

¿TIENE LA ONU CAPACIDAD PARA DIRIGIR MISIONES DE PAZ?

Por ANTONIO J. CANDIL MUÑOZ

«Es un error pensar que podemos imponer una paz justa en cada conflicto o desorden que tiene lugar mas allá de nuestras fronteras».

Introducción

El final de la guerra fría ha supuesto para las Naciones Unidas el desempeño de un papel de primer orden en la resolución de conflictos de índole regional. Sólo en los últimos cuatro años los *cascos azules* de la ONU han intervenido en más de una docena de operaciones militares, una cifra que supera el total de las acaecidas en los últimos 40 años. Sin embargo muchas de las operaciones que hoy tienen lugar tienen mucho mayor alcance y son mucho más complejas que las realizadas en el pasado, incluso habiendo cambiado su naturaleza, que en algunos casos, están llegando a ser más de «imposición de paz» que de «mantenimiento de paz».

Como consecuencia de ello el secretario general, señor Boutros Ghali, viene recomendando incrementar la capacidad militar de las Naciones Unidas. A pesar de ello, aunque la mayoría de los países occidentales parecen apoyar formalmente, y en este sentido se han producido declaraciones oficiales, una ONU mas fuerte y capaz, la realidad es que siguen sin materializarse los recursos necesarios para ello.

La necesidad más apremiante que se presenta es de una estructura de Mando y Control (C2), que posibilite el empleo de contingentes multinacionales. A esta carencia se suma la dificultad que existe, sobre todo para los propios países occidentales, en especial para las potencias europeas y para los propios Estados Unidos, para asumir que en hipotéticas operaciones en las que se pueda llegar a participar, el control de las mismas corresponda a las Naciones Unidas y no a los países participantes.

Consideraciones en torno a las misiones de paz

Merece la pena considerar el significado de los términos «mantenimiento e imposición de paz», ya que se dan ciertas dificultades en definir ambos de manera satisfactoria y mutuamente exclusiva. Recurriendo a la terminología admitida por las propias Naciones Unidas, ambos conceptos responden a:

«La utilización colectiva, por parte de la comunidad internacional, de la fuerza militar para contribuir a resolver tanto conflictos internos como internacionales entre las naciones, que afecten en algún modo a la seguridad del orden mundial» (1).

La diferencia entre mantenimiento de paz e imposición de paz aparece definida, por otra parte, en los capítulos VI y VII de la Carta de las Naciones Unidas, en los que se presenta a la ONU como una Organización a la que se le piden garantías completas de seguridad colectiva. Durante lo que hemos dado en llamar «época dorada» de las Naciones Unidas la mayoría de las diferencias y problemas se trataban en el marco de los procedimientos del capítulo VI, el capítulo VII fue invocado para hacer frente a la invasión iraquí de Kuwait en 1990 (la guerra de Corea puede considerarse igualmente como un buen ejemplo del capítulo VII, como una acción de imposición de paz). En la actualidad, cuando se producen acciones de

(1) *Agenda for peace*, United Nations, Boutros Ghali, 1992

- *Military Technology*, 1994
- *Joint Forces Quarterly*, 1994
- *Foreign Affairs*, 1995
- *Royal United Services Institute*:
 - *Europe and Yugoslavia-Lessons from a Failure*, 1993
 - *Vicious Circles-Security in the Balkans*, 1992
- *WEU Participation with Combat Forces in Peacemaking WEU. Planning Cell. Enero, 1994*

desafío a la autoridad de las Naciones Unidas, se está asimismo produciendo una situación muy particular que de hecho se superpone sobre ambos capítulos, VI y VII.

Cualquier consideración que se haga sobre las operaciones de paz debe tener en cuenta la evolución del panorama internacional en los últimos cinco años. Si volvemos la mirada atrás, veremos la caída del muro de Berlín, la reunificación alemana, la disolución del Pacto de Varsovia, y lo más importante de todo, que toda amenaza de agresión de la antigua Unión Soviética sobre Europa Occidental se ha desvanecido por completo.

Todo esto ha sido realizado especialmente con la conclusión de unos acuerdos de desarme de la mayor trascendencia, –Tratados FACE, de reducción de armas convencionales, y START, sobre armas estratégicas. Por ello, no deben sorprender los primeros momentos de euforia, acompañados de lo que parecía una liberación de todas las tensiones acumuladas hasta entonces.

Desafortunadamente, esas primeras sensaciones han sido reemplazadas por temores y preocupaciones muy diferentes en naturaleza, –y ciertamente menos apocalípticas– que aquellas que caracterizaron a la guerra fría, pero que no por ello son menos reales, y desde luego, mucho menos susceptibles de encontrar soluciones claras y directas.

Sin embargo, al menos en parte, el fin de la guerra fría ha llevado también a proporcionar la posible herramienta para resolver los conflictos que hoy nos aquejan, ya que ha sido precisamente la desaparición del antagonismo Estados Unidos-Unión Soviética lo que ha permitido que el Consejo de Seguridad de la ONU funcione por primera vez, desde 1945, como originalmente había sido concebido, con la desaparición de las tensiones entre el Este y el Oeste, lo que finalmente ha permitido, de nuevo por primera vez, afrontar los problemas políticos del Viejo Continente.

Hasta 1988, las Naciones Unidas habían autorizado, desde 1945, 13 Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMPs). Desde entonces hasta nuestros días, se han autorizado unas 14 más. Solamente durante 1992, el número de efectivos militares comprometidos en operaciones de la ONU se ha incrementado de 12.000 a más de 50.000. Insistiré sobre el papel de la ONU como institución, al objeto de definir si tiene capacidad para dirigir misiones de paz o no, pero se debe tener muy presente que esta transformación tanto en su capacidad como eficacia, es una característica esencial del nuevo orden mundial.

La ONU y la dirección de las OPs

La incapacidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para ejercer un papel efectivo en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional durante la guerra fría llevó a la ONU a orientarse hacia las hoy llamadas Operaciones de Paz (OPs). Este período puede considerarse como una época dorada para la Organización, durante la cual se evitó la rivalidad entre las superpotencias, recurriendo principalmente a las pequeñas naciones, sobre las que recayó el esfuerzo de contribuir militarmente a las OMPs, en todos los lugares en donde se estimó necesario.

Los procedimientos para la ejecución de tales misiones han evolucionado con el tiempo, si bien las palabras «mantenimiento de paz» no aparecían en la Carta de las Naciones Unidas. Al principio se limitaban a constituir misiones de observadores internacionales con la finalidad de controlar la aplicación de órdenes de alto el fuego (1948-1956). Esto tuvo una continuación casi inmediata con la creación de lo que puede considerarse como el origen de una moderna fuerza de pacificación, la Fuerza de Emergencia de la ONU en Egipto (1956), cuya misión era separar a las fuerzas militares de Egipto e Israel. Posteriormente, en 1960, fue enviada una fuerza multinacional al antiguo Congo Belga para llevar a cabo un papel de pacificación internacional. La inestabilidad reinante entre los bloques impidió que se llevaran a cabo más iniciativas entre 1967 y 1973. La guerra árabe-israelí de 1973 tuvo como resultado el despliegue de una fuerza de pacificación en el Sinaí y de un grupo de observadores en los Altos del Golán. Más tarde, en 1978, otra fuerza de separación más de las Naciones Unidas se estableció en el Sur del Líbano.

La misión genérica de toda fuerza de *cascos azules* en misiones de paz estaba claramente definida: supervisar las líneas de demarcación o acuerdos de alto el fuego, separar las fuerzas militares oponentes de acuerdo con las partes en litigio, y (en casos limitados) preparar el necesario ambiente político social para que la población desplazada pueda retornar a sus quehaceres habituales. Las misiones de paz se organizaban siempre mediante acuerdo previo con las Partes enfrentadas (comprendiendo incluso la aceptación de la nacionalidad de la misión pacificadora). Por su parte, de los *cascos azules* se esperaba una estricta imparcialidad, una limitación en el uso de armamento, que debía ser exclusivamente defensivo, así como el recurrir al uso de la fuerza lo menos posible y sólo ante situaciones extremas. En resumen, los *cascos azules* eran considerados más como un instrumento de la diplomacia de las Naciones Unidas, debían

ser militarmente no-provocadores ni agresivos, y debían estar dispuestos a retirarse, si la nación anfitriona, o afectada, así lo exigía.

El final de la guerra fría ha producido un marco de seguridad internacional mucho más incierto y lleno de desafíos, caracterizado por el desencadenamiento de unas tensiones absolutamente destructivas y anuladoras de la identidad nacional y la cohesión de muchos pueblos, que hasta ahora habían venido siendo frenadas y contenidas por la propia rivalidad existente entre las superpotencias, así como por la transformación del panorama político internacional de bipolar a multilateral.

Todo esto ha llevado a que se ejerza una presión dramática sobre las organizaciones internacionales afín de que realicen una diplomacia preventiva que permita resolver los conflictos en su fase inicial o bien intervengan con la fuerza cuando los conflictos amenacen la paz y seguridad. Una complicación añadida resulta de la erupción de conflictos interesados que, a su vez, provocan migraciones de población y crean urgentes necesidades humanitarias.

Todos estos conflictos suelen provocar fallos y carencias de autoridad por parte de los gobiernos afectados, que, en última instancia, llevan a que se ejerzan duras y enérgicas represiones contra las minorías étnicas o contrarias al sistema, que suponen incluso el bloqueo de la distribución de ayudas humanitarias de emergencia, sean de alimentos o de medicinas.

El impacto de estos aspectos en el desarrollo de las operaciones de la ONU es inmenso. Atendiendo a demandas externas las Naciones Unidas realizaron un total de 14 OMPs entre 1988 y 1989, aproximadamente el mismo número que las ejecutadas durante todo el período anterior.

La escala y finalidad de estas operaciones han requerido el despliegue de mas de 54.000 *cascos azules*, con un coste estimado de 3.000.000 de dólares durante el año 1992.

Por otra parte, estas operaciones han ido generalmente mas allá de las tareas tradicionales de mantenimiento de paz, incluyendo:

- Ayuda a las víctimas de guerra, incluyendo acondicionamiento de refugios o campos de acogida.
- Supervisión de las transferencias de poder y establecimiento de instituciones eficaces de gobierno.
- Organización y celebración de elecciones.
- Creación de las condiciones de seguridad necesarias para garantizar la entrega de la ayuda humanitaria.

Las OMPs y la provisión de ayuda humanitaria resultan actividades que se han visto ligadas íntimamente –como se ha puesto de manifiesto en Somalia– y que son un claro exponente de la integración que se requiere para la ejecución y el planeamiento en ambos casos, con el fin de poder afrontar cualquier eventualidad que pueda surgir.

Un problema añadido y que aún no ha sido tratado correctamente por las Naciones Unidas lo constituye la responsabilidad de la Organización en la restauración de la seguridad y el orden en los Estados en conflicto, particularmente cuando la violación de los derechos humanos en los mismos es patente y la estabilidad regional se ve amenazada. Los casos de Liberia, Somalia y Haití son ejemplos que hablan por sí mismos.

Las crecientes demandas para que las Naciones Unidas ejerzan el papel de árbitro mundial en situaciones de crisis, han generado una multitud de propuestas para mejorar las capacidades militares de la ONU. Esto se pudo ya intuir, cuando tras la guerra del Golfo, el entonces secretario general, Pérez de Cuéllar, se expresó diciendo:

«Que la guerra, si bien legitimada por el Consejo de Seguridad, no podía considerarse como una victoria de las Naciones Unidas, ya que para ello la ejecución de las operaciones deberían haber sido «controladas y dirigidas» por las Naciones Unidas».

En cualquier caso, las Naciones Unidas constituyen, de hecho, la organización prioritaria mundial legitimada para actuar en casos de mantenimiento de paz y las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad proporcionan la cobertura diplomática necesaria para las iniciativas que se tomen, sean de naturaleza simplemente preventiva, de intervención humanitaria, o de acción militar en el marco del capítulo VII.

Resulta muy claro el interés convergente de las Naciones Unidas y de los gobiernos occidentales en mantener la paz internacional y la seguridad, pero sus respectivas historias, los procedimientos burocráticos propios y su cultura, así como el estilo particular del proceso de toma de decisiones sugieren quizás lo contrario. De hecho, a menos que los obstáculos existentes al respecto, se negocien satisfactoriamente en un futuro próximo, todo indica que nos encontramos ante un rumbo de colisión inevitable. La eficacia de la seguridad colectiva viene determinada por el mandato de la Carta, la voluntad política, los recursos disponibles y la legitimidad existente. Desafortunadamente, los ejemplos recientes en las interrelaciones Estados Unidos-Europa-ONU revelan que no existe ni una posición

común de puntos de vista ni una acción coordinada respecto de las intervenciones en materia de OPs.

Hasta ahora lo expuesto ha incidido especialmente en la ejecución de las OPs como actividades militares, sin mayor referencia al marco institucional bajo el que tienen lugar. Este marco institucional es importante y no se debe dudar en afirmar que, independientemente de cuales sean los problemas, las Naciones Unidas deben tener la prioridad para intervenir en ellas y tratar de aportar soluciones. La ONU es la única Institución con «verdadera vocación y participación mundiales»; es la única institución con «autoridad y medios para dotar de la legitimidad internacional necesaria a toda intervención militar» y finalmente es «la única Organización multinacional que posee la necesaria experiencia y profesionalidad» con la que contar. La ONU, sin embargo, se enfrenta a problemas considerables, algunos de los cuales han sido expuestos por el secretario general, Boutros Ghali, en su informe, titulado «Agenda para la Paz», presentado ante el Consejo de Seguridad en el verano del año 1992.

Crterios operativos para la realización de misiones de paz

Es importante tener en cuenta que las OPs, en particular las de imposición de paz, persiguen el crear las condiciones necesarias para que se pueda lograr un acuerdo entre las Partes sin necesidad de recurrir a la fuerza, y por lo tanto no deben considerarse como acciones de guerra. Sin embargo, dadas las condiciones naturalmente hostiles en que, en la mayoría de las ocasiones, éstas van a desarrollarse, es importante tener en cuenta los principios operativos básicos por los que se rige la conducción de las operaciones militares en combate, y que se exponen a continuación.

Misión

Es esencial identificar claramente la misión y los objetivos a alcanzar, comprendiendo el alcance estratégico de la operación y asegurando la convergencia de esfuerzos con otras organizaciones internacionales que puedan operar en la zona.

Unidad de acción

La acción coordinada y unificada es esencial y debe recaer en las Naciones Unidas, si bien puede delegarse en otras organizaciones, de requerirlo

la propia naturaleza de la situación, como pueden ser la Unión Europea Occidental (UEO) o la OTAN.

Empleo de la fuerza

Las OPs pueden conllevar el uso de la fuerza, pero ésta deberá siempre limitarse al objetivo fijado, y siempre dentro del grado autorizado. Los límites de empleo de la fuerza deberán fijarse en las Reglas de Enfrentamiento (ROEs) que se acuerden y la autorización para su uso deberá ser clara y sin ninguna ambigüedad.

Legitimidad

Las OPs deben realizarse dentro de un claro marco de legalidad sobre el que no quepan dudas. Cuanto más se reconozca internacionalmente la legitimidad de la operación, mayores serán las probabilidades de éxito.

Credibilidad

Las OPs exigen el empleo de una entidad de fuerzas lo suficientemente creíble y capaz para cumplir su misión. Esta credibilidad requiere la utilización de los recursos adecuados necesarios, la aplicación de una idea de maniobra realista y un conjunto equilibrado de fuerzas que puedan intensificar o desactivar sus acciones según convenga.

Flexibilidad

Considerando el amplio espectro de posibles misiones y teatros adonde una fuerza de paz puede estar llamada a intervenir, la flexibilidad es una característica esencial de toda fuerza de pacificación.

Acción de conjunto

Al objeto de garantizar el control de su zona de acción, aunque sea de manera discreta, y para obtener la credibilidad y efecto de disuasión necesarios, se necesita el máximo grado de acción de conjunto y de concentración de fuerzas sobre la zona de acción asignada.

Ello, sin embargo, no debe llevar a que pueda considerarse provocativa la presencia de la fuerza de pacificación.

El planeamiento de las OPs

Las operaciones militares no deben considerarse como un fin por sí mismas, sino como un complemento a las actividades diplomáticas, económicas y humanitarias que, en su conjunto, constituyen la actividad política. El planeamiento de las OPs debe tener en cuenta, no obstante, el efecto que la subordinación de las mismas a la actividad política puede tener en los propios objetivos militares a alcanzar.

El mecanismo de constitución de una fuerza de pacificación debe ser eficaz y debe materializarse por la posibilidad de contar con fuerzas que se puedan desplegar lo antes posible, así como por la existencia de una estructura y organización del mando suficientemente flexible, y por la disponibilidad de un adecuado cuartel general que pueda actuar en todas las situaciones que una misión de paz exija a las Naciones Unidas.

Aunque no es fácil identificar todas las circunstancias y escenarios que se pueden presentar, hay ciertos factores comunes en toda OP, que deben considerarse de antemano para poder llevar a cabo una dirección eficaz.

Mando y Control (C2)

Los procedimientos que se establezcan para el establecimiento de la necesaria estructura de C2 deben ser particulares y específicos para cada operación, según la misión a cumplimentar en cada caso, y deberán responder, en cualquier forma, a garantizar fundamentalmente el principio de acción de conjunto.

Comunicaciones y Sistemas de Información (CIS)

Dependiendo de los procedimientos que se hayan establecido de Mando, Control y Comunicaciones (C3), se deberán definir sistemas de información especiales para cada operación y aún cuando puedan utilizarse enlaces civiles, habrá que asegurar las comunicaciones mediante medios militares para garantizar la seguridad.

Reglas de Enfrentamiento (ROEs)

Las ROEs son directivas que deben definir las circunstancias y límites de empleo de la fuerza y serán reflejo de todas las obligaciones políticas, legales y diplomáticas que se hayan acordado. Considerando que diferen-

tes fuerzas multinacionales pueden operar en la zona, bajo mandos operativos diferentes (OTAN, UEO, nacionales u ONU), es deseable que las ROEs se hayan armonizado tanto como sea posible.

Apoyo logístico

Dadas las particularidades que rodean a toda OP, no sólo será necesaria una gran flexibilidad en el planeamiento logístico, sino que habrá que asegurar un mantenimiento continuado, en especial del equipo pesado.

Asimismo el procedimiento de rotación de las unidades implicadas en la operación, debe considerarse con detalle.

Además, factores geográficos y climáticos pueden ser de aplicación, especialmente si el apoyo de la nación anfitriona, o afectada en este caso, es escaso o no está garantizado.

Financiación

Las modalidades de financiación deberán definirse claramente y sería deseable el fijar un procedimiento preestablecido ya de forma acordada internacionalmente, teniendo en consideración las experiencias obtenidas.

Inteligencia

El poseer información de interés militar, oportuna y fiable, es un aspecto que reviste la mayor importancia. Entre otros elementos esenciales de información se deben identificar las causas del conflicto, las capacidades de las Partes en conflicto, el peligro potencial de que se produzca una escalada, y la actitud de la población.

Información y relaciones públicas

Dado el alcance de las operaciones de paz en la opinión pública internacional, hay que considerar que los medios de comunicación podrán ejercer una influencia considerable en la conducción de las operaciones.

Planes de evacuación

El prever una posible evacuación siempre será conveniente, lo que podría producirse si se llega a un grado de escalada del conflicto tal que sea imposible para la fuerza de pacificación el controlar la situación.

A título de conclusión podemos establecer las siguientes consideraciones:

- La OP, deberá finalizar, con una pronta evacuación, siempre que se produzca un acuerdo estable, o se produzca una escalada del conflicto, que obligue a plantear los términos de la intervención en otra forma. (Es un contrasentido el que una misma nación emplee fuerzas en un mismo conflicto, con cometidos diferentes).
- La complejidad de las OPs exige que se aplique la fuerza, pero con discreción y moderación.
- Las ROEs deben ser restrictivas ya que el objetivo de la operación deberá siempre perseguir el imponer la ley y el orden.
- El mando de la operación deberá ser capaz de equilibrar las exigencias políticas, con el cumplimiento de la misión, y la protección de sus propias fuerzas.
- Se deberán atender especialmente todos aquellos aspectos de índole cívico-militar que puedan facilitar la operación y asegurar la libertad de acción de la fuerza de pacificación.

Conclusiones

En un mundo en el que cada vez se requiere con más insistencia un esfuerzo internacional en la gestión de OPs, las Naciones Unidas no deben asumir toda la responsabilidad, –de hecho no pueden asumirla–, ni pueden tampoco llevar a cabo todo el esfuerzo de gestión. La Carta de la ONU contempla la posibilidad de algunas organizaciones multinacionales que pueden actuar bajo la autoridad y por mandato de las Naciones Unidas, lo que es de especial interés en Europa, donde a diferencia de otras partes del mundo, existen varios organismos regionales de seguridad muy capacitados para representar a las Naciones Unidas: la OTAN, la UEO y la Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). La OSCE, –antes Conferencia sobre Seguridad y Cooperación (CSCE)–, fue declarada como organismo regional integrado en la ONU, bajo el capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, en la Cumbre de Helsinki de julio del año 1992, y en tanto perfecciona su papel en la gestión de crisis, cabe esperar que también perfeccione sus relaciones con las Naciones Unidas. Tanto la OTAN como la UEO pueden proporcionar apoyo militar sea a la ONU como a la OSCE.

El problema reside, por consiguiente, en determinar que organización, –si es que hay alguna–, está mejor situada para afrontar problemas específicos. Desde un punto de vista militar, existen claros límites en cuanto al

nivel de intensidad y complejidad de las operaciones que la ONU puede o debe controlar de forma directa. Cuando estos límites se sobrepasan es cuando existe motivo y razón suficiente para que la ONU autorice a otras organizaciones internacionales, mejor preparadas, para que ejecuten y dirijan operaciones militares de mayor alcance, como fue el caso de la operación *Desert Storm*, en Irak en 1991.

En Europa, el ejemplo más claro lo tenemos en la OTAN, y así hemos podido ver como recientemente, en el año 1993, se recurría a utilizar, de hecho, un Cuartel General de la Alianza Atlántica, procedente del ARRC, (*Allied Command Europe Rapid Reaction Corps*) como núcleo para el Cuartel General de UNPROFOR en Bosnia. La UEO puede también representar un papel específico, si bien es evidente que está en condiciones inferiores a las de la OTAN, en lo que se refiere a proporcionar elementos de C2 que la propia Alianza.

Antes de responder a la cuestión planteada por este capítulo, conviene tener en cuenta la diferente forma en que algunas de las consideraciones expuestas se aplican en diferentes situaciones con resultados totalmente opuestos, en algún caso con resultados desastrosos y en otros constituyendo un éxito aunque sea parcial. El primero de estos casos viene representado por el intento de fuerzas norteamericanas, francesas y británicas, por imponer algún tipo de acuerdo de paz duradero en Beirut durante la crisis de los años 1983-1985.

El hecho de que más de 200 *marines* norteamericanos muriesen en un solo ataque antes de que se hubiera procedido a una retirada, no habiendo logrado sus objetivos, ilustra tanto el peligro como la inutilidad de intentar imponer una solución pacífica bajo una situación de violencia extrema, sin disponer de un mandato suficientemente claro y sin la adecuada cobertura política. De manera semejante, Chipre constituye un ejemplo de la dificultad que supone el retirarse de una operación comprometida ya con muy larga duración.

De hecho, la UNFICYP lleva desplegada desde 1964, y con los actuales planteamientos desde 1974, sin que existan signos de que vaya a desaparecer. La misión es, sin duda, necesaria y la presencia internacional ha ayudado a estabilizar la situación, sin la cual, por otra parte, la crisis de 1974 hubiera sido de mucha más gravedad. La longevidad de una OP es, sin embargo, una prueba de que hay poco que hacer, a pesar de todo, para resolver una situación de crisis, cuando la misma tiene sus raíces profundamente afirmadas en un conflicto étnico y de naturaleza civil como es el caso.

Al final retornamos al punto de partida:

«No deberíamos comprometer fuerzas militares en situaciones y circunstancias para las que no existe una solución militar, sino sólo el clamor y exigencia casi popular de hacer algo.»

Al final, son nuestros soldados quienes van a sufrir las consecuencias y no aquellos quienes deciden su participación. No deberíamos enviar a nuestras fuerzas a participar en situaciones conflictivas a menos que estemos satisfechos de que hay, para ellos, una verdadera misión militar a cumplir, posibilidades de obtener éxito en su ejecución y un grado de riesgo que no sea excesivamente alto. Mientras no asumamos estos parámetros, será imposible para las Naciones Unidas el dirigir acertadamente OPs.

Cuando el presente trabajo toca a su fin, los recientes acontecimientos ocurridos en Bosnia, refuerzan aun más la exposición realizada y ponen de relieve las carencias de las Naciones Unidas en cuanto a capacidad para dirigir operaciones militares distintas de la pura ayuda humanitaria o el mantenimiento de la paz. La materialización ahora, de esa Fuerza de Intervención Rápida, propugnada por Francia y Gran Bretaña significa el fracaso real y rotundo de la misión de UNPROFOR, aunque no se llegue a admitir abiertamente que ha sido así. Lo que es más, y peor, es que el fracaso experimentado pueda suponer el fin de la capacidad de la ONU para desarrollar cualquier tipo de misiones de paz en el futuro. Asimismo para la OTAN, los acontecimientos van a suponer una dura prueba de credibilidad, cohesión y solidaridad, que exigirá una dosis absoluta de decisión colectiva para superarla.

Resumen y perspectivas

Cuando finalmente en Bosnia, tras los esfuerzos realmente extenuantes realizados, no por las Naciones Unidas como tales, sino por uno de sus miembros, —Estados Unidos—, parece que, por fin, va a lograrse la paz, ésta no llega de manos de la ONU, sino a través de las gestiones de mediación de una serie selecta de países occidentales implicados, o con intereses en la región, que han constituido el denominado Grupo de Contacto, unido todo ello a unas medidas de disuasión puestas en práctica por la OTAN, eso sí todo ello sancionado y aprobado, en alguna medida por la ONU .

El desenlace en Bosnia, haya finalmente paz o no, no puede ser más desilusionador, y el fracaso de la ONU, como tal, tampoco puede ser más patente.

El calendario del plan de paz prevé que un acuerdo estable pueda ser firmado en noviembre. Inmediatamente a continuación, una fuerza combinada de la OTAN reemplazará a las Fuerzas de UNPROFOR, lo cual de una manera efectiva viene a ser como una confirmación de la ineficacia de las Naciones Unidas en el empleo de fuerzas militares para operaciones como las que se han contemplado en el caso de la antigua Yugoslavia.

Según lo que hasta ahora se ha hecho público relativo a las condiciones bajo las que intervendrán las Fuerzas de la OTAN, en su nueva misión de interposición e imposición de la paz (*peace-enforcement*), éstas reflejan en algún modo lo expuesto en el presente trabajo al hablar de los criterios que deben regir el empleo operativo de Fuerzas en Misión de Paz y el planeamiento necesario para ello.

En principio, el mandato de la OTAN se prolongará durante un año, es decir se ha fijado, en principio, un tiempo para el desarrollo de la misión, algo que si bien también se fijó para UNPROFOR, nunca tuvo validez. No parece que ocurrirá lo mismo ahora.

Entre el resto de condiciones acordadas destacan:

- Las Fuerzas de la OTAN en misión de paz harán respetar, incluso por la fuerza, el armisticio y las condiciones acordadas a lo largo de la línea de demarcación.
- Antes de que expire el plazo de un año acordado, se llevarán a cabo elecciones libres bajo la protección de las fuerzas de pacificación.
- Los fondos de reconstrucción destinados a la antigua Yugoslavia serán entregados de forma gradual y progresiva, sujetos al progreso y buena marcha en la aplicación de los acuerdos.
- Se levantarán las sanciones económicas contra Serbia y asimismo el embargo de armas contra Bosnia, permitiendo esto último que los musulmanes puedan asegurar por sí solos su defensa, cuando se lleve a cabo la retirada de las fuerzas de pacificación.

Bosnia y el fracaso de que se acusa a las Naciones Unidas no está exento de enseñanzas y las condiciones que ahora se van a exigir para imponer la paz son de hecho las condiciones que la ONU debió haber exigido antes de intervenir.

Si en otras crisis incipientes que puedan presentarse no se actúa antes de alcanzar el nivel crítico, el resultado es que la comunidad internacional se verá implicada y envuelta en conflictos de difícil, cuando no de imposible

solución, y será dudoso que puedan privar los criterios de justicia y orden sobre los puros y crudos de equilibrio de fuerzas.

En resumen, la ONU, hoy por hoy, no tiene capacidad, estructuras ni recursos para controlar fuerzas que puedan verse envueltas en misiones de combate. Las operaciones pueden efectuarse bajo la autoridad de la ONU, y con aprobación de la ONU, y con aprobación del Consejo de Seguridad, pero el control efectivo de las fuerzas debe delegarse en la organización que disponga de las estructuras de mando y control adecuadas.