1986 (para actuar contra las sequías y otros fenómenos naturales que desde los años 70 habían assolado la región), transformándose así de una organización creada para el desarrollo y control de sequías a una que fija la cooperación entre sus miembros como objetivo principal.

36 [Http://www.easbrig.org](http://www.easbrig.org).

37 Aunque no se trata de fuerzas de reacción rápida, esfuerzos similares destinados a la prevención de conflictos se han creado en otras zonas de África. El ECOWAS y su *Protocolo relativo al mecanismo para la prevención de conflictos, gestión, resolución y mantenimiento de la paz y la seguridad* (1999) apelan a la intervención en caso de conflictos entre Estados o conflictos internos que supongan un desastre humanitario o una seria amenaza para la paz y la seguridad en la subregión (art. 25, disponible en <http://www.sec.CEDEAO.int/sitecedea0/english/ap101299.htm>), creando a tal fin un sistema de alerta temprana basada en centros de información y vigilancia situados en varias zonas de la región (se crea también el también el ECOMOG (grupo de vigilancia del cese el fuego multinacional). En la subregión de África del Este el CEWARN (*Authority's Conflict Early Warning and Response Network*, <http://www.cewarn.org>) creado en 1995 para ayudar a los gobiernos y comunidades locales a prevenir la escalada de conflictos violentos transfronterizos, ofrece sobre todo mecanismos de solución pacífica, como diplomacia preventiva y buenos oficios. En África del Sur, los Estados miembros de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC, <http://www.sadc.int>) también se han implicado en desarrollar su capacidad para prevención y gestión de conflictos.

38 Entre los que destacan Juan Méndez, ex Asesor Especial sobre Prevención del Genocidio y Jean Marie Guehenne, Subsecretario General para el Mantenimiento de la Paz.

trasladarlo a la terminología española), se creó en 2003 a instancias de un grupo de trabajo compuesto de expertos, investigadores y representantes de organizaciones relacionadas con la paz, la seguridad, la prevención de conflictos y los derechos humanos³⁹ que, al amparo de la doctrina de la *responsabilidad de proteger* acuñada en 2001 (que suponía un nuevo y fuerte apoyo a la causa) decidieron sacar de nuevo a la palestra la cuestión.

Este servicio de emergencia se define como una fuerza de respuesta rápida bajo autoridad de la ONU capaz de trasladarse en 48-72 horas al lugar en cuestión que pueda responder de manera efectiva ante grandes crisis (genocidios, violaciones masivas de derechos humanos, conflictos armados, protección de civiles bajo grave riesgo, ...). El número de integrantes rondaría los 15.000 y 18.000, destacando entre sus ventajas que se trataría de una unidad permanente, con sede en alguna dependencia de Naciones Unidas, bajo un mando unificado de la Organización e integrada por personal de diferentes países, entrenado de manera especializada y con conocimientos específicos en resolución de conflictos, asistencia humanitaria y derechos humanos. Su financiación correría a cargo del presupuesto regular de Naciones Unidas⁴⁰.

En un principio se concibió exclusivamente para casos de genocidio, crímenes contra la humanidad, limpieza étnica y desastres humanitarios pero en los últimos años, sobre todo a partir de la reunión celebrada en Cuenca (España) en 2005 por el conjunto de asociaciones que apoyan la iniciativa, se acordó ampliarlo a crisis originadas por desastres naturales, siempre y cuando pudieran afectar vidas humanas a gran escala o no hubieran sido abordadas por agencias o gobiernos⁴¹.

La fuerza se desplegaría con el consentimiento previo del Consejo de Seguridad y sus integrantes serían profesionales dedicados en exclusiva a ese servicio, entre los que

39 La iniciativa la llevó Robert Johansen, portavoz del grupo de trabajo. En realidad, la fecha es sólo la del inicio formal, pues la idea rondaba ya desde hacía tiempo. El Proyecto debe su materialización a *Global Action to Prevent War*, red transnacional dedicada a medidas para reducir los niveles globales de conflicto y prevenir la violencia armada y las violaciones de derechos humanos. En el proyecto se han implicado más de 35 organizaciones, entre las que puede destacarse *Human Rights Watch*, *World Federalist Movement*, *Centre for Peace and Conflict Studies* y en España el Centro de Investigación para la paz.

40 [Http://www.globalactionpw.org](http://www.globalactionpw.org).

41 Véase JOHANSEN, R. C.: "Expert discussion of the United Nations Emergency Peace Service: the Cuenca Report", *A United Nations Emergency Peace Service*, pp. 43-74, disponible en http://www.globalactionpw.org/wp/wp-content/uploads/uneps_publication.pdf.

incluirían especialistas post-conflicto, expertos judiciales, policía civil, personal civil y personal militar, con puestos predeterminados, lo que a su vez evitaría los problemas que la cadena de mando suele plantear en las operaciones de paz.

El UNEPS no pretende sustituir en modo alguno a las actuales operaciones de paz, sino que sería un complemento que allanaría el camino hacia su despliegue definitivo, mejorando su tantas veces cuestionada eficacia. Podría ser el globo sonda de cualquier operación de mantenimiento de la paz, de manera que sin esperar tiempo alguno ni decisiones de Estados que retrasen de manera innecesaria la prestación de la ansiada ayuda o el control primario y urgente de la situación, una unidad del UNEPS se desplazaría a la zona hasta que los requisitos formales y materiales necesarios para que una operación de Naciones Unidas pueda acudir se hayan cumplido. Se trata, por tanto, de una fuerza transitoria, presente en la zona hasta que Naciones Unidas encontrara los recursos y el personal suficiente para organizar una misión permanente.

5. EL FALLO DE LOS MECANISMOS HABITUALES DE REACCIÓN EN CRISIS COMO LAS DE DARFUR Y LO QUE LAS FUERZAS DE REACCIÓN RÁPIDA PUEDEN APORTAR

La realidad permite comprobar que, como apuntábamos en las primeras líneas, Naciones Unidas no reacciona hoy de la manera que debiera ante las grandes crisis humanitarias. No negaremos que iniciativas de cambio circulan, pero tampoco que parecen abocadas al fracaso tras muchos años sometidas a la indiferencia: soluciones como la reforma del Consejo de Seguridad o la doctrina de la responsabilidad de proteger pretendían rellenar unos huecos que no acaban de cubrirse⁴². La crisis de Darfur se ha convertido en uno de los mejores ejemplos de este fracaso: ¿se podrían haber intentado otros mecanismos?; ¿se debería haber actuado con mayor prontitud?; ¿la presencia internacional en la zona debería haberse dejado sentir antes?, ¿y si Naciones Unidas hubiera contado con una fuerza de reacción rápida?.

El conflicto de Darfur, iniciado en 2003, ha dejado a su paso una de las mayores catástrofes humanitarias de los últimos tiempos. El enfrentamiento entre los dos

42 *Vid infra* nota 69.

principales grupos armados de la zona, el SLA (*Sudan Liberation Army*) y el JEM (*Justice an Equity Movement*) con el Gobierno sudanés⁴³ terminó revirtiendo sobre la población civil de la zona, objetivo continuo de los ataques del Gobierno, ayudado por los Janjaweed⁴⁴, los jinetes a caballo que se encargaron de atemorizarla, arrojando cifras de muertos que aunque nadie logra determinar con exactitud, superan los 400.000⁴⁵.

A este panorama, de por sí desolador, habría que añadir la deficiente asistencia humanitaria prestada a la población civil, hacinada en gran parte en campos de refugiados cercanos a la frontera del vecino Chad⁴⁶ y claramente perjudicada por las continuas trabas del Gobierno al trabajo de los grupos de ayuda humanitaria⁴⁷.

No podemos decir que la comunidad internacional se haya quedado de brazos cruzados ante la crisis de Darfur, pero sí es cierto que su población estuvo durante meses, incluso años, abandonada prácticamente a su suerte, mientras el Consejo de Seguridad discutía qué medidas debían tomarse y mientras las operaciones de paz que finalmente se desplegaron en la zona lo hacían con retrasos y deficiencias considerables y cuando el número de muertos, heridos y desplazados era más de lo que hubiera debido permitirse.

Sí, en Darfur se han intentado muchas opciones: negociaciones, mediación de terceros (sobre todo de las Naciones Unidas y la Unión Africana), envío de operaciones de mantenimiento de la paz, sanciones del Consejo de Seguridad, inicio de

43 Aunque en un primer momento era general la opinión de que la lucha era sólo entre las diferentes etnias, lo cierto es que un análisis más en profundidad de la situación permite comprobar que la escasez de recursos y el olvido al que el Gobierno había sometido la región, de mayoría africana, durante décadas, han sido los elementos detonantes. La de Darfur es una crisis en un contexto de estallido de la violencia armada pero alimentada también por la marginalización política, económica y social. Véase el Informe del Grupo de Expertos establecido conforme a la resolución 1591 (2005) relativo a Sudán (doc. S/2008/647, de 11 de noviembre, p. 15).

44 Grupos árabes paramilitares, de religión musulmana, a los que se achaca el mayor número de muertes causadas en la zona y el éxodo de la población civil de Darfur. Reciben apoyo directo del Gobierno, a pesar de que éste lo niega. Estos demonios a caballo (traducción del término) lograron expulsar a un considerable número de granjeros de sus tierras. Hoy en día, gran parte de sus integrantes se han integrado en las Fuerzas Armadas sudanesas.

45 El 10 de diciembre de 2008 el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) publicaba un informe sobre la devastación del medio ambiente en Darfur, la eliminación de sus bosques y la destrucción de las tierras de labranza (Reuters, 10 de diciembre de 2008).

46 Las cifras pueden consultarse en la Oficina de Naciones Unidas para la coordinación de Asuntos Humanitarios y los informes periódicos al respecto (Sudan-Darfur. Humanitarian Profile). El último es de fecha de octubre de 2008 (disponible en http://www.unsudanig.org/docs/DHP33_narrative_1%20October%202008.pdf).

47 De hecho, en marzo de 2009, tras la orden de arresto del Presidente sudanés dictada por la Corte Penal Internacional, 16 grupos de ayuda humanitaria eran expulsados del país, lo que complicó aún más la ya de por sí difícil situación que existía.

procedimientos ante la Corte Penal Internacional..., pero ninguna de ellas haya logrado paralizar el conflicto ni proteger a las víctimas. Las razones del fracaso son muchas, pero podríamos identificar dos de manera clara, sobre todo para el objetivo que nos interesa:

- En primer lugar, la tardanza en la actuación de la comunidad internacional, poco ágil cuando se le pide actuar de manera urgente y sometida a la toma de decisiones en órganos lentos y con carencias graves de funcionamiento (Consejo de Seguridad).
- En segundo lugar, la poca contundencia de las respuestas planteadas en el Consejo de Seguridad, que no han ido más allá de embargos de armamento y prohibiciones de viaje a determinados individuos directamente implicados en el conflicto. La única vía no explorada, por el escollo del veto en el Consejo de Seguridad, ha sido la intervención armada por razones de humanidad⁴⁸, aunque nadie se encuentra en disposición de asegurar, al recordar situaciones equiparables, que esta hubiera cambiado radicalmente la suerte de Darfur.

Aunque el conflicto se inició, como sabemos, en febrero de 2003, hubo que esperar hasta el año siguiente (resolución 1556 [2004], de 30 de julio), para que el Consejo de Seguridad adoptara la primera sanción (desarme de las milicias *Janjaweed* y la prohibición de venta o suministro de armas, municiones, equipos y vehículos militares a las entidades no gubernamentales y particulares actividades en Darfur). Algunas resoluciones más sucedieron a ésta en los siguientes meses, pero fue la resolución 1591 (2005) la única en imponer sanciones de mayor calibre⁴⁹.

Aunque la resolución 1593 de 31 de marzo de 2005 tomaba una decisión novedosa y más que plausible (el Consejo de Seguridad decidía remitir la cuestión de los posibles responsables de crímenes internacionales en Darfur a la Corte Penal

48 En septiembre de 2004, ante los fracasos por pacificar la situación, Estados Unidos presentó un proyecto de resolución en la que, de acuerdo con lo manifestado días antes por Colin Powell en el Senado estadounidense, calificaba los sucesos de Darfur como genocidio, culpando directamente al Gobierno y a los *Janjaweed* y proponiendo activar las disposiciones de la Convención sobre el Genocidio, a fin de que el Consejo tomara las acciones pertinentes para prevenir o reprimir tales actos [Http://www.un.org/News](http://www.un.org/News). Surgía así la primera posibilidad de sanciones importantes y acaso una intervención militar que finalmente no llegó. El proyecto nunca vio la luz por amenaza china de ejercer su derecho de veto.

49 Establecimiento de un Comité del Consejo de Seguridad para, entre otras cuestiones, vigilar el cumplimiento de las sanciones y de la resolución 1556, el establecimiento de un grupo de expertos para asesorar a este Comité y presentar informes sobre la labor realizada, obligación de los Estados de adoptar medidas necesarias para impedir el ingreso en sus territorios o el tránsito por ellos de las personas que designara el Comité (apartado d, párrafo 3) y congelación de los fondos, activos financieros y recursos económicos que se encuentren en el territorio de los Estados que sean de la propiedad de las personas designadas por el Comité.

Internacional⁵⁰), pocas soluciones de urgencia suponían para la población civil, pues no hacía más que abrir un procedimiento judicial que, sabido es por todos, resulta lento y que sólo trae, en su caso, resarcimientos futuros pero no paralización de la situación en el presente. Las resoluciones del Consejo de Seguridad confirman, en definitiva, que poco y tarde se ha hecho para paralizar la crisis.

Se envió también una operación de paz a la zona (la UNAMID, *African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur*), alargándose esta vez la espera cinco años (2007)⁵¹. La UNAMID se anunciaba, además, a bombo y platillo como una operación de fórmula nunca antes ensayada: se trataba de una fuerza *híbrida* Naciones Unidas-Unión Africana⁵² definida como un modelo único y novedoso de trabajo cooperativo y como la misión de paz más importante de las llevadas a cabo hasta esa fecha (preveía 26.000 efectivos de tropa), previamente aceptada, con no pocos esfuerzos, por el Gobierno sudanés⁵³.

50 Con once votos a favor, ninguno en contra y las abstenciones de Estados Unidos, Argelia, Brasil y China.

51 En realidad, Naciones Unidas había desplegado con anterioridad dos operaciones de paz en la zona, no expresamente dirigidas a Darfur pero que, ante el estallido del conflicto, se involucraron parcialmente en él. La primera, prevista expresamente para Sudán (UNMIS, Misión de las Naciones Unidas en Sudán) pretendía consolidar el alto el fuego acordado tras la segunda guerra civil que asoló el país y que enfrentó al norte con el sur, pero ante el estallido de un nuevo conflicto en la región de Darfur hubo de reajustar su mandato para intentar hacer frente a este de manera específica. La segunda (MINURCAT, Misión de las Naciones Unidas en República Centroafricana y Chad) se desplegó en esos dos Estados vecinos con el objetivo de vigilar y controlar la inestabilidad de la situación humanitaria en las fronteras con Sudán, pero con importante papel sobre Darfur en la medida en que las escaramuzas en la frontera entre Chad y Sudán y la implicación de los rebeldes que cruzan de uno a otro sin control han reavivado el conflicto darfuriano, dotándole de una nueva dimensión. En general, sobre todas las misiones desplegadas en relación con el conflicto de Darfur, ya sea de Naciones Unidas o de la Unión Africana, véase BAH, A. M. S. y JOHNSTON, I.: *Peacekeeping in Sudan. The dynamics of protection, partnerships and inclusive politics*, Center on International Cooperation, New York, May, 2007.

52 La resolución 1769 de 31 de julio del Consejo de Seguridad aprobó su puesta en marcha. Su carácter africano es el preeminente, pero el mando y el control de las estructuras descansa en Naciones Unidas. Esta composición encaja en la línea que muchos defienden de que una misión con elementos autóctonos resulta siempre mucho más efectiva, por la sencilla razón de que el terreno, las costumbres y la situación se conocen de primera mano y suele resultar mejor aceptada por aquellos a quienes se impone. De hecho, Naciones Unidas apoya abiertamente desde 2005 este tipo de iniciativas: la resolución 1625, del Consejo de Seguridad, de 14 de septiembre (párrafo 11), por ejemplo, insta a los Estados africanos a colaborar en el fomento de la capacidad de las Organizaciones regionales y subregionales de África para desplegar rápidamente a su personal civil y militar cuando sea necesario.

53 El Gobierno sudanés ha sido siempre reacio a la presencia de fuerzas en su territorio, al considerar la paz una responsabilidad exclusivamente suya. Al respecto, RUIZ MIGUEL, C.: "Implicaciones geopolíticas del conflicto de Darfur", *ARI*, 20 de septiembre de 2004.

Aunque bien me gustaría afirmar otra cosa, a día de hoy esta innovadora misión en la que tantas esperanzas se depositaron, no ha tenido más éxito que sus predecesoras⁵⁴: retrasos injustificables, tropas claramente insuficientes para atender una zona de una extensión similar a la de España; reticencias y escasa colaboración del Gobierno sudanés, fallos en el diseño de su estructura; escasez de material,...⁵⁵.

5.1. Complemento a las operaciones de paz

El fracaso de la UNAMID ha permitido poner de relieve la a veces escasa operatividad de las operaciones de paz, cuestionarnos si es siempre acertado el envío de una operación de paz en situaciones como las que analizamos y si existen alternativas. Las operaciones de paz pueden ser un útil instrumento cuando se trate de acometer la reconstrucción de país, controlar un alto el fuego o un tratado de paz, asegurar la estabilidad de un territorio...; cuando, en definitiva, se pretenda evitar que los rescoldos prendan de nuevo, pero no siempre lo son para apagar fuegos que necesitan de intervención inmediata.

Las operaciones de mantenimiento de la paz, a las que mucho debe la comunidad internacional por su labor en la paz y seguridad internacionales⁵⁶ cuentan también con otra cara, menos idílica y que se ha vivido precisamente en Darfur: numerosos problemas para el despliegue (financieros, logísticos y de coordinación, entre otros) y fracaso prácticamente garantizado cuando el Estado que las recibe se ha mostrado reacio a hacerlo o cuando es incapaz de garantizarle un mínimo de seguridad.

54 Sobre los fallos de la misión, "The international response to Darfur", *Activity Brief*, 9 April 2008, FRIDE, p. 6, disponible en www.fride.org. La misión no llegaba en abril de 2008 al 40% de su capacidad (véase el Informe del Secretario General sobre el despliegue de la UNAMID, doc. S/2008/249, de 14 de abril de 2008). Actualmente, la situación ha mejorado, pero aún no se han cubierto plenamente los más de 25.000 puestos previstos entre personal militar y policial (www.un.org/en/peacekeeping/missions/unamid/index_shtml).

55 La misión ha sido, de hecho, objeto desde el despliegue de continuos ataques, tanto contra su equipo como contra su personal, sobre todo, por parte de las fuerzas rebeldes. En total, 55 integrantes de la misión (a fecha de diciembre de 2009), según la información proporcionada por Naciones Unidas, ha perdido su vida y dos de sus funcionarios permanecen secuestrados en lugar desconocido (doc. S/2009/592, 16 de noviembre, Informe del Secretario General acerca de la misión).

56 Desde 1948, han sido 63 las desplegadas y en las 15 actualmente en curso prestan sus servicios 121.464 integrantes militares, civiles y policiales (información a 31 de enero de 2010, disponible en www.un.org). El presupuesto destinado a estas operaciones de 1 de julio de 2009 (últimos datos disponibles en la fecha de redacción de este artículo) a 30 de junio de 2010 es de 7,75 billones de dólares.

La experiencia demuestra, además, que la Organización emplea una media de 46 días en llevar tropas de paz al terreno, siendo además frecuentes los retrasos en el despliegue total, que se suele dilatar unos 13 meses⁵⁷. Estos fallos merman la efectividad de las operaciones de paz, contribuyendo incluso a que civiles en situación insostenible no reciban un mínimo de protección en tiempo debido y, a veces, a la continuación innecesaria del conflicto. Conflictos como los de Ruanda⁵⁸, la antigua Yugoslavia, Camboya, Timor Leste, Sierra Leona, República Democrática del Congo y, por supuesto, Darfur, o desastres naturales como los de Myanmar o Haití, en los que las soluciones aportadas por la sociedad internacional han llegado tarde y mal, ponen de manifiesto la necesidad de cubrir este vacío.

Esa es precisamente la razón por la que algunos abogan por sacar a relucir la cuestión de la creación de una fuerza rápida que, en su nombre, actuara ante graves crisis humanitarias. La organización internacional más comprometida con la prevención y pacificación de conflictos no puede permitirse obviar la necesidad de reaccionar con prontitud, apenas sean visibles los primeros signos graves del conflicto o cuando las cifras de afectados hagan saltar todas las alarmas podría convertirse en una buena solución. La fuerza de reacción rápida podría desplazarse inmediatamente a la zona y comenzar a prestar la ayuda más urgente a la población, sin que hubiera que esperar reuniones, debates y discusiones innecesarias en el seno del Consejo de Seguridad que decidieran la imposición de sanciones o el envío de misiones a la zona. La creación de una fuerza de reacción rápida no supondría una amenaza a las ya consolidadas operaciones de mantenimiento de la paz, sino un buen complemento que permitiría superar algunos de los fallos apuntados.

Sin embargo, ningún apoyo institucional en firme existe hoy para una fuerza de reacción rápida de Naciones Unidas. Paradójico, sobre todo si recordamos que lo que hoy se considera como la primera operación de paz de las Naciones Unidas nació como una fuerza de urgencia: en 1956, con motivo de la intervención franco británica en el canal de Suez, la Asamblea General de las Naciones Unidas creó la UNEF (*United Nations*

57 [Http://www.glowalactionpw.org](http://www.glowalactionpw.org)

58 En 1998 la Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos mortales, el Instituto para el Estudio de la Diplomacia, la Universidad de Georgetown y el Ejército de los Estados Unidos tomaron parte en un proyecto dirigido a analizar el impacto que una fuerza militar internacional habría tenido en Ruanda: según sus conclusiones, si un contingente de 5.000 integrantes se hubiera enviado al país el inicio del conflicto, los resultados hubieran sido bien distintos (*Rwanda, OAU Report*, 7 de julio de 2000, UN Department of Public Information, 8 de julio de 2008).

Emergency Force), encargada de vigilar el cese del fuego y la retirada de las tropas británicas, israelíes y francesas del territorio egipcio. La evolución de la fórmula en las décadas siguientes la llevó sin embargo por derroteros bien distintos: todo el esfuerzo se concentró en operaciones ambiciosas, pensadas más bien y cada vez más para tener una presencia dilatada en el terreno y que poco a poco comenzaron a cubrir multitud de aspectos (ayuda humanitaria, logística, garantía de procesos electorales, reconstrucción post-conflicto, desarme,...⁵⁹).

La década de los noventa fue testigo de grandes fracasos de algunas de las operaciones de paz desplegadas, como las de Somalia (el rechazo que suscitó en la población provocó su expulsión por el Gobierno), Ruanda (en donde no pudieron impedir el genocidio) o Bosnia-Herzegovina (al no poder evitar la matanza de Srebrenica), provocando un proceso de autocritica y replanteamiento de sus funciones⁶⁰. El Secretario General de las Naciones Unidas anunció en su *Informe del Milenio* de 2000⁶¹ la constitución de un grupo de alto nivel encargado de examinar todos los aspectos de las

59 Un estudio reciente el de BERMEJO GARCÍA, R.: "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: instrumentos clave al servicio de la paz", *Seguridad, Defensa y Desarrollo en el contexto internacional actual*, coord. por E. López-Jacoíte Díaz, Eunsa, 2010, pp.17-48 Véase también BERMEJO GARCÍA, R. y LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E.: "Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas: aspectos generales", *España en las operaciones internacionales de pacificación III Congreso Internacional de Historia de la Defensa*, Sepúlveda, I. (ed.), Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, UNED; 2009, pp. 31-52, disponible en http://www.iugm.es/publicaciones/libros2009/III_Congreso/ActasIIICongreso.pdf. Sobre las operaciones de paz en general, CARDONA LLORENS, J.: "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, pp. 759-891; CARRILLO SALCEDO, J. A.: "Consideración sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz", *REDI*, vol. XVIII, 1965, pp. 164-174; DÍAZ BARRADO, C. M. y VACAS HERNÁNDEZ, F.: "Fundamentación jurídica y requisitos para el ejercicio de las misiones internacionales de paz", en C. DÍAZ BARRADO; A. MANERO SALVADOR; M. B. OLMOS GIUPPONI y F. VACAS HERNÁNDEZ: *Misiones internacionales de paz: operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2006, pp. 17 -27; SHEIKH, A.: "United Nations Peace-keeping Forces: A Reappraisal of Relevant Charter Provisions", *RBDI*, vol. 4, núm. 2, 1971, p. 487 y VACAS FERNÁNDEZ, F.: *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, M. Pons, Madrid-Barcelona, 2005.

60 El Informe sobre Srebrenica (*La caída de Srebrenica. Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la AG*, doc. A/54/549, de 15 de noviembre de 1999, párr. 499) incide en la cuestión, reconociendo que los errores se basaron en una filosofía de imparcialidad y no empleo de la fuerza que, si bien hasta esa fecha habían sido los pilares del despliegue de cualquier operación, también habían resultado inapropiados para el conflicto de Bosnia. Sobre esta evolución, MANERO SALVADOR, A.: "Los principios rectores del régimen jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas", en C. M. DÍAZ BARRADO; A. MANERO SALVADOR; M. B. OLMOS GIUPPONI y F. VACAS HERNÁNDEZ: *Misiones internacionales de paz: operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2006, pp. 27-71 (pp. 30 y ss.). Véase también CARDONA LLORENS, J.: "¿Es necesario un Capítulo VI y medio en una Carta reformada?", *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXII. Entre la adaptación y la reforma de la Carta* (ed. por J. Cardona Lloréns), Tirant Monografías 583, CEDRI, Valencia, 2008, pp. 182-191.

61 Doc. A/54/2000, de 27 de marzo, párr. 227.

operaciones de mantenimiento de la paz con el fin de someterlas a una profunda revisión que permitiera incrementar su eficacia. Su labor se plasmó en el Informe del Grupo Especial sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas de 2000 (Informe Brahimi)⁶², un ambicioso proyecto de reconfiguración de las operaciones en el que volvía a ponerse en la mesa la necesidad de que las operaciones actuaran de manera más inmediata figurando, entre las muchas medidas propuestas, el plazo de noventa días para el despliegue de una misión⁶³. ***La cuestión despertaba de nuevo, más de cuarenta años después.***

Desde esa fecha, la Organización ha sometido a las operaciones de paz a continuos proceso de reforma y mejora y, aunque nadie niega que mucho se ha avanzado (mandatos de amplitud, claridad y operatividad mayor), la lista de fallos, entre los que destaca la incapacidad de Naciones Unidas para gestionar eficazmente estas operaciones y las dilaciones en el despliegue continúa siendo tan considerable que tiende a ensombrecer los logros que acabamos de mencionar⁶⁴. La cuestión de la creación de una fuerza de reacción rápida sigue siendo, además, la asignatura pendiente.

Tras el Informe “Operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Principios y directrices” (2008), conocido como Doctrina Capstone,⁶⁵ en julio de 2009 se hacía público un nuevo documento, “Un nuevo programa de asociación: trazando un nuevo horizonte para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, de carácter

62 Doc. A/55/305-S/2000/809, de 20 de marzo de 2000. El Grupo estuvo encabezado por Lakhdar Brahimi (ex Ministro de Relaciones Exteriores de Argelia).

63 ***El Informe, además de abandonar la denominación de operaciones de mantenimiento de la paz y sustituirlo por el más general de operaciones de paz, en el entendido de que las operaciones que se vislumbraban para el futuro debería ser más completas y podrían abarcar tanto el mantenimiento como la imposición de la paz, acometió una profunda reflexión sobre la naturaleza, objetivos y eficacia de las mismas.*** Más información al respecto, en <http://www.un.org/spanish/peace/dpko/index.asp>. ***Las cuatro condiciones clave para la mejora deberían ser apoyo político, despliegue rápido, mandatos consolidados y una estrategia de reconstrucción de la paz.*** Véase Informe del Panel sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, doc. A/55/305-S/2008/809, párr. 4.

64 Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, se ha llegado a afirmar, “pueden considerarse víctimas de su propio éxito” (“Peace operations. Task forces on strengthening multilateral security capacity”, *International Peace Institute Blue Paper*, nº 9, 2009, disponible en http://www.ipacademy.org/asset/file/440/PeaceOPs_EPub.pdf).

65 *United Nations Peacekeeping operations. Principles and guidelines, Department of Peacekeeping operations*, United Nations, 2008, disponible en <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/>. El Informe justifica en su Preámbulo su razón de ser: durante sesenta años, Naciones Unidas ha llevado a cabo operaciones de mantenimiento de la paz guiada por normas no escritas y principios derivados de la experiencia y la práctica, buscando por tanto esta doctrina ponerlas por escrito (<http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/>). El documento quiere seguir los pasos que inició el Informe Brahimi y, como él mismo predica, se pretende que sea objeto de revisión continua (*óp. cit.*, párr. 39). La nueva revisión se justifica, entre otras razones, por el aumento de las operaciones de paz y de sus integrantes: si en 2000 había 20.000 efectivos, la cifra supera actualmente los 110.000 (p. 4 del documento).

interno⁶⁶ y que pretende, una vez más, elaborar una nueva agenda para las operaciones de paz, esta vez desde la base del contacto y el consenso entre todos aquellos que en ellas participan⁶⁷. El documento insiste en la conveniencia de un despliegue rápido, pero no contempla la creación de una unidad exclusiva a tal fin, sino que se limita a proponer medidas como el establecimiento de bases de la misión en corto espacio de tiempo y un despliegue escalonado⁶⁸.

El nacimiento del concepto de *responsabilidad de proteger*, acuñado en 2001 por la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados⁶⁹ y su defensa de la obligación de cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad supuso una nueva oportunidad para la posible implantación de fuerzas de reacción rápida, pues parte de la filosofía imperante en el concepto encajaba a la perfección con esa idea. Entre los muchos aspectos que analizó la Comisión se reservaron unas líneas al análisis de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que en opinión de la Comisión, deberían tener una “acción mucho más sólida que la permitida por el mantenimiento de la paz

66 *A new partnership agenda, Charting a new horizon for UN Peacekeeping*, elaborado por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la paz (DPKO) y el DFS (véase <http://www.un.org/en/peacekeeping/newhorizon.shtml>).

67 En la web dedicada al mismo se hace constar expresamente que el documento se redactó con el fin de dar nueva fuerza al diálogo con el objetivo de reforzar la agenda del mantenimiento de la paz. Se afirma expresamente que no se trata de un documento oficial y la proliferación de documentos en torno a este tema es justificada desde Naciones Unidas por la necesidad de mejorar continuamente un ámbito de extrema dificultad

68 Pp. 18 y 19 del documento.

69 “The Responsibility to protect”, *Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty* (ICISS), December 2001, disponible en <http://www.iciss.ca/pdf/Commission-Report.pdf>. El concepto parte de la consideración de que la actuación de los Estados con fines humanitarios no debe enfocarse tanto desde el derecho a intervenir ante situaciones graves de crisis humanitarias, cuanto desde la responsabilidad de proteger que tiene cada Estado respecto de sus propios ciudadanos. Mucho se ha escrito al respecto, pero puede consultarse, para una visión general: BELLAMY, A.: *Responsibility to protect: the global effort to end mass atrocities*, Polity, Cambridge, 2009; BOTHE, M.: “The responsibility to protect and International Humanitarian Law”, en *International Humanitarian Law, Human Rights and Peace Operations*, International Institute of Humanitarian Law e International Committee of the Red Cross, ed. por Gian Luca Beruto, 2009, pp. 228-231 (disponible también en [http://icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/san-remo-round-table-report-060908/\\$File/sanremo-2008_Peace%20Ops.pdf](http://icrc.org/Web/eng/siteeng0.nsf/htmlall/san-remo-round-table-report-060908/$File/sanremo-2008_Peace%20Ops.pdf)); EVANS, G. y SAHNOUN, M.: “The responsibility to protect”, *Foreign Affairs*, vol. 81, nº 6, 2002, pp. 99-110; FOCARELLI, C.: “The responsibility to protect doctrine and humanitarian intervention: too many ambiguities for a working doctrine”, *Journal of Conflict and Security Law*, vol. 13, 2, 2008, pp. 191-213 y, del mismo autor, “La dottrina della responsabilità di proteggere e l'intervento umanitario”, *Rivista di Diritto Internazionale*, vol. 91, 2, 2008, pp. 317-346; GARCÍA PÉREZ, R.: “La responsabilidad de proteger: un nuevo papel para Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, nº 11, 2006 y REVILLA MONTOYA, P. C.: “Hacia la responsabilidad de proteger: bases jurídicas para una respuesta colectiva ante crisis humanitarias”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, nº 7, 2007, pp. 643-673. En el año 2009 comenzó a publicarse una revista íntegramente dedicada a la cuestión bajo el título *Global Responsibility to Protect* y editada por A. Bellamy (<http://www.brill.nl/gr2p>).

tradicional, donde el objetivo central es vigilar, supervisar y verificar los acuerdos de paz y cese el fuego, y donde siempre se ha enfatizado el consentimiento, la neutralidad y el no uso de la fuerza” (párr. 7.1). La Comisión enfatiza la importancia no sólo de reaccionar ante un conflicto que ya ha estallado (responsabilidad de reaccionar), sino también de trabajar una vez que se pacifique (responsabilidad de reconstruir) y, sobre todo, evitar que tenga lugar (responsabilidad de prevenir). Es precisamente en el campo de la prevención donde, se afirmó (párrs. 7.4-7.7), un despliegue rápido y eficaz resulta altamente conveniente.

El Informe del Grupo de Alto Nivel de las Naciones Unidas sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, “Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos”⁷⁰, que asume el concepto formulado por la Comisión, puso el dedo en la llaga al incidir en los dos problemas habituales a los que, pese a las reformas, aún sufren las operaciones de paz: uno, falta de mandato adecuado, claro y que se aplique a todos los cambios en las circunstancias que quepa razonablemente prever y dos, insuficiencia de los recursos necesarios para desempeñar ese mandato cabalmente⁷¹. Tras hacer especial hincapié (párr. 217) en “una capacidad fiable de despliegue rápido de personal y equipo para fines de mantenimiento de la paz y policía” se admite que sería conveniente (párr. 219) atender la demanda de una acción rápida no sólo con mecanismos de Naciones Unidas, sino acudiendo a los de las organizaciones regionales (se mencionan expresamente los *battlegroups* de la UE).

El Informe del Secretario General de marzo de 2005 “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, libertad y derechos humanos para todos”⁷², incidía más o menos en lo mismo: necesidad de mandato claro y recursos suficientes (párrs. 111 y ss.) y de fuerzas de paz regionales (párr. 215), pero se muestra más claro al hacer un llamamiento directo (párr. 112) a los Estados Miembros para que aseguren a Naciones Unidas una capacidad efectiva de mantenimiento de la paz, en concreto, creando reservas estratégicas que puedan utilizarse rápidamente y llama de manera especial a intervenir de manera rápida y decisiva en casos de genocidio, violaciones de derechos humanos y desastres

70 Doc. A/59/565, 2 de diciembre de 2004.

71 Informe del Grupo de Alto Nivel, *op. cit.*, p. 66, párr. 214. El Informe también incidía en la necesidad de un despliegue rápido de equipo y personal para mantenimiento de la paz y policía y proponía que los Estados con capacidad para ello lo pusieran al servicio de Naciones Unidas (párr. 217).

72 Doc. A/59/2005, 21 de marzo de 2005.

naturales (párrs. 134 y 207, respectivamente). Al igual que hacía el Grupo, considera positiva la complementariedad entre estas y las organizaciones regionales (párr. 147).

La Cumbre Mundial de 2005⁷³ por su parte, recogía lo siguiente (párr. 92):

“Reconociendo que la labor de mantenimiento de la paz que realizan las Naciones Unidas desempeña una función esencial para ayudar a las partes en los conflictos a poner fin a las hostilidades, (...) instamos a que se sigan elaborando propuestas para aumentar la capacidad de despliegue rápido con el fin de reforzar las operaciones de mantenimiento de la paz en situaciones de crisis.”

La tendencia a activar mecanismos de respuesta rápida ante graves crisis que todos estos documentos dejaban entrever ha sido confirmada, y de manera más clara, por la inclusión por el Secretario General en su “Informe sobre la manera de hacer efectiva la responsabilidad de proteger” de enero de 2009 de la formación de capacidades civiles y policiales de respuesta rápida, permanente o de reserva, para emergencias⁷⁴. El Secretario insta a que se le presenten más ideas al respecto, con lo que parece que la creación de estas fuerzas rápidas se convierte en una de las líneas futuras de trabajo en lo que a operaciones de paz se refiere. No será necesario partir de cero, porque como el propio Secretario General reconoce, y quedó patente en las páginas anteriores, gobiernos y sociedad civil llevan años haciendo propuestas, con lo que puede que estemos ante una época de mayores esperanzas.

Mientras las iniciativas de fuerzas de reacción rápida proliferan en el ámbito regional (si bien es cierto que con éxito cuestionable en algunos casos), Naciones Unidas se resiste a unirse a la tendencia. Ninguna postura oficial de la Organización, salvo el firme apoyo de algunos de sus nombres más destacados al UNEPS, existe al respecto y la lucha por su creación obedece sólo al esfuerzo de expertos e instituciones comprometidos

73 Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (Doc. A/RES/60/1): “Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la prevención de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de las medidas apropiadas y necesarias. Aceptamos esa responsabilidad y convenimos en obrar en consecuencia. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a las Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana” (párr. 138).

74 Informe, *óp. cit.*, párr. 39.

con la cuestión. Sí ha tenido, sin embargo, cierto eco en Estados Unidos, donde en 2007 se aprobaba una resolución de la Cámara de Representantes sobre su creación⁷⁵.

Por otro lado, a la vista de los escasos éxitos que las fuerzas de reacción rápida han tenido en otras organizaciones (OTAN, UE), surge la duda acerca de por qué insistir en iniciativas de este tipo en Naciones Unidas y si los errores o factores que las han imposibilitado en otros escenarios se verán en ésta repetidos. Lo cierto es que aunque los fallos y limitaciones de este tipo de fuerzas son inevitables, las ventajas terminan inclinando la balanza a su favor. De entre todos los argumentos que las justificarían sobresale el que defiende que una fuerza de reacción rápida ayudaría a mejorar las respuestas a graves crisis humanitarias que las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas no pueden resolver por sí solas. Cuando en 1956, en plena crisis del canal de Suez, Naciones Unidas toma la decisión de enviar la UNEF I (*United Nations Emergency Force*), ocho días bastaron para su despliegue, pero un plazo similar sería impensable en las operaciones que se han dado en los últimos años, de naturaleza bien diferente a aquella. Una fuerza de reacción rápida, cierto es, no solucionaría todos los aspectos de los que hoy se encargan las operaciones de paz (reconstrucción, protección continuada de la población civil, control de tráfico de armas, administración de territorios,...), pero sí contribuiría a paliar de manera inmediata necesidades de la población que ahora tardan semanas o incluso meses en ser cubiertas, pudiendo incluso contribuir, al intervenir en las fases primarias del conflicto, a evitar que la situación se enquistase aún más. No sería, además, necesario nombrar de manera inmediata una misión para cada caso: surgida la crisis, el UNEPS se desplazaría para solventar los problemas más urgentes, dejando tiempo así para organizar y planificar la operación posterior que la sustituiría. Ganar este tiempo probablemente supondría organizar misiones mejor diseñadas, convencer a Estados reacios en el seno del Consejo de Seguridad y asegurarse la disponibilidad del equipo y material necesario, entre otras ventajas.

Es más, el que la fuerza dispusiera de una base permanente con sede en Naciones Unidas facilitaría las labores de organización, estrategia y logística y el hecho de que su personal hubiera recibido el entrenamiento necesario permitiría mejores actuaciones en el

75 Doc. H. Res. 213, de 5 de marzo de 2007, <http://www.govtrack.us/congress/bill.xpd?bill=hr110-213>. No ha sido la única acción de este tipo, pues a la lista pueden sumarse, por citar alguna, la *UN Standing Force* (www.globalpolicy.org/security/peacekeeping/reform/standby.htm).

terreno, además de que, al tratarse de un servicio profesionalizado, la estructura de mando sería única, sin las fragmentaciones que a menudo originan problemas de descoordinación.

5.2. ¿Permiten romper la dependencia de las decisiones del Consejo de Seguridad?

La amenaza del derecho de veto en el Consejo de Seguridad se ha convertido en la espada de Damocles de cualquier situación de crisis humanitaria y Darfur ha sido, como reseñé, el mejor ejemplo. La fuerza de reacción rápida podría ser un útil mecanismo para sortear el derecho de veto en ese órgano.

No es que su despliegue no necesitara de su visto bueno, necesario por imperativo de la Carta al tratarse de una cuestión directamente relacionada con la paz y la seguridad internacionales (de hecho, el proyecto del UNEPS contempla de manera expresa el consentimiento del Consejo de Seguridad), pero sí que ayudaría a que superarlo fuera más fácil. Al tratarse de una fuerza de carácter puramente disuasorio y transitorio, sin las complejidades de las operaciones de paz o de sanciones de cierto calibre, el veto tendría menos posibilidades de entrar en juego. Es más, mientras en la zona se encontrara actuando la fuerza de reacción rápida, el Consejo dispondría de mayor tiempo y calma para decidir sanciones o el envío de una operación de paz que se desplazara a la zona durante un tiempo mayor.

Ahora bien, aún así, y la experiencia obliga a ser cauto, el veto continúa siendo una posibilidad que hay que contemplar. Quienes diseñaron el UNEPS parten de que la autorización es necesaria pero, conocedores de la realidad, proponen⁷⁶ los dos recursos habituales para sortearla⁷⁷: autorización por la Asamblea General de las Naciones Unidas a través del mecanismo previsto por la resolución *Unión Pro Paz* (res. 377 A, de 3 de noviembre de 1950) o autorización de una organización regional si se trata de uno de sus Estados miembros. Con la primera, una mayoría que a lo mejor resultaría complicada de obtener en el seno del Consejo de Seguridad sería más viable en este otro órgano, sobre

76 JOHANSEN, R. C.: "Proposal for a United Nations Emergency Peace Service to prevent genocide and crimes against humanity", *A United Nations Emergency Peace Service*, pp. 23- 41, p. 28.

77 Han sido estas las vías de escape propuestas para activar la responsabilidad de proteger ante situaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes contra la humanidad y limpieza étnica a gran escala.

todo si, como recordamos, el contingente no tiene que emplear el uso de la fuerza, que es el elemento que disuade normalmente a los Estados a la hora de intentar iniciativas similares, temerosos de que su soberanía pierda terreno. La opción de la organización regional sería también recomendable, pero encierra dos problemas aún sin solucionar: el primero, que no todos los Estados, como hemos visto, pueden refugiarse en una organización regional que haya desarrollado una de estas fuerzas y, el segundo, que incluso donde se han dado iniciativas en este sentido (OTAN, UE) queda mucho camino para conseguir que sean realmente operativas. Para algunos, de hecho, este fracaso de las iniciativas regionales es un factor a favor de un mecanismo de este tipo de carácter universal. A los Estados se les ha pedido multiplicar esfuerzos en los últimos años, obligándoles a comprometer sus tropas su personal en diferentes frentes en el marco de varias misiones con mandos distintos (NRF, SHIRBRIG, mandatos en Afganistán, Irak,...)⁷⁸. Esa competencia entre tropas, que ha tenido su punto álgido entre la UE y la OTAN⁷⁹, ha supuesto sacrificar algunas por el camino, siendo en este caso la Unión Europea la que parece haber ganado la batalla en detrimento de la OTAN.

Más interesante me parece la tercera propuesta del equipo que ha diseñado el UNEPS: que sea Naciones Unidas quien permita al Secretario General, bajo una decisión independiente, permitir el despliegue en cada caso de la fuerza, de acuerdo con unos criterios que previamente hubiera fijado el Consejo de Seguridad o la Asamblea General⁸⁰, de manera que no habría depender de órganos en los que las votaciones, casi todas con un trasfondo político, se eternizan a veces innecesariamente. Si esa autorización realmente existiera, el Consejo de Seguridad aún retendría su poder para retirar la fuerza a través de una resolución si lo estimara conveniente. Los criterios que Consejo o Asamblea deberían aprobar tendrían, en su caso, que analizarse, pero ambos cuentan con un excelente punto de partida: la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados, en su Informe sobre Responsabilidad de proteger, proponía al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que aprobara una resolución con una serie de criterios para determinar si una intervención militar estaba justificada: que sea una autoridad adecuada la encargada

78 Esto se dejó sobre todo notar, como apuntamos, con la NRF pues muchos de los países de la OTAN están implicados también en Afganistán, Irak, los *battle groups* de la UE;... (véase, como mencionamos, *The New York Times*, 20 de septiembre de 2007).

79 Véase CHÁVERRI, F.: "Defensa Europea: Unión Europea y OTAN: ¿Colaboración o competición?", Proyecto de investigación e la Fundación CEAFE, 28-11-2007, disponible en http://www.ceafe.eu/imagenes/pdfs_proyectos/45c48cce2e2d7fbdea1afc51c7c6ad26.pdf

80 JOHANSEN, R. C.: "Proposal for a United Nations Emergency, *óp. cit.*, p. 19.

de hacerlo; que obedezca a una justa causa entendiendo que esta se da en situaciones de pérdidas de vidas a gran escala (con intención genocida o no, si se trata de una acción estatal deliberada o por su negligencia o imposibilidad de actuar o por situación de un estado fallido) o limpieza étnica a gran escala (ya sea a través de matanzas, expulsiones forzadas actos de terror o violaciones); que los actores implicados estén guiados por una intención legítima; que sea el último recurso, después de que otras opciones (diplomacia, sanciones no armadas,...) hayan fallado; que la respuesta sea proporcional y, finalmente, que la acción militar ofrezca unas perspectivas razonables de éxito, sin que cause más daño del que se pretende evitar⁸¹. No podemos confiar demasiado en que estos criterios sean considerados alguna vez, sobre todo si tenemos en cuenta que han sido ignorados durante casi cerca de una década desde que fueran propuestos sin que haya existido un intento de aprobación de una resolución en esos términos, pero si no ha habido éxito para la responsabilidad de proteger, en la que los intereses (uso de la fuerza) eran más delicados, acaso su materialización para una escenario de menor entidad, una fuerza de reacción rápida, corra mejor suerte⁸².

6. CONCLUSIONES: ¿ALGO HABRÍA CAMBIADO EN DARFUR CON UNA FUERZA DE REACCIÓN RÁPIDA?

Es difícil determinar si la existencia de una fuerza de reacción rápida hubiera cambiado el destino de los habitantes de Darfur, pero no deja de ser una opción que merece la pena considerar. Sus bondades ya han sido apuntadas: sorteo del veto del Consejo de Seguridad, respuesta inmediata, complemento idóneo de las operaciones de paz...

Una iniciativa universal podría ser, además, perfectamente compatible con las regionales que parecen estar en el buen camino (*battlegroups* y, *a priori*, la Fuerza de

81 "The Responsibility to ...", *óp. cit.*, párr. 4.16. El Grupo de Alto Nivel y el Secretario General siguieron en esta línea y aceptaron (con leves variaciones) los criterios propuestos, y para fijarlos recomendaron en su día al Consejo de Seguridad su inclusión en una resolución para que le sirvieran de guía "al debatir si ha de autorizar o aprobar el uso de la fuerza militar" (Informe del Grupo de Alto Nivel, *óp. cit.*, p. 64, párr. 207 e Informe del Secretario General, *óp. cit.*, p. 37, párr. 126 y p. 64).

82 JOHANSEN, R. C.: "Proposal for a United Nations Emergency...", p. 30, considera que el actuar en una fase primaria, con fines en muchos casos puramente preventivos, no debería causar tantos costes y problemas éticos como cuando se interviene una vez exacerbado el conflicto.

Reserva Africana), pudiendo acaso decidir en cada situación qué tipo de fuerzas sería conveniente desplegar.

Es más, estas fuerzas podrían concebirse para ser desplegadas no sólo en crisis humanitarias resultado directo de enfrentamientos armados, sino también de desastres naturales. El envío por parte de Estados Unidos de un contingente de 10.000 militares a Haití en enero de 2010 después de que un terremoto asolara su territorio y provocara una de las mayores crisis humanitarias de los últimos tiempos despertó unos recelos⁸³ que acaso no hubieran existido de poder contar con una fuerza de reacción rápida.

Pero junto a las luces también habría lugar para las sombras y sus detractores podrían acaso esgrimir dos inconvenientes que aun así serían rebatibles:

- Los costes económicos que su implantación supondría, sin duda, elevados, pero que se obtendrían de los presupuestos generales de Naciones Unidas y se verían compensados en no demasiado tiempo, sobre todo si tenemos en cuenta que los conflictos que se eternizan suponen a la larga para los Estados gastos de mayor entidad⁸⁴. Es más, puede que ni siquiera el montante económico fuera desorbitado, pues la experiencia acumulada por Naciones Unidas durante muchos años en el campo de las operaciones de paz sería muy valiosa en este sentido, pudiendo incluso servir de fuente de recursos humanos y materiales. Es incluso posible que no exigiera una gran reestructuración y ni siquiera la creación de un organismo absolutamente independiente, bastando con una entidad más del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (pongo por caso) y así servirse de parte de su estructura.
- El UNEPS parte del reclutamiento entre los Estados que voluntariamente se presten a ello, con lo que pueden repetirse los problemas que, por ejemplo, hicieron fracasar al SHIRBRIG. Ahora bien, en este caso se trataba de “prestar” tropas nacionales mientras que la UNEPS pretende ser un cuerpo

83 Especialmente de Francia, cuyo Secretario de Estado de Cooperación, Alain Joyandet, reclamó a la ONU que precisara cuál era el papel estadounidense en isla. Esa situación hizo a muchos replantearse la opción de las fuerzas de reacción rápida (véase la prensa de 18 de enero de 2010).

84 Para un estudio de los costes, que se verían rápidamente compensados, véase JOHANSEN, R. C.: “Proposal for a...”, pp. 30-31.

autónomo, de manera que sus integrantes no trabajarían a las órdenes de Estado alguno sino que dependerían directamente de Naciones Unidas.

Pese a que sobre el papel parece cuestión sencilla, transcurridos seis años desde el lanzamiento oficial del UNEPS, su futuro es aún incierto, sin que ningún apoyo formal haya recibido de la Organización. Los últimos documentos de reforma de las operaciones ni lo mencionan. La iniciativa sigue, empero, viva y sus impulsores se resisten a abandonarla⁸⁵. Sin duda, son conscientes de que si hay un momento para la iniciativa es el actual. No en vano, la *responsabilidad de proteger* y, sobre todo, la insistencia que Naciones Unidas parece poner en su faceta de prevención, en la que se insta a motivar la creación de mecanismos de alerta temprana⁸⁶, así como el declarado aumento del compromiso de la Administración estadounidense con las operaciones de paz y su implicación en crisis humanitarias⁸⁷, son factores que pudieran marcar un antes y un después.

Se fracasó en Darfur: las insuficientes sanciones del Consejo de Seguridad poco mejoraron la situación y la UNAMID, aunque plagada de buenas intenciones, llegó tarde y mal. ¿Y si hubiera existido una fuerza de reacción rápida que, ante los primeros ataques a los poblados se hubiera desplazado a la zona?. Es cierto que hubiera tenido que vencer algún que otro obstáculo, pero aún así el éxito podría haber sido posible:

- El Gobierno sudanés podría haberse opuesto, feroz como se ha mostrado siempre ante cualquier injerencia externa pero, ¿no hubiera sido más fácil

85 De hecho, a finales de 2010 se ha previsto una reunión en la Universidad de Ottawa para analizar el estado de la cuestión (información directamente proporcionada en marzo de 2010 por Fergus Watt, Director Ejecutivo de *World Federalist Movement*, una de las organizaciones más comprometidas con la UNEPS). Los impulsores del Proyecto insisten que no sería la primera vez que, pese a las aparentes trabas, las iniciativas más complicadas han terminado triunfando; de hecho, se le compara expresamente con la Corte Penal Internacional (no en vano, la mayoría de las organizaciones implicadas en él fueron también impulsoras de la Corte): “We believe that the proposal for UNEPS is at a point similar to where the Court was in 1994, at a time when few were aware of the movement to create such a court. Yet the Court came into being by 2002 (KRIEGER, D.; MENDLOVITZ, S. y PACE, W: “Introduction”, *A United Nations Emergency Peace Service*, pp. 11-18 (p. 18).

86 Véase Informe del Secretario General *Informe sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, doc. A/63/677, de 12 de enero de 2009. El Informe se redacta bajo el mandato del Documento Final de la Cumbre de 2005, tal y como se hace constar expresamente en su primer párrafo.

87 En el debate del Consejo de Seguridad sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU de 5 de agosto de 2009, Susan Rice, representante estadounidense ante la Organización, se comprometía a apoyar una mejora de las mismas, haciendo especial hincapié en cinco cuestiones: mejora de los mandatos, incremento de la colaboración entre las tropas de los diferentes Estados, promoción del Documento “Un nuevo Programa de Asociación”, aplicación en tiempo debido de los mandatos y cumplimiento de las obligaciones financieras de Estados Unidos (véase la noticia en <http://globalsolutions.org/ricefivegoals>).

convencerle (o presionarle) asegurándole que la fuerza impuesta sería reducida, integrada por profesionales específicamente entrenados para estas situaciones, independientes de cualquier Gobierno y cuya prioridad era la protección de la población civil?. Muy mermada (¡más aún!) hubiera quedado la imagen del dictador sudanés de haber opuesto también a esto y, sin duda, algún Estado amigo (China, por ejemplo) hubiera tenido menos reparos en convencerlo tratándose de una fuerza más inocua aún que una operación de paz.

- El Consejo de Seguridad podría haber impuesto su veto, sí, pero como señalé, la teoría apunta a que las posibilidades de que así sea son menores con fuerzas de este tipo.

Nunca sabremos si el destino de Darfur habría sido otro, pero la posibilidad de que el desastre humanitario no hubiera sido de tal envergadura me parece motivo suficiente para intentarlo. No llegamos a tiempo a Darfur, ¿queremos seguir haciéndolo en futuras crisis?