

DEL IDEAL DE UNA PAZ PERPETUA A LAS OPERACIONES PARA EL MANTENIMIENTO O IMPOSICIÓN DE LA PAZ (OMP)

Narciso Manuel LOZANO DICHA
Sargento (RV)
Licenciado en Ciencias Políticas y Sociales



UESTRO complejo y diverso mundo está volviéndose, por una evolución inevitable, más y más interrelacionado e interdependiente. Y ese mundo necesita cada vez más un mecanismo capaz de permitir la discusión de los problemas comunes de una manera responsable y a un nivel de representación adecuado. Ese mecanismo debe permitir la búsqueda mutua para el establecimiento de un equilibrio entre los diferentes intereses, contradictorios y por tanto reales, de la actual comunidad de Estados y de naciones. Debido a las ideas por la que fue creada y a su origen, la ONU está llamada a ser ese mecanismo y nosotros confiamos en que sea capaz de asumir ese papel.»

Mijaíl Gorbachov.
Diario Pravda, 27 de septiembre 1987.

En 1995 se cumplieron 50 años del nacimiento de las Naciones Unidas. El 26 de junio de 1945 se firmó la Carta de las Naciones Unidas. Se hizo constar en su preámbulo que «los gobiernos firmantes estaban resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, a reafirmar la fe en los derechos humanos, en la dignidad y el valor de la persona humana, a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida, a practicar la tolerancia y a asegurar que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común». El mundo ha experimentado un profundo cambio, han surgido nuevos estados, la población se ha duplicado y se ha alcanzado un desarrollo tecnológico inimaginable. Unos cambios para bien en algunos terrenos y para mal en

otros, pero indiscutiblemente a los 50 años de la firma el mundo era muy diferente. El balance no invita al optimismo en lo que respecta a los grandes compromisos. Las guerras se han multiplicado, los conflictos continúan siendo tratados mediante amenazas y coerción, la brecha entre ricos y pobres se agranda, la tolerancia continúa siendo un bien escaso y ningún gobierno parece estar dispuesto a renunciar al uso de la fuerza.

En este contexto, el organismo encargado de «mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el principio de la igualdad de derechos, realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales, y servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes» (párrafos del Art. 1 de la Carta) no puede decirse que haya realizado con éxito su función. Aunque seguramente de no haber existido la Organización de Naciones Unidas (ONU) todo hubiera ido todavía peor. Se debe tener presente que la ONU no es un actor independiente, sino un foro que refleja los deseos, voluntades, las incertidumbres y los juegos de poder de las políticas exteriores de los estados miembros (Bertrand, 1993, p. 41).

Sin embargo, y a pesar de esas limitaciones y de ese pasado no muy brillante, hoy más que nunca el mundo necesita de un organismo de este tipo, aunque puesto al día y libre de las ataduras históricas que provocaron su aparición en 1945. El punto de referencia actual no es, ni puede ser, la Segunda Guerra Mundial (Fisas, 1994 p., 8).

Algunas ideas sobre seguridad y mantenimiento de la paz

Las lecciones que los padres fundadores sacaron de los fracasos de la Sociedad de Naciones han consistido en pensar que la seguridad colectiva no había funcionado correctamente porque los artículos del pacto no establecían la obligación explícita para cada estado miembro de participar en la represión de un acto de agresión, y la Sociedad «no tenía dientes», es decir, no tenía ejército que le permitiera intervenir directamente, y por tanto ejercer presiones creíbles. Circunstancialmente, la regla de la unanimidad aplicada en el seno de la Sociedad de Naciones parecía también criticable: por tanto, había que dar el poder de arbitraje político únicamente a los grandes. De ahí resultaron los poderes especiales acordados a un Consejo de once miembros, en el que los cinco miembros permanentes están dotados del derecho de veto; las disposiciones de los artículos 41 y 42 de la Carta sobre las sanciones económicas y militares; las del artículo 43 sobre los grandes acuerdos especiales por los que los estados miembros deberían poner a disposición del Consejo de Seguridad «las fuerzas armadas, la asistencia y las facilidades... necesarias para el mantenimiento de la paz»; por último, la creación, por medio del artículo 47, de un Comité de Estado Mayor compuesto por los jefes de Estado Mayor de

los cinco miembros permanentes. En otros términos, en lugar de dedicarse a un análisis político de los fracasos de la Sociedad de Naciones, se contentaron con hacer una crítica jurídico-procesal del texto del Pacto, para intentar que la Carta fuera más coercitiva y estuviera más centrada en las grandes potencias.

La noción de mantenimiento de la paz, con la utilización de cascos azules, no está en la Carta. La inventaron Hammarskjöld y Lester Pearson para poner fin a la guerra de Suez en 1956.

En su «Programa de Paz» de julio 1992, Boutros-Ghali señalaba que la labor de las Naciones Unidas debería perseguir estos cinco objetivos fundamentalmente:

- La **diplomacia preventiva** (eliminar las fuentes de peligro).
- El **establecimiento de la paz** (resolver los problemas del conflicto).
- El **mantenimiento de la paz** (preservar la paz).
- **Consolidar la paz** (reconstruir las naciones).
- **Poner fin a las causas más hondas de los conflictos**, en particular la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política. (Boutros-Ghali, 1992, p. 57).

El planteamiento del que fue secretario general asume el concepto de «paz positiva», definiendo la paz como la ausencia o superación de todo tipo de violencias, más que la simple ausencia de guerras. El sujeto de su análisis es el conflicto, no la guerra, y su eje central, la prevención de los conflictos más que la diplomacia de las crisis, lo que supondría para las Naciones Unidas desarrollar sus funciones de alerta temprana (vigilancia) y de análisis de tendencias mundiales (previsión). Pero en última instancia, la efectividad de un organismo como Naciones Unidas dependerá en buena medida de su capacidad para darse cuenta de cuándo se inician situaciones de violencia y de intervenir con eficacia, rapidez y seguridad en estos primeros momentos.

El uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas

Cuando los mecanismos de prevención y regulación se muestran insuficientes o incapaces para frenar un proceso conflictivo, y éste degenera en una guerra abierta o en una situación en la que se violan de forma grave derechos humanos elementales, cabe formular la cuestión de si las Naciones Unidas deben y pueden articular una respuesta coercitiva de tipo militar, capaz de paralizar la escalada conflictiva, restablecer una situación previa determinada o imponer una nueva sin el necesario consentimiento de las partes. (Fisas, 1994, p. 137).

Algunas operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han fracasado o han quedado seriamente limitadas por la incapacidad normativa y

material de las fuerzas intervinientes para usar la fuerza en un momento dado. En los conflictos abiertos, su presencia ha estado siempre vedada, con lo que la ONU no ha tenido posibilidad alguna de intervenir directamente mediante la fuerza con objeto de imponer un determinado orden.

Aunque el tradicional carácter pacífico de las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz pueda mantenerse en el futuro con el propósito de actuar en algunos escenarios con el consentimiento de las partes, la intervención por la fuerza y sin el consentimiento de las partes puede ser una necesidad para terminar con algunas situaciones de violencia, una vez se han agotado todos los medios pacíficos y se respeten determinadas condiciones establecidas de antemano para el uso de la fuerza. El que fuera secretario general de Naciones Unidas Boutros-Ghali lo reconocía: «ocurre con demasiada frecuencia que las partes implicadas en un conflicto firman un alto el fuego que luego no respetan. En tales situaciones, es preciso que las Naciones Unidas hagan algo... El propósito de las unidades de mantenimiento de paz (quizá deberían llamarse unidades de mantenimiento del alto el fuego) sería permitir a las Naciones Unidas desplegar tropas rápidamente para garantizar el alto el fuego a través de acciones coercitivas sobre una de las partes, o de ambas, si vulneran el acuerdo» (Boutros-Ghali, 1993, p. 40).

El uso eventual de la fuerza por parte de Naciones Unidas no puede ser tampoco el remedio definitivo para terminar con un conflicto, que requerirá la adopción de medidas de otro tipo, evidentemente no militares, vinculadas al desarrollo, la justicia social y la participación popular. Así lo reconoce el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su informe de 1993, cuando señala que la fuerza militar no es sino una respuesta a corto plazo: «cuando los conflictos en el interior de los países desplazan a los que ocurren entre países, es probable que haya llegado el momento de que las Naciones Unidas cuenten con una fuerza militar permanente, sobre todo con el objetivo de edificar la paz. Pero la fuerza militar no es sino una respuesta a corto plazo. La solución a largo plazo es un desarrollo económico más rápido, una mayor justicia social y una mayor participación popular. Los nuevos conceptos de seguridad humana exigen un desarrollo centrado en el pueblo, y no soldados de uniforme» (PNUD, 1993, p. 3).

Conceptos y rasgos característicos de las misiones de mantenimiento de paz

Para entender el porqué y el cómo surgió este tipo de misiones internacionales debemos afrontar en primer lugar una breve explicación histórica, recordando lo visto anteriormente sobre la Carta de las Naciones Unidas, que diseñó un sistema de seguridad colectiva cuya punta de lanza se encontraba en su Capítulo VII, en virtud del cual recaía en el Consejo de Seguridad la responsa-

bilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Art. 24, núm. 1), por lo que era el órgano encargado de constatar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, y de recomendar o decidir las medidas a tomar para restablecer la paz y la seguridad internacionales (Art. 39). Tales medidas, que se emplearían para hacer efectivas sus decisiones, tenían carácter coactivo, por cuanto el Consejo podía instar a los estados miembros a cumplirlas (Arts. 25 y 41), y en principio eran disposiciones que no implicaban el uso de la fuerza armada, tales como la interrupción de las relaciones económicas, diplomáticas o de las comunicaciones (Art. 41). No obstante, si dichas medidas resultasen ineficaces, entonces el Consejo de Seguridad podía ejercer una acción militar coactiva utilizando las fuerzas armadas de los estados miembros (Art. 42); y con el propósito de hacer operativo este esquema, los estados miembros de la organización se comprometían a poner a disposición del Consejo, por medio de convenios especiales, las fuerzas armadas, la asistencia y facilidades que resultaran necesarias (Art. 43). Además, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas de que trata el artículo 39, el Consejo de Seguridad podrá recomendar a los estados miembros la adopción de medidas provisionales (Art. 40), que no prejuzgarán los derechos ni la posición de las partes interesadas; y entre dichas medidas provisionales se podrían situar las operaciones de mantenimiento de la paz (Iglesias, 2003, p. 33). Asimismo, se establecía un Comité de Estado Mayor, integrado por los jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes (Art. 47.2), con la función de asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas estas cuestiones militares (Arts. 47.1, 45 y 46). Pero lo cierto es que, como consecuencia de la Guerra Fría, ni el Comité de Estado Mayor llegaría a actuar del modo previsto, ni los convenios especiales entre el Consejo de Seguridad y los estados miembros, a los que se refería el Art. 43, llegarían nunca a celebrarse, por lo que el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta en su Capítulo VII no alcanzó a ponerse en marcha.

Las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) no cuentan con una definición oficial autorizada como tal por las Naciones Unidas, no se encuentran previstas en la Carta de San Francisco, surgieron improvisadamente (recordemos que fueron Hammarskjöld y Pearson quienes primero propusieron la expresión) y con el paso del tiempo, la ONU se ha preocupado más de ponerlas en marcha y ejecutarlas cuando resultaban necesarias para enfriar algún conflicto, que de definir las de forma expresa y sistematizarlas jurídicamente. No obstante, han surgido diversos esfuerzos de conceptualización, y así la Secretaría General las viene definiendo en sus *Memorias* anuales sobre la labor de la organización como aquellas operaciones establecidas para coadyuvar al mantenimiento o al restablecimiento de la paz en áreas de conflicto donde se halle implicado personal militar, y que sin embargo no disponen de carácter coercitivo.

En este proceso de conceptualización reviste especial importancia el informe anteriormente citado de Boutros-Ghali: *Un Programa de Paz*. En él intentaba situar las OMP en un marco jurídico estable y sólido, con mayor claridad conceptual, y definía algunos términos relevantes en esta materia explicativos de las actividades operacionales de la sociedad internacional en los últimos años, entendiendo por **mantenimiento de la paz** (*peacekeeping*) «el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con participación de personal militar o policial de Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil». Junto a este concepto también definía el de **establecimiento de la paz** (*peacemaking*), como «las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas» y la **diplomacia preventiva** como «las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren se extiendan» (Boutros-Ghali, 1992, p. 20). Avanzaba entonces la noción de **consolidación de la paz** (*peacebuilding*) como el conjunto de «actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendentes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo» para evitar la reanudación del conflicto (Boutros-Ghali, 1992, p. 55), añadiendo en su informe del 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, el concepto de **imposición de la paz**, que «consiste en las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión» (Boutros-Ghali, 1994, p. 4).

Se debe aclarar que las misiones de mantenimiento de la paz son básicamente acciones militares internacionales, pues su naturaleza, conceptos, técnicas, organización y equipamientos son militares, si bien no desarrollan funciones de combate y, además los componentes civiles tienen una relevancia muy importante en este tipo de misiones. Esto permite diferenciarlas de otras instancias operacionales desplegables en el terreno, como las misiones políticas o las fuerzas internas de orden público.

Por su tipología, las OMP no se han conformado como cuerpos idénticos en todos los casos. Cada operación adopta formas heterogéneas dependiendo de las funciones a desarrollar, pudiendo ser reducidas a dos grandes categorías: **grupos de observadores** y **Fuerzas de Mantenimiento de Paz** (FMP). Los primeros están principalmente compuestos por un número más bien reducido de oficiales militares desarmados, mientras que las FMP, más numerosas, se encuentran en general constituidas por unidades de infantería, armadas de forma ligera y con los necesarios elementos de apoyo logístico. Señalando

además que esta diferenciación no es absoluta, pues en diversas oportunidades algunas misiones observadoras se han visto reforzadas con otro tipo de unidades para cumplir una determinada función. Actualmente han surgido las **operaciones mixtas o multidimensionales**, integradas por ambos tipos de componentes para supervisar procesos complejos de reconstrucción o consolidación política de diversas entidades estatales.

En cuanto a los rasgos comunes de todas las OMP podemos reseñar:

- Antes del establecimiento de una OMP es necesario contar con el *consentimiento* del estado receptor de la misma y de todas las partes en conflicto. Una OMP no puede ser considerada en ningún momento como una medida coercitiva.
- Debe contar con el *apoyo de la comunidad internacional*.
- Los estados que deciden participar lo hacen de forma voluntaria.
- Se sitúan bajo *mando internacional* —en el caso de Naciones Unidas, de su secretario general—.
- «El personal militar de estas operaciones debe evitar el *empleo de la fuerza armada*, permitiéndose únicamente en caso de *legítima defensa*». La mayoría de estas operaciones se encuentran integradas por observadores militares desarmados, e incluso las tropas que componen las fuerzas de mantenimiento de paz, aunque sí están armadas, portan únicamente armamento de carácter ligero y defensivo.
- *Absoluta imparcialidad*. No deben interferir en los asuntos propios del estado anfitrión de la misión, y han de abstenerse de favorecer a cualquiera de los contendientes: «desempeñar las funciones encomendadas teniendo sólo presente los intereses de la sociedad internacional».

Conclusión

Para los idealistas la política es el arte del buen gobierno antes que el arte de lo posible, pero la realidad es tozuda y hace que el pragmatismo nos conduzca por la senda del día a día. Aunque el nacimiento de las Naciones Unidas nos parece lejano, debemos contextualizarlo en el proceso histórico de la civilización actual y discernir lo mucho que se ha avanzado, a pesar de lo lejos que está el horizonte de una paz universal. Estamos viviendo una nueva evolución del concepto político, y real, del Estado actual, y esa evolución, guiada por valores como los derechos humanos y la democracia, no sabemos certeramente a dónde nos conduce.

BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, C. del: *Introducción a las relaciones internacionales*. Tecnos. Madrid, 2006.
- BERTRAND, M.: *Le nouveau rôle de l'ONU, Mémento défense-désarmement*. GRIP, 1993.
— *La ONU*. Acento Editorial. Madrid, 1997.
- BOUTROS-GHALI, B.: *Un programa de Paz*. Naciones Unidas, julio 1992.
— *Una nueva etapa para las Naciones Unidas*. Política Exterior, núm. 31. Invierno 1993.
— *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*. Naciones Unidas. Informe del secretario general de 14 de marzo de 1994 (Doc. S/26450).
- CARR, E. H.: *La crisis de los veinte años (1919-1939): una introducción al estudio de las relaciones internacionales*. Asociación los Libros de la Catarata. Madrid, 2004.
- CLAUSEWITZ, C. von: *De la guerra*. La Esfera de los Libros. Madrid, 2005.
- DÍEZ DE VELASCO, M.: «Estructura orgánica de las Naciones Unidas». En VV. AA.: *ONU año XX, 1946-1966*. Editorial Tecnos. Madrid, 1966.
- FISAS, V.: *El desafío de Naciones Unidas ante el mundo en crisis*. Icaria. Seminario de Investigación para la Paz. Zaragoza, 1994.
- HERTZ, John H.: *Political Realism and Political Idealism: A study in Theories and Realities*. Chicago, 1951.
- IGLESIAS VELASCO, A.: *Los problemas del mantenimiento internacional de la Paz*. Ministerio de Defensa. Madrid, 2003.
- MESA, R.: *Teoría y práctica de las relaciones internacionales*. Madrid, 1980.
- PNUD: *Informe sobre el desarrollo humano 1993*. CIDEAL, 1993.
- TOLEDANO, J. A.: «Bertrand de Jouvenel. Hacia un futuro más pacífico a través de la seguridad cooperativa». En VV. AA.: *La paz, un orden de seguridad, de libertad y justicia*. Ministerio de Defensa, *Cuadernos de Estrategia*, núm. 115. Instituto Español de Estudios Estratégicos. Madrid, 2002.