

## **LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA AYUDA HUMANITARIA**

Por VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

### **Introducción**

Es muy difícil encontrar una definición precisa acerca de lo que son las operaciones de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria, máxime cuando no existe un consenso generalizado por parte de los analistas especializados entre lo que debemos de entender por una u otra. Para muchos, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP,s) representan la adaptación funcional de Naciones Unidas al nuevo sistema internacional surgido tras el fin de la guerra fría y la respuesta directa de este organismo a ciertos conflictos locales, como es el caso del conflicto en la antigua Yugoslavia.

Las OMP,s fueron concebidas originalmente como una medida de desarrollo o de puesta en práctica de la «llamada diplomacia preventiva de conflictos» cuyo primer objetivo era prevenir la intromisión competitiva de las grandes potencias en aquellas áreas de conflictos locales. Por todo ello, salvo algunas excepciones, las fuerzas de Naciones Unidas se han venido ocupando de desempeñar el papel de interposición entre ellas mismas y las partes beligerantes en aquellas operaciones concebidas como «acciones de mantenimiento de la paz», pendientes del restablecimiento y del éxito del diálogo político, sin que en ningún caso dichas fuerzas pudieran decantarse por alguna de las partes en conflicto o hacer uso de la fuerza. Sin embargo, no es nuestro objetivo centrar las reflexiones siguientes en la evolución his-

tórica del concepto «operaciones de mantenimiento de la paz» ya que no es la cuestión que nos ocupa, y además, existe una extensa bibliografía, de origen principalmente anglosajón, al respecto.

En el caso del conflicto en la antigua Yugoslavia, a la confusión creada por la inesperada evolución de los acontecimientos, se ha unido también la generada por la búsqueda de una denominación adecuada que defina del tipo de operaciones que las fuerzas de protección de Naciones Unidas han llevado a cabo en el territorio de los Balcanes. Se ha hablado así de diferentes conceptos en función de la evolución del conflicto, intentado adaptar la terminología a las diferentes formas de actuación y solución del conflicto: diplomacia preventiva de conflictos, operaciones de establecimiento de la paz (*peacemaking*), operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*), operaciones de imposición de la paz (*peace-enforcing*), operaciones de construcción de la paz (*peacebuilding*) y operaciones de ayuda humanitaria. A su vez, dentro de esta última categoría habría que diferenciar entre operaciones de asistencia humanitaria y el derecho-deber de injerencia o intervención por motivos humanitarios.

Conviene por todo ello dejar claro que las OMP,s son de naturaleza y finalidad muy distinta a las de ayuda humanitaria o, lo que es lo mismo, al derecho de asistencia humanitaria a las víctimas de un conflicto armado, tal sería el caso de la antigua Yugoslavia.

Cuando la ayuda humanitaria pretende proteger a las víctimas de un conflicto armado o a los refugiados que se han visto obligados a abandonar un país en guerra, ésta es una tarea que se encomienda directamente al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o a cualquier otro organismo humanitario imparcial; estaríamos por consiguiente ante el concepto de «derecho de asistencia», según Sandoz. Pero si lo que se pretende es hacer llegar la ayuda humanitaria a las víctimas de ese conflicto prestando su apoyo las mismas fuerzas de Naciones Unidas encargadas del despliegue de las OMP,s (lo que conocemos con el nombre de «*cascos azules*»), por ejemplo a través del uso de vehículos terrestres o aéreos, entonces estaremos ya ante una nueva tipología de operaciones, que es precisamente la intervención por motivos humanitarios.

Este tipo de operaciones sería ya una misión específica de un mandato de las fuerzas de protección de la ONU, que es el mantenimiento de la paz. Sin embargo, hay que ser muy cautelosos al respecto, ya que la ampliación de funciones de las fuerzas encargadas del mantenimiento de la paz constituye jurídicamente una forma indirecta de ampliar la competencia del Consejo de

Seguridad a materias que no le han sido atribuidas de forma expresa por la Carta de Naciones Unidas y por lo tanto, sólo pueden entenderse en el contexto de un mandato determinado como el otorgado a las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas en Yugoslavia (UNPROFOR) a través de la resolución 743 (1992) del Consejo de Seguridad de 21 de febrero y que ha sido objeto de sucesivas ampliaciones.

## **El marco conceptual**

Una de las funciones principales de las Naciones Unidas es la del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, además de ser éste su primer propósito, tal y como lo establece el artículo 1.1 de la Carta de San Francisco, y con tal fin:

«Deberá tomar medidas colectivas eficaces para prevenir, eliminar las amenazas para la paz y suprimir los actos de agresión u otros quebrantamientos de la misma».

Este principio tan genérico, se ha visto limitado ante la falta de mecanismos apropiados para responder a las agresiones y sobre todo por la falta de voluntad de las partes en conflicto para solucionar sus diferencias por medio del arbitraje internacional.

La primera dificultad con la que nos encontramos a la hora de delimitar el marco conceptual en el que se van a desarrollar las OMP,s es que no existe una definición autorizada por parte de las Naciones Unidas acerca de lo que debe entenderse por estas. Las OMP,s se encuadran en lo que ya va siendo habitual denominar «capítulo VI y medio» de la Carta de Naciones Unidas, por entender que estas se sitúan a medio camino entre el capítulo VI, que se refiere al «arreglo pacífico de controversias» y el VII, que hace alusión a «las acciones a adoptar con respecto a las amenazas y quebrantamientos de la paz u actos de agresión».

En cualquier caso, la Carta de Naciones Unidas no alude expresamente, ni define lo que son las OMP,s ni siquiera contiene el Estatuto de las Fuerzas de Emergencia de la ONU, por lo que la definición de OMP,s debe de ser buscada fuera del ámbito del propio órgano encargado de ponerlas en marcha.

Una de las definiciones que ha sido más utilizada es la manejada por la *International Peace Academy* que entiende por OMP,s:

«Aquellas actuaciones en las que el fin es la prevención, limitación, moderación o el cese de las hostilidades internas o entre Estados, por medio de la intervención pacífica de una tercera parte organizada y dirigida internacionalmente utilizando fuerzas militares, policiales y civiles multinacionales para restablecer y mantener la paz».

Respecto a sus clases existe una distinción entre las misiones de observación (grupos compuestos por oficiales no armados con experiencia y que actúan de modo pasivo como meros monitores u oficiales de enlace para verificar la aplicación de los «acuerdos de cese el fuego») y fuerzas de mantenimiento de la paz o fuerzas de emergencia, que suelen ser más amplias y que comprenden Unidades militares armadas a las que a menudo se requiere que actúen de forma más decisiva en el campo de la batalla entre las partes enfrentadas estableciendo una zona de protección, controlando los términos de un armisticio o garantizando el nivel de armamento convenido. Por su parte, el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas autoriza al Consejo de Seguridad a tomar parte:

«Por tierra, mar y aire en aquellas acciones que sean necesarias para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales».

Una definición más completa que la anterior es la facilitada en el *Manual de Operaciones de Paz* editado por el Ministerio de Defensa español. En el mismo se dice, que:

«Operaciones de mantenimiento de la paz son aquellas operaciones auspiciadas por una organización internacional con capacidad para ello, de conformidad con el mandato aprobado por una resolución de la misma y que, normalmente, cuentan con el consentimiento de las partes implicadas. Se establecen para ayudar a controlar y resolver conflictos, se realizan bajo el mando y control de la organización internacional, y se financian colectivamente por los Estados miembros quienes proporcionan de forma voluntaria, el personal y equipo tanto civil como militar, que se considere necesario y que, bien de forma individual o integrados en fuerzas multinacionales, constituyen el contingente nacional que participa en las operaciones. Dicho personal actuará según las normas dictadas al efecto y manteniendo siempre la más estricta imparcialidad».

Pero en cualquier caso, tal y como señalamos, el conflicto en la antigua Yugoslavia ha introducido también algunas modificaciones a la consideración general de las OMP,s, relativas a los términos de consenso e imparcia-

lidad de las fuerzas de emergencia. Respecto al término «consenso», como requisito para que se pueda hablar de OMP, su aplicación al caso yugoslavo no deja de ser contradictoria, ya que a pesar que la resolución 743 de 1992 del Consejo de Seguridad contenía alusiones a dicho consenso, también es cierto que el Consejo de Seguridad señalaba que éste actuaba bajo «su exclusiva responsabilidad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales» —cuando lo lógico es que si existe consenso global la responsabilidad sea también colectiva— y se refería también al artículo 25 de la Carta para recordar a los Estados su «obligación formal de aceptar y llevar a cabo las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad». La primera consecuencia de esta resolución —que otorga al Consejo de Seguridad poder discrecional para crear UNPROFOR— es que aun considerando el consentimiento importante para el establecimiento de una OMP, éste ya no es imprescindible y que en el futuro, bastará un acuerdo en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para establecer nuevas OMP,s o incluso ampliar el mandato de una OMP aun cuando las partes en conflicto no estén de acuerdo. Este principio marcará también la evolución futura del conflicto en la antigua Yugoslavia.

Respecto al requisito de la imparcialidad de las fuerzas de protección de Naciones Unidas, está directamente vinculado al uso de la fuerza armada para favorecer a cualesquiera de las partes enfrentadas. Sin embargo, el uso de la fuerza en OMP,s trasformaría también el tipo de operaciones en «operaciones de imposición de la paz» (*peace-enforcement*) cuyas fuerzas nunca han sido creadas en el marco de Naciones Unidas (si hubo una discusión al respecto para el caso de la República de Bosnia y que se hubiera encargado de la verificación del cese del fuego) o bien en el campo de la diplomacia de prevención de conflictos, como la llevada a cabo por UNPROFOR a partir de diciembre de 1992 estacionando parte de sus efectivos en Macedonia para prevenir posibles ataques macedonios sobre el territorio de la antigua Yugoslavia. Por lo tanto, el uso de la fuerza en el contexto de una OMP ha ocasionado también problemas de índole legal y político, restando imparcialidad y credibilidad a las fuerzas de la ONU (en Bosnia se replanteó en 1993 el debate acerca de la conveniencia o no de retirar las fuerzas de protección de Naciones Unidas, antes de que fuese adoptada cualquier acción militar), y en último caso ha sido la base para la evolución del término OMP al de operación de imposición de la paz a cargo de organizaciones militares regionales como la OTAN en colaboración con el secretario general de la ONU.

Respecto a la cuestión de la injerencia por motivos humanitarios, en el mes de julio de 1992, y en respuesta al requerimiento del Consejo de Seguridad

de la ONU, el secretario general de Naciones Unidas, Boutros Ghali presentaba el informe «Agenda por la Paz». En el mismo se hacía un análisis y recomendaciones sobre las posibles vías de refuerzo de las OMP,s y se señalaba:

«El mayor grado de eficiencia en la capacidad de la ONU en el campo de la diplomacia preventiva, el establecimiento y el mantenimiento de la paz y todo esto, dentro del mandato establecido por la Carta de la ONU».

En el conflicto en la antigua Yugoslavia también se ha institucionalizado ya el principio de intervención humanitaria, pero la cuestión es ¿deben ser las mismas fuerzas encargadas del mantenimiento de la paz las que deban estar a cargo de una intervención por motivos humanitarios? Es decir, si puede hacerse uso de la fuerza invocando el Derecho Internacional Humanitario, que rechaza toda idea de uso de la fuerza armada y por lo tanto no está legitimado ni positivado en el Derecho Internacional Contemporáneo. Algunos especialistas han intentado no obstante ver esa legitimación en las resoluciones 733/1991 y 767/1992 relativas a la situación en la República de Bosnia-Herzegovina así como la 794/1992 del Consejo de Seguridad adoptada por unanimidad y que autorizaba la intervención militar en Somalia con fines humanitarios.

En el territorio de la ex Yugoslavia, el Consejo de Seguridad adopta para las zonas de seguridad de la República de Bosnia-Herzegovina, una fórmula que será de aquí en adelante clásica, según Mario Bettati, en materia de habilitación:

«...los Estados miembros, actuando a título nacional o en el marco de organizaciones o acuerdos regionales, pueden adoptar, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y en estrecha coordinación con el secretario general y la UNPROFOR, todas las medidas necesarias en el interior y alrededor de las zonas de seguridad de la República de Bosnia-Herzegovina, recurriendo a la fuerza aérea, para apoyar a UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato...».

Este último está definido en las resoluciones del Consejo 770 (1992) y 776 (1992), a saber:

«Adoptar las medidas necesarias, incluido el recurso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos por cualquiera de las partes contra las zonas de seguridad, a las incursiones armadas o en caso de que se opongan deliberadamente obstáculos a la libertad de circulación de

UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en esas zonas o sus alrededores».

Además, el Consejo de Seguridad confirma esta habilitación especial en su resolución 844, de 18 de junio de 1993.

Pero el objeto de esta capacidad siempre está vinculado al suministro de asistencia, de esta forma se configura una nueva modalidad de acción humanitaria que se aleja de las concepciones iniciales que, menos preocupadas por los aprovisionamientos y los cuidados de la población, se centraba en evitar que ésta sufriese las consecuencias del conflicto.

Dentro de las zonas protegidas por las Naciones Unidas (la UNPROFOR, establecida por la resolución 743, debía desplegarse en tres zonas protegidas por las Naciones Unidas en Croacia, que correspondían a las tres zonas que estaban en conflicto), cabe distinguir las «zonas de seguridad» y las «zonas de prohibición de sobrevuelo». Las primeras consisten en una prohibición, sobre una parte del territorio del Estado del que son nacionales las víctimas de toda actividad militar (en la ex Yugoslavia, frente al deterioro rápido de la situación en Srébreñica y su entorno, el Consejo de Seguridad decidió la creación de una zona de seguridad, que no fue acogido muy favorablemente por cuanto que suponía el establecimiento de un protectorado de la ONU sobre el territorio de Bosnia-Herzegovina). Adicionalmente se crearon a través de la resolución 824 seis zonas musulmanas de seguridad en Bosnia, y que preveían transferir a la protección internacional las ciudades de Sarajevo, Bihac, Gorazde, Srébreñica, Zepa y Tuzla, beneficiándose alrededor de un millón de personas de la protección blindada por los *cascos azules*.

Por su parte, las zonas de prohibición de sobrevuelo pretendían establecer con fines humanitarios, prohibiciones ya fijadas; de este modo, el Consejo de Seguridad de la ONU solicitaba que UNPROFOR controlara el respeto de la prohibición de vuelos militares, incluyendo si era necesario el establecimiento de observadores en los aeropuertos de la ex Yugoslavia. Con este fin se adoptó la resolución 816 de 31 de marzo de 1993, por la cual se extendía la prohibición y autorizaba a los Estados miembros, actuando a título nacional o en el marco de acuerdos regionales, a tomar bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y mediante la colaboración del secretario general y la UNPROFOR, todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina en caso de nuevas violaciones. En virtud de esta habilitación la OTAN puso en marcha un sistema de vigilancia que comportaba cobertura por radar con aviones especializados —*Deny Flight*—.

Todo esto implica que la ampliación del concepto de ayuda humanitaria en el territorio de la ex Yugoslavia ha ido también ampliando el mandato y los contingentes asignados a las fuerzas de emergencia de Naciones Unidas en las OMP,s siendo por lo tanto necesario revisar el papel de mediación que tiene la ONU para la resolución de conflictos regionales.

### **Las OMP,s en la antigua Yugoslavia**

A la luz de las consideraciones anteriores, el papel llevado a cabo por las fuerzas de protección de Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia puede ser considerado una mezcla entre diplomacia preventiva de conflictos, operación de establecimiento y mantenimiento de la paz, operación de imposición de la paz y finalmente injerencia por motivos humanitarios.

En su origen el mandato de UNPROFOR en Croacia estaba pensado y diseñado para facilitar protección, o lo que es lo mismo, para asegurar que las Zonas Protegidas por Naciones Unidas (ZPNU,s) fuesen zonas desmilitarizadas y que sus habitantes, predominantemente serbios, fueran protegidos en contra la posibilidad de un ataque armado. UNPROFOR fue establecido a través de un acuerdo *ad interim*, que dependía del hallazgo de una solución política sobre el futuro *status* de esas áreas. El mandato de las fuerzas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas fue progresivamente extendiéndose a otras áreas, no sólo en las que ellos ya operaban, y de este modo creció también de Croacia a Bosnia-Herzegovina y a Macedonia (diplomacia preventiva), pasando de una fuerza de 10.000 a 24.000 hombres.

La ampliación del radio de operaciones de UNPROFOR implicaba así mismo que Naciones Unidas aceptaba una serie de responsabilidades adicionales de vigilancia, como el control por motivos humanitarios del aeropuerto de Sarajevo (resolución 758/1992), garantizando el control de Perucadam y haciéndose cargo de la desmilitarización de la península de Prevlaka, en los alrededores de Dubrovnik (resolución 779/1992), y a través de la resolución 802/1993, emplazando el puente de Maslenica y el aeropuerto de Zemunik bajo el completo control de UNPROFOR para que estos pudiesen volver a tener un exclusivo uso civil.

Bajo la resolución 769/1992, UNPROFOR recibió también un número de funciones denominadas «quasi-gubernamentales», que con el tiempo, sin ser propiamente OMP,s se convirtieron en ello, como el control de la emigración y el de las fronteras que facilitaban la de las ZPNU,s coincidiendo con las fronteras internacionales de Croacia.

Por medio de la resolución 819, adoptada el 16 de abril de 1993, todas las partes debían de considerar Srébreñica y sus alrededores como una «zona segura y que como tal, debía de quedar libre de ataques armados o cualquier otro acto hostil»; a esta declaración la faltó no obstante el apoyo de un compromiso concreto y formal para la desmilitarización del territorio y la ampliación del contingente de UNPROFOR con 150 soldados canadienses considerados necesarios para mantener el estatuto de zona desmilitarizada. En el lado opuesto, otros enclaves musulmanes en territorio bosnio, controlado por bosnios y serbios, también habían sido designados como zonas seguras, incorporando este concepto a las OMP,s de la ONU.

Respecto a la ayuda humanitaria, el papel de Naciones Unidas no sólo se ha visto limitado a la distribución de alimentos a Bosnia, sino que ha incluido esfuerzos para que las partes respetasen las leyes humanitarias internacionales, especialmente las relativas a la protección de las víctimas de guerra. Desde julio de 1992, el Consejo de Seguridad remitió a los beligerantes copias de sus obligaciones bajo las Convenciones de Ginebra de 1949, algo que lamentablemente no ha sido respetado por ninguna de las partes en conflicto.

El primer intento de aplicación de la idea de creación de Unidades de *peace-enforcing* propuesto por Boutros Ghali en su «Agenda por la Paz», tuvo lugar con ocasión del Plan Vance-Owen y el posterior Owen-Stoltenberg, relacionado con el papel que debía jugar Naciones Unidas para asegurar la implantación del plan. En ambos casos, se insinuó que la comunidad internacional, y especialmente Naciones Unidas, debían de garantizar su cumplimiento sobre la base de ser un acuerdo firmado entre las tres partes para garantizar la paz, y en el cual se ponía a disposición de ellas una fuerza de 75.000 hombres. En este momento se pasa también del concepto de mantenimiento de la paz al de imposición de la paz, ya que si fuera necesario, los *cascos azules* podrían intervenir para asegurar el cumplimiento de los acuerdos alcanzados por las tres partes.

Ideas similares fueron también puestas de manifiesto como consecuencia del Plan Owen-Stoltenberg para el establecimiento de una confederación, distándolo si ello era necesario con la llamada «Fuerza de Implantación» de 50.000 hombres. En ambos casos, Naciones Unidas pretendía actuar como garante de la integridad territorial de Bosnia-Herzegovina en una operación de imposición de la paz. Este concepto está sin embargo íntimamente ligado a la dimensión militar de las OMP,s ya que la imposición de la paz exige en este contexto el uso de unas fuerzas militares bien dotadas y con capacidad suficiente para poder responder a provocaciones o incluso ataques de las

partes en conflicto, algo que tanto serbios como croatas se negaron desde un primer momento a aceptar. Tampoco ha tenido éxito el intento de establecimiento de una autoridad de transición dependiente de la ONU para garantizar las operaciones de imposición de la paz en la antigua Yugoslavia.

Sería injusto no valorar el papel que han desempeñado algunas organizaciones regionales militares y su aportación a que las OMP,s tuviesen éxito. En septiembre de 1992, la OTAN ofreció a la ONU su apoyo facilitándole su sistema de control de aviación en el territorio de Bosnia-Herzegovina. En el mes de noviembre la OTAN amplió su cooperación al terreno del control naval, estacionando Fuerzas Navales en el Mediterráneo (STANFORMED) en apoyo de la resolución 787 que establecía sanciones sobre Serbia y Montenegro. Finalmente la OTAN facilitó personal de su *NORTHAG headquarters* para OMP,s en Bosnia. Una de las consecuencias más importantes de esa cooperación ha sido que por primera vez la OTAN ha colaborado activamente con la ONU en operaciones de mantenimiento e imposición de la paz siendo el ejemplo más significativo el nacimiento de la idea del «Partenariado para la Paz». Por otra parte, el conflicto yugoslavo ha demostrado que no existe una política común respecto a las OMP,s entre los países de la Unión Europea y que la OTAN, sigue siendo la única organización que posee una estructura militar integrada con un mando uniforme, mientras que los 52 países que forman parte de la CSCE siguen siendo una comunidad diplomática, la cual, aunque ha identificado las OMP,s como una función que hay que promover y desarrollar, carece de instrumentos y de una estructura política fuerte a la hora de adoptar decisiones por mayoría (incluido el principio de consenso), lo que la hace que no sea válida para poder conducir este tipo de operaciones.

Una vez hechas todas estas consideraciones ya estamos en posición de poder valorar cuál ha sido la actuación de Naciones Unidas en el conflicto yugoslavo con respecto al tipo de operaciones desplegadas. La experiencia muestra que los objetivos perseguidos y los resultados obtenidos con este tipo de operaciones han sido desiguales. Hay que reconocer que la resolución del Consejo de Seguridad de 21 de febrero de 1992 creando UNPROFOR señalaba que el establecimiento de la fuerza de protección.

«Se hacía para crear las condiciones de paz y seguridad requeridas para la negociación de un acuerdo global sobre la crisis yugoslava».

No obstante, la realidad demuestra que la misión principal de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina ha sido desde su inicio en julio de 1992 casi exclusivamente humanitaria, como señala la resolución del Consejo 764/1992:

«Con el propósito de garantizar la seguridad y el funcionamiento del aeropuerto de Sarajevo y el envío de la asistencia humanitaria».

Algunos analistas como Adam Roberts consideran que la presencia humanitaria de Naciones Unidas ha intentado en definitiva evitar la implicación militar de esta organización no-militar. Por otra parte, la ayuda humanitaria tampoco es una tarea propia de una organización, que como vimos, la que la sigue faltando el grado de imparcialidad necesario para llevar a cabo este tipo de operaciones. La acción de Naciones Unidas con respecto a la puesta en práctica de operaciones de ayuda humanitaria tampoco se ha limitado al reparto de alimentos sino que el Consejo de Seguridad de la ONU ha recordado a las partes, desde mediados de 1992 su obligación de respetar las leyes internacionales relativas a los derechos humanos.

La salida a este dilema ha sido el desarrollo de una nueva tipología de operaciones, la injerencia por motivos humanitarios, que ha cambiado su significado formal. Continúa siendo una forma de intervención militar en otro país en el que no existe un acuerdo entre sus autoridades para evitar los sufrimientos y en último caso muerte de su población. Sin embargo, la concepción actual ya no implica la intervención para destituir al gobierno en el poder o restaurar la democracia, razón última de OMP,s denominadas clásicas, sino que se refieren más al tipo de actividad a desarrollar, como la distribución de alimentos y medicinas y en último caso, los objetivos serían a corto-medio plazo.

A finales de 1993 y principios de 1994 se vislumbra verdaderamente lo que pueden llamarse OMP,s, a la vez que se considera la posibilidad de una intervención armada por motivos humanitarios. Ello ocasiona nuevos problemas terminológicos ya que no estaríamos de nuevo ante una OMP,s sino ante una operación de injerencia por motivos humanitarios o incluso ante una operación de imposición de la paz fundamentada en motivos humanitarios.

### **La participación española**

La participación española en OMP,s y de ayuda humanitaria en el territorio de la antigua Yugoslavia ha sido comparada por el ministro de Defensa español, don Julián García Vargas, con la:

«Intervención española en conflictos de baja intensidad, con una diferencia, que las primeras requieren un número de efectivos mayor y mejor preparados».

Esta participación se ha concretado en la ejecución del embargo dictado por Naciones Unidas y posterior bloqueo naval y fluvial de las partes en conflicto, en el transporte y apoyo aéreo y marítimo de las fuerzas españolas destacadas y en la escolta a convoyes de ayuda humanitaria. A ello se ha sumado el transporte de refugiados (ayuda humanitaria) y su acogida en territorio español, junto con el apoyo prestado por las Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s).

A mediados del mes de septiembre de 1992 quedó constituida la Agrupación Táctica Málaga, que el 18 de noviembre del mismo año dio escolta al primer convoy de ACNUR. Más que una OMP, la agrupación española, al igual que las Agrupaciones del resto de los países, se limitó a proporcionar ayuda humanitaria, como misiones de evacuación de refugiados y heridos y de intercambio de prisioneros, además de servir de escolta a los convoyes por la ruta del río Neretva llegando a Kiseljak. Esta Agrupación Táctica fue sustituida por la Agrupación Táctica Canarias que inició sus misiones en abril de 1993, pasando a desempeñar funciones de mediación entre los contendientes, apertura de corredores, apoyo de operaciones de intercambio de prisioneros, evacuación de heridos y colaboración con organizaciones humanitarias civiles dentro del más claro exponente de cooperación militar y civil. En septiembre de 1993 la Agrupación Táctica Canarias fue a su vez sustituida por la Agrupación Táctica Madrid, que desde nuestro punto de vista, fue la primera que se dedicó a cumplir verdaderamente OMP,s incrementando las misiones de interposición y de patrulla en la ciudad de Mostar. Por último, desde el mes de abril la Agrupación Córdoba, cuyo principal núcleo pertenece a Unidades que no forman parte de las Fuerzas de Acción Rápida como las anteriores, es la que se ha hecho cargo de las misiones que tenía encomendadas la Agrupación Táctica Madrid.

Durante la permanencia en el conflicto yugoslavo de los *cascos azules* españoles se ha dado escolta a más de 1.860 convoyes, lo que ha permitido la entrega de más de 94.000 toneladas de ayuda humanitaria, combustible, alimentos y medicinas para la población superviviente civil. Pero desde nuestro punto de vista, la participación española en este tipo de operaciones ha servido principalmente para dos cosas: en primer lugar, para institucionalizar una nueva figura que a la vez ha sido muy bien acogida por la opinión pública española, y ha servido para aumentar el prestigio español en la esfera internacional, la del soldado profesional (frente al de reemplazo enviado al conflicto en el Golfo) bajo bandera de Naciones Unidas al servicio no de la guerra, sino de la paz, es decir, la figura del *casco azul* OMP,s-ayuda humanitaria; a principios de 1994 un 80% de los entrevistados en una encuesta realizada por el CIS valoraba como de «muy buena» la actuación de los *cascos azules* en el conflicto en Bosnia, sosteniendo la necesidad de su

continuación. En segundo lugar, se ha establecido por primera vez una cooperación entre militares y civiles en operaciones de ayuda humanitaria, ya que la presencia exterior civil española en conflictos bélicos, aparte de la presencia de las órdenes religiosas, ha sido siempre minoritaria, frente a la presencia militar. La imagen de camiones franceses transportando ayuda humanitaria española a la ciudad de Sarajevo en camiones franceses a principios de 1993 porque ninguna de las organizaciones españolas civiles disponía de infraestructura necesaria para realizarlo, sirvió para que el Ministerio de Defensa comenzase a concienciar a las organizaciones civiles firmando un acuerdo con los Ministerios de Asuntos Exteriores, Justicia y Sanidad y Asuntos Sociales para que las organizaciones civiles intensificasen su presencia en la zona. Gracias a este acuerdo, y por primera vez, las operaciones de ayuda humanitaria se han convertido en el más claro exponente de la cooperación entre la estructura civil y la militar.

### **Conclusiones: Los límites de las OMP,s y de ayuda humanitaria**

El conflicto en Bosnia ha hecho que se replantee el papel y la definición misma de lo que son OMP,s, basadas hasta ahora en las experiencias de Naciones Unidas en conflictos anteriores. En el caso yugoslavo, una serie de hechos han complicado el marco conceptual de este tipo de operaciones, que se han confundido con operaciones de ayuda humanitaria, de imposición de la paz o incluso con la injerencia por motivos humanitarios y hasta con la intervención militar justificada por motivos humanitarios, según las declaraciones de algunos gobiernos comunitarios. La falta de acuerdos políticos y la decisión de las partes de no respetar los acuerdos suscritos durante dos años entre los tres contendientes, han debilitado también el papel de las fuerzas de protección de Naciones Unidas. Por otra parte, nunca ha habido una política verdaderamente comunitaria con respecto al conflicto, y las principales organizaciones regionales involucradas en el mismo (OTAN, UEO, CSCE y UE) han restado también apoyo político a UNPROFOR. Esto ha ocasionado que las OMP,s en la antigua Yugoslavia hayan estado caracterizadas más por el simbolismo y la retórica que por el deseo de encontrar compromiso y justificar la intervención para salvar vidas humanas.

En el plano militar, una de las principales críticas que se le ha hecho a la ONU es que como organización, no ha tenido ni tiene capacidad para establecer un cuartel general para sus fuerzas con el grado de cohesión, respuesta rápida y efectividad operacional requerida para este tipo de operaciones.

El problema básico de UNPROFOR II es que opera en un contexto que nunca ha sido favorable a la intervención de terceros, en un escenario con fuertes antagonismos históricos. Aunque la ONU definiese al comienzo del conflicto la labor desempeñada por UNPROFOR como una OMP, lo cierto es que en el pasado el mantenimiento de la paz se basó en la disposición de las partes para establecer un acuerdo pacífico, con carácter provisional o a largo plazo, algo que no ha existido durante el conflicto en Bosnia. UNPROFOR se ha visto con el tiempo desbordada por la evolución de los acontecimientos, pero sobre todo debido al mandato irreal otorgado por Naciones Unidas. Al igual que ya ocurriera en el Congo en 1960 (ONUC) o en Chipre en 1964 (UNFYCYP) las funciones otorgadas a UNPROFOR han sido demasiado extensas: vigilancia del cese el fuego, persuasión y negociación con el personal militar local y con los oficiales, distribución de la ayuda humanitaria en colaboración con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, protección a los convoyes encargados de transportar dicha ayuda... Pero lo más importante de todo es que para cada función se ha necesitado autorización expresa por parte del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La única función que verdaderamente ha sido de mantenimiento de la paz fue la establecida por medio de la resolución 781/1992 de 9 de octubre que encargaba a UNPROFOR controlar el cumplimiento de la prohibición de vuelos militares en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina.

Tampoco podemos pretender poner en práctica operaciones de ayuda humanitaria sin un cese previo de las hostilidades o un «alto el fuego» y sin que las partes estén dispuestas a llegar a un acuerdo político entregando las armas. El resultado de esta situación es la incapacidad de UNPROFOR para poner fin a un conflicto (pero sobre todo para hacer cumplir un mandato otorgado por Naciones Unidas) y que algunos analistas sostienen se ha prolongado por la internacionalización del debate acerca del futuro de las OMP,s, más que por el conflicto en sí.

Con el tiempo, las operaciones de ayuda humanitaria se han convertido también en operaciones políticas, con apoyo de determinados países a los enclaves a los que distribuían alimentos. En este contexto, las operaciones de ayuda humanitaria han ido ganando terreno a las de mantenimiento de la paz, y con ello a la habilitación que el Consejo de Seguridad de la ONU otorga a sus miembros para intervenir en pro del mantenimiento de la paz. La intervención vislumbrada a principios de 1994 se ha visto por todo ello como la única forma para garantizar el mantenimiento de la paz, pero a su vez ha dado lugar a una nueva terminología un tanto confusa, la intervención por motivos humanitarios.

Cabe por último preguntarnos: ¿es este último tipo de intervención una OMP o de ayuda humanitaria?; ¿puede permitirse la ONU convertirse en un enemigo para cualquiera de los tres bandos interviniendo en pro de la paz, o debe limitarse a jugar el papel de arbitraje sin llegar a intervenir? Sin duda, el fin del conflicto en Bosnia transformará también la noción de injerencia en el Derecho Internacional Contemporáneo para sustituirlo por el de Derecho de Asistencia Humanitaria.

## Bibliografía

- ANNAN A., Kofi: «UN Peacekeeping Operations and Cooperation», en *NATO Review*, volumen 41, número 5, octubre de 1993.
- BERDAL, Mats: «Whiter UN Peacekeeping?», en *Adelphi Papers*, número 281, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS)/BRASSEY'S, octubre de 1993.
- BETTATI, Mario: «Un droit d'ingérence?», en *Revue Générale de Droit International Publique*, 1991-1993.
- JAMES, Alan: *Peacekeeping in International Politics*, Studies in International Security, número 29, IISS/Macmillan, 1990.
- «The UN in Croatia: An Exercise in futility?», en *The World Today*, volumen 49, número 5, mayo de 1993, pp. 93-96.
- LEUDDIJK, Dick: «Options for a Civil Authority of the UN: Protectorate, Transitional Authority, or Else?», en *Internationale Spectator* (Holanda), volumen 47, noviembre de 1993, número 11, pp. 664-672.
- Ministerio de Defensa Español: *Manual de Operaciones de Paz*, Secretaría General Técnica, 1993.
- ROBERTS, Adam: «Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights»; GOULDING, Marrack: «The Evolution of United Nations Peacekeeping»; HIGGINS, Rosalyn: «The New United Nations and former Yugoslavia», todos ellos en *International Affairs*, número 69, 3 (1993), pp. 429-484.
- ROBERTS, Adam: «The Crisis in UN Peacekeeping»; DOBBIE, Charles: «A Concept for Post-Cold War Peacekeeping»; MACKINLAY, John: «Improving Multifunctional Forces», todos ellos en *Survival*, IISS/Brassey's, volumen 36, número 3, otoño 1994.
- RODRÍGUEZ-VILLANTE, José Luis: «Problemática del empleo del personal militar en acciones fuera del territorio nacional. la utilización del personal de reemplazo en misiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», en FERNÁNDEZ SEGADO, FRANCISCO (Edit.): *El Servicio Militar: Aspectos jurídicos y socio-económicos*, Editorial Dykinson-Fundación Alfredo Brañas, Madrid, 1994, pp. 185-297.
- SANDOZ, Yves: «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos» en *Revista Internacional de la Cruz Roja*, mayo-junio de 1992, número 111.
- WEISS, Thomas: «New Challenge for UN Military operations: Implementing an Agenda for Peace», en *The Washington Quarterly*, invierno de 1993, pp. 51-65.
- Artículos de prensa española y de revistas especializadas para el período analizado.