

La intervención y el mantenimiento de la paz

RAFAEL LUIS BARDAJI
Director del Grupo de Estudios Estratégicos (GEES)

En prosecución de sus intereses nacionales, o de los de sus aliados, o en aras de la estabilidad, los estados han recurrido en ocasiones a acciones, abiertas o encubiertas, destinadas a modificar por la fuerza la situación interna de terceros estados. La modificación, según criterios de las potencias coloniales, de gran parte de los gobiernos del Tercer Mundo hasta la década de los sesenta es, para muchos, el ejemplo paradigmático de intervenciones sucesivas en apoyo o en contra de determinados dirigentes nacionales.

No obstante, podría decirse para Europa que su última aventura intervencionista fracasó en Suez, cuando Francia y Gran Bretaña tuvieron que abandonar su plan de invasión por presiones de las dos superpotencias. En el caso de los Estados Unidos, la derrota militar, política y moral de Vietnam, llevó a una etapa de retraimiento no superada hasta la presidencia de Ronald Reagan.

La evolución histórica del sistema internacional ha cargado de una connotación negativa la palabra intervención, al juzgar cualquier acción de interferencia coercitiva de un estado o de varios en los asuntos internos de otro como algo ilegítimo. Sin embargo, conviene diferenciar la intervención de la intrusión, ya que en ésta falta una legitimación adecuada en la acción, y de otros tipos de acciones cuyo objetivo sólo persigue la modificación del comportamiento externo de un estado sin entrar a cuestionar la política interna del mismo. Y aún sería factible establecer otra clasificación que incluiría no sólo acciones militares sino también otras formas de coerción, como las sanciones económi-

cas y políticas, atendiendo a los medios utilizados.

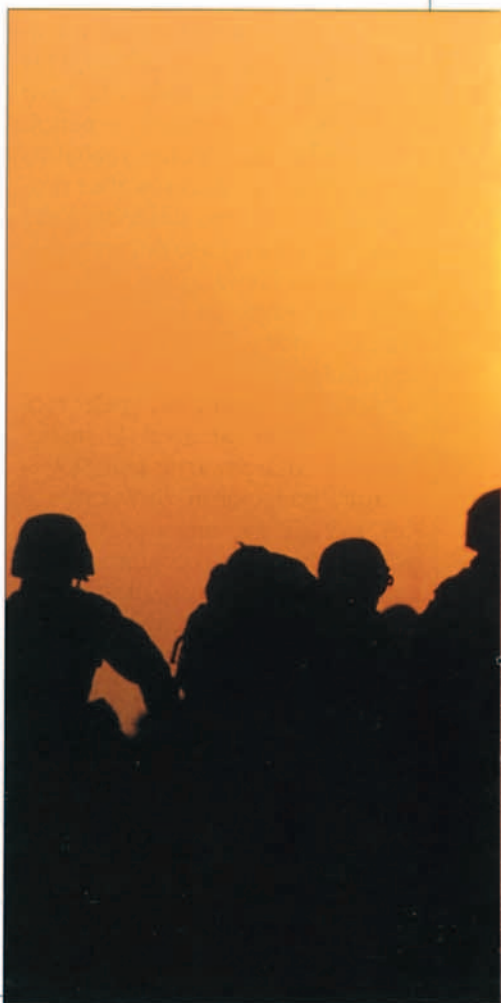
Pero en cualquier caso, la intervención suele conllevar la idea de una implicación militar directa. Ejemplos contemporáneos, calificados normalmente de intervenciones (cubanos en Angola, soviéticos en Nicaragua y Afganistán, franceses y libios en Chad, norteamericanos en Granada y Panamá) comparten todos la característica de ser acciones de combate de fuerzas regulares del país interviniente, o de fuerzas irregulares que actúan en el interés de éste.

El concepto de intervención como tal no distingue entre acciones de ayuda a petición de un gobierno estable y aquellas donde la autoridad gubernamental no existe claramente o no se da ninguna petición expresa de ayuda. Evidentemente, cuando se busca por parte del interviniente cierto grado de legitimidad internacional para su acción, suele recurrirse al llamamiento previo por parte del gobierno al que se quiere ayudar, aunque, como ocurrió en Afganistán, esta medida no siempre es clara ni suficiente.

La intervención puede implicar un número indeterminado de fuerzas de combate, desde un gran contingente a unas cuantas unidades. La presencia de asesores militares o de ayuda militar suele constituir una situación de naturaleza ambigua y en la medida en la que éstos no operen directamente en combate o tengan un gran peso específico, muchos analistas no suelen considerarla como una forma de intervención.

La intervención no exige necesariamente la urgencia en el envío de tropas, pudiendo prepararse durante semanas y meses, como ocurrió

en la invasión de Checoslovaquia por el Pacto de Varsovia. Tampoco suele responder a una contingencia súbita, sino a procesos que habían surgido con anterioridad, tal y como sucedió también en Angola o Afganistán. Pero, en cualquier caso, hay que considerar que la propia dinámica de las crisis tiende a limitar el tiempo disponible para adoptar la decisión política de la intervención.



Igualmente las tropas pueden prepararse para conducir no sólo golpes rápidos o quirúrgicos, sino también campañas de media y larga duración, necesitando de todos los apoyos para sostener una verdadera guerra (Afganistán, Irán-Irak). Muchas veces los estreñimientos a una intervención no provienen tanto de la duración de la misión, como de factores económicos, político-sociales (la cohesión y la voluntad de resistencia del interviniente) y psicológicos en el país interviniente (el papel positivo o crítico de la opinión pública).

FUERZAS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Desde siempre los poderosos han actuado para apaciguar disputas y rivalidades entre terceras partes o para imponer la paz en una determinada región de su interés. En el sistema internacional de hoy día, desde la pro-

mulgación de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, los países miembros de la ONU reconocen su obligación de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales, recurriendo incluso, en determinadas circunstancias, a la fuerza militar. No otra fue la situación de la guerra contra Irak en 1991.

“Peace keeping” e intervención son conceptualmente dos acciones distintas, pero en algunos casos las intervenciones para imponer la paz lindan las fronteras de la misión de mantenimiento de la misma, aunque sea de un modo más activo. No obstante, la diferencia esencial reside en la aceptabilidad de las partes implicadas. A diferencia de la intervención, las más de las veces forzada, la aceptación por todas las partes de las fuerzas de “peace keeping” es una cuestión vital para el éxito de éstas.

Así, las partes deben aceptar las fuerzas de mantenimiento de la paz

aunque esto les suponga una disminución de su libertad de acción, puesto que dichas fuerzas permiten a las partes dispuestas a contenerse en el uso de la violencia, incrementar las expectativas de que, gracias a su presencia, normalmente bajo la forma de interposición, el resto de los contendientes también se sentirán estreñidos en el uso de la fuerza.

De ahí que en las misiones de “peace keeping” uno de los principios básicos, junto con el de legitimidad y aceptabilidad, sea el de reciprocidad. Las fuerzas mantenedoras de la paz son sólo un instrumento de la creación de medidas de confianza a través de la interposición, la observación y la notificación de las violaciones de alto el fuego o de separación geográfica, según los casos, contando siempre con el respeto mutuo de las partes.

Igualmente, la eficacia de una misión de este tipo depende críticamente de la reputación de imparcialidad de sus componentes. Y esto es válido no sólo respecto a su comportamiento en el escenario del conflicto, sino también a la composición de esas mismas fuerzas. De hecho, se está produciendo el fenómeno de que las superpotencias, siempre implicadas en mayor o menor medida en cualquier conflicto, están siendo reemplazadas en el desarrollo de estas misiones por medianas o pequeñas potencias aparentemente más neutrales en el conflicto en cuestión. Tal es el caso de la presencia española en Angola y Centroamérica.

La efectividad de estas fuerzas no depende directamente del volumen de sus efectivos, sino de su autoridad. Por lo tanto, a diferencia de la intervención pura, el éxito no depende tanto de la eficacia militar del contingente empleado, como de su capacidad de imponerse en la negociación con todas las partes.

De hecho, el éxito de la misión pacificadora estriba en un recurso a la fuerza al más bajo nivel posible. De ahí que estas fuerzas deban contar con reglas claras específicas para casos de enfrentamiento, de tal forma que cualquier demostración o empleo de la fuerza deberá evitar cuidadosamente las provocaciones que puedan



convertirlo en una parte del conflicto.

La coordinación con las partes debe perseguirse en correspondencia con los esfuerzos de peace making realizados en el nivel diplomático.

La fórmula más común de empleo de este tipo de unidades está encuadrada en los esquemas de funcionamiento de la ONU, bajo cuyo mandato pueden desempeñar misiones de interposición, observancia de acuerdos de desarme o alto el fuego. Es verdad que con la crisis de la ONU y su parálisis estructural, distintas naciones han pasado a jugar por sí mismas un papel mediador en aquellos conflictos en los que las partes aceptan su presencia y aunque hasta hace menos de un año la tendencia parecía ser la formación de grupos internacionales al margen de las Naciones Unidas o al menos no directamente inspirados por este organismo, tras su revitalización tras la guerra del Golfo, hoy no parece imaginable una acción al margen de ONU. Yugoslavia es un claro ejemplo.

Ahora, la experiencia de la ONU no ha sido siempre ni positiva ni eficaz. Si ha de planificar una nueva intervención, no estará de mal el repaso de una de sus últimas actuaciones.

EL CASO DE LA UNIFIL EN EL SUR DEL LIBANO

Como consecuencia de un secuestro de un autobús de Israel a manos de comandos palestinos el 12 de marzo de 1978, Israel emprendió la operación "Litani", una invasión del Líbano destinada a erradicar la amenaza de la OLP en el sur de este país, formando un cordón sanitario de 10 kilómetros de ancho entre Israel y el suelo libanés. A partir de este hecho, los EE.UU. propusieron en la ONU la creación de una fuerza militar integrada que restableciera la situación y garantizara la paz.

De esa forma, según las resoluciones 425 y 426, UNIFIL cobraba vida por un periodo inicial de 6 meses con el mandato explícito de: 1) Confirmar la retirada de las tropas israelíes del sur del Líbano; 2) Ayudar a restaurar la paz y la seguridad; y 3) Asistir al gobierno libanés garantizando el retorno de su soberanía sobre el área.

Igualmente se le otorgaba la capacidad de supervisar el alto el fuego, controlar la desmilitarización de la zona y el movimiento en ella de la gente. El mandato no pudo ser cumplido nunca en su totalidad, ya que tras las tropas israelíes se situaron milicias gendarmes que cortaron el área de intervención en dos e imposibilitaron el control aliado sobre sus territorios.

La particular naturaleza de la misión de paz hizo que la relación de las fuerzas con la población que habita en el área a controlar cobrase especial importancia. Una relación con los lugareños basada en el consenso, la comunicación y la confianza era necesaria para garantizar el éxito de la misión. Una relación caracterizada por disputas crecientes, hostilidad, sospecha y una falta de entendimiento, la condenaba al fracaso. UNIFIL cuidaría mucho este aspecto, aunque cada contingente nacional lo desarrollaría dentro de su estilo idiosincrático (hay que recordar que Unifil la componían unos seis mil individuos provenientes de Francia, Canadá, Irán, Noruega, Fidji, Nepal, Senegal, Nigeria e Irlanda). No obstante, algunos principios fueron comunes: 1) Protección a los civiles de la coerción y la violencia guerrillera; 2) Establecimiento de una red de comunicación mediadora entre los participantes en el conflicto; 3) Reconstrucción de la estructura política en la zona; 4) Ayuda humanitaria y al desarrollo de la región.

El mandato estipulaba claramente que el uso de la fuerza debía limitarse a la autodefensa. El principio básico del contingente no era su poder de combate sino su identidad en tanto que instrumento de ONU. Su poder era, por tanto, moral. De ahí que la fuerza enfatizara su visibilidad a pesar de ir en contra, militarmente, de las normas de precaución. No obstante, cada país integrante interpretaba la autodefensa de una manera relativamente diferente.

Formalmente, la línea de mando de UNIFIL comenzaba en el Consejo de Seguridad de ONU y descendiendo a través del Secretario General hasta el Comandante en jefe de la fuerza, y de éste hasta los comandantes de bata-

llón y de unidades de apoyo. Sin embargo en la práctica, en la medida en que el CS de ONU o su secretario se desentendieron de la supervisión del C3I de UNIFIL, el cuartel general de la fuerza jugó un papel dominante.

El comandante en jefe, designado por el secretario general de ONU de una lista de oficiales "estables" de esa organización, mandaba sus tropas de acuerdo con el código Standing Operation Procedure (SOP), un marco general en el que se establecen las directrices de actuación. Este SOP se ha mostrado irrelevante en algunas situaciones (controles de carretera, por ejemplo) y el comandante tuvo que dictar normas más concretas bajo su propia responsabilidad.

Por último, UNIFIL carecía de una organización de inteligencia, aunque un sistema parecido existía bajo la denominación de "información militar relevante", pero que frecuentemente se llevaba a cabo no por UNIFIL directamente sino gracias a los observadores desarmados de UNTSO.

LA IMPOSICION DE LA PAZ

UNIFIL ha sido un fracaso cuando las partes no respetaron su papel. La fuerza multinacional que se desplegó en Beirut a comienzos de los 80 y que de neutral interposición acabó jugando un papel de defensa de opciones políticas determinadas, también terminó dramáticamente, dejando gran parte de sus hombres muertos en el área y con una retirada apresurada.

Butros Gali, el nuevo secretario general de Naciones Unidas parece fuertemente decidido al envío de "casco azul" que se interpongan entre serbios y croatas. Es más, que posiblemente impongan la paz entre los bandos en litigio. Es verdad que ONU nunca ha contado con tanto apoyo como ahora, pero la experiencia de muchos años, décadas, debería enseñarnos que sin la aceptación de las partes, una interposición acaba convirtiéndose en una acción de intervención, por las propias necesidades de autodefensa. Nada malo hay en ello, en principio, pero las implicaciones y los requerimientos son muy distintos. ■