



OPERACIONES MILITARES DE
GESTIÓN DE CRISIS.
TIPOS, EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

ENRIQUE VEGA FERNÁNDEZ

IUGM

Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS.
TIPOS, EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Autor:

Enrique VEGA FERNÁNDEZ

Autor:
Enrique VEGA FERNÁNDEZ

**OPERACIONES MILITARES DE
GESTIÓN DE CRISIS.
TIPOS, EVOLUCIÓN Y CARACTERÍSTICAS**



**INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO – UNED
2010**

© Copyright by
Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa
c/ Princesa 36
28008 Madrid
Teléfono: 91 7580011
Fax: 91 7580030

info@igm.uned.es
www.iugm.es

Madrid, 2010
ISBN: 978-84-608-1109-1
Depósito Legal: M-36514-2010

Maquetación e Impresión:
Doppel, S.L.
c/ Bruselas 46 A - EURÓPOLIS
28232 Las Rozas (Madrid)
91 637 73 49
doppel@reprodoppel.com

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	11
TEMA 1.	
CONCEPTOS DE CRISIS Y GESTIÓN DE CRISIS	13
TEMA 2	
OPERACIONES DE APOYO A AUTORIDADES CIVILES	27
Introducción	27
La colaboración con las autoridades civiles en España.....	29
El marco normativo	30
La colaboración en el ámbito de la protección civil.....	32
La colaboración en el ámbito de la seguridad ciudadana	37
La colaboración en el ámbito de la seguridad militar	40
A modo de recomendación	41
TEMA 3	
OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA	43
TEMA 4	49
OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE ESTABILIZACIÓN	49
Las operaciones de mantenimiento de la paz	49
Las operaciones de consolidación de la paz.....	50
La operación puente: UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina	55
Las operaciones de estabilización	56
TEMA 5	
OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LAS NACIONES UNIDAS.....	63
PRIMERA PARTE: LOS ÓRGANOS	63
Operaciones de las Naciones Unidas y operaciones autorizadas por el Consejo de Seguridad	63
Los órganos de la Carta.....	65
Los órganos de la Secretaría General.....	68

SEGUNDA PARTE: LOS PROCEDIMIENTOS	75
Los procedimientos	75
El Sistema de Acuerdos de Fuerzas en Reserva para Operaciones de las Naciones Unidas	78
TERCERA PARTE: LAS OPERACIONES	85
Los orígenes. Los conceptos de operación de mantenimiento de la paz y de fuerza de mantenimiento de la paz.	85
Los primeros observadores militares: Indonesia y Grecia	85
La primera Misión de Observación de las Naciones Unidas: la Vigilancia de la Tregua en Palestina	86
Las fuerzas de mantenimiento de la paz: la Fuerza de Emergencia en el Sinaí y Gaza	90
La autorización para el uso táctico de la fuerza: Congo	96
Administración Internacional de Territorios: Nueva Guinea Occidental	99
La autorización del uso de la fuerza para el cumplimiento del Mandato: Oriente Próximo	100
Multidimensionalidad y consolidación de la paz	104
Las operaciones con capacidad coercitiva del capítulo VII.....	111
La imposición de la paz: operaciones coercitivas, bélicas y de estabilización	111
La autorización gradual para el uso de la fuerza: Bosnia- Herzegovina	113
Las operaciones capítulo VII: Somalia.....	118
Capítulo VII y Administración Internacional: Timor Oriental	122
Las operaciones híbridas: Darfur.....	125
TEMA 6	
OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE	131
El Concepto Estratégico de 1991	131
Operaciones fuera del área trasatlántica. Los Balcanes.....	133
El Concepto Estratégico de 1999	141
Operaciones fuera del área euroatlántica.....	142
Órganos y procedimientos de decisión.....	146
TEMA 7	
OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA	149
Los Tratados de la Unión Europea. Maastricht (1992), Ámsterdam (1997) y Niza (2000).....	149
Las operaciones de restablecimiento de la paz y humanitarias	157
Las operaciones coercitivas.....	160
El Tratado de Reforma. Lisboa (2007).....	171
La gestión de crisis en el mar	173
Órganos y procedimientos de decisión.....	178

TEMA 8

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN

AFRICANA	183
La Unión Africana	183
El Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana.....	184
La Misión de la Unión Africana en Burundi.....	189
La Misión de la Unión Africana en Sudan.....	194
La Misión de la Unión Africana en Somalia.....	199
La Operación de la Unión Africana en las islas Comoras.....	206
Mediación disuasoria y disuasión impuesta.....	208

TEMA 9

OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA

SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA.....	211
La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.....	211
Las instituciones permanentes	213
Capacidades y actuaciones operativas	214

BIBLIOGRAFÍA	217
--------------------	-----

PRÓLOGO

Operaciones militares de gestión de crisis. Tipos, evolución y características es un texto académico que se ocupa de una manera ordenada y sistemática de la participación de las fuerzas armadas en las situaciones de crisis. En beneficio tanto del lector como del estudioso de estas materias, el autor ha concebido el texto con decidida vocación didáctica y deliberada intención exhaustiva, no por ello exentas de precisión, rigor y profundidad. En él se puede encontrar un tratamiento muy cumplido de las operaciones militares de gestión de crisis que incluye las necesarias delimitaciones conceptuales, la revisión de los principales tipos y la descripción de los actores relevantes, así como los mecanismos básicos en virtud de los cuales se ponen en marcha y se llevan a efecto estas intervenciones. La obra se completa con un examen minucioso de la experiencia acumulada de las principales operaciones militares de gestión de crisis que se articula en función de las organizaciones internacionales que las han desplegado a lo largo de los últimos sesenta años. Y todo ello se hace con la calidad contrastada que ha demostrado su autor, Enrique Vega, en los ya numerosos trabajos que ha publicado sobre éste y otros temas. Puesto que, además, no existe hasta donde sabemos un texto disponible en español de estas características, la edición de este material en forma de libro está a nuestro modo de ver plena y perfectamente justificada.

¿Por qué son interesantes las operaciones militares de gestión de crisis? Para cualquier estudioso de la seguridad internacional —y ya no digamos para las poblaciones afectadas— el alcance de estas operaciones es por completo innegable. Sin entrar aquí a ponderar sus posibles méritos en la esfera de los valores, es patente que su propio crecimiento durante el último medio siglo atestigua una indudable

trascendencia política y estratégica. Desde casi la misma conclusión de la Segunda Guerra Mundial, la importancia de estas operaciones militares de gestión de crisis no ha dejado de crecer bajo el impulso de diversas organizaciones internacionales. En los últimos años, desde el fin de la Guerra Fría en adelante, el número de estas operaciones, los países implicados, los efectivos dedicados a ellas y las asignaciones presupuestarias que las sufragaban han ido aumentando a un ritmo poco menos que extraordinario. Sin ningún género de dudas, cabe esperar que lo sigan haciendo en nuestro futuro previsible.

Tal vez las formas más visibles de esas intervenciones hayan sido las misiones de mantenimiento de la paz, que incluyen diversas actividades como la vigilancia de zonas que han sufrido violencia bélica, la limpieza de minas, la ayuda humanitaria a refugiados o el apoyo a la celebración de elecciones libres. Por sólo ceñirnos a las misiones de paz desplegadas por la Organización de las Naciones Unidas —las protagonizadas por los bien conocidos *cascos azules*—, se han organizado no menos de sesenta desde la primera establecida en 1948 hasta la actualidad. De ellas, continúan activas en estos momentos nada menos que dieciséis a lo largo y ancho del planeta, con presencia en lugares como, por ejemplo, Kosovo, Haití, Líbano o los Altos del Golán. Como es sabido, los recursos asignados a las operaciones de mantenimiento de la paz suponen el mayor capítulo presupuestario de las Naciones Unidas, que ha alcanzado una cifra próxima a los ocho millardos de dólares en el año 2010. En suma, a día de hoy es prácticamente imposible concebir el mundo de la seguridad internacional sin contar con la existencia y reconocer la importancia de este tipo de operaciones. Y en modo alguno puede ser una causalidad que la implicación de nuestro país y nuestras fuerzas armadas en este tipo de misiones también haya aumentado en concordancia con su imparable importancia global.

En línea con ese creciente interés, el Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa ha mantenido a lo largo de su no demasiado larga historia una prolongada vocación de análisis y estudio de la gestión internacional de crisis y de las correspondientes operaciones militares. Por supuesto, no faltan pruebas que dan fe de la atención que hemos venido prestando a esa problemática. Así, por ejemplo, desde hace algunos años se imparte un curso de posgrado —de los llamados de

especialización universitaria— que bajo el mismo título de *Gestión de crisis* ocupa un lugar muy relevante en la oferta docente del Instituto. Y, como no podía ser de otro modo, también el nuevo Máster Oficial que comienza a impartirse en otoño de 2010 en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior dedica todo un módulo a la *gestión de crisis y la resolución de conflictos*. En la oferta docente del Instituto en torno a la gestión de crisis participa de una manera muy destacada el autor de este libro, que se ha decidido a sistematizar los materiales hasta ahora dispersos de los que se valía para sus cursos y a darles la forma de un texto académico. De auténtica enhorabuena, por tanto, deben estar todos los estudiantes que siguen esos cursos, pues desde ahora disponen de un valioso recurso didáctico para afrontar su desarrollo y de un instrumento de primera necesidad para prepararlos con el debido esmero y la oportuna diligencia que hacen al caso.

Por si a estas alturas el lector no estuviera ya lo bastante convencido del interés de este libro, hay que decirle también que Enrique Vega resulta ser precisamente la persona adecuada para escribirlo. A sus muchos méritos formativos y profesionales — Coronel del Ejército de Tierra español, Licenciado en Psicología por la Universidad de Murcia y Doctor en Paz, Seguridad y Defensa por la UNED— añade Enrique Vega varios años de docencia de posgrado en materias relacionadas con los conflictos armados y su gestión internacional y con las operaciones militares de gestión de crisis. Es, por todo eso, un destacado especialista en este campo que, si a lo largo de su carrera militar se ha desempeñado siempre con la máxima entrega y responsabilidad en sus diferentes empleos, ha cumplido asimismo sus labores como profesor y Secretario General del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado a carta cabal y plena satisfacción o, lo que es lo mismo, con no pocos beneficios organizativos y docentes para la institución y enormes réditos intelectuales para sus discentes.

La impecable factura de este libro que ahora me complazco en prologar deja testimonio escrito de todas esas virtudes que atesora su autor y que, sin duda, harán de su lectura un ejercicio muy provechoso para todos aquellos que se interesan por los problemas tratados y, muy singularmente, para sus estudiantes de los cursos sobre gestión de crisis. Que el autor domina sobradamente su tema de análisis es indudable; que es capaz de transmitir su conocimiento en el texto con

precisión y soltura no lo es menos. Si a ello se añade que el libro está cuidadosamente organizado, que es en extremo didáctico, que sus contenidos son abundantes y se exponen siempre con una equilibrada parsimonia, el lector convendrá con el prologuista en el muy positivo juicio que le merece la obra.

Por lo demás, todos los que conocemos a Enrique Vega y disfrutamos de su amistad sabemos de su afición a citar el apotegma de Ortega que reza que la claridad es la cortesía del filósofo. Hay que dejar constancia aquí de que, en un ejercicio de coherencia intelectual poco usual en nuestros días, el autor se ha aplicado la receta del viejo filósofo español y ha sido capaz de expresar y transmitir sus muchos conocimientos con notable nitidez. Sus lectores le agradecemos muy sinceramente su cortesía, al tiempo que nos felicitamos de que haya coronado con éxito ese empeño suyo en pos de la claridad expositiva.

Por todas estas razones es para mí un auténtico honor, además de una gran satisfacción personal, presentar como director del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado este libro a sus posibles lectores y recomendarles encarecidamente su estudio. Lo hago, muy complacido, en la certidumbre de que nadie que se adentre en las páginas y los capítulos de este libro con un cierto interés por las operaciones militares de gestión de crisis podrá quedar decepcionado con su lectura.

Miguel Requena
Director

*Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa*

INTRODUCCIÓN

Operaciones militares de gestión de crisis. Tipos, evolución y características es el resultado de los apuntes sucesivamente confeccionados por el autor para la asignatura Gestión Militar de Crisis del curso de Especialista Universitario en Gestión de Crisis del Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Apuntes que pretenden sintetizar los diferentes tipos de situaciones en las que fuerzas militares de los distintos países del mundo, pero especialmente las del mundo occidental, y más concretamente europeo, al que España pertenece, están siendo utilizadas dentro del gran marco genérico, hoy día cada vez más indeterminado, de la gestión internacional de crisis. E, incluso, de la gestión de algunos tipos de crisis dentro del propio territorio nacional.

Lo que, inevitablemente, ha llevado a tener que analizar los diferentes tipos de intervenciones que la historia ha ido imponiendo desde que se constituyó la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y especialmente las que ha ido imponiendo a lo largo de los últimos veinte años, desde que el panorama geopolítico y geoestratégico cambió significativamente tras la desaparición de la Guerra Fría. Así como a analizar cómo diferentes organizaciones internacionales llevan a cabo esta variada gama de, si no nuevas, actualizadas modalidades de emplear las fuerzas militares en beneficio de sus intereses y valores declarados.

Operaciones militares de gestión de crisis. Tipos, evolución y características no es, por tanto, ni puede ser, una obra acabada. Por varias razones. En primer lugar, porque la relación de organizaciones internacionales que llevan a cabo un tipo u otro de operación militar

de gestión de crisis es cada vez más amplia y no deja nunca de ser ambigua por el mismo motivo que se cita anteriormente: la indeterminación del propio término de gestión internacional de crisis, siempre dependiente, en la realidad, de los intereses y valores declarados de los actores que la llevan a cabo. En segundo lugar, porque, desgraciadamente, las crisis, y por tanto sus intentos de gestión, pueden seguir surgiendo en cualquier momento, incluso, ¡desconsideradamente!, después de que este bienintencionado autor decidiera publicar estas líneas, por lo que dichas crisis e intentos de gestión no podrán aparecer en ellas. Y, en tercer y último lugar, porque las crisis, y sus intentos de gestión, son seres vivos en permanente proceso de cambio —algo que espero que pueda sacarse como principal conclusión de la lectura de esta obra— por lo que nada asegura que muchos de los párrafos e ideas aquí escritos hayan quedado desfasados en el momento de ser leídos.

TEMA 1

CONCEPTOS DE CRISIS Y GESTIÓN DE CRISIS

A los efectos que interesan a esta obra, una crisis se puede inicialmente definir como cualquier situación, coyuntural y perjudicial, de alteración significativa de la normalidad de la vida cotidiana de una determinada población, cuya resolución no es posible sin la utilización de medidas, medios o procedimientos extraordinarios.

Su característica fundamental es, por tanto, que tiene que suponer una alteración, y una alteración significativa, es decir, de cierta importancia y trascendencia, de la normalidad; por eso decimos que tiene que ser una situación coyuntural, en el sentido de que no puede ser aceptada como la normalidad, y que tiene que ser una situación, en cierto modo, imprevisible o inevitable con las medidas, medios y procedimientos normales, habituales. Por ejemplo, el cambio climático o la pobreza, a pesar de ser paradigmas de situaciones perjudiciales, peligrosas e indeseables, no van a ser consideradas crisis, ya que su carácter es estructural y no pueden ser enfrentadas con medidas, medios o procedimientos extraordinarios aplicables a corto plazo, sino que exigen llevar a cabo transformaciones que, a largo o medio plazo, se conviertan en los habituales, en la normalidad.

Una crisis, además, debe implicar a una situación perjudicial para la población a la que afecta. Un acontecimiento político (electoral, por ejemplo), deportivo, cultural o folklórico de gran magnitud es sin duda un acontecimiento puntual, “una situación coyuntural”, que puede alterar “significativamente” la vida cotidiana de una determinada población y que puede exigir “medidas, medios o procedimientos extraordinarios” para su control, pero que, por sus propias características, no entra en el concepto de crisis que aquí interesa analizar.

Por otra parte, si se puede, e incluso creemos que es conveniente, hablar de “gestión de crisis” es porque las crisis demandan algún tipo de gestión diferente a la gestión cotidiana de los problemas “normales” de la sociedad, razón por la que se ha considerado que otro de los parámetros que caracterizan a una situación de crisis es que exige medidas, medios o procedimientos extraordinarios para resolverla (ya que es necesario resolverla porque es perjudicial para la población afectada). En definitiva, entenderemos en lo sucesivo por crisis, a lo largo de esta obra, toda situación de alteración significativa coyuntural y perjudicial de la normalidad que exija medidas, medios o procedimientos extraordinarios para su resolución.

En este sentido, en una determinada sociedad pueden darse dos grandes tipos de crisis públicas (también se dan crisis en el ámbito privado: familiares, empresariales, etcétera), las que vamos a llamar catástrofes o de carácter “natural” y las que podemos etiquetar de carácter “político”, en las que el riesgo o peligro para la población afectada (vida, seguridad, derechos, bienestar o bienes) está directamente ocasionado por la mano del hombre (antrópicas), como en los conflictos armados, los disturbios o graves alteraciones del orden público, hundimientos económicos o financieros de gran amplitud, o situaciones de persecución masiva o genocidio y similares, mientras en las de carácter “natural” o catástrofes el peligro proviene de fenómenos de la naturaleza (aunque la acción humana haya sido la causa directa de dichos fenómenos y, por lo tanto, indirecta, del perjuicio causado).

Un incendio, por ejemplo, puede haber sido iniciado y originado intencionadamente por una persona o grupo de personas, pero no es la acción concreta de esa o esas personas lo que perjudica y pone en peligro a personas y bienes, sino la acción del fuego causado por ella o ellas; de igual manera, en una epidemia vírica, lo que causaría directamente el peligro y el perjuicio es el virus, independientemente de que éste haga su aparición por causas desconocidas (a las que solemos llamar “naturales”) o haya sido intencionadamente introducido y esparcido por seres humanos; en una situación de crisis política, sin embargo, como una situación de graves disturbios de orden público, por ejemplo, los destrozos o las muertes o heridos que puedan producirse son consecuencia directa de la acción

humana, ya que, en definitiva, son humanas las manos que disparan las balas, que queman las propiedades o que propinan palizas, lo hagan por subversión o por represión.

No obstante, no debe dejar de tenerse en cuenta que esta diferenciación o tipología es de carácter conceptual que no real, es decir, solamente tendente a establecer categorías en función de las cuales poder estudiar y analizar determinado tipo de fenómenos, ya que es indudable que en cualquier situación de crisis de las estamos conceptualizando como naturales se pueden encontrar, y de hecho se encuentran, perjuicios directamente achacables a la acción humana como, por ejemplo, las actuaciones de pillaje aprovechando la especial situación anormal que implica la crisis, como es también indudable que el intencionado intento de perjuicio que suponen las crisis que estamos conceptualizando como políticas puede llevarse a cabo provocando fenómenos naturales perjudiciales como grandes incendios o inundaciones o acciones que afecten grave y masivamente a la salud de una determinada población.

Otro matiz que debe tenerse en cuenta a la hora de conceptualizar las crisis es su relación con el fenómeno de la guerra. Las guerras, a pesar de su evidente carácter perjudicial, coyuntural y necesitado de medidas, medios y procedimientos extraordinarios para su resolución, no suelen ser consideradas crisis. Más bien, se tiende a considerar que la guerra, o conflicto armado como se les denomina hoy día para evitar sus connotaciones legales y peyorativas, es la fase posterior en la que desembocarían cierto tipo de crisis de carácter político. Si la crisis de carácter político se da en el interior de un país, estaríamos ante el desencadenamiento de una guerra civil o conflicto interno; si la crisis se da entre países o naciones, estaríamos ante el desencadenamiento de una guerra clásica o internacional; y si la crisis se da entre ideologías asentadas sobre bases culturales, habría que añadir hoy día, estaríamos ante lo que quizá aún no tenga nombre pero que se mueve entre las denominaciones de “choque de civilizaciones” y “guerra al terrorismo”.

Sin embargo, esta exclusión de la guerra y el conflicto armado del campo semántico de las situaciones de crisis no es absoluta ni total, ya que parece depender del punto de vista de quien lo considere. Para los que intervienen, sufren y padecen la guerra o conflicto armado

directamente, es decir, para las partes beligerantes, la guerra o conflicto armado es esa situación que se desencadena como consecuencia de una situación previa de crisis política, como una etapa posterior y diferenciada de la situación de crisis y no como una fase más de ella. Para quien no la padece directamente, aunque pueda estar o llegar a estar indirectamente implicado en ella, la guerra o conflicto armado puede seguir siendo simplemente una crisis.

Por ejemplo, la guerra civil librada en Bosnia Herzegovina entre 1992 y 1995 y todas las demás guerras menores libradas en el territorio de la antigua Yugoslavia por esos mismos años, ¿eran guerras o crisis? Serbios, croatas, eslovenos, bosnios, macedonios y kosovares las denominaron siempre guerras; guerras que estallaron tras unos periodos más o menos largos de crisis entre las diferentes comunidades. Para la comunidad internacional, incluidos aquellos países que intervenían en ellos de forma directa o indirecta, fueron siempre “la crisis de los Balcanes”. Los hechos, sin duda, eran los mismos. Unos hechos que exigían la puesta en vigor de unas medidas, de unos medios y de unos procedimientos extraordinarios, tanto para los contendientes como para las potencias interesadas en la resolución (del tipo que fuera y en la dirección que fuera) de la situación de anormalidad que se estaba produciendo; de unas medidas, de unos medios y de unos procedimientos no habituales ni en las relaciones entre las diferentes comunidades integrantes de la antigua Yugoslavia ni en las relaciones internacionales.

Los hechos eran los mismos, pero no las percepciones, quizás porque las medidas, medios y procedimientos extraordinarios a utilizar en las situaciones de guerra o conflicto armado suponen tal salto cualitativo, que quien auténticamente las padece necesita concebir la situación como algo realmente diferente sin parangón a otro tipo cualquiera de situación. Después de todo, la vida de los serbios, los croatas, los eslovenos, los bosnios, los macedonios y los kosovares sí se vio “significativamente” alterada por las citadas guerras civiles, que, sin embargo, apenas tenían incidencia en la vida de la población de las potencias externas intervinientes.

En este sentido, debe advertirse que este concepto de crisis resulta más restringido que el utilizado por el propio sistema nacional español de conducción de situaciones de crisis, que considera como

tales, además de «*las situaciones de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, tales como desastres naturales o industriales, otras situaciones internas que afecten al desarrollo normal de la vida de la nación y las situaciones internacionales que pudieran, asimismo, afectar al desarrollo normal de la vida de la nación*» —que se corresponderían con la idea de crisis que estamos intentando delimitar— «*las situaciones de conflicto armado o cualquier otra que así sea considerada [y hay que interpretar que distinta a todas las demás anteriormente enunciadas] por la Comisión Delegada del Gobierno para Situaciones de Crisis (CDGSC)*».

Por otra parte, la clasificación de las crisis como catástrofes o de origen natural y de carácter político o antrópicas no es la única posible, especialmente en el enfoque de estudio que esta obra pretende. También interesa tener en cuenta si la crisis es un conflicto armado, se da en el seno de un conflicto armado o no implica ningún tipo de conflicto armado concomitante; como es, asimismo, necesario diferenciar, las crisis que se dan en el propio territorio nacional de las fuerzas armadas que van a intervenir en ella, de las crisis que acontecen en el exterior.

En función de esta delimitación de lo que se considera una crisis, se entiende por gestión de crisis, teniendo en cuenta cuanto ya se ha dicho, la doble labor de intentar evitar, cuando sea posible, que éstas acontezcan, lo que se denomina “prevención”, y la de intentar eliminar o paliar sus consecuencias negativas y perjudiciales una vez que se han desencadenado, recuperando la normalidad perdida, lo que con propiedad y precisión se debería denominar “conducción de crisis”¹, aunque con cierta frecuencia el término gestión de crisis se reduce y circunscribe a este segundo papel haciéndose sinónimo y equivalente al de conducción. No hay que confundir, sin embargo, la prevención de una posible crisis con su “previsión”. La previsión forma parte de una de las dos fases en que normalmente se articula tanto la prevención como la conducción de una situación de crisis: la fase de planeamiento o toma de decisiones y la fase de ejecución, que, en realidad constituyen un continuo en el que permanentemente planeamiento y ejecución están interactuando y condicionándose mutuamente. Tanto si el objetivo es anticiparse a una posible crisis,

¹ En España, la denominación oficial es la de “conducción de situaciones de crisis”.

tomando las mediadas que podrían evitar su aparición, como si es enfrentar sus efectos perjudiciales, porque éstos ya han empezado a manifestarse o han hecho plenamente presencia, conviene intentar seguir, con la profundidad que la disponibilidad de tiempo permita, una serie de pasos, cuyo conjunto es lo que se suele denominar planeamiento o proceso de toma de decisiones.

En primer lugar, es necesario intentar identificar y delimitar los actores y parámetros que actúan y en función de los cuales se puede desarrollar o se está desarrollando la crisis o la posible crisis, acumulando, como segundo paso, cuanta información sobre ellos sea posible o vaya apareciendo. El siguiente paso es de suma importancia, porque con frecuencia se elude produciendo desconcierto, frustraciones e, incluso, fracasos posteriormente: se trata de establecer con claridad la finalidad que se persigue, es decir, la situación final pretendida, que ha de ser factible con los medios con se cuenta o con los que se puede llegar a contar. Una vez determinado lo que se pretende y conocidos los factores (actores y parámetros) que condicionarán o están condicionando la crisis, se pueden establecer las diferentes alternativas posibles de actuación, que se deberán comparar mediante una serie de criterios previamente seleccionados y priorizados en función del tipo de crisis de que se trate y de la situación final que se pretenda. De esta comparación es de donde se deducirán las “acciones a tomar”.

Si este planeamiento se ha llevado a cabo para prevenir una situación de crisis, parte de estas medidas o “acciones a tomar” son las que entrarían dentro del ámbito de la “previsión”, normalmente en forma de lo que comúnmente suele denominarse “planes de contingencia”, es decir, establecimiento, más o menos detallado, completo y ultimado según las posibilidades, de lo que se hará si hacen su aparición determinadas circunstancias (“indicadores de alerta”), a partir de las cuales se considera que la crisis se ha desencadenado o tiene una alta probabilidad de desencadenarse. Los planes de contingencia tienen la finalidad, como fácilmente puede entenderse, de ahorrar gran parte del tiempo de planeamiento posterior para poder enfrentar la crisis lo antes posible. La actualización de un plan de contingencia en función de las circunstancias del momento en que debe activarse, es lo que supone su conversión en un plan operativo.

Esto no quiere decir que los planes de contingencia, o futuras medidas previstas como también podríamos llamarles, sean las únicas medidas a tomar en el intento de anticipar y prevenir una crisis. Pueden, y deben, tomarse otras muchas medidas inmediatas, especialmente las orientadas a suprimir o modificar las causas de la posible crisis, cuando ello sea posible, ya que el objetivo primordial es evitar la crisis (prevención), no estar preparado para cuando surja (previsión). De aquí que sea tan importante una adecuada delimitación de la situación final deseada en el proceso de planeamiento o de toma de decisiones. Una situación final que sería la normalidad si lo que se está planeando es la prevención de la crisis, o una situación lo más parecida posible a la antigua normalidad o una nueva normalidad de la que hayan desaparecido las posibles causas de la crisis, si lo que se está planeando es su resolución, para lo que la “previsión”, los planes de contingencia, resultan ser de gran utilidad, ya que permiten, en general, acortar los plazos de intervención e intervenir en las fases iniciales de la gestación de la crisis, especialmente si los indicadores de alarma han sido bien elegidos y seleccionados.

En este contexto es en el que adquiere sentido hablar de operaciones de gestión de crisis (OGC), como esa segunda fase posterior al planeamiento que hemos denominado de “ejecución”. Las operaciones de gestión de crisis (OGC) son solamente una de las modalidades con las que se puede intentar prevenir (impedir) o resolver una crisis. También puede intentarse por otras vías: la negociación (mediación o arbitraje)², las sanciones (penales, políticas o económicas), etcétera. Lo que diferencia una operación de gestión de crisis de estas otras modalidades es que la operación implica un despliegue (de cierta entidad) de personal y medios en lugares (en territorios) en los que no son habituales. Pudiendo ser este lugar no habitual el propio territorio, nacional o supranacional, de los países u organizaciones que la organizan y despliegan o uno externo a él. Pero si la crisis es un conflicto armado o conlleva un conflicto armado concomitante o cualquier otro tipo de situación de desordenes y violencia asimilables a éstos, sólo podemos considerar operaciones de gestión de crisis las llevadas a cabo en el exterior, ya que estos tipos

² En la mediación, el papel del agente externo es facilitar y favorecer la reconciliación o el acuerdo entre las partes enfrentadas. En el arbitraje, resuelve y decide, incluso de forma exclusiva, además de mediar. Si es llevado a cabo por un órgano judicial, estaríamos ante una resolución judicial.

de situaciones en el propio territorio caerían dentro de ese otro ámbito de la guerra, que hemos voluntariamente segregado del de crisis porque así parece aconsejarlo el uso consuetudinario de ambos términos.

Si la operación de gestión de crisis conlleva la participación de efectivos militares es cuando puede hablarse con propiedad de gestión militar de la crisis o de operación militar de gestión de crisis (OMGC), que la Doctrina de Empleo de la Fuerza Terrestre española preconiza cuando se den «*situaciones de inestabilidad que pudieran llegar a alterar la vida normal de una nación o la acción del gobierno ... [induciendo a éste] a tomar una serie de medidas que pueden incluir el empleo de los recursos [militares] de la defensa nacional*». Una participación militar que puede llegar a ser incluso exclusiva, lo que hoy día es bastante infrecuente y tiende a serlo cada más, o separada de la actuación de otras organizaciones internacionales, desplegándose dos o más operaciones simultáneas en una misma crisis, una de las cuales sería exclusivamente militar, como en los casos de Bosnia Herzegovina o Kosovo, donde la OTAN y hoy día la UE en Bosnia Herzegovina desarrollan una operación exclusivamente militar, separada, aunque coordinada, de otras de carácter civil.

Cuando la operación militar de gestión de crisis (OMGC) se lleva a cabo por países u organizaciones externas al territorio donde se desarrolla la crisis con objeto de resolverla, es decir, de suprimir o atenuar sus aspectos perjudiciales, se entra en lo que la Carta de las Naciones Unidas (artículo 2.7) expresa como «*los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna del Estado*» (en el que se desarrolla la crisis), situación a la que se puede denominar como de “intervencionismo armado” si se lleva a cabo con la aquiescencia y el consentimiento de todas las partes afectadas, y de “injerencia” si no se cuenta con la aquiescencia o consentimiento de alguna de las facciones enfrentadas.

En cualquier caso, la delimitación de la expresión “participación militar” en una operación de gestión militar de crisis en el exterior no es fácil. Existen operaciones, como la antigua Misión de Observación de la Unión Europea (EUMM, inicialmente ECMM³) en

³ EUMM, *European Union Monitoring Mission*.
ECMM, *European Community Monitoring Mission*.

Bosnia Herzegovina, constituida mayoritariamente por personal militar desarmado y militarmente estructurada, que, sin embargo, por el tipo de funciones que se le encomendó y por su propia forma de presentarse ante las autoridades y población del territorio, fue considerada desde el mismo momento de su despliegue como una operación civil.

Otro aspecto que la realidad está imponiendo y que afecta a la comprensión de todos estos conceptos que se están presentando a modo de marco de referencia es la duración de las operaciones. Se ha identificado a las crisis como situaciones coyunturales que se enfrentan con medidas, medios o procedimientos extraordinarios aplicables solamente de forma temporal (a corto plazo), excluyendo de su ámbito las transformaciones que paulatinamente se puedan ir introduciendo a medio y largo plazo para que se conviertan en lo habitual, en la “normalidad”. Sin embargo, vemos que en muchos casos, de los que especialmente el de Bosnia Herzegovina y en cierto modo el de Kosovo serían paradigmáticos, ciertas operaciones militares de gestión de crisis (OMGC) continúan desplegadas más allá de lo que razonablemente parece corresponder al corto plazo y una vez que las circunstancias que parecían motivar la intervención (o injerencia) y el despliegue militar hayan desaparecido. Son los tipos de situaciones que están dando lugar a la aparición del concepto de consolidación de la paz, y de su corolario las operaciones de consolidación de la paz, para identificar aquellas situaciones en las que la intervención (o injerencia) de actores externos se prolonga una vez superada la crisis con objeto de crear y asentar las condiciones que impidan o dificulten su reaparición y permitan la vuelta a la normalidad, sea ésta la previa a la crisis o un nuevo tipo de “normalidad”.

Así pues, la gestión de crisis parece tener no solamente las dos modalidades que hasta ahora se consideraban clásicas, su “prevención” y su “conducción” (o gestión propiamente dicha), sino que la realidad está imponiendo una tercera, la de “consolidación de la paz”. Tres modalidades (denominarlas fases podría inducir a ciertas confusiones) diferenciables por sus características pero no siempre diferenciadas en el tiempo o en el espacio (físico, geográfico) y cuyas fronteras (momento y circunstancias en que se estaría pasando de una a otra) parecen ser en todos los casos difusas. Tres modalidades, cada

una con su peculiar repertorio de mecanismos de acción, que no son idénticos pero tampoco excluyentes, abarcando, por tanto, medidas, acciones, medios y procedimientos que pueden ser comunes a más de una modalidad.

Sin embargo, el concepto de consolidación de la paz tampoco está exento de ambigüedad, al mezclarse dentro del mismo, con demasiada frecuencia, las modalidades de reconstrucción y de ayuda al desarrollo, de parecida manera a como, en otro orden de cosas, se hace con estas dos mismas modalidades y las emergencias. Con el socorro en emergencias, la reconstrucción y la ayuda al desarrollo ocurre algo similar a lo indicado para la prevención, la gestión propiamente dicha y la consolidación en el párrafo anterior. Que son tres modalidades, que no fases —denominación que podría crear equívocos— diferenciables por los objetivos que persiguen y en las facetas en las que debería centrarse, pero entre las que no siempre es fácilmente identificable su frontera (el momento y circunstancias en que se estaría pasando de una a otra).

La emergencia es una situación ineludible —como su propio nombre indica— en la que la vida o las más elementales condiciones de vida corren un alto y asegurado riesgo de perderse. La acción (el socorro) ante ellas es, por tanto, no sólo ineludible sino concreto y evidente. Ante una hambruna, hay que dar de comer y beber, antes de pensar en cualquier otra cosa; ante un incendio, hay que apagarlo y evacuar a quien haga falta, antes de pensar en cualquier otra cosa; ante un terremoto, hay que rescatar a los supervivientes y proporcionar alimentación, abrigo y refugio a las personas que haga falta, antes de pensar en cualquier otra cosa; etcétera.

Para que haya reconstrucción, hace falta que primero haya habido destrucción, bien por una de las catástrofes naturales o tecnológicas que suelen ocasionar las emergencias, bien como consecuencia de un conflicto armado o de graves y generalizados disturbios de orden público. El objeto, por tanto, de la reconstrucción —que puede ser tanto física (viviendas, infraestructuras, instalaciones sanitarias, educativas o industriales, etcétera), como institucional (autoridades locales, judiciales, de orden público o nacionales), como económica (cultivos, cabañas ganaderas, materias primas, etcétera) o como del tejido social— es recuperar la situación anterior a la

emergencia o al conflicto armado. Las labores de reconstrucción, aunque no posean el carácter de inmediatez del socorro en emergencias, pueden ser consideradas, sin embargo, como a corto plazo, entre otras cosas porque su identificación está enormemente simplificada, ya que lo que hay que reconstruir no es sino “lo que ha sido recientemente destruido”.

Las labores de desarrollo no implican, sin embargo, reconstruir, sino construir lo que nunca ha habido antes, por lo que la planificación, la selección de objetivos y prioridades, etcétera, exigen un estudio más detallado y ponderado y una ejecución a más largo plazo (en realidad, el desarrollo nunca se acaba).

Evidentemente, establecer una separación nítida entre labores de socorro en emergencias, de reconstrucción y de ayuda al desarrollo, especialmente entre estas dos últimas, no es fácil, ni conveniente en muchos casos. Lo que no quiere decir que no sean conceptualmente diferentes y que negarse a establecer la más mínima separación entre ellas, no acabe creando confusión. Lo que, a veces, acontece en los periodos de consolidación y, como consecuencia, en la necesidad o conveniencia de participación de fuerzas militares en ellos.

Una última consideración que cabe hacer respecto a la gestión de crisis es que ésta, aunque se lleve a cabo en muchos casos, hoy día la mayoría, a través de organizaciones multinacionales, continúa manteniéndose en el ámbito de las decisiones nacionales en cuanto a grado de participación, y medios (personales, materiales y financieros) y duración de la implicación.

En este sentido, las participaciones nacionales (y multinacionales) suelen decidirse a través de dos ejes de coordenadas. En el primero, los ejes lo constituyen los “valores declarados” por las autoridades del país (o de la organización multinacional) y los “intereses” de los mismos. Lo que permite “seleccionar” en qué crisis o tipos de crisis se va a intervenir. Por ejemplo, un país cualquiera (o una organización multinacional) puede no plantearse siquiera acudir en socorro de una población que ha sufrido unas inundaciones en un lugar alejado con el que apenas se tienen relaciones económicas o de otro tipo, mientras que puede plantearse acudir si en vez de inundaciones, lo que está sufriendo es una violación grave, sistemática

y continuada de su seguridad humana (“valores declarados”) o la zona tiene un alto valor económico o geoestratégico para el posible contribuyente (“intereses”).

Dentro de estas crisis o tipos de crisis seleccionados, la “prioridad” de intervención viene marcada por un nuevo eje de coordenadas constituido por la “gravedad” de la crisis y por sus “posibles repercusiones” en el país (u organización multinacional). En función de selección y prioridad, cada país (u organización multinacional) activa sus sistemas de alarma y sus indicadores de alerta, y prepara y organiza sus procedimientos (autoridades) de decisión, los medios que pudieran ser necesarios y sus procedimientos de ejecución (planes de contingencia y de reacción rápida).

Del análisis de todo este posible conjunto de operaciones militares de gestión de crisis es de lo que tratan los siguientes temas y capítulos. En los que se han diferenciado tres grandes tipos de posibles operaciones militares de gestión de crisis. En primer lugar, las desarrolladas por las Fuerzas Armadas españolas en territorio nacional, agrupadas bajo el epígrafe general de Operaciones de Apoyo a Autoridades Civiles (OAAC). Las desarrolladas en el exterior por fuerzas militares en situaciones de emergencia, a las que se denomina de forma genérica Operaciones de Asistencia Humanitaria (OAH). Y, por último, las operaciones en el exterior en situaciones de conflicto armado, que, bajo las denominaciones de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) y de Operaciones de Estabilización (OE), pretenden abarcar las operaciones de mantenimiento de la paz y de consolidación de la paz de las Naciones Unidas, las operaciones de apoyo a la paz de la OTAN y las operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, así como cualquier otra de estos mismos tipos. Es decir, todo ese conglomerado de diferentes tipos de operaciones militares de gestión de crisis que suelen conocerse como las operaciones de paz.

Una denominación, operaciones de paz, que nos hace surgir de forma inmediata la pregunta ¿cuál es la diferencia, en qué se diferencian las operaciones de paz (las operaciones militares de gestión de crisis) de las operaciones de guerra? Un fenómeno, el de la guerra, que hemos intencionadamente excluido del campo semántico de la gestión de crisis debido a sus especiales características y a la

importante repercusión que tiene sobre las vidas de las poblaciones afectadas por ella. Conceptualmente, la diferencia no parece difícil de establecer. Una fuerza militar lleva a cabo una operación de gestión de crisis cuando no es parte del conflicto en el que interviene, cuando no actúa a favor de ninguna de las partes del conflicto. Llevaría a cabo una operación bélica o de guerra cuando su intervención la hace parte del conflicto, favorece o inclina la balanza a favor de alguna de las partes enfrentadas (si ella misma fuera una de las partes del conflicto, la situación, lógicamente, no presentaría ninguna duda).

Veámoslo con un ejemplo simplificado. Supongamos que dos (o más) países o partes enfrentadas (A y B) deciden parar las hostilidades y establecer como línea de separación un río, por ejemplo, solicitando a un tercer actor C (país u organización internacional con suficiente capacidad militar como para poder llevarlo a cabo) que participe en la gestión de la crisis impidiendo que se incumplan las condiciones pactadas. Y que B, por ejemplo, las incumple ocupando posiciones en el lado del río de A. Y que C, en cumplimiento de su mandato, desaloja a B de esas posiciones empleando la fuerza. Estaríamos, conceptualmente, ante una operación militar de gestión de crisis, aunque se haya empleado la fuerza.

Supongamos, por el contrario, que en mitad del río hay una isla sin definir en los términos del cese de hostilidades y que B la ocupa unilateralmente. Ante lo que C reacciona determinando, a pesar de que no todas las partes le han pedido que lo haga, que esa isla debe pertenecer a A y amenaza a B con una intervención militar si no se retira, obligándolo a hacerlo. No ha habido uso de la fuerza, sólo amenaza de ella, pero estaríamos ante una (posible) operación bélica o de guerra, no ante una operación militar de gestión de crisis. Es, por tanto, la relación con el conflicto y no el uso de la fuerza lo que conceptualmente diferencia las operaciones bélicas o de guerra y las operaciones militares de gestión de crisis (o de paz).

Una diferencia conceptual que, una vez más, presenta, sin embargo, en la realidad una frontera difusa y ambigua, como se tendrá ocasión de ver en los siguientes Temas y capítulos de esta obra. En primer lugar, porque cada vez con mayor frecuencia el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tiende a asignar mandatos

imparciales pero no neutrales⁴ (atribución de legitimidad, por diferentes tipos de razones, a solo ciertos actores del conflicto, lo que autoriza a combatir a los que carecen de ella) y, en segundo lugar, porque empiezan a darse circunstancias como las de la Fuerza Internacional para la Asistencia a la Seguridad de la OTAN en Afganistán, ISAF⁵, idealmente concebida inicialmente como una operación de gestión de crisis de estabilización, obligada, no obstante, a desarrollar su mandato en un escenario de guerra contrainsurgente que la obliga a pasar de la disuasión a la acción, que es, en definitiva, lo que diferencia a las operaciones de estabilización (gestión de crisis) de las de contrainsurgencia (bélicas o de guerra).

⁴ Ver Tema 5, Primera parte, “Los órganos de la Secretaría General”. Un buen ejemplo sería la Misión de las Naciones Unidas en el Congo, MONUC.

⁵ ISAF, *International Security Assistance Force*, en sus siglas en inglés.

TEMA 2

OPERACIONES DE APOYO A AUTORIDADES CIVILES

INTRODUCCIÓN

Las fuerzas armadas son un instrumento del Estado y como tal pueden, en principio, ser utilizadas por éste en todas aquellas circunstancias y para todos aquellos fines que puedan resultar necesarios o apropiados en cada momento. Esto no quiere decir que “deban” ser utilizadas sin tener en cuenta, no sólo su ámbito de actividades, constitucional y legislativamente determinado, sino, asimismo, su adecuación por estructura, organización, equipamiento, e instrucción y adiestramiento de sus componentes. Son, sin embargo, estas peculiares y específicas estructuras, organización, equipamiento, instrucción y adiestramiento, basadas en los principios de unidad, jerarquía y disciplina, con el consiguiente corolario de permanente disponibilidad, unido a la diversidad de sus tipos de componentes, fruto de su necesidad de tener que tener prevista la posibilidad de una vida autónoma en caso de guerra —en la que el apoyo de otras organizaciones o instituciones civiles en zonas de combate resulta difícil, por arriesgado, cuando no imposible— las que aconsejan en ocasiones, y han aconsejado numerosas veces a lo largo de la historia, utilizar a las fuerzas armadas en actividades y cometidos no propiamente “militares” como primera intervención (“necesidad de urgencia”) o como apoyo a otras instituciones y recursos (“necesidad de ciertos medios o de apoyo logístico”), especialmente en el ámbito que interesa a este Tema: las catástrofes o emergencias (las crisis) producidas por fenómenos de la naturaleza.

Aunque hoy día se tiende a resaltar, debido a las circunstancias, la faceta de las fuerzas armadas como instrumento de la política exterior del Estado, dentro del ámbito de la llamada Diplomacia de la

Defensa, su empleo más frecuente hasta no hace demasiado tiempo ha sido tradicionalmente en apoyo, cuando no en sustitución, de organismos e instituciones civiles en territorio nacional, normalmente bajo el nombre genérico de “Colaboración con Autoridades Civiles”. Esta situación, no exclusiva de España, cuya razón de ser “práctica” es la ya citada permanente disponibilidad de recursos humanos y materiales de las fuerzas armadas y su facilidad de adaptación a cualquier tipo de situación, que las hace el instrumento adecuado, y muchas veces único, al que recurrir en caso de necesidad o urgencia, tiene, además, su razón de ser “histórica” en el hecho de que en el Estado premoderno, y hoy día en las sociedades poco desarrolladas en las que el llamado Estado moderno no ha alcanzado todavía su plena implantación, las fuerzas armadas, junto a la “justicia” y la “hacienda”, que también debían recurrir a las fuerzas armadas para poder ejercerse, eran los únicos instrumentos con que contaba el Estado; y con los que todavía sólo pueden seguir contando algunos países.

En este sentido, una de las razones por las que las sociedades y los países desarrollados han tendido a crear organismos e instituciones no militares para cumplir este tipo de servicios públicos, circunscribiendo cada vez más las actividades de las fuerzas armadas a sus específicos cometidos de seguridad y defensa nacional, ha sido precisamente superar esta situación de “indispensabilidad” de las fuerzas armadas, que en numerosas ocasiones ha llevado a la llamada, e históricamente comprobada perjudicial, “autonomía militar”, por la cual, las fuerzas armadas trascendían su papel de (casi) único instrumento del Estado para convertirse en un “Estado dentro del Estado”, que con frecuencia ha dado paso a la ininterrumpida sucesión de regímenes militares o militarizados, que han sido la constante en gran parte del Tercer Mundo, como, por ejemplo, en América Latina hasta no hace más de veinte años (década de los ochenta del siglo XX) o en África todavía en nuestros días. Razón por la cual, la mayoría de estas sociedades y países están en la actualidad inmersos en un proceso de progresiva sujeción de sus fuerzas armadas al poder político gubernamental, al que indudablemente contribuye de forma decisiva la paulatina “desmilitarización” de los servicios públicos, incluidas las situaciones de catástrofe o emergencia.

En los países desarrollados, entre ellos España, sin embargo, probablemente porque este tipo de involucionismo ya puede

considerarse históricamente superado, la tendencia actual parece estar evolucionando en sentido contrario, entre otras razones debido a la influencia que ejercen las funciones que las fuerzas armadas de los países occidentales se están viendo obligadas a realizar en el exterior desde la década de los noventa del pasado siglo, que bajo las rúbricas de tendencias a la “humanitarización” y a la “policización” se analizan en otros temas de esta obra.

LA COLABORACIÓN CON LAS AUTORIDADES CIVILES EN ESPAÑA

Los campos en los que las Fuerzas Armadas españolas —y es necesario empezar a ceñirse ya exclusivamente a nuestro país, debido a la enorme diversidad de situaciones nacionales en este terreno, que hacen de cada país, prácticamente un caso específico— intervienen (actúan, colaboran o cooperan) en actividades o cometidos que podrían inicialmente etiquetarse como no propiamente militares dentro del territorio nacional son esencialmente el policial y el de la protección civil. En ambos casos, la participación de las Fuerzas Armadas debe englobarse, en términos generales, en el epígrafe de cooperación y colaboración con, o complemento de, los organismos e instituciones específicos de estos servicios públicos: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE) y la protección civil. En el primer caso, la colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, así como con otras instituciones en algunos casos también dependientes en ciertos aspectos del propio Ministerio de Defensa, como el Centro Nacional de Inteligencia (CNI), se puede dar en el ámbito de dos grandes apartados. El que se puede denominar de “seguridad militar” propiamente dicha, como sería la participación en la lucha contra el terrorismo, y el de colaboración de las Fuerzas Armadas con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y organismos similares en lo que podríamos denominar área de la “seguridad ciudadana”. En la cual, como fácilmente puede entenderse, las Fuerzas Armadas actúan como complemento, cuando así sea necesario, de las de Seguridad del Estado. Y, por último, está el ámbito de la colaboración en las tareas de protección civil frente a situaciones de peligro por catástrofes o emergencias producidas por fenómenos imprevistos o inevitables de la naturaleza.

La forma genérica en la que se enmarcan estos tipos de colaboraciones a la seguridad, a la seguridad ciudadana y a la

protección civil es lo que para las Fuerzas Armadas se denomina “Colaboración con las Autoridades Civiles”, entendida como las acciones u operaciones que suponen la utilización de personal, medios o unidades militares en beneficio directo o indirecto de la población, autoridades, organismos o entidades civiles españolas, que puede llevarse a cabo mediante las llamadas Operaciones de Apoyo a Autoridades Civiles (OAAC) y las conocidas como Acciones de Cooperación (AC).

Se consideran Operaciones de Apoyo a Autoridades Civiles (OAAC), definidas por los reglamentos militares como operaciones militares de carácter no bélico, aquellas operaciones en las que intervienen medios humanos o materiales militares cuyo objetivo es la protección física de personas y bienes en casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública u otra necesidad pública de naturaleza similar, en los que la seguridad y la vida de las personas pueda peligrar. Se identifican, en términos generales, con las situaciones de emergencia recogidas por la Norma Básica de Protección Civil, a las que las Fuerzas Armadas aportan, no solamente su contribución material, sino, asimismo, la sensación psíquica de tranquilidad que supone su presencia.

Por su parte, las Acciones de Cooperación (AC) incluyen las contribuciones específicas y limitadas en el tiempo y en el espacio de personal o medios militares en situaciones que no suponen peligro para la vida o bienes de las personas o la colectividad y que sin el carácter de operación militar se enmarcan en los campos de la confraternización Fuerzas Armadas-sociedad, mejora de la imagen de las mismas o parte de su política informativa, dentro de los conceptos generales hoy día conocidos como “Cultura de Seguridad y Defensa” y “Conciencia de Seguridad y Defensa”.

EL MARCO NORMATIVO

El marco legal que ampara a las Operaciones de Apoyo a Autoridades Civiles viene establecido fundamentalmente por dos textos legislativos recientes, la Directiva de Defensa Nacional (DDN) 01/2008 de 30 de diciembre y la Ley Orgánica de la Defensa Nacional (LODN) 5/2005 de 17 de noviembre, sin que pueda obviarse, por estar todavía en vigor, la Ley Orgánica 4/1981 de 1 de junio, de

Estados de Alarma, Excepción y Sitio. En esta Ley Orgánica, los Estados de Alarma, Excepción y Sitio vienen precisamente definidos como aquellas «*circunstancias extraordinarias que hacen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante los poderes ordinarios de las autoridades competentes*», es decir, como lo que estamos conceptualizando como situaciones de crisis. A pesar de ello, el Estado de Alarma, que la Ley identifica con las situaciones de catástrofes naturales, crisis sanitarias, paralización de los servicios esenciales o graves situaciones de desabastecimiento, no establece, probablemente debido a su relativa antigüedad, ningún tipo de actuación o colaboración concreta de las Fuerzas Armadas.

Como tampoco lo hace para el Estado de Excepción, que puede declararse en los casos en los que la situación de anormalidad impida el normal funcionamiento de los derechos y libertades de los ciudadanos, de las instituciones democráticas o de los servicios públicos esenciales. No es el caso, sin embargo, del Estado de Sitio, que podrá declararse cuando se produzcan, o puedan producirse, actos de insurrección o de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, es decir, supuestos que parecen corresponder más a la situación de guerra —o de graves disturbios cuyas consecuencias perjudiciales sean equiparables a las de la guerra— que a las situaciones de crisis, tal como éstas se están entendiendo en esta obra. Estados de Sitio para los que Ley Orgánica establece que «*el Gobierno designará la autoridad militar que, bajo su dirección, haya de ejecutar las medidas que procedan en el territorio en el que el Estado de Sitio haya sido declarado*».

Es, por tanto, la legislación más reciente la que está incorporando las provisiones de colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles, especialmente en los casos en que exista peligro para la vida o bienes de los ciudadanos, sin que ello invalide a la Ley Orgánica 4/1981 de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, que se limita a no preverla, sin establecer en ningún momento ninguna prescripción que pudiera obstaculizarla. Así, la Directiva de Defensa Nacional 01/2008 establece como directivas para las Fuerzas Armadas en el ámbito nacional «*contribuir a la modernización y actualización del Sistema Nacional de Gestión de Crisis*», «*participar en apoyo de otras instituciones del estado en la lucha contra los nuevos riesgos y*

amenazas», «cooperar con las administraciones públicas en el ámbito de la protección civil», promoviendo, entre otras acciones, «la plena integración de la Unidad Militar de Emergencias en el sistema nacional de protección civil» y «reforzar las capacidades de los órganos nacionales de inteligencia». Señalando de forma explícita como contribución de las Fuerzas Armadas a la defensa nacional, su participación en «operaciones de apoyo a las autoridades civiles» y para «satisfacer las necesidades de la defensa nacional en situaciones de grave amenaza o crisis, cualquiera que sea su naturaleza».

Prescripciones que complementan las desarrolladas por la Ley Orgánica de la Defensa Nacional, que incluye entre las misiones asignadas a las Fuerzas Armadas, la de *«preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas»*, e incluye entre los tipos de operaciones a desarrollar tanto en territorio nacional como en el exterior, las actuaciones en caso de crisis, de entre las que singulariza, en el aspecto que interesa a este tema, *«la vigilancia de los espacios marítimos ... como contribución a la protección de la población y sus intereses» y «la colaboración con las diferentes Administraciones públicas en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas».*

LA COLABORACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA PROTECCIÓN CIVIL

El desarrollo de estas leyes generales para los casos, más específicos, de contribución o cooperación de las Fuerzas Armadas en labores de protección civil, lo han establecido, por un lado, la Directiva del jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) 05/08, en lo que respecta a la participación general de las Fuerzas Armadas, y, por otro, el Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005¹, que crea la Unidad Militar de Emergencias (UME), y el Real decreto 399/2007², por el que se aprueba el Protocolo de Intervención de dicha Unidad Militar de Emergencias, en lo que respecta específicamente a esta Unidad.

La Directiva del JEMAD 05/08, cuyo propósito es regular la intervención de las Fuerzas Armadas ante una emergencia en apoyo a

¹ BOE número 17 de 20 de enero de 2006.

² BOE número 131 de 1 de junio de 2007.

las autoridades civiles, ya incluye a la UME —que se analiza con un poco más de detalle a continuación— como la primera unidad de intervención, estableciendo que puede contar con el apoyo de otros efectivos y medios de las Fuerzas Armadas que se consideren necesarios. Esta Directiva ha dado lugar a un Plan Operativo³, de carácter permanente, en el que se regula la actuación, en todo el territorio nacional, tanto de la UME⁴ como de los propios Ejércitos en su apoyo, y se determinan ciertas restricciones para dicha actuaciones:

- La responsabilidad ante cualquier emergencia siempre será de la autoridad civil que la dirija.
- La participación de las unidades militares se hará bajo mando de sus jefes naturales.
- La seguridad de la fuerza es primordial y no puede ser utilizada en cometidos que entrañen un riesgo adicional para la que no se haya preparado anteriormente.
- El apoyo de las Fuerzas Armadas a las autoridades civiles se realiza con los medios disponibles más adecuados en cada momento y con la coordinación entre las autoridades civiles y militares relacionadas con la emergencia.
- La UME es la Unidad de primera intervención y la colaboración de otras capacidades y medios de las Fuerzas Armadas será por el periodo de tiempo estrictamente necesario y para suplir las carencias de la UME relativas a unas capacidades concretas.

Los Cuarteles Generales de los Ejércitos actualizan el Catálogo de Capacidades y Medios disponibles en caso de emergencia y determinan, junto con la UME, las necesidades de sostenimiento de las fuerzas participantes en la emergencia. El jefe de Estado Mayor del Ejército (JEME) es quien designa la autoridad del Ejército de Tierra que deberá ejercer como Autoridad Militar de Coordinación de Apoyos (AMCA) y que será, a su vez, quien se relacione con la UME. El AMCA, entre otros cometidos, coordina a nivel nacional los apoyos

³ Que sustituye al anterior Plan de Contingencia (COPLAN) “Tormenta Negra” y sus planes derivados “Tormenta Blanca” del Ejército de Tierra, “Tormenta Azul” del Ejército del Aire y “Tormenta Amarilla” de la Armada.

⁴ Un estudio más profundo y detallado de la UME, puede verse en GÓMEZ ESCARDA, María y VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*, Documento de Trabajo 33/2008 del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas.

de la UME con el resto de las Fuerzas Armadas; a través de las autoridades militares coordina los apoyos a nivel autonómico y provincial, poniéndolos a disposición de la UME, con independencia del Ejército al que pertenezcan; y planifica el desarrollo de los cometidos derivados de su relación con la UME y la activación de los apoyos requeridos.

El jefe de la UME como Autoridad Militar de Coordinación de Emergencias debe establecer y actualizar el Plan Operativo para la actuación de las Fuerzas Armadas en emergencias; informar a las autoridades militares y civiles implicadas en la emergencia de las actividades realizadas bajo su mando; evaluar las necesidades de apoyo de otros Ejércitos; enlazar y tramitar las solicitudes de las autoridades civiles; y designar los Coordinadores Militares de Emergencia (CME,s) —que estarán bajo su mando— en los ámbitos geográficos correspondientes. Los CME,s servirán de enlace con las Autoridades civiles; controlarán y coordinarán la actuación, ejerciendo el control táctico de las unidades de las Fuerzas Armadas; y mantendrán informado al jefe de la UME y a las autoridades militares. Estas colaboraciones no deben suponer un gasto extraordinario para las unidades —salvo disposición gubernativa en contra— por lo que éstas elevarán el expediente de gastos al organismo correspondiente. Cada Ejército lo enviará al Estado Mayor de la Defensa que activará los trámites de financiación extraordinarios. Asimismo, la UME podrá recabar los medios necesarios de las autoridades civiles, principalmente los equipos de telecomunicaciones.

Pero tanto la UME como la Directiva 05/08 no son sino las actualizaciones de anteriores experiencias, de entre las que merece la pena destacar por su entidad, trascendencia y proximidad temporal, en primer lugar, la participación de las Fuerzas Armadas en la catástrofe ocasionada por el hundimiento del petrolero monocasco *Prestige* en noviembre de 2002, que vertió al mar, frente a las costas gallegas, setenta y siete mil (77.000) toneladas de crudo, cuya contaminación marítima y costera se prolongó, al menos, durante seis meses. En los primeros días de diciembre, cuando la contaminación costera se había convertido ya en una auténtica catástrofe, las Fuerzas Armadas desplegaron en menos de cuarenta y ocho horas tras recibir la correspondiente orden de participación, más de dos mil militares, alcanzando picos en las sucesivas semanas de hasta diez mil personas

simultáneamente, desarrollando tareas de limpieza de costas y fondos, de recogida de aves afectadas, de buceo o de apoyo logístico⁵.

Por su parte, frente a la oleada de incendios generalizados que sufrió Galicia en el mes de agosto de 2006, la Brigada de Infantería Aerotransportable Galicia VII con sede en Figueirido (Pontevedra) activó, simultáneamente con la activación del CECOPI de Pontevedra, el COPLAN Tormenta Blanca en Galicia, mediante su propio COPLAN Incendios 06, del que se derivaron las Operaciones Bruxa y Centinela Galega. La primera, activada el 7 de agosto de 2006, con la misión de *«proporcionar apoyo a las Autoridades Civiles de Galicia para contribuir a la lucha contra los incendios forestales en dicha Comunidad Autónoma»* mediante *«presencia disuasoria en la zona, apoyo a las FCSE y otras fuerzas de policía, mantener una reserva en disposición de ser empleada ante un posible deterioro de la situación y contribuir a la evacuación de personal civil en peligros»*; y la segunda, activada el 11 de agosto, con la misión de *«proporcionar apoyo a las Autoridades Civiles de Galicia para contribuir a la vigilancia y protección de las poblaciones e infraestructuras de dicha Comunidad Autónoma»*. La finalización de la emergencia fue continuada por la activación, el 25 de agosto, de las Operaciones Humo 06 y Vigía con la misión de *«desplegar patrullas, que constituyan, con su presencia, un elemento de disuasión ante posibles provocadores de incendios forestales, al tiempo que proporcionen información sobre cualquier incidencia que se produzca»*. En total, durante casi un mes de colaboración, las Fuerzas Armadas desplegaron un total de mil quinientas personas aproximadamente, fundamentalmente de la Brigada de Infantería Aerotransportable Galicia VII, pero también de otros muchos puntos del territorio nacional⁶.

Sin embargo, el paso más importante que, en este sentido, han dado las Fuerzas Armadas españolas ha sido, como ya se ha aludido, la reciente creación e inicio de sus actividades de la Unidad Militar de Emergencias (UME). Esta unidad militar se creó por Acuerdo del

⁵ ESPINOSA LÓPEZ, Antonio, *Las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles*, Conferencia impartida en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas el 1 de octubre de 2007.

⁶ AZOR, Boletín semanal del Cuartel General de la BRILAT Galicia VII, n.º 219, septiembre de 2006.

Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005, publicado el 20 de enero de 2006, con la misión de «*intervenir en cualquier lugar del territorio nacional ... para contribuir a la seguridad y bienestar de los ciudadanos en los supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas*», es decir, en actividades de protección civil. Entre las posibles actuaciones de la Unidad Militar de Emergencias, se consideran las más probables, las intervenciones en casos de incendios forestales, grandes nevadas, inundaciones, terremotos, riesgos biológicos, químicos o radiológicos y operaciones de rescate y evacuación.

La Unidad Militar de Emergencias está encuadrada orgánicamente en el Ministerio de Defensa, aunque sus unidades y efectivos pasan a depender de la autoridad de protección civil que ostente la dirección en cada situación de emergencia concreta. Excepto en aquéllas que se declaren de “interés nacional” o “nivel III”, en las que, según la normativa recientemente establecida, la dirección y coordinación operativa de las actuaciones realizadas en la zona siniestrada corresponde precisamente al general jefe de la UME, bajo la dependencia del Ministerio del Interior. La UME puede ser, asimismo, reforzada de forma coyuntural con personal o medios de otras unidades de las Fuerzas Armadas.

Por el Real Decreto 416/2006 de 11 de abril, que establece el despliegue de las fuerzas del Ejército de Tierra, de la Armada y del Ejército del Aire, la UME está considerada como una unidad conjunta (compuesta por personal de los tres ejércitos, Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire), de intervención rápida y de plena disponibilidad, que ya dispone de una amplia experiencia en emergencias nacionales (fundamentalmente incendios forestales e inundaciones) en sus escasos cuatro años de existencia e incluso ha participado en algunas internacionales a través del 43 Grupo de Hidroaviones de las Fuerzas Aéreas, una Unidad del Ejército del Aire adscrita a la UME y cuyos aparatos son propiedad del Ministerio de Medio Ambiente, Rural y Marino.

Aunque este concepto de unidad militar especializada y exclusivamente dedicada a la resolución de emergencias es nuevo en España, rompiendo así la tendencia general de los países desarrollados ya comentada de circunscribir los cometidos de las fuerzas armadas a

las operaciones de combate o gestión de crisis en el exterior, existen antecedentes en otros países, de los que el más significativo son las Unidades Militares de Seguridad Civil, la Brigada de Bomberos de París y el Batallón de Marineros-Bomberos de Marsella franceses, con más de treinta años de experiencia, y la Unidad Militar de Asistencia a Desastres suiza.

La UME se articula en Batallones de Intervención en Emergencias (BIEM). De los que existen cinco repartidos por el territorio nacional —en Torrejón de Ardoz (Madrid), donde también se ubica el mando y las unidades de apoyo de la Unidad, Morón (Sevilla), del que dependen dos destacamentos en las islas canarias de Gran Canaria y Tenerife, Bétera (Valencia), Zaragoza y León. Cada Batallón (BIEM) se articula, a su vez, en una Compañía de Plana Mayor y Servicios, Compañías de Intervención en Emergencias (CIEM) y una Compañía de Ingenieros. Los batallones de Torrejón de Ardoz y Zaragoza cuentan además con una Compañía de Intervención en Emergencias Tecnológicas (CIEMT). Además de estos cinco BIEM, la UME dispone de un Regimiento de Apoyo a Emergencias (RAEM) —abastecimiento, mantenimiento, transporte y apoyo logístico específico de emergencias— y de una Agrupación de MediosAéreos constituida por el 43 Grupo de Hidroaviones de las Fuerzas Aéreas y el batallón de Helicópteros de Emergencias del Ejército.

Toda la Unidad está servida por el Sistema Integrado Militar de Gestión de Emergencias (SIMGE) de telecomunicaciones para la gestión de sus actividades (prevención, planeamiento, conducción y seguimiento), el tratamiento de la información y el enlace con el exterior, conectado y compatible con el Sistema de Radiocomunicaciones Digitales de Emergencia del Estado (SIRDE), al que ya lo están las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).

LA COLABORACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

Por su parte, y ya en el apartado de la seguridad ciudadana, las Operaciones Noble Centinela y Alfa India han sido las contribuciones más importantes de las Fuerzas Armadas al control de la inmigración ilegal procedente del continente africano. La primera es de carácter

aeronaval, con la participación de patrulleros de altura y de vigilancia costera de la Armada y de aeronaves de reconocimiento y patrulla marítima del Ejército del Aire, y la segunda de apoyo logístico por parte del Ejército de Tierra en el acondicionamiento y gestión, cuando y en lo que corresponda, de los Centros de Estacionamiento Temporal de Emigrantes (CETI). Unas contribuciones a las que hay que añadir las colaboraciones en labores de vigilancia llevadas a cabo por personal y unidades de las Fuerzas Armadas en las vallas de separación establecidas por España en las circunvalaciones fronterizas de las ciudades de Ceuta y Melilla para impedir y dificultar la entrada desde Marruecos a España de inmigrantes sin documentación adecuada por puntos que no constituyen puestos fronterizos y aduaneros (Plan de Contingencia Valiente Centinela); así como la donación, o venta en condiciones ventajosas en su caso, por parte del Ministerio de Defensa español, de material militar de vigilancia (patrulleros, aviones o helicópteros) a los países de origen o tránsito de la inmigración ilegal por aguas del Atlántico, en concreto a Mauritania, Senegal y Cabo Verde (más los que se pueda decidir en el futuro); incluyendo estas donaciones la formación del personal necesario para su manejo y mantenimiento, lo que, en última instancia puede incluirse en el área, que se desarrolla en temas posteriores de esta obra, de la hoy día llamada Reforma del Sector de la Seguridad (RSS).

Las Operaciones Noble Centinela y Alfa India, especialmente la primera, se inscriben en el esfuerzo conjunto e interministerial llevado a cabo por España y la Unión Europea en el ya citado sentido de intentar controlar y regular los flujos irregulares de inmigrantes procedentes de las costas atlánticas africanas con destino a las islas Canarias, última ruta alternativa activada por las organizaciones que trafican con seres humanos como complementaria a las que tienen como destino las costas sur y sudeste españolas, y incluso últimamente balear, o las costas del sur de Italia y Grecia e islas adyacentes. Este dispositivo interministerial y multinacional tiene su vértice en el creado, por la Orden de Presidencia del Gobierno PRE/3108/2006, de 10 de octubre, Centro de Coordinación Regional de Canarias (CCRC), que bajo la autoridad del Ministerio del Interior (en concreto de la Dirección General de la Policía y Guardia Civil, Dirección Adjunta Operativa de la Guardia Civil), integra el Centro de Coordinación y Control (FCCC) de la “Agencia europea para la

gestión operativa de las fronteras exteriores” FRONTEX en Canarias, junto a los diversos organismos, instituciones y operaciones con los que diferentes ministerios españoles contribuyen al operativo, entre ellas, las citadas Operaciones Noble Centinela y Alfa India de las Fuerzas Armadas españolas.

La Operación Noble Centinela, activada desde mayo de 2006, se desarrolla mediante el cumplimiento de tres misiones básicas: el control del espacio aeromarítimo entre las islas Canarias y la costa africana; la disuasión frente a las organizaciones que se dedican al tráfico de seres humanos; y la obtención de información anticipada sobre la llegada de embarcaciones con inmigrantes. Información que es transmitida a los correspondientes órganos del Ministerio del Interior, el CCRC en concreto a partir de octubre de 2006, salvo que la vida de los embarcados corra peligro inminente, en cuyo caso, en observancia de la legislación marítima internacional, deben proceder a cumplimentar sus obligaciones de salvamento y rescate. La zona de responsabilidad de la Operación abarca la Zona Económica Exclusiva (ZEE, 200 millas marinas) española al sur de las islas Canarias, así como las zonas consideradas de origen y tránsito hasta el archipiélago de Cabo Verde. Su dependencia es del Mando de Operaciones (MOPS) del Estado Mayor de la Defensa (EMAD), lo que orienta sobre su carácter de operación temporal y coyuntural, es decir, sobre su carácter de operación (militar) de gestión de crisis⁷.

Por su parte, las operaciones que dirige y coordina el CCRC, enmarcables en las previsiones de la Unión Europea para Proyectos y Mecanismos de Reacción Rápida (MRR) junto a las operaciones terrestres, aéreas o marítimas de impermeabilización y disuasión puestas en marcha por los países origen de los flujos migratorios (operaciones Cabo Blanco, conjunta hispano-mauritana, y Gorée, conjunta hispano-senegalesa, por ejemplo), con los apoyos europeo a través del proyecto Sea Horse y español a través del conocido como Plan África, incluyen, como ya se ha mencionado, las operaciones multinacionales de la Unión Europea de la gama Hera (Hera II, III y

⁷ Según la actual estructura orgánica de las Fuerzas Armadas españolas, la dirección de las unidades militares, que normalmente corresponde al Estado Mayor de su ejército correspondiente para instrucción, adiestramiento y labores cotidianas, se transfiere con carácter temporal al Mando de Operaciones del Estado Mayor de la Defensa para el cumplimiento de misiones operativas (de combate o de gestión de crisis) específicas y previamente establecidas y delimitadas.

2007), en las que diferentes países de la Unión Europea (especialmente Finlandia, Italia, Luxemburgo y Portugal) aportan personal y medios de vigilancia.

Con la experiencia adquirida en las Operaciones Noble Centinela y Alfa India, las Fuerzas Armadas han actualizado y refundido los planes existentes en un nuevo (abril de 2007) Plan de Contingencia Magno Centinela, que abarca no solamente el espacio atlántico próximo al continente africano, sino, asimismo, toda la frontera marítima española, especialmente la sur y sudeste⁸.

Otro campo de actuación en el que las Fuerzas Armadas están participando dentro del epígrafe general de colaboración con la seguridad ciudadana es el de las operaciones conjuntas interministeriales (Ministerios de Interior, Defensa y Economía y Hacienda) llevadas a cabo para la búsqueda, localización, identificación, seguimiento e interceptación de objetivos en alta mar (colaboración aeronaval) relacionados con el tráfico ilícito de drogas. Operaciones que son coordinadas por el Centro de Inteligencia para el Crimen Organizado (CICO) del Ministerio del Interior (Secretaría de Estado de Seguridad), en las que, además de los medios de la Armada y el Ejército del Aire que correspondan en cada ocasión, pueden participar medios y elementos de la Guardia Civil (GC), del Cuerpo Nacional de Policía (CNP) y de la Dirección Adjunta de Vigilancia Aduanera (DAVA) del Ministerio de Economía y Hacienda.

LA COLABORACIÓN EN EL ÁMBITO DE LA SEGURIDAD MILITAR

Por último, las Fuerzas Armadas también colaboran con las FCSE en lo que hemos denominado seguridad militar propiamente dicha, en el apartado de lucha —prevención, persecución y protección— contra el terrorismo, del que existen antecedentes en relación con el terrorismo separatista de carácter interno (ETA), como la vigilancia y protección de instalaciones en periodos electorales, la impermeabilización de la frontera pirenaica entre 1982 y 1987 o la vigilancia de la vía del AVE Madrid-Sevilla entre 1990 y 1992. Más recientemente, al añadirse a la amenaza terrorista de carácter interno separatista, la procedente del terrorismo transnacional de carácter

⁸ ESPINOSA LÓPEZ, conferencia citada.

salafista yihadista, tras los atentados en Madrid del 11 de marzo de 2004, se organizó la Operación Romeo Mike, que incluyó la vigilancia y protección de presas, centrales eléctricas, aeropuertos, estaciones y vías de ferrocarril, etcétera, con una año de duración. Actualmente existe un Plan Permanente de Prevención y Protección Antiterrorista del Ministerio del Interior, que prevé diversas modalidades de colaboración de las Fuerzas Armadas en caso de necesidad, para las que las Fuerzas Armadas han elaborado el Plan de Contingencia Cota Malla, que, estructurado en cuatro fases, clasifica los objetivos a proteger, define los niveles de amenaza y determina el tipo de vigilancia a realizar en función del nivel de amenaza en cada momento. Sobre la base de este Plan de Contingencia (COPLAN) Cota Malla se van elaborando, en cada caso concreto, los planes operativos (OPLAN) que corresponda en función de los parámetros de la situación.

Un caso especial de la colaboración de las Fuerzas Armadas con las autoridades civiles en beneficio directo de la población lo constituye la detección y desactivación de artefactos explosivos. Si estos artefactos explosivos son de los denominados “militares” o “reglamentarios en las Fuerzas Armadas” o lo han sido, corresponde a las unidades militares especializadas su detección, desactivación o destrucción y custodia; si no lo son, su detección, desactivación o destrucción y custodia corresponde, como norma general, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE), aunque las unidades militares especializadas pueden asimismo intervenir cuando razones de urgencia, oportunidad o solicitud expresa así lo aconsejen.

A MODO DE RECOMENDACIÓN

Todas estas colaboraciones no están, sin embargo, exentas de dificultades y malentendidos. La primera causa de estas dificultades y malentendidos y su razón principal de ser es la diferencia de normativas y procedimientos de las diversas instituciones del Estado y, sobre todo, la escasa atención que, en algunos casos, se presta a las entidades con las que se está colaborando. Lo que resulta especialmente agudo cuando existe una importante atención mediática sobre la situación. En este sentido, las Fuerzas Armadas consideran que no siempre que son requeridas, las circunstancias corresponden a una situación realmente excepcional ni se les mantiene solamente el

tiempo estrictamente necesario, prolongándose su participación más allá de lo razonablemente necesario, así como que no se acude a ellas en última instancia, es decir, cuando realmente los medios civiles no son suficientes o adecuados, sino que se les requiere simplemente por su mayor facilidad de activación y disponibilidad. Circunstancias que quizás se atenúen con la creación y activación de la UME y de las autoridades de coordinación militares anteriormente mencionadas.

TEMA 3

OPERACIONES DE AYUDA HUMANITARIA

Las crisis externas que no implican conflicto armado o graves disturbios asimilables a los mismos por sus consecuencias perjudiciales para la población afectada, son las que se corresponden con las llamadas catástrofes o emergencias de carácter natural, cuyos efectos perjudiciales se intentan suprimir o paliar mediante las comúnmente denominadas Operaciones de Ayuda (o Asistencia) Humanitaria (OAH), que pueden ser de tres grandes tipos: en primer lugar, las llevadas a cabo exclusivamente por organizaciones o agencias de ayuda humanitaria, sean éstas de carácter institucional, bien gubernamentales (dependientes de la administración de un determinado país) o bien internacionales (ACNUR, OIM, ECHO, etcétera)¹, o de carácter no institucional, comúnmente conocidas como organizaciones no gubernamentales (ONG), como el CICR², Médicos sin Fronteras, MPDL³, etcétera. En segundo lugar, las llevadas a cabo por este mismo tipo de organizaciones, pero con algún tipo de apoyo o colaboración militar. Y, en tercer lugar, por último, las llevadas a cabo de forma independiente (pero no necesaria ni habitualmente única) por fuerzas militares, como fueron los casos de la asistencia humanitaria prestada por unidades militares españolas a la población mozambiqueña (operación India Mike) en el 2000 o a la población indonesia con ocasión del maremoto (*tsunami*) de 2004 (operación Respuesta Solidaria I) o a la población paquistaní, en nombre de la OTAN, con ocasión del terremoto de 2005 (operación Respuesta Solidaria II).

¹ ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), OIM (Organización Internacional de Migraciones), ECHO (Oficina de Coordinación Humanitaria de la Unión Europea)

² CICR (Comité Internacional de la Cruz Roja)

³ MPDL (Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad).

En este sentido, conviene diferenciar estas “operaciones” de asistencia humanitaria, cuyo único objetivo y razón de ser es dicha asistencia humanitaria, de las “acciones” de ayuda humanitaria que las fuerzas militares desplegadas en un determinado territorio, para el cumplimiento de cualquier otro tipo de misión, puedan llevar a cabo ante necesidades presentes o sobrevenidas de la población local en cuyo hábitat despliegan. Frente a este segundo tipo de acciones puntuales, limitadas en tiempo y espacio, para paliar carencias o sufrimientos con los que una fuerza militar puede encontrarse de forma imprevista mientras lleva a cabo cualquier otro tipo de actividad, no caben las consideraciones que se hacen a lo largo de este Tema, ya que su intervención viene obligada por el deber de auxilio humanitario que corresponde a cualquier persona o grupo humano que se tope con una necesidad humana básica y esté en condiciones de satisfacerla.

Por otra parte, cada vez más, la función de las fuerzas militares participantes en este tipo de operaciones (como de igual manera la de las organizaciones humanitarias) no tiene por qué circunscribirse exclusivamente a la asistencia humanitaria *strictu sensu*, entendida tal como fue definida por la Resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 8 de diciembre de 1988 como la provisión de alimentos, ropa, cobijo, medicinas y asistencia sanitaria en situaciones de emergencia, sino que incluye con frecuencia actividades de reconstrucción física, como en el caso del huracán Mitch en Honduras y Nicaragua o, en cierta forma, la labor de los Equipos de Reconstrucción Provincial actualmente desplegados en Afganistán. E incluso de reconstrucción —o apoyo a la reconstrucción— institucional, como sería el caso de la intervención de la Unión Europea, con significativa participación de las Fuerzas Armadas españolas, en la República Democrática del Congo de septiembre a diciembre de 2006 en refuerzo y respaldo de la operación de las Naciones Unidas (MONUC) con ocasión de la celebración de elecciones presidenciales y legislativas en dicho país africano.

En cualquier caso, la función primordial de las fuerzas militares en estos tipos de operaciones, que es la que fundamentalmente justifica su presencia, debería ser la de crear y mantener un ambiente general de seguridad que permita realizar, con unos mínimos de garantía y ausencia de riesgo o peligro, el resto de las actividades humanitarias o de reconstrucción. Función que pueden

desarrollar las fuerzas militares participantes de forma exclusiva o en conjunción con alguna de las tres principales modalidades de la ayuda humanitaria: asistencia directa, asistencia indirecta y reconstrucción de urgencia⁴. La asistencia directa es la que implica contacto con la población afectada; la asistencia indirecta hace referencia a las tareas logísticas, especialmente el transporte de personal y suministros, necesarias para poder llevar a cabo la directa; y, por último, está la reconstrucción de urgencia de las infraestructuras necesarias para las dos anteriores⁵. Según determinan las llamadas Directrices de Oslo, que son las orientaciones básicas de las Naciones Unidas para la utilización de recursos militares en apoyo de las actividades humanitarias, las fuerzas militares deberían evitar, en lo posible, las actividades de asistencia directa, centrándose en la asistencia indirecta y, sobre todo, en la reconstrucción de las infraestructuras necesarias para que la asistencia sea posible y lo más rápida posible. Es decir, recomiendan reducir las actividades de las fuerzas militares, especialmente si éstas realizan su labor dotadas de armamento, como es habitual, a las de apoyo logístico que no implican contacto directo (e incluso visual) con la población afectada.

No parecen considerar, sin embargo, las Directrices de Oslo, las situaciones en las que existe el riesgo de que la asistencia humanitaria sea utilizada como arma de guerra —impidiendo que llegue hasta las facciones rivales o hasta la población que les apoya o sostiene— como botín de guerra, como medio de obtener rescates o como instrumento de presión sobre rivales o sobre las propias organizaciones internacionales políticas o humanitarias. Situaciones reales que pudieron verse en el conflicto de Bosnia Herzegovina y todavía podemos ver, hoy día, en Somalia (en tierra y en el mar) y en la República Democrática del Congo, como ejemplos. En cuyos casos, parece necesario que o sean las propias fuerzas militares las que hagan llegar la asistencia humanitaria a las poblaciones necesitadas o escolten, defiendan y protejan a los convoyes humanitarios hasta los mismos puntos y procesos de distribución.

⁴ VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, “Operaciones multinacionales de socorro en emergencias” en *Las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofes*, Documento de Seguridad nº 20 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), octubre de 2008.

⁵ Directrices de las Naciones Unidas sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil (*Directrices de Oslo*) de mayo de 1994 y noviembre de 2006 (<http://ochaonline.un.org>).

Pero, además de estas situaciones en las que la “necesidad de seguridad” —de seguridad general de la zona o territorio o la seguridad concreta de los convoyes humanitarios— parece aconsejar la presencia o intervención de fuerzas militares, aunque siempre deba tener la última palabra la organización humanitaria especializada, también esta presencia o intervención puede ser conveniente por “necesidad de (ciertos) medios”, o por “necesidad de rapidez”, ya que las fuerzas armadas no sólo cuentan con los medios físicos, fundamentalmente aéreos, para responder a esta necesidad de urgencia, sino fundamentalmente con las llamadas “capacidades” que permiten responder a la urgencia con eficacia: organización, disponibilidad, procedimientos de activación rápida de las dos anteriores, adiestramiento, posibilidad de movimiento por cualquier tipo de terreno o de condiciones climatológicas utilizando las unidades adecuadas, unidades específicas sanitarias, de reconstrucción (Ingenieros) y de transporte, etcétera.

Y, por último, pueden hacerlo por “necesidad política de visibilidad”, ya que las fuerzas militares siempre son fácilmente identificables como pertenecientes a un país u organización internacional, que así logra asociar su imagen a lo humanitario y, en consecuencia, reforzar o recuperar su prestigio internacional, mientras que la presencia de las organizaciones civiles (no uniformadas y sin la constante presencia de banderas identificativas) tiende a pasar desapercibida con mucha más facilidad, independientemente de que sean gubernamentales, internacionales o no gubernamentales. Contribuyéndose, por otra parte, con este tipo de actividades complementarias, a las llamadas medidas de “protección de la fuerza”, uno de los parámetros en los que hoy día se basa cualquier planeamiento militar, en este caso mediante el fomento de las actitudes positivas de la población y autoridades locales hacia las fuerzas extranjeras. Dos tipos de razones que son especialmente aplicables a las acciones, citadas anteriormente, de ayuda humanitaria llevadas a cabo por las fuerzas militares desplegadas en el territorio con otro tipo de misión (de mantenimiento o imposición de la paz, por ejemplo) que la humanitaria.

Estas son, en ocasiones, las razones de que en algunos casos se fuerce en cierto modo el modelo ideal de Operación de Asistencia Humanitaria, en el que las labores propiamente humanitarias o de

reconstrucción, incluidas las de apoyo a la reconstrucción institucional (procesos electorales, creación o reestructuración de cuerpos policiales o sistemas judiciales, etcétera), deberían estar a cargo de organizaciones civiles especializadas y en el que las fuerzas militares cumplirían la función, cuando fuese necesario, de crear y mantener el adecuado ambiente general de seguridad para que dichas actividades puedan desarrollarse de forma eficiente y sin riesgos o peligros evitables, y las funciones secundarias de apoyo logístico a las organizaciones civiles cuando así éstas lo necesitasen o de implicación directa en la asistencia humanitaria o en la reconstrucción física cuando las necesidades de urgencia o medios lo requiriesen.

En relación con estas operaciones de ayuda humanitaria, también hay que tener en cuenta que la utilización de fuerzas armadas en el exterior en labores humanitarias no deja de estar exenta de ciertos tipos de problemas debido precisamente a su carácter de fuerzas armadas, como se demostró en el caso del *tsunami* en Indonesia, en donde hicieron falta arduas negociaciones —que supusieron importantes retrasos en la asistencia a prestar— con unas autoridades gubernativas y militares indonesias extraordinariamente celosas de la visibilidad de su soberanía, en relación con las posibilidades de movimiento y porte de armas de las unidades y personal militar que pretendía acudir al país con la única y evidente intención de auxiliar y prestar apoyo. O como mostraría la crítica postura de muchos estamentos y colectivos mexicanos a la asistencia humanitaria de las Fuerzas Armadas Mexicanas a Nueva Orleans con ocasión del huracán Katrina, alegando que “si nosotros vamos allí, ellos querrán venir aquí en similares circunstancias”, dando a entender lo difícil que sería para el pueblo mexicano aceptar, por razones históricas, la presencia del Ejército estadounidense en su suelo aun en nombre de la solidaridad humana.

En cualquier caso, la cada vez más reiterada participación de fuerzas militares en operaciones de asistencia humanitaria o en acciones de ayuda humanitaria circunstanciales es lo que está conformando la llamada “tendencia a la humanitarización” (que no “humanización”) de las actuales funciones de las fuerzas armadas. Una tendencia que con, quizás, excesiva frecuencia es repetidamente denunciada por las propias organizaciones humanitarias debido a los supuestos problemas de rechazo con que pueden verse contaminadas

debido a la falta de neutralidad, imparcialidad e independencia —los tres pilares en los que teóricamente debería basarse la asistencia humanitaria— que la actuación de las fuerzas armadas en estas labores puede suponer, al tener que actuar siempre en función de las directrices políticas en cuyo nombre se desarrolla la operación.

Una crítica de la que tampoco, entonces, deberían estar exentas las organizaciones civiles de carácter gubernamental (la Agencia Española de Cooperación Internacional al Desarrollo, AECID, por ejemplo) o las de carácter institucional internacional (las del sistema de las Naciones Unidas, por ejemplo, dependientes financieramente de los Estados miembros, especialmente de los más desarrollados). Una crítica no siempre acertada y, sobre todo, no siempre acompañada de las posibles soluciones a los problemas y dificultades que han requerido o aconsejado la entrada de fuerzas armadas en su pretendido campo de actuación, pero que por el mero hecho de existir indican que alguna razón de ser habrá (como demostraría el fenómeno que hemos denominado de “necesidad de visibilidad política” para la utilización de fuerzas armadas en labores humanitarias).

TEMA 4

OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE ESTABILIZACIÓN

LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Aunque no necesariamente, como por ejemplo en la operación Alba llevada a cabo por algunos países europeos (incluida España) encabezados por Italia en Albania de marzo a agosto de 1997 con ocasión de la crisis de gobernabilidad desencadenada en este país por el hundimiento del llamado “sistema de bancos piramidal”, las crisis políticas que aconsejan la participación de fuerzas (o personal) militares suelen suponer la existencia de algún tipo de conflicto armado o grave alteración del orden público (de situación de inseguridad) en curso, razonablemente previsible o recién finalizado.

En cierto modo, estas intervenciones (o injerencias) son las genuinas operaciones militares de gestión de crisis, que tienen su origen y antecedente en las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de las Naciones Unidas durante la Guerra Fría. Unas OMP que, aunque no explícitamente previstas en la Carta de las Naciones Unidas, se caracterizaron, desde el punto de vista que interesa a este trabajo, por ser, primero, exclusivamente militares; segundo, tener como cometido principal la interposición entre dos ejércitos regulares, lo que en términos generales no implicaba tareas muy diferentes de aquellas para las que los ejércitos están entrenados (despliegues defensivos); y, tercero, hacer un uso de la fuerza limitado a la autoprotección o a la protección directa e inmediata de otros tipos de personal internacional o de determinados sectores de la población puestos específicamente bajo su protección. Aunque en ciertos casos, como la segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el Sinaí (UNEF II, 1973-1979) o la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC, 1960-1964), recibieran autorización para utilizarla

para el cumplimiento del mandato recibido y no solamente para autoprotección, aunque sin recurrir al amparo del capítulo VII de la Carta, que es el que autoriza las medidas coercitivas en el ámbito de las relaciones internacionales. Autorización ampliada para el uso de la fuerza armada, de poca trascendencia en el primer caso (UNEF II), pero que tuvo gran repercusión para el resultado final de la operación en el segundo, la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), precursora en tantos aspectos de las futuras evoluciones de este tipo de operaciones militares.

LAS OPERACIONES DE CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Las fuerzas militares participantes en una operación de gestión de crisis comenzaron a ver incrementadas sus funciones cuando al finalizar la Guerra Fría y como consecuencia del drástico cambio de panorama estratégico mundial que ello supuso, las Naciones Unidas se involucraron en el fomento y posterior sostenimiento de la serie de acuerdos de paz con los que finalizaron ciertos conflictos armados internos (guerras civiles), que la especial configuración del mundo de la Guerra Fría mantenía desde hacia largo tiempo vivos pero sin aparente posibilidad de resolución militar (en Centroamérica, en el cono sur africano y en Camboya, principalmente).

Las OMP se transformaron de exclusivamente militares en multidimensionales, donde al lado del ahora componente o división militar, aparecen los componentes o divisiones política, policial, electoral, de derechos humanos, etcétera, y donde además de la operación de las Naciones Unidas, ahora dirigida por un representante especial del secretario general en vez de por el jefe de la fuerza militar, intervienen otros componentes del Sistema de las Naciones Unidas o de otras organizaciones internacionales (carácter sistémico de esta nueva generación de OMP): ACNUR, OIM, OMS, OSCE, ECHO, BM¹, etcétera. Debido todo ello a la necesidad de no solamente contribuir a la finalización del conflicto (mantenimiento de la paz) sino, asimismo, también, a evitar la posibilidad de su reanudación (consolidación de la paz).

¹ ACNUR (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados), OIM (Organización Mundial de Migraciones), OMS (Organización Mundial de la Salud), OSCE (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa), ECHO (Oficina de Coordinación Humanitaria de la Unión Europea), BM (Banco Mundial).

Los cometidos que los nuevos mandatos asignaron a los componentes militares de estas nuevas operaciones y la necesidad de cooperación y colaboración con todas estas organizaciones internacionales, así como con las ONG y con las propias autoridades y población locales, y la necesidad de desplegar a lo largo y ancho de todo el territorio (y no solamente en la zona colchón que implicaban las anteriores OMP de interposición), obligaron a las fuerzas armadas de los países participantes —entre ellos España, que comienza en esta época a contribuir con las Naciones Unidas en las OMP— a tener que desarrollar, muchas veces sin demasiado tiempo de adaptación, una serie de tareas para las que no siempre estaban organizadas, equipadas o entrenadas.

El paradigma de todas estas nuevas tareas es la misión, ya vista al tratar las operaciones de gestión de crisis naturales u operaciones humanitarias, de crear el ambiente general de seguridad que permita la realización en el territorio de que se trate, con unos niveles de riesgo asumibles, de todas las demás actividades necesarias para el mantenimiento y, sobre todo, para la consolidación de la paz. Una misión tan prioritaria y generalizada que ha acabado por transformarse en prácticamente sinónimo de participación militar en una operación de gestión de crisis. La creación y mantenimiento de un ambiente general de seguridad tiene una primera y primordial finalidad: impedir que continúen o se reproduzcan los combates entre las antiguas facciones enfrentadas, lo que podríamos llamar en sentido estricto “seguridad militar”, pero abarca también la disuasión de que estas mismas facciones armadas (regulares o irregulares) antes enfrentadas, o residuos de ellas, puedan entorpecer el proceso general de vuelta a la normalidad.

Función de disuasión que se plasma en la serie de misiones que a partir de esta segunda generación de operaciones de gestión de crisis le han sido asignadas a las fuerzas armadas participantes: contribuir a la desmovilización de fuerzas locales, proteger la asistencia humanitaria y el retorno de desplazados y refugiados, cooperar en la posibilidad de que se puedan llevar a cabo procesos electorales libres y limpios, o participar en las labores de desminado.

Pero también en ciertas ocasiones, en misiones de contribución a la reconciliación política, como las llevadas a cabo por la Misión de

Observación de la Unión Europea (ECMM y posteriormente EUMM²) en Bosnia Herzegovina, constituida mayoritariamente, como ya se ha apuntado, por personal militar desarmado y militarmente estructurada, que, sin embargo, desarrolla funciones tan aparentemente apartadas de los tradicionales cometidos militares como la facilitación de la convivencia local entre comunidades. O como las labores de seguimiento del cumplimiento de los acuerdos de paz en Guatemala llevadas a cabo por la División Militar de la Operación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA). O como las actuales labores, más bien de trabajo sociológico de campo que propiamente militares, encomendadas a los Equipos (militares) de Enlace y Observación (EEO), desplegados a lo largo y ancho del territorio de Bosnia Herzegovina para compensar la reducción y redespiegue (a solamente la capital Sarajevo) de la Operación de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina (EUFOR-Bosnia), con la misión de “pulsar el nivel de convivencia entre comunidades” y detectar posibles estallidos de violencia o discriminación y así mantener informado al mando de la operación de la que forman parte, EUFOR-Bosnia, pero también a la máxima autoridad política del territorio, el Alto Representante de la Unión Europea, que dirige, en la actualidad, la administración (protectorado) internacional impuesta a Bosnia Herzegovina desde 1995. Equipos de Enlace y Observación (EEO) que, con cometidos de similar naturaleza, han sido adaptados por la Operación de la OTAN en Kosovo, KFOR, bajo la denominación de Equipos de Enlace y Control (EEC)³.

Por su parte, el concepto general de “desmovilización” de fuerzas locales abarca en realidad cuatro fases diferentes: concentración de efectivos, desarme, desmovilización propiamente dicha y reinserción de los antiguos combatientes a la vida civil o a unas nuevas fuerzas armadas. Y dos grandes ámbitos, la desmovilización de grupos irregulares y la reducción de fuerzas armadas regulares. Las dos primeras fases, concentración de los efectivos a desmovilizar y su desarme, que habitualmente incluye la custodia del armamento, equipo y material recogido o su destrucción,

² ECMM, *European Community Monitoring Misión*.
UEMM, *European Union Monitoring Misión*.

³ Recientemente, en este mismo sentido, las fuerzas norteamericanas en Afganistán están desplegando unos denominados *Human Terrain Teams*, en el que integran antropólogos, sin que esté, de momento, claro cuáles son sus cometidos, dependencia o estructura.

son las tareas apropiadas para ser ejecutadas por los componentes militares de las operaciones de gestión de crisis. La desmovilización, es decir, la desvinculación de cada uno de los antiguos combatientes de su adscripción administrativa al tipo de fuerza armada a la que perteneciera, deshaciendo las estructuras de mando y dependencia de ésta cuando corresponda, puede ser llevada a cabo tanto por fuerzas militares como por cualquier otro tipo de organización civil. En cuanto a la reinserción en la vida civil, aunque en ocasiones se involucra en ella a las fuerzas militares participantes, no parece en absoluto una tarea apropiada para ellas y solamente por motivos de seguridad deberían colaborar, bien con medios logísticos, bien proporcionando seguridad de convoyes como escolta o como seguridad de itinerarios.

El caso contrario es cuando el objetivo de la desmovilización es la creación de unas nuevas fuerzas armadas constituidas por miembros o unidades completas procedentes de las antiguas facciones enfrentadas, que no es sino un caso particular de lo que actualmente se conoce como Reforma del Sector de la Seguridad (RSS), cuya faceta militar se comenta en párrafos posteriores.

En cuanto a la protección de la asistencia humanitaria y el retorno de desplazados y refugiados y la cooperación en la posibilidad de que se puedan llevar a cabo procesos electorales libres y limpios, sólo cabe repetir lo que ya se ha indicado en el tema precedente para estas mismas funciones en operaciones sin conflicto armado concomitante. Que con frecuencia y por las causas allí expuestas, la contribución militar sobrepasa las labores de protección y facilitación (mantenimiento de un ambiente general seguro), involucrándose en su realización directa, especialmente en lo que respecta a la asistencia humanitaria, en su doble versión de ayuda de emergencia (alimentación, abrigo, cobijo y asistencia sanitaria) y de reconstrucción física (como muestra la modalidad de Equipos de Reconstrucción Provincial de Afganistán), y a acogida, transporte y reinstalación de desplazados y refugiados (como demostraría la labor de las Fuerzas Armadas españolas en el gueto serbokosovar de Osojane, especialmente en sus momentos iniciales).

Algo diferente ocurre, curiosamente sin embargo, respecto a las labores de desminado. Ha sido tradicional hasta ahora, y solamente

la actual Fuerza Interina de las Naciones Unidas en el Líbano (FINUL II) parece estar modificando esta tendencia, que las tareas de levantamiento de minas y otros tipos de artefactos explosivos, un cometido en apariencia típicamente militar, haya sido encargado en las operaciones de gestión de crisis a organizaciones civiles, con frecuencia empresas privadas coordinadas por centros de desminado de las Naciones Unidas, encargándose las fuerzas armadas participantes solamente del levantamiento que afectaba a sus propias operaciones o en situaciones de excepcional peligro para una determinada población civil.

Toda una serie de nuevas tareas que han obligado a desarrollar, casi como una nueva especialidad de las fuerzas armadas, la llamada cooperación cívico-militar, comúnmente conocida por sus siglas en inglés CIMIC (*Civil-Military Co-operation*), en su triple versión de secciones CIMIC de las planas y estados mayores (S5 y J9), unidades o equipos CIMIC y Centros CIMIC. Una de cuyas actuaciones, los llamados Programas Cervantes de enseñanza del español a las poblaciones locales, especialmente niños y adolescentes en las escuelas, que se ha vuelto habitual, al menos en el caso de la participación militar española, es un claro ejemplo de actividad llevada a cabo por fuerzas (o personal) militar, los equipos CIMIC en este caso, motivada por lo que en el anterior tema se identificó y analizó como medidas de “protección de la fuerza” y de “necesidad política de visibilidad”.

Toda esta segunda generación de operaciones de gestión de crisis se llevaron a cabo mediante los dos sistemas clásicos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, las misiones de observación (MO), en las que el personal militar participante está constituido por oficiales militares desarmados, de las que son ejemplos bien conocidos las operaciones de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA, ONUSAL, ANUVEH, etcétera)⁴ o el cono sur africano (UNAVEM I y II en Angola)⁵, y las de otras organizaciones internacionales, que por esta época se incorporan al despliegue de operaciones de gestión de crisis, como la Organización

⁴ ONUCA (Operación de las Naciones Unidas en Centroamérica), ONUSAL (Operación de las Naciones Unidas en El Salvador), ANUVEH (Asistencia de las Naciones Unidas a la Verificación Electoral en Haití).

⁵ UNAVEM (Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola).

de Seguridad y Cooperación en Europa (Misión de Verificación de la OSCE en Kosovo, MVK, octubre 1998 a marzo 1999) o la Unión Europea (la ya citada ECMM, posteriormente UEMM), y que todavía hoy continúan desarrollándose en algunos lugares de África (MINURSO en el Sahara Occidental) o Asia (UNMOGIP entre India y Paquistán). Y las operaciones constituidas por fuerzas de mantenimiento de la paz (que suelen incluir asimismo Grupos de Observadores Militares) como las desplegadas en Namibia (UNTAG) o Camboya (APRONUC), hoy día continuadas por las operaciones desplegadas por las Naciones Unidas (MINUSTAH en Haití, UNMIL en Liberia o ONUCI en Costa de Marfil), la CEDEAO en el África Occidental: Liberia, Sierra Leona y Costa de Marfil, o la Unión Africana en Darfur (Sudán) o Somalia.

LA OPERACIÓN PUENTE: UNPROFOR EN BOSNIA-HERZEGOVINA

Dentro de esta segunda generación de operaciones militares de gestión de crisis de las Naciones Unidas, hay que incluir la operación desarrollada por la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina (UNPROFOR⁶, 1992-1995), que acabó constituyendo una operación puente entre diferentes concepciones de las operaciones militares de gestión de crisis, como consecuencia de la eclosión, durante su desarrollo, de las contradicciones del sistema que poco a poco se estaba imponiendo. A lo que coadyuvarán, cada una con sus peculiaridades, las crisis contemporáneas a la de la antigua Yugoslavia en Somalia y Ruanda. A la UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, creada sin contar con el consentimiento y aquiescencia de una de las partes, la serbobosnia, implicadas en el conflicto que se pretendía resolver, se le fueron incrementando cometidos a través de sucesivas resoluciones del Consejo de Seguridad sin, al mismo tiempo, dotarla de los medios necesarios para poder llevarlos a cabo, especialmente en lo que atañe a una adecuada autorización para el uso de la fuerza, pero, sobre todo, en lo que atañe a la entidad y categoría de las fuerzas que los Estados miembros le asignaban. Una situación que provocó el citado drástico y significativo cambio en el concepto de operación militar de gestión de crisis.

⁶ UNPROFOR, United Nations Protection Force.

LAS OPERACIONES DE ESTABILIZACIÓN

El nuevo concepto de operación militar de gestión de crisis se va a basar, en función de lo ocurrido con UNPROFOR, en el uso de la fuerza. En efecto, la crisis bosnia termina resolviéndose con la operación bélica de imposición Fuerza Deliberada (bombardeos de la OTAN sobre el ejército e instalaciones serbobosnias de septiembre de 1995), que obliga a éstos a aceptar los conocidos como Acuerdos de Dayton, por los cuales se impone al territorio una administración internacional (dependiente de la llamada Conferencia Internacional para la antigua Yugoslavia) y un nuevo tipo de operación militar de gestión de crisis (la Fuerza de Aplicación de la OTAN, IFOR). Este nuevo tipo de operación militar de gestión de crisis, que acabará conociéndose como “operaciones de estabilización”, son ya operaciones debidamente dotadas de los medios adecuados (como los que previamente se le habían negado a UNPROFOR), cuya misión no es ya cooperar al mantenimiento de una paz voluntariamente acordada previamente por las partes, sino imponerla por mera presencia disuasoria, impidiendo la reanudación de las hostilidades, a cambio de salirse del sistema multilateral por antonomasia que representan las Naciones Unidas.

Tanto las operaciones bélicas de imposición, que inaugura Fuerza Deliberada en Bosnia Herzegovina e imitarán Fuerza Aliada en Kosovo y en cierta forma Libertad Duradera en Afganistán, como las operaciones de estabilización que las continúan, IFOR (posteriormente SFOR y EUFOR-Bosnia) en Bosnia Herzegovina, KFOR en Kosovo e ISAF en Afganistán⁷, no son operaciones de las Naciones Unidas, aunque todas ellas, excepto Fuerza Aliada, hayan sido autorizadas por el Consejo de Seguridad, sino operaciones llevadas a cabo por alianzas permanentes (la OTAN o la Unión Europea) o coaliciones coyunturales y bajo su control político y dirección estratégica.

Se entra en la modalidad, ya mencionada, de operaciones de gestión de crisis simultáneas llevadas a cabo por diferentes organizaciones internacionales en un mismo territorio (UNMIBH,

⁷ IFOR, *Implementation Force*; SFOR, *Stabilization Force*; EUFOR, *European Force*; KFOR, *Kosovo Force*; ISAF, *International Security Assistance Force*.

EUMM, IFOR y OMBH en Bosnia Herzegovina, por ejemplo)⁸, en el que la operación militar (bajo control político y dirección estratégica de la propia organización internacional que la despliega) es sólo una más (aunque sin duda preponderante), creándose un importante déficit de unidad de criterio al más alto nivel y ciertas rivalidades y malentendidos en el ámbito de la cooperación (CIMIC) de la operación militar con las civiles. Las operaciones militares de gestión de crisis vuelven a la situación primitiva de ser exclusivamente militares (IFOR, SFOR o KFOR), pero manteniendo, e incluso incrementando, los nuevos cometidos adquiridos por las operaciones de consolidación de la paz de las Naciones Unidas de segunda generación vistas en párrafos anteriores, para cuya ejecución cuentan ahora con unas posibilidades para el uso de la fuerza, normalmente especificadas en unas extensas y detalladas Reglas de Enfrentamiento escritas, inimaginables en las operaciones de gestión de crisis de las dos generaciones anteriores.

En adición, por tanto, de los cometidos hasta entonces desarrollados de mantenimiento de la paz (establecimiento y conservación de un ambiente general de seguridad) y de consolidación de la paz (desmovilización, protección de la asistencia humanitaria, del retorno de desplazados y refugiados y de procesos electorales, y de labores de desminado), las nuevas operaciones de estabilización comienzan a incluir dos grandes tipos de nuevas actividades: las del ámbito de la “tendencia a la policización” y las del ámbito de la “reforma del sector de la seguridad”.

Las primeras, como su nombre (tendencia a la policización, que no a la politización) indica, hacen referencia a toda una serie de actividades que normalmente (que es la situación contraria a la de crisis o anormalidad) son llevadas a cabo por los cuerpos o fuerzas de carácter policial: control de manifestaciones y concentraciones de civiles desarmados y del orden público, control de la población, información sobre ésta o sobre determinados grupos de ella, control de fronteras y del contrabando, etcétera. Nuevas actividades que han exigido importantes transformaciones orgánicas y modificaciones en

⁸ UNMIBH (Misión de las Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina), EUMM (Misión de Control de la Unión Europea en la antigua Yugoslavia), IFOR (Fuerza de Aplicación de la OTAN); OMBH (Misión de la OSCE en Bosnia Herzegovina).

la instrucción y el adiestramiento de las (unidades de) las fuerzas militares que deban participar en estas operaciones.

La reforma del sector de la seguridad es un concepto de nuevo cuño bastante más amplio (y, hoy día, todavía bastante más ambiguo, también) que lo que podríamos llamar la faceta militar del mismo, centrada en la creación de las nuevas fuerzas armadas —y en ocasiones de las nuevas fuerzas de policía también (como en Afganistán)— en el país (Afganistán o Irak) o protectorado internacional (Bosnia Herzegovina o Kosovo) en el que despliega la operación militar de gestión de crisis. La creación de nuevas fuerzas armadas (o policiales en su caso) puede hacerse en sentido literal partiendo desde cero, es decir, sin tener en cuenta las fuerzas armadas regulares o irregulares que pudiera haber con anterioridad, como está empezando a hacerse en Afganistán en la actualidad a través de los Equipos Operativos de Instrucción y Enlace (EOIE), de los cuales, dos son españoles con un total de unos cincuenta componentes. Una opción que o bien implica completos y costosos procesos de desmovilización o bien el riesgo de que éstas acaben convirtiéndose en la resistencia a la presencia internacional (obstáculo para el mantenimiento de la paz), como parece estar ocurriendo en Afganistán e Irak, o en bandidos (obstáculo a la consolidación de la paz). Una segunda opción es crearlas sobre la base de fuerzas ya existentes, mediante la desmovilización de las fuerzas irregulares y la reducción de las regulares gubernamentales, como fue el caso de Nicaragua en 1990; o mediante la desmovilización parcial de todas las facciones enfrentadas y la incorporación de personal y unidades de las fuerzas rebeldes al ejército regular, como habría sido el caso en Camboya en 1992 y 1993; o fusionando totalmente las estructuras enfrentadas precedentes, como en Mozambique en 1994.

La constitución de nuevas fuerzas armadas (y policiales en su caso) por parte del personal militar de una operación de gestión de crisis suele incluir dos grandes campos de asesoramiento: la formación técnica, total o específica en solamente ciertas especialidades, es decir, la instrucción y adiestramiento (incluyendo los aspectos orgánicos) de personal, unidades o cuarteles generales (e incluso de los aspectos administrativos que implican el funcionamiento de un ministerio de defensa), que en las operaciones de gestión de crisis suele tener un importante componente relacionado

con el desminado; y la formación deontológica, especialmente en las áreas de la subordinación de las fuerzas armadas al poder político (gubernamental) y en el respeto a los derechos humanos de la población. Pero también puede incluir el apoyo financiero para pagar los sueldos del personal, dotar de equipo y armamento a las unidades o sostener las instalaciones de trabajo y entrenamiento; modalidad que parece estar implantándose actualmente para la formación del Ejército (y la Policía) afganos. En cualquier caso, conviene ser consciente que este área de la reforma del sector de la seguridad no parece estar dando demasiados buenos resultados, sin duda en lo que al campo de la formación deontológica se refiere, pero asimismo en el de la formación técnica e incluso en el del sostenimiento, en gran parte minado por la corrupción.

Un nuevo salto cualitativo en la implicación de fuerzas (o personal) militares en labores típicas de consolidación de la paz y del ámbito de la cooperación cívico militar (CIMIC) se dio con la constitución de los Equipos de Reconstrucción Provincial (ERP) creados por la Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF) de la OTAN en Afganistán. Consisten, como su nombre indica, en equipos mixtos de personal civil y militar, de carácter nacional o multinacional, cuya misión es favorecer y fomentar la reconstrucción física del área (provincial) asignada; en ellos, el personal militar tiene por misión no sólo mantener, por presencia disuasiva, la sensación general de seguridad en el área provincial de su jurisdicción, sino, asimismo la protección directa e inmediata del personal civil internacional y local que lleva a cabo las labores de reconstrucción. Reconstrucción basada en un esquema teórico según el cual el personal internacional aporta la financiación de los proyectos (la AECID⁹, por ejemplo, en el caso de España) y la asesoría técnica o la provisión de material y maquinaria cuando sea necesario (a través de la empresa pública TRACSA, por ejemplo, en el caso de España), mientras se procura la contratación local para la ejecución de los proyectos con la doble finalidad de crear lazos de cooperación entre autoridades y población locales y presencia internacional, lo que en definitiva también redundará en consolidar el pretendido ambiente general de seguridad, y de contribuir a la reconstrucción económica del territorio creando puestos de trabajo e inyectando fondos a través de ellos.

⁹ AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo)

Esta nueva modalidad, que combina en una misma unidad la seguridad y, en la experiencia afgana, la reconstrucción física, pero que en caso de extenderse el modelo podría incluir otros aspectos de la asistencia humanitaria (en el sentido amplio antes apuntado), puede llegar a suponer una auténtica nueva concepción de la gestión de crisis y de la cooperación cívico militar dentro de la misma. Una nueva concepción de las operaciones de gestión de crisis que devolvería a éstas el carácter de multidimensionales (dimensión militar y dimensiones civiles) frente al carácter de exclusivamente militares que habían recuperado las operaciones militares de estabilización (IFOR, SFOR, etcétera); una multidimensionalidad cuyos vértices estarían en el nivel de las unidades (ahora cívico-militares) y no solamente en la cúspide de la operación, como ocurría en las operaciones de consolidación de la paz posteriores a la Guerra Fría, lo que sin duda va a exigir innovadores procedimientos de dirección (de las unidades cívico-militares sobre el terreno) y de cadenas de mando. Una experiencia para la que la ISAF, inmersa en una situación cada vez más asimilable a la de guerra (y, por lo tanto, a la de operación bélica de imposición) que a la de crisis (y, por lo tanto, que a la de operación militar de gestión de crisis), no va a poder servir de buen modelo, pero que indudablemente va a tener el privilegio de haber sido la pionera.

Salto cualitativo cuya estela parece seguir el también reciente concepto, ya citado, de los Equipos de Enlace y Observación (EEO) y de Enlace y Control (EEO) creados por la EUFOR-Bosnia y por KFOR, que despliegan a lo largo y ancho de sus respectivos territorios con la misión de “pulsar el nivel de convivencia entre comunidades” y detectar posibles estallidos de violencia o discriminación y así mantener informado a su mando militar y a la autoridad internacional civil del territorio. Una nueva modalidad de participación militar en operaciones de gestión de crisis que vuelve a mostrarnos la ya citada “tendencia a la policización” de sus funciones, que unida a la también mencionada “tendencia a la humanitarización” podríamos agrupar en una metafórica “progresiva tendencia a la cívicaización”.

No debe acabarse este rápido repaso a los diferentes aspectos, modalidades y tendencias de las operaciones militares de gestión de crisis sin mencionar que la Unión Europea considera, dentro de las posibles operaciones militares de gestión de crisis que podrían desarrollarse bajo su égida, las de “Evacuación de no combatientes”

(operaciones NEO ¹⁰ en sus siglas en inglés), consistentes en operaciones bélicas (basadas, por tanto, en el uso de la fuerza y procedimientos de combate si fuera necesario) para exfiltrar ciudadanos de la Unión Europea (o de la nacionalidad que en cada caso se determinase) atrapados y en situación de riesgo o peligro con ocasión de una crisis política en un territorio ajeno al de la propia Unión Europea.

Por otra parte, y a semejanza de como se ha visto que las nuevas tareas y cometidos que su participación en las nuevas modalidades de operaciones de gestión de crisis están imponiendo a las fuerzas armadas, están haciendo tender las funciones que realizan en el sentido de la humanización y la policización, también están haciendo tender progresivamente su organización y estructura en cuatro grandes direcciones: la profesionalización, que en algunos casos como el español incluye una cierta tendencia a la extranjerización, la multinacionalización, la proyectabilidad y la modularidad. Y están haciendo tender sus procedimientos en el sentido de que las operaciones militares de gestión de crisis parecen estar necesitando una autorización cada vez más amplia para el uso de la fuerza y a una mayor necesidad de su uso o amenaza para poder cumplir sus cometidos, lo que podríamos catalogar como un progresivo desplazamiento desde las originarias operaciones de mantenimiento de una paz previamente acordada por las partes a las operaciones bélicas de imposición de una determinada resolución de la crisis acorde con los intereses de las potencias que la llevan a cabo, es decir, como un progresivo desplazamiento hacia la guerra.

¹⁰ NEO, *Non-combatant Evacuation Operation*.

TEMA 5

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LAS NACIONES UNIDAS

PRIMERA PARTE: LOS ÓRGANOS

OPERACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS Y OPERACIONES AUTORIZADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

No hay que confundir a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) con el sistema de las Naciones Unidas, que es el conjunto de organizaciones de carácter autónomo vinculadas a la ONU pero no exactamente dependientes de ella, como el Programa Mundial de Alimentos (PMA), los Altos Comisionados para los Refugiados (ACNUR) o para los Derechos Humanos (ACNUDH) o el Fondo Internacional para la Infancia (comúnmente conocido por sus siglas anglosajonas, UNICEF¹). Todo el sistema, incluida lógicamente la propia ONU, tiene como uno de sus principales y básicos cometidos la gestión de todo tipo de crisis, actuando cada agencia u organización en el área que le es propia, por lo que en función del tipo y características de cada crisis concreta, una u otra de las organizaciones del sistema será la preponderante, siendo, no obstante, lo habitual, que varias de ellas actúen simultáneamente en una misma crisis, unas veces más concertada y coordinadamente y otras no tanto.

En lo que respecta a la participación de fuerzas o medios militares, ésta se lleva a cabo siempre dentro del ámbito de la ONU, concretamente a través de su Secretaría General. Son las operaciones militares de gestión de crisis (OMGC) de las Naciones Unidas, a las que la propia ONU comenzó denominando operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), que después generalizó como

¹ UNICEF, *United Nations International Children's Emergency Fund*

operaciones de paz (OP) y a las que hoy día también se refiere con frecuencia como operaciones de paz complejas (OPC).

En este sentido es importante diferenciar estas operaciones militares de gestión de crisis de las Naciones Unidas de las operaciones militares de gestión de crisis solamente autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pero llevadas a cabo sobre el terreno bajo la dirección de otra organización internacional o de un solo país, al que el Consejo de Seguridad concede la facultad de ejercer “el mando único de la operación”. Ambas, por tanto, son autorizadas por el Consejo de Seguridad, órgano al que la Carta de las Naciones Unidas concede de forma prioritaria la facultad de determinar las medidas de carácter colectivo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pero mientras las primeras quedan bajo su control político y bajo la dirección estratégica de la Secretaría General de las Naciones Unidas, el control político y la dirección estratégica de las segundas es ejercido por los órganos correspondientes de la organización internacional o país o grupo de países encargados de llevar a cabo la operación sobre el terreno. En estos casos, el Consejo de Seguridad toma únicamente la decisión inicial de autorizar al país o países o a la organización internacional a llevar a cabo la operación, cuya misión, finalidad, límites y demás parámetros iniciales que considere convenientes —lo que comúnmente se conoce como el Mandato— le asigna mediante una o varias de sus Resoluciones (RCSNU), correspondiendo todas las decisiones ulteriores a la propia organización o grupo de países autorizados.

Es el caso, por ejemplo, de las operaciones desarrolladas por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en Bosnia-Herzegovina entre 1995 y 2004 — las Fuerzas de Implantación IFOR y de Estabilización SFOR— o en Kosovo desde 1999 —la Fuerza en Kosovo KFOR—, por citar solamente las que inauguran este tipo de OMGC, en las que una vez autorizadas por el Consejo de Seguridad en sus Resoluciones 1031 (1995) de 15 de diciembre (IFOR) y 1244 (1999) de 10 de junio (KFOR), se desarrollaron (y se sigue desarrollando en el caso de la KFOR) bajo el control político y la dirección estratégica, es decir, bajo las decisiones del Consejo del Atlántico Norte (CAN), máximo órgano decisorio de la OTAN. Operaciones que se mencionan a modo de ejemplo, pero que son

desarrolladas, como iremos viendo en temas sucesivos, también por otras organizaciones o coaliciones de Estados como la Unión Europea, la Comunidad de Estados Independientes (CEI), la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO), la Unión Africana o Australia, que encabezó la operación *Stability* (Fuerza Internacional para Timor Oriental, INTERFET²) en Timor Oriental.

LOS ÓRGANOS DE LA CARTA

En las Naciones Unidas, la gestión de crisis es una de las formas que la ONU tiene de mantener la paz y la seguridad internacionales, que es no sólo uno de sus Propósitos —el primero enunciado por el primer artículo de su Carta constitucional en concreto— sino la expresión más profusamente citada a lo largo de ella, impregnando, en consecuencia, todo su espíritu. Lo que no es de extrañar dadas las circunstancias del momento en que la Carta fue redactada: finalizando la Segunda Guerra Mundial; y las causas y temores que, en consecuencia, impulsaron a hacerlo. El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es, asimismo, el único Propósito para el que se establecen procedimientos y medidas en los capítulos VI, VII y VIII y los órganos que deben ejecutarlos (capítulos IV y V), es decir, es el único para el que existen acciones predeterminadas de actuación o, lo que es lo mismo, es el único que tiene marcadas, por la Carta, posibles “acciones legales” para su consecución. Es, en este sentido, según la letra de la Carta, el único Propósito con posibilidades reales de ser impuesto por la fuerza.

Así, el capítulo IV determina que la Asamblea General puede tratar y hacer recomendaciones sobre cuestiones relativas a la paz y seguridad internacionales, siempre y cuando el Consejo de Seguridad no esté tratándolas en ese momento, e informando a éste cuando tales recomendaciones exijan “acciones”. Una prerrogativa que su Resolución 377(V) de 3 de noviembre de 1950 “Unidos por la paz” interpretó de forma bastante generosa, permitiendo que la Asamblea General estableciese la primera Fuerza de Emergencia en el Sinaí y Gaza (FENU I) en 1956, que “inventa” las fuerzas de mantenimiento de la paz, y la Autoridad Ejecutiva Temporal (AETNU) en Nueva Guinea Occidental y su correspondiente Fuerza de Seguridad (FSNU)

² INTERFET, *International Force in East Timor*.

en 1962, que “inventan” las administraciones provisionales posconflicto de las Naciones Unidas, como se analiza en epígrafes posteriores.

Esta aparente incertidumbre sobre quien tendría la facultad de establecer operaciones de mantenimiento de la paz, ocasionada por la supuesta paralización del Consejo de Seguridad, consecuencia de la capacidad de veto de sus cinco miembros permanentes enfrentados en la Guerra Fría, y por la negativa de Francia y la Unión Soviética a considerar las operaciones de mantenimiento de la paz como gastos corrientes de la Organización, fue resuelta por el dictamen de 20 de julio de 1962 de la Corte Internacional de Justicia *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, según el cual las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deberían ser consideradas en todo momento como órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad y los gastos que ellas ocasionan como “gastos de la Organización”, en función de lo prescrito por el artículo 17.2 de la Carta, según el reparto de cuotas nacionales de los países miembros que establezca la Asamblea General, debiendo los miembros permanentes del Consejo de Seguridad contribuir de manera especial debido a sus especiales prerrogativas y responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

A pesar de ello, Francia y la Unión Soviética, alegando el carácter meramente consultivo de las resoluciones de la Corte, mantuvieron su postura (e impagos) hasta que el Informe del Comité Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Documento A/9827, apéndice) formalizó y oficializó, en el año 1974, el acuerdo político previamente alcanzado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, según el cual corresponde al Consejo de Seguridad establecer, dirigir y controlar (control político) las OMP, cuya financiación se considera gasto de la Organización, ejerciendo el secretario general la función de comandante en jefe de las operaciones (dirección estratégica) con la facultad de seleccionar los contingentes nacionales puestos voluntariamente a su disposición. El Informe recoge, además, otras condiciones que deberán satisfacer las OMP, como contar con la aquiescencia y cooperación de las partes en conflicto, ser imparciales, no recurrir a la fuerza salvo en caso de defensa propia y hacer funcionar a las unidades militares puestas a su disposición de forma integrada.

Por su parte, los capítulos V, VI y VII de la Carta dictaminan que es el Consejo de Seguridad el órgano principal de las Naciones Unidas responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, con cuyas decisiones todos los Estados miembros tienen la obligación de colaborar. Para ello, la Carta le concede facultades tanto para el arreglo pacífico (es decir, sin usar la fuerza militar) de controversias (capítulo VI) o de amenazas o rupturas de la paz o actos de agresión (capítulo VII, artículo 41) como para determinar las acciones «*de fuerzas aéreas, navales o terrestres*» que «*implicando el uso de la fuerza armada*» pudieran ser necesarias para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales (capítulo VII, artículo 42), que junto a las sanciones del artículo 41 constituyen la capacidad coercitiva del Consejo de Seguridad.

El hecho de que la Carta sólo haga referencia a fuerzas militares en los casos que implican (artículo 42) el uso de la fuerza es lo que deja en el limbo normativo la actuación de éstas sin autorización estratégica para su uso, es decir, solamente para la defensa propia, como es el caso de las fuerzas de mantenimiento de la paz, razón por la cual, el secretario general Dag Hammarskjöld pudo tener la ocurrencia de llamarles acciones del capítulo seis y medio, que rizando el rizo podríamos incluso subdividir en acciones del capítulo seis y cuarto, que correspondería a las Misiones de Observación, cuya diferencia con las operaciones puramente civiles es sólo la uniformidad militar de sus miembros y la organización militar de su estructura; acciones del capítulo seis y medio, que serían las fuerzas de mantenimiento de la paz no amparadas por el capítulo VII; y acciones del capítulo seis y tres cuartos, que se corresponderían con las operaciones que sin estar amparadas por el capítulo VII, es decir, sin contar con autorización estratégica para el uso de la fuerza, llegaron a tener que hacer un uso de ella bastante cercano al que autoriza el capítulo VII, en función de su autorización táctica como defensa propia incluyendo la resistencia a los intentos de impedirle el cumplimiento de su Mandato, como veremos que fue el caso de la ONUC en el Congo o de la FINUL I en el Líbano meridional o como puede ser la actual autorización concedida a su continuación, la actual FINUL II.

Por último, el capítulo VIII autoriza a que las organizaciones multinacionales regionales puedan llevar a cabo, en su ámbito regional,

este tipo de acciones —estas operaciones militares de gestión de crisis— bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, sin que, sin embargo, las mismas puedan realizar «*acciones de imposición*» sin autorización expresa del Consejo de Seguridad. Unas prescripciones a las que la realidad está imponiendo una interpretación bastante laxa, ya que hoy día se considera consuetudinariamente aceptado que organizaciones como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) o la Unión Europea (UE) puedan llevar a cabo —e incluso solamente se conciban militarmente para ello— operaciones militares de gestión de crisis en el exterior, es decir, fuera de su área geográfica constitutiva. Como la realidad ha impuesto que pudieran ejercerse acciones de imposición —en Yugoslavia en junio de 1999 por la OTAN y en Irak en marzo de 2003 por la llamada Coalición, encabezada y dirigida por Estados Unidos— que posteriormente han sido sancionadas como aceptadas y no reversibles, si no ellas mismas, sí sus consecuencias, es decir, lo impuesto por la acción llevada a cabo sin la autorización expresa del Consejo de Seguridad.

En cualquier caso, estas operaciones desplegadas en función de lo establecido en el capítulo VIII no son, como ya se ha mencionado, operaciones de las Naciones Unidas, término que debe reservarse a las que quedan bajo la dirección estratégica de la Secretaría General, que es el órgano de las ONU encargado de gestionar, ejecutar y administrar las decisiones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, entre ellas las operaciones militares de gestión de crisis.

LOS ÓRGANOS DE LA SECRETARÍA GENERAL

Para ello, la Secretaría General cuenta con una serie de órganos subordinados, de los que los dos principales en relación con las operaciones militares de gestión de crisis son el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT).

La función del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz es prever, planear, preparar, dirigir y efectuar el seguimiento de las operaciones, proporcionándoles orientación política y operativa y encauzando el contacto de ellas con el Consejo de Seguridad, con los países contribuyentes con tropas

(PCT)³, policías (PCP)⁴ o financiación y con las partes en conflicto. A su frente se encuentra el secretario general adjunto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del que dependen su propio Gabinete; la División de Operaciones, que se encarga del seguimiento de las operaciones en curso a través de sus secciones regionales y de sus equipos operacionales integrados de planeamiento y seguimiento; la División de Asuntos Militares, que funciona como asesoría militar del secretario general y del propio DOMP; un Centro de Situación, auténtico punto neurálgico para el seguimiento de las operaciones y de las situaciones sobre el terreno; una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz; y una División de Evaluación y Capacitación.

Por su parte, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (DAAT) ha sido recientemente creado por la Resolución 61/279 de la Asamblea General de 1 de agosto de 2007 en el ámbito del llamado Concepto “Operaciones de Paz 2010”, con el que se pretende dotar a las actividades de mantenimiento y consolidación de la paz y de prevención de conflictos de los recursos normativos, institucionales y procedimentales adecuados para enfrentar los desafíos actuales y futuros y la proliferación de nuevas misiones y operaciones, a las que la debe hacer frente cada vez más la Organización. Su función es proveer a las operaciones del necesario apoyo logístico y administrativo. Para lo cual se articula, en consecuencia, en tres Divisiones de Personal, Finanzas y Presupuestos, y Logística, y un Servicio Tecnológico de Información y Comunicaciones, con las funciones que sus propios nombres expresan para el apoyo a las operaciones y misiones desplegadas sobre el terreno. Está dirigido por el secretario general adjunto para el Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, que en todo lo relativo a las operaciones depende del secretario general adjunto para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Pero dado el carácter multidimensional de las operaciones actuales, éstas no serían posibles hoy día sin la permanente coordinación y colaboración de estos dos Departamentos con el resto de los de la Secretaría General, especialmente el Departamento de

³ PCT, Países Contribuyentes de Tropas (TCC, *Troop Contributing Countries*, en sus siglas en inglés).

⁴ PCP, Países Contribuyentes de Policía (PCC, *Police Contributing Countries*, en sus siglas en inglés).

Asuntos Políticos (DAP) y la recientemente creada (diciembre de 2005) Comisión de Consolidación de la Paz con las funciones, entre otras, de asegurar la coordinación de los diferentes actores, tanto del sistema de las Naciones Unidas como de los ajenos a él, involucrados en las operaciones de paz complejas y de garantizar una financiación predecible para las actividades de reconstrucción y fortalecimiento institucional de los territorios afectados.

La Comisión de Consolidación de la Paz funciona con dos formatos. El Comité de Organización, de carácter permanente, integrado por representantes de 31 Estados miembros elegidos por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social o seleccionados entre los países que aportan las cuotas más altas al funcionamiento general de la Organización o a las operaciones sobre el terreno. Y los comités específicos para cada crisis u operación concreta, en las que las participaciones se ajustarán, en cada caso, de manera que se incluyan representantes de los países y de todos los contribuyentes en personal, material o fondos. Cuenta, además, con la ya citada Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz en la Secretaría General, como órgano de trabajo.

El secretario general adjunto para los Asuntos Políticos, además de estar al frente del departamento de Asuntos Políticos (DAP), preside el llamado Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad (CEPS), en cuyo seno se constituyen Grupos de Trabajo Integrados de Misión con personal procedente de todo el sistema de Naciones Unidas, para el planeamiento y seguimiento de cada nueva operación. La labor de estos grupos es de coordinación desde los primeros momentos en que se vislumbrara la posibilidad de tener que desplegar alguna nueva operación y en ellos debe haber representantes de todas las agencias, órganos o Altos Comisionados que estén interviniendo en la operación o pudieran intervenir en el futuro. Los Grupos de Trabajo Integrados de Misión no son, por otra parte, sino la versión política de los grupos operacionales integrados de la División de Operaciones del DOMP, con los que, en consecuencia, mantienen una estrecha relación funcional.

El proceso habitual para establecer una operación sobre el terreno parte de la detección de una crisis o de la posibilidad de la misma a través de cualquiera de los múltiples mecanismos de alarma y

alerta temprana establecidos por la comunidad internacional y por la propia ONU, de los que hoy, insertos en plena sociedad de la información, los medios de comunicación de masas y las telecomunicaciones son instrumentos privilegiados. A petición de cualquier Estado miembro, del propio Consejo de Seguridad (o de la Asamblea General cuando corresponda) o de la misma Secretaría General, el Consejo de Seguridad estudia la conveniencia y posibilidad de establecerla, para lo cual con frecuencia solicita un informe previo al secretario general, que éste confecciona apoyándose en los diferentes departamentos subordinados y especialmente en el DOMP.

Un primer paso puede ser elaborar una Evaluación Estratégica de la situación, recabando las opiniones de los responsables políticos de las partes, de los Estados miembros implicados o especialmente interesados por la crisis, de los posibles países contribuyentes de tropas (PCT), policía (PCP), medios materiales, instalaciones o financiación, de organismos o agencias regionales o intergubernamentales y de otros organismos del sistema de las Naciones Unidas. Una Evaluación Estratégica que debe completarse, siempre que sea posible, con el despliegue sobre el terreno de una Misión Técnica de Evaluación, que valore la oportunidad, necesidad y posibilidad de la operación y de la implicación de las Naciones Unidas desde los puntos de vista logístico, de la seguridad, humanitario y de los derechos humanos, para lo cual deberá incluir en ella, miembros de la Misión Permanente de las Naciones Unidas en el país⁵, o países previsiblemente afectados por la operación, si las hay, o colaborar estrechamente con ellas.

En este primer informe suele ya figurar un primer esbozo del concepto de la operación y de ciertas previsiones para su financiación, mientras la Secretaría General inicia contactos y conversaciones informales con los posibles países contribuyentes (con personal, con medios o con financiación), de los que suelen estar excluidos los países con intereses manifiestos e inmediatos en el conflicto o controversia. A partir de este primer paso, se desarrolla un juego de resoluciones del Consejo e informes del

⁵ UNTC, *United Nations Country Team*, en sus siglas en inglés. Con frecuencia basado en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en el país.

secretario general, en el que el primero recomienda y orienta al segundo, por una parte, y aprueba sus propuestas, por otra, que normalmente contienen lo informalmente acordado para contribuciones con los diferentes Estados miembros. Lo que caracteriza a este tipo de planeamiento político es que normalmente sólo accede a los documentos aquello que ya está previamente acordado informalmente o, lo que siempre resulta más peligroso, aquello que es impuesto por las grandes potencias, coaliciones o alianzas.

El último informe del secretario general previo a la resolución del Consejo de Seguridad que establece la operación, suele ya contener el concepto de la operación definitivo, así como las condiciones de ejecución, que se suponen pactadas con, o al menos aceptadas por, los países contribuyentes, ya que de otra forma éstos se negarían posteriormente a facilitarlas. En la actual política de la Secretaría General, estas operaciones nunca deberían implicar acciones de imposición de una determinada solución al conflicto o controversia, que es el eufemismo utilizado para designar a las operaciones de combate, ya que las mismas implicarían la pérdida de la imparcialidad por parte de las Naciones Unidas. Esto no quiere decir que no se estén desarrollando operaciones de las Naciones Unidas amparadas por el capítulo VII, a las que podríamos denominar “operaciones de mantenimiento de la paz coercitivas”, que no de imposición ni de combate. Son operaciones de mantenimiento de la paz porque exigen para su despliegue, el acuerdo previo de las principales partes en conflicto (lo que las diferenciaría de las operaciones de imposición), pero dotadas del carácter coercitivo que les da la autorización estratégica para el uso de la fuerza, que concede el capítulo VII (lo que las diferenciaría de las tradicionales “operaciones de mantenimiento de la paz”).

La Secretaría General considera que si el Consejo aprecia la necesidad de una operación de imposición (de combate), ésta debería ser llevada a cabo por una organización regional y no por la propia ONU, que solamente debería hacerse cargo de la operación de consolidación de la paz posterior. Igualmente considera que la operación no debería autorizarse en tanto no se cuente de forma fehaciente con todos los medios humanos, materiales y financieros necesarios y con su disponibilidad rápida asegurada. Una segunda

condición que no siempre acepta el Consejo de Seguridad presionado por los intereses de las grandes potencias o por la opinión pública espoleada por los medios de comunicación de masas (efecto CNN).

En este sentido, hoy día la ONU distingue entre imparcialidad y neutralidad — lo que no siempre ha sido así— especialmente cuando la crisis implica violaciones masivas, graves o sistemáticas de los derechos humanos o de la seguridad humana. La imparcialidad se reserva para el conflicto político —incluido por tanto el conflicto armado o militar— en el que la actuación de la ONU no debe favorecer a ninguna de las posturas enfrentadas ni al resultado de los combates, frente a los cuales su único cometido debe ser detenerlos y evitarlos, mientras que no se considera que se debe ser neutral entre «*verdugos y víctimas*» en los conflictos civiles en los que, como ya se ha citado, se están vulnerando los derechos humanos o la seguridad humana de forma masiva, grave o sistemática. Este es el sentido de la autorización estratégica para el uso de la fuerza con base en lo prescrito por el capítulo VII, de la que gozan ciertas operaciones militares de gestión de crisis de las Naciones Unidas (las que hemos denominado en el párrafo anterior “operaciones de mantenimiento de la paz coercitivas”), normalmente desplegadas en ambientes de guerra civil irregular en los que alguna o todas las partes enfrentadas pretenden utilizar a la población civil o a la asistencia humanitaria como arma de guerra. Para evitar e impedir estos abusos y estas actuaciones es para lo que se recibe la autorización estratégica para el uso de la fuerza.

Dentro de este esquema general, el despliegue de cualquier OMGC de las Naciones Unidas (ONU) debe seguir el siguiente esquema estándar de fases sucesivas⁶, aunque no excluyentes, ya que, en la realidad sobre el terreno, diferentes aspectos de cada una de ellas pueden solaparse:

- 1) Despliegue de la operación. La OMGC desarrolla su despliegue para alcanzar sucesivamente su Capacidad Operativa Inicial⁷ y, posteriormente, su Plena Capacidad Operativa⁸ a través de:

⁶ *United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Department of Peacekeeping Operations & Department of Field Support, March 2008, págs. 61a 89.

⁷ IOC, *Inicial Operating Capability*, en inglés.

⁸ FOC, *Full Operating Capability*, en inglés.

- Las actividades de la Secretaría General de la ONU previas a la iniciación del despliegue sobre el terreno: confirmación de los recursos comprometidos por los Estados miembros de personal, medios materiales y financiación; firma de los Acuerdos sobre el Estatuto de la Misión en el país receptor (SOMA⁹) y sobre el Estatuto de las Fuerzas participantes (SOFA¹⁰); preparativos logísticos; contrataciones necesarias; etcétera.
 - Despliegue de las fuerzas aposentadoras de primera entrada y acuerdos de detalle con autoridades locales y población local.
 - Establecimiento de Cuarteles Generales y Puestos de Mando.
 - Despliegue progresivo de las fuerzas.
- 2) Ejecución del Mandato.
- 3) Estrategia de salida. Que puede adoptar tres modalidades diferentes: traspaso de la responsabilidad a otra OMGC, a otra organización internacional o a otra agencia de las propias Naciones Unidas; retirada de la fuerza por imperativos de la situación; o liquidación de la operación por finalización del Mandato.

⁹ SOMA, *Status of Mission Agreements*.

¹⁰ SOFA, *Status of Forces Agreements*.

TEMA 5

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LAS NACIONES UNIDAS

SEGUNDA PARTE: LOS PROCEDIMIENTOS

LOS PROCEDIMIENTOS

Como ya se ha comentado en temas anteriores, la multidimensionalidad, haciendo del mantenimiento de la paz solamente un instrumento para alcanzar otro tipo de fines más amplios y de más largo plazo en vez de la exclusiva finalidad de la operación, da lugar al concepto de consolidación de la paz, en función del cual aparecen las denominaciones de operaciones de consolidación de la paz o de operaciones de paz complejas con las que con frecuencia los documentos de las Naciones Unidas designan a las operaciones multidimensionales que hemos analizado como de segunda y tercera generaciones.

En ellas, como también se vio, la misión básica y genérica de su componente militar es crear y mantener un ambiente general de seguridad que permita llevar a cabo, con un mínimo de garantía y de ausencia de riesgo o peligro, todas las actividades necesarias para alcanzar no solamente el mantenimiento de la paz, sino fundamentalmente su consolidación. Una misión básica y genérica, que se desarrolla evolucionando desde el primitivo concepto de interposición para favorecer y comprobar la interrupción y no reanudación de los combates, a la que podemos aludir con el término general de “seguridad militar”, y que suele tomar la forma de supervisión de un alto el fuego. Pero a la que, con el paso del tiempo, se le han ido añadiendo, por mor de la multidimensionalidad de las operaciones, las actividades y cometidos de los ámbitos de la

disuasión para que las facciones armadas (regulares o irregulares) antes enfrentadas, o residuos de ellas, no entorpezcan el proceso general de vuelta a la normalidad; así como de la asunción, temporal o ininterrumpida, de labores humanitarias, policiales o de reconstrucción física, o de la reforma del sector de la seguridad, asumiendo la creación de nuevas fuerzas armadas o policiales, que se analizaron en los Temas 3 y 4.

En este sentido y como ampliación a cuanto ya se ha dicho, puede resultar conveniente establecer la diferencia conceptual entre los términos de alto el fuego, cese de hostilidades y acuerdo de paz, entendidos como distintas fases o modalidades de la misión de interposición que con frecuencia reciben, y han recibido, las OMGC, especialmente las de las Naciones Unidas. Términos que, hay que reconocer, que sin embargo se utilizan con frecuencia de forma intercambiable, ya que no existe una distinción formal y universalmente aceptada de ellos.

El cometido más elemental es al que vamos a referirnos como de supervisión del alto el fuego, aun insistiendo que en la realidad no siempre es así denominado, ni éste es el término que siempre se aplica al concepto de este primer estadio de la interposición. Un alto el fuego no sólo implica comprobar —y en su caso denunciar y evitar si es posible— que los contendientes no se disparan o se atacan, sino, además, que no realizan ningún tipo de “movimientos tácticos” para ocupar posiciones más ventajosas de las que tenían en el momento del alto el fuego, que no realizan “mejoras tácticas” en las posiciones ocupadas y que no llevan a cabo ningún otro tipo de actividad de estos tipos, como establecer nuevos campos de minas u obstaculizar los que se puedan estar levantando.

Sin embargo, lo más frecuente es que las fuerzas de interposición lo que tengan que supervisar es lo que vamos a denominar un cese de las hostilidades, en el que además de las actividades propias de los “alto el fuego”, provisionales por definición, citadas antes, las fuerzas de interposición deben establecer una auténtica zona de separación o tierra de nadie, en las cuales las fuerzas contendientes deben retirarse de una determinada línea, que suele coincidir con la de la última línea de frente, un número determinado de kilómetros; distancia que debe calcularse en función

del alcance del armamento y capacidad de movimiento táctico de cada tipo de unidad. Así, unos pocos kilómetros serán suficientes para separar unidades de infantería ligera a pie, mientras que a los morteros, los cañones o los carros de combate habrá que establecerles líneas de retirada más retrasadas, en función de las características de las propias armas y del terreno.

No es necesario, sin embargo, que la línea de frente sea identificable —circunstancia habitual en las guerras convencionales, pero infrecuente en las irregulares o de guerrillas— para que el establecimiento de estos tipos de zonas de separación resulte útil como medida de mantenimiento de la paz. Ya que las mismas son frecuentemente utilizadas para proteger y aislar las áreas de concentración en las que se agrupan las partidas o unidades armadas de las distintas partes de un conflicto armado irregular para, por una parte, evitar situaciones de encuentro que pudieran derivar en la reanudación de los combates, como para, por otra, poder controlarlas y proceder, en su caso, a su desarme y desmovilización o a su reestructuración, de acuerdo con los parámetros establecidos por los acuerdos entre las partes.

Un último y más completo estadio sería un auténtico acuerdo de paz alcanzado entre las partes, que además de las anteriores medidas, que formarán parte o no del acuerdo, contendrá todas aquellas que los responsables políticos de las partes enfrentadas hayan considerado necesarias, algunas de las cuales pueden ser de carácter militar.

Para unas fuerzas armadas regulares, como las que los Estados miembros de la ONU ceden a ésta, la interposición más sencilla, en cualquiera de las modalidades citadas, es cuando ésta debe realizarse entre dos ejércitos regulares, ya que en este caso su despliegue y dispositivo es relativamente similar al establecimiento de una defensiva, articulada a base de posiciones fijas, puestos de observación, patrullajes y controles de vías de comunicación (los célebres *check points*), razón por la cual se vio la conveniencia de utilizar fuerzas o personal militar en los inicios de esta novedosa (en su momento) modalidad de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, esta labor se complica extraordinariamente cuando estas mismas actividades deben llevarse a cabo a todo lo largo y ancho de un país, como es normalmente el caso de las operaciones posteriores de consolidación de la paz, separando o interponiéndose, por decirlo de alguna forma, entre los contendientes de una previa guerra de guerrillas, en la que por definición, como ya se ha mencionado, no existen frentes identificables y las áreas controladas por cada una de las facciones se entrecruzan como las manchas de una piel de leopardo. En estos casos las áreas de responsabilidad de las unidades militares participantes se vuelven desmesuradamente extensas en comparación con las que las doctrinas militares suelen preconizar para las operaciones de combate, obligándolas, asimismo, a un permanente contacto con la vida cotidiana de la población y de las autoridades locales. Todo lo cual ha tenido como consecuencia las tendencias a la “humanitarización” y “policización” ya analizadas en otros temas de algunas de sus actividades y a la eclosión del concepto y procedimientos de la llamada cooperación cívico-militar o CIMIC en sus siglas en inglés, de características diferentes a lo que tradicionalmente se ha entendido como cooperación civil-militar o a lo que hasta la aparición de estos tipos de OMGC, los reglamentos militares incluían, bajo la denominación de “asuntos civiles”, entendidos solamente como las inevitables relaciones que las tropas debían de mantener con las poblaciones en sus movimientos y estacionamientos hacia y desde los frentes.

EL SISTEMA DE ACUERDOS DE FUERZAS EN RESERVA PARA OPERACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

El personal que la ONU necesita para sus operaciones de gestión de crisis (OGC) procede de tres grandes canteras: en primer lugar, el propio personal funcionario de las Naciones Unidas, adscrito a la Secretaría General mediante algún tipo de modalidad administrativa, que cubre, en términos generales, las áreas administrativa, de telecomunicaciones, de seguridad interna de la Organización y de la operación, y de determinadas especialidades. Los especialistas necesarios en algunos componentes civiles de la operación, como las divisiones política, electoral, de derechos humanos, jurídico-legal, etcétera, provenientes de cualquier otra organización del sistema de las Naciones Unidas o de fuera de él, en segundo lugar. Y, en tercer y último lugar, el personal proporcionado

por los Estados miembros de la Organización, cuya dependencia administrativa se mantiene con el país de procedencia, cediéndosele a las Naciones Unidas solamente su dependencia operativa en los ámbitos y con el alcance que se determine en los correspondientes Memoranda de Entendimiento y Acuerdos sobre el Estatuto del personal cedido¹. Que es la fórmula a través de la cual los Estados miembros ceden fuerzas militares y policiales a las operaciones de gestión de crisis de la ONU.

Ahora bien, la experiencia demuestra que esta modalidad de cesión de fuerzas militares o policiales a las operaciones es, en la mayoría de los casos, excesivamente lenta, especialmente frente a conflictos que puedan presentar un alto nivel de riesgo, debido a su volatilidad, que son precisamente los que exigirían una primera entrada más rápida y decidida que cortase de raíz su posible enquistamiento; a la, con frecuencia, ambigüedad de los Mandatos del Consejo de Seguridad, más preocupado de plasmar sobre el papel lo deseable que lo posible; y a la intrínseca lentitud burocrática de los procedimientos de obtención y compromiso de recursos financieros para costear la operación y rembolsar los gastos de los contingentes participantes. Todo lo cual, crea dudas, reticencias y exigencia de garantías de las autoridades de los posibles países contribuyentes, que no deciden su participación, o la activación de la misma, hasta no tener medianamente resueltos estos extremos.

Una situación especialmente grave cuando la operación debe nutrirse principalmente de contingentes de países poco desarrollados, cuyas fuerzas armadas y policiales carecen, por una parte, de medios de transporte estratégico para incorporarse de forma rápida a la misión, o de recursos para contratarlos, y, por otra, de suficientes medios de protección para sus fuerzas (blindajes, equipo personal, detectores, construcción de instalaciones, etcétera). Lo que parece ser el caso de la mayoría de las operaciones de consolidación de la paz que el Consejo de Seguridad encarga a la Secretaría General en África.

Un, aparentemente eficaz, intento de superar esta dificultad fue el, finalmente malogrado, concepto del Sistema de Acuerdos de

¹ Los conocidos Acuerdos para el Estatuto de la Fuerza, *Status of Force Agreement* o SOFA, en el caso de fuerzas militares o policiales.

Fuerzas en Reserva para las Operaciones de las Naciones Unidas, cuyo objetivo, como su nombre indica, era disponer de una especie de base de datos de unidades militares de todo tipo, que contabilizasen en total un mínimo de dos Brigadas de Infantería al completo, de la que pudiera extraerse, en cada caso concreto, unidades para constituir una fuerza de primera entrada en un tiempo de 15 a 30 días. Siendo la máxima entidad de esta fuerza a desplegar una Brigada de Infantería de entre 4.000 y 5.000 personas, desplegable en el terreno de forma autosuficiente por un máximo de seis meses. Tiempo que se consideraba suficiente para que fueran resueltos todos los problemas políticos y burocráticos, se constituyese la fuerza que llevaría a cabo la operación y ésta desplegase en el terreno, habiendo alcanzado su plena capacidad operativa.

La idea surge en 1992, pero no fue hasta 1994 cuando Dinamarca la materializa proponiendo y poniendo en marcha el sistema de Acuerdos de Fuerzas en Reserva para Operaciones de las Naciones Unidas, que permitiría la constitución de una Brigada Multinacional de Fuerzas en Reserva de Despliegue Rápido para Operaciones de la ONU, conocida comúnmente por sus siglas en inglés: SHIRBRIG (de *Multinational Stand-by High Readiness Brigade for UN Operations*). El Sistema consiste en la firma, entre cada país dispuesto a proporcionar fuerzas y el Comité Director del Sistema, de un Acuerdo, en el que se especifican la entidad y tipo de las fuerzas que se podrían proporcionar, las condiciones de esta participación y, en su caso, las limitaciones y restricciones a su empleo. Llegado el caso de una intervención concreta, el Comité Director solicita de los países miembros el tipo y cantidad de recursos necesarios, decidiendo cada país, en cada caso concreto, si quiere participar y cómo.

España se adhirió a este compromiso, al que en el momento de su disolución se habían adscrito 16 Estados, figurando otros 7 como observadores, en enero de 2005, ofertando una Brigada de Infantería (que incluía una Compañía de Infantería de Marina) de 3.000 personas, un Escuadrón de 4 aviones de transporte (50 personas), 31 personas para Cuarteles Generales y 46 oficiales como observadores militares. Para las unidades se ofrecía un tiempo de incorporación de 30 días y para el personal no adscrito a unidades (Cuarteles Generales y observadores militares) de 15 días.

La cúpula del Sistema era, como ya se ha mencionado, el Comité Director, de presidencia rotatoria, compuesto por los representantes de los países compromisarios y con sede en Høvelte (Dinamarca). Tenía un Grupo de Contacto en la Secretaría General de la ONU en Nueva York, formado por los representantes ante esta Organización de estos mismos países compromisarios, a fin de mantener el enlace permanente con la Organización, la ONU, a la que el Sistema y la Brigada pretendían servir. Como principal órgano de trabajo permanente, el Comité Director contaba con un Elemento de Planeamiento (cuyo jefe se hacía coincidir con el general jefe de la Brigada, cargo en el que se fueron sucediendo diferentes generales de los países compromisarios), compuesto de un jefe de Estado Mayor y 8 secciones de Estado mayor, cuyas principales funciones eran la de confeccionar los Procedimientos Operativos² por los que deberían regirse la Brigada, sus unidades subordinadas y los diferentes módulos menores a ella que en cada caso pudieran constituirse³; el estudio de países y zonas susceptibles de generar crisis en las que la ONU pudiera solicitar la contribución de la Brigada como fuerza de primera entrada de las Naciones Unidas; organizar ejercicios y maniobras para preparar a la Brigada y sus unidades subordinadas en el tipo de operaciones que podían serle encomendadas y para facilitar la interoperabilidad entre ellas; y, finalmente, elaborar el concepto de la operación de cada misión que le fuera encomendada. Por último, el Elemento de Planeamiento debía mantener permanentemente actualizada la relación de unidades puestas a disposición de la Brigada.

Los principios de funcionamiento del Sistema pueden resumirse en los ocho puntos siguientes:

- 1) Cada país decide su participación, y la entidad de ella, en cada caso concreto.
- 2) La Brigada sólo actúa bajo Mandato del Consejo de Seguridad y como fuerza de las Naciones Unidas.
- 3) La Brigada puede llevar a cabo Mandatos del capítulo VII de la Carta, siempre que haya consentimiento de las principales partes

² SOP, *Standar Operation Procedures*, en sus siglas en inglés.

³ La Brigada adaptó prácticamente toda su normativa a la de la OTAN, a la que pertenecían sus principales países impulsores.

- en litigio (lo que los últimos documentos de las Naciones Unidas denominan “operaciones de mantenimiento de la paz robustas”⁴).
- 4) También puede llevar a cabo Misiones de Observación (MO) con personal desarmado.
 - 5) La Brigada puede actuar al completo o modularmente (parte de ella o solamente algunas unidades o personal).
 - 6) El tiempo de reacción para estar desplegada sobre el terreno se sitúa entre 15 y 30 días.
 - 7) Las actuaciones de la Brigada se consideran de primera entrada, por lo que su despliegue sobre el terreno no debe sobrepasar los seis meses.
 - 8) Las unidades enviadas por la Brigada deben tener una autosuficiencia de, al menos, 60 días.

En función de estos parámetros, la Brigada se consideró operativa a partir de enero de 2000 y desde entonces ha formado parte de las siguientes operaciones de la ONU:

- a) Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea, entre junio de 2000 y mayo de 2001, proporcionando el Cuartel General de la operación, la Compañía de Cuartel General y un Batallón de Infantería.
- b) Misión de las Naciones Unidas en Liberia, en septiembre de 2003, proporcionando 20 oficiales al núcleo constitutivo del Cuartel General de la operación.
- c) Misión Avanzada de las Naciones Unidas en Sudán, entre julio de 2004 y febrero de 2005.
- d) Núcleo inicial del Cuartel General de la Misión de las Naciones Unidas en Sudán entre abril y noviembre de 2005.
- e) Asistencia al relevo de la Misión de la Unión Africana en Sudán (Darfur) por la Misión de las Naciones Unidas en Sudán, en 2006.
- f) Asistencia a la Unión Africana para la planificación y constitución de la Misión de la Unión Africana en Somalia, en 2007.

⁴ Que yo denominaría, quizás más exactamente, “operaciones de mantenimiento de la paz coercitivas”, ya que, como se vió en epígrafes anteriores, mantienen el principio de acuerdo de las principales partes en litigio y del Gobierno internacionalmente reconocido en cuyo territorio se va a desarrollar la operación, que es una de las características definitorias del “mantenimiento de la paz”, diferenciándolas, así, de la “imposición de la paz”, resaltando, al mismo tiempo, el carácter coercitivo que impone el capítulo VII.

- g) Asistencia al enlace entre la Unión Europea y la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad, en 2008.

A pesar de lo cual, el 1 de enero de 2009, la Brigada dejó de estar a disposición de la ONU, dejó de estar operativa a partir del 30 de junio de 2009 y el Elemento de Planeamiento cesó sus actividades el 31 de enero de 2010.

TEMA 5

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LAS NACIONES UNIDAS

TERCERA PARTE: LAS OPERACIONES

LOS ORÍGENES. LOS CONCEPTOS DE OPERACIÓN DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y DE FUERZA DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.

Los primeros observadores militares: Indonesia y Grecia

El antecedente más inmediato de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de las Naciones Unidas fueron dos de esas situaciones que catalogamos al inicio de la primera parte de este Tema 5 como solamente autorizadas por el Consejo de Seguridad, pero no exactamente dependientes de él: la constitución en 1947 de la Comisión Consular en Indonesia y del Comité Especial para los Balcanes, donde el Consejo de Seguridad autorizó a que grupos de oficiales militares, actuando como representantes de sus respectivos países, llevaran a cabo lo que desde entonces comenzó a llamarse una Misión de Observación (MO) para mediar en el enfrentamiento armado entre la recién autoconstituida República de Indonesia y Holanda, la potencia colonial, en el primer caso, y en la guerra civil griega, en el segundo, y para mantener informada a la Organización y al propio Consejo de Seguridad sobre el desarrollo de los acontecimientos sobre el terreno y sobre la posible intervención de terceras potencias en el conflicto, especialmente en lo que respecta a la guerra civil griega.

La primera Misión de Observación de las Naciones Unidas: la Vigilancia de la Tregua en Palestina

Por ello, la operación que debe considerarse como el verdadero origen de las OMP es el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT o UNTSO¹ en siglas inglesas) en Palestina, que el Consejo de Seguridad despliega en 1948 para supervisar la tregua, como su nombre indica, con la que se pretendía acabar con el enfrentamiento entre las comunidades árabe, dos tercios de la población del momento, y judía, un tercio, de Palestina, en los meses previos al abandono por el Reino Unido del territorio y a la creación del Estado de Israel. Operación de la que por sucesiva evolución irán derivando todos los tipos de operaciones militares de gestión de crisis hasta las complejas, multidimensionales y pluriorganizacionales que conocemos en nuestros días.

ONUVT surge de la decisión de la Asamblea General de las Naciones Unidas de nombrar una Comisión Especial para el problema de Palestina ante la incapacidad británica de organizar el futuro del territorio. Esta Comisión acaba recomendando la partición de Palestina en dos Estados con Jerusalén, la capital, bajo régimen internacional, lo que ocasiona el estallido de violencia entre ambas comunidades. El 23 de abril de 1948, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decide establecer una Comisión para la Tregua en Palestina, compuesta por los representantes consulares de Bélgica, Estados Unidos y Francia, con objeto de mediar en el conflicto. Esta Comisión de mediación no logra, sin embargo, evitar que estalle la guerra entre este nuevo Estado y los países árabes vecinos, que acuden en ayuda de correligionarios palestinos, a partir del 14 de mayo de 1948, fecha en la que el Reino Unido decide unilateralmente abandonar la administración de Palestina y de la autoproclamación del Estado de Israel.

Pocos días después, la Comisión para la Tregua solicita al Consejo de Seguridad personal sobre el terreno para poder ejercer con eficacia su labor de mediación y de supervisión del alto el fuego cuando y en los lugares que éste se consiga y se respete. A petición del mediador de las Naciones Unidas en el conflicto, el conde sueco

¹ UNTSO, *United Nations Truce Supervision Organization*.

Folke Bernadotte, bajo cuya autoridad desarrollarían su trabajo, este personal serían oficiales militares desarmados procedentes de los tres países componentes de la Comisión para la Tregua, Bélgica, Estados Unidos y Francia, y del suyo propio, Suecia, que asigna asimismo al teniente general Thord Bonde como jefe de los nuevos observadores militares, que por primera vez pasan a depender directamente de las Naciones Unidas y no de sus respectivos países. Nacían así los que poco después empezarían a ser conocidos como los Observadores Militares de las Naciones Unidas, OMNUs o UNMOs como son más comúnmente conocidos por su acrónimo en inglés.

Un personal militar que administrativamente permanece bajo la jurisdicción de su ejército de procedencia, al que sigue perteneciendo a todos los efectos y de quien recibe sus emolumentos, que Naciones Unidas sólo complementa con una denominada *daily subsistence allowance* (DSA) o dieta diaria, cuyo importe varía según el país de despliegue y las condiciones de la misión. Operativamente, sin embargo, pasan a depender del Consejo de Seguridad (control político) a través del secretario general de las Naciones Unidas (dirección estratégica) y de la cadena de mando militar (teniente general Bonde en esta primera misión) y política, cuando la haya (Folke Bernadotte en esta primera misión), que responden ante el secretario general, en la modalidad que hoy día suele conocerse como de “control operativo”. Aunque inicialmente estos UNMOs sólo eran identificables por un brazalete con la insignia de las Naciones Unidas, a partir de la primera operación en el Sinaí (FENU I), que a continuación se analiza, empezarán a portar los característicos cascos y boinas azules², más adelante complementados con otras prendas específicas para las Naciones Unidas como los chalecos antifragmentos, que los identificarán como soldados, no de las Naciones Unidas, sino al servicio de las Naciones Unidas.

Como experiencia pionera, ONUVT fue inaugurando progresivamente los cometidos, tareas y misiones que se han convertido en las principales características de las OMGC desde

² Parece haber una creencia bastante generalizada de que la boina azul de las Naciones Unidas corresponde a los observadores militares, mientras el casco azul a los componentes de una fuerza puesta al servicio de las Naciones Unidas. Pero esta creencia no tiene fundamento. Ambas prendas pueden ser, y son, indistintamente utilizadas por los componentes de ambos tipos de misiones.

entonces hasta la actualidad (en que la ONUVT aún sigue activa, tras sesenta años de existencia). De estas innovaciones, merece la pena destacar, en primer lugar, la supresión, por la Resolución 73 (1949) de 11 de agosto del Consejo de Seguridad, de la figura del jefe político de la operación, en ese momento ostentada por el norteamericano Ralph Bunche, tras el asesinato de Bernadotte por la organización terrorista judía Stern en septiembre de 1948. La operación pasa a ser directamente dirigida por su jefe militar, en ese momento bajo la rúbrica de Jefe de Estado Mayor de la operación, es decir, pasa a ser una operación exclusivamente militar, que es una de las características principales de prácticamente todas las operaciones de la primera generación de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas llevadas a cabo durante la Guerra Fría. Por otro lado, en segundo lugar, a partir de 1954, se generaliza la nacionalidad de los UNMOs, pudiendo proceder de cualquier país y no solamente de los cuatro iniciales, Bélgica, Estados Unidos, Francia y Suecia. Se empieza, asimismo, a tener en cuenta otro de los parámetros que serán característicos de las operaciones de las Naciones Unidas, la representación geográfica equilibrada de los países contribuyentes a cada operación concreta.

La tercera característica que ONUVT impondrá como definitiva de las futuras operaciones de paz de las Naciones Unidas es el de contar con el acuerdo y aquiescencia de las partes, no solamente con el despliegue de la operación en sí, sino además con que sea Naciones Unidas quien la lleve a cabo y con determinados parámetros de la misma, como las zonas de despliegue, procedimientos de actuación, etcétera, que pueden variar de una operación a otra, lo que implica como corolario necesario que tanto la operación como los UNMOs dependen para poder cumplir sus cometidos de la cooperación de las partes, como, entre otras cosas, no podía ser de otra manera, al ser personal desarmado.

ONUVT inaugura también algunas de las funciones que serán características de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de esta primera generación que se desarrollan durante la Guerra Fría, que, de forma general, se pueden enmarcar dentro de los ámbitos generales de presencia disuasoria, de mediación sobre el terreno y de información al Consejo de Seguridad de los posibles incumplimientos de lo previamente acordado por las partes a

través de su cadena de mando: jefe de la operación – secretario general – Consejo de Seguridad, que es quien tiene en última instancia la facultad de tomar decisiones de carácter político respecto al conflicto o a los contendientes. De forma más concreta, ONUVT inaugura las zonas desmilitarizadas o de interposición, también popularmente conocidas como zonas colchón o tampón, de las que ONUVT establece dos, una en la zona de al-Auja entre los Ejércitos egipcio e israelí y otra en el lago Tiberiades entre los Ejércitos sirio e israelí, así como las investigaciones relativas a las violaciones del alto el fuego acordado entre las partes, a la presencia de fuerzas contendientes en la zona desmilitarizada o al fuego o el sobrevuelo por encima de ella. Por último, ONUVT también inicia la contribución de este tipo de operaciones a ciertos aspectos de lo que acabará denominándose ayuda humanitaria, especialmente en lo relativo a la asistencia sanitaria de la población local, en la modalidad que se calificó de “acciones de ayuda humanitaria circunstanciales” en el Tema 3.

ONUVT, por otra parte, empieza a establecer la diferencia entre el concepto de restablecimiento de la paz (*peacemaking*) y mantenimiento de la paz (*peacekeeping*). El restablecimiento de la paz corresponde a las actividades de arreglo judicial internacional o de mediación, conciliación, arbitraje o facilitación de negociaciones llevados a cabo por órganos o personalidades políticos o de cualquier otra índole por medios o procedimientos del ámbito de la diplomacia y de las relaciones internacionales, para el arreglo pacífico de controversias. Son, por tanto, las medidas, que en el ámbito de las Naciones Unidas y de sus principales órganos, la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, la Secretaría General o la Corte Internacional de Justicia, se corresponden con lo prescrito en el capítulo VI de la Carta. El mantenimiento de la paz, que en principio no tiene amparo en ninguna prescripción concreta de la Carta, sería la excrecencia del restablecimiento de la paz, que implica, según las propias Naciones Unidas³, el despliegue sobre el terreno de unidades o personal militar al servicio de las Naciones Unidas, para ayudar a las partes enfrentadas a controlar y, en última instancia, resolver sus conflictos, valiéndose de su estatus internacional y su preparación militar pero sin luchar contra nadie ni amenazar a nadie, por lo que, en

³ *Blue Helmets. A review of United Nations peacekeeping*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1990.

consecuencia, una operación de mantenimiento de la paz (OMP) sería una operación llevada a cabo por las Naciones Unidas para restaurar o mantener la paz y la seguridad internacionales en áreas de conflicto, basándose en el consentimiento y la cooperación de las partes y utilizando medios militares cedidos por los países miembros de las Naciones Unidas.

A partir de ONUVT, las Naciones Unidas, y otras muchas organizaciones internacionales como la Unión Europea (UE), la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) o la Unión Africana (UA) o, simplemente, agrupaciones coyunturales de países, han seguido desplegando, y lo continúan haciendo, multitud de este tipo de Misiones de Observación (MO), basadas en personal militar desarmado y con finalidad de mantenimiento de la paz, es decir, de colaborar con las partes enfrentadas en la resolución del conflicto y, sobre todo, para ayudarles a que cumplan y puedan cumplir los acuerdos a que previamente hayan llegado para resolverlos, normalmente a través de medidas internacionales de restablecimiento de la paz.

Veamos ahora como, a partir de esta primera operación ONUVT, se fue desarrollando —modificando, ampliando y adaptando las funciones y cometidos de ésta— este nuevo mecanismo de intervención de las Naciones Unidas, no expresamente prescrito en su Carta fundacional, para el cumplimiento de su primordial principio y propósito, según su propia Carta: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Las fuerzas de mantenimiento de la paz: la Fuerza de Emergencia en el Sinaí y Gaza

El siguiente hito importante de este desarrollo se da con ocasión de la llamada crisis del canal de Suez, que enfrenta en noviembre de 1956 a Egipto, por una parte, y a Francia, Israel y el Reino Unido, por la otra, dando lugar a las auténticas operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), esta vez no solamente con personal militar desarmado, sino con unidades militares completas dotadas de su correspondiente armamento y equipo, aunque éstos, en estas primeras operaciones, fueran solamente del tipo conocido como ligero. Como los intentos de gestión de la crisis quedan atascados en

el Consejo de Seguridad debido a la capacidad de veto de Francia y el Reino Unido, miembros permanentes del mismo y contendientes en el conflicto al mismo tiempo, la Asamblea General incluye el asunto en su agenda a propuesta de Yugoslavia. Contando con la aceptación de las dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, en esos años ambas interesadas todavía en acabar con los vestigios coloniales de las viejas potencias europeas, la Asamblea General, reunida en Sesión de Emergencia (ES-I) y apoyándose en la resolución que ella misma había adoptado unos años antes, la ya citada (ver primera parte de este Tema) Resolución 377(V) de 3 de noviembre de 1950, conocida como “Unidos por la paz”, consigue adoptar las resoluciones 997, 998 y 1000 de 2, 4 y 5 de noviembre de 1956 respectivamente, por las cuales crea la Fuerza Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) con el Mandato de supervisar el cese de hostilidades y utiliza a los efectivos de la ONUVT ya desplegados en el área para constituir el primer Cuartel General de la FENU, que debería determinar el despliegue inicial y los primeros cometidos de la nueva Fuerza, con objeto de acelerar la entrada en eficacia de ésta.

Además de la novedad — relativa como veremos a continuación— que supuso que la operación fuera establecida por la Asamblea General y no por el Consejo de Seguridad⁴, la supervisión de este cese de hostilidades implicó algunas otras, que servirían en lo sucesivo de ejemplo para el despliegue de futuras OMP. La primera y más importante de ellas es que por primera vez, como ya se ha citado, se establecía una fuerza de mantenimiento de la paz (FMP), cuya capacidad de actuación es sensiblemente superior a la de los grupos de observadores desarmados (GOM) hasta entonces desplegados⁵, pero cuyas dificultades de despliegue también son sensiblemente superiores. Una Fuerza, que, además de la interposición entre las fuerzas egipcia y francesas, israelíes y británicas, debió supervisar la retirada de estas últimas de territorio egipcio (área de Port Said y Port Fuad, península del Sinaí y Gaza), investigando e informando de cuantos incidentes e

⁴ Solamente dos operaciones de las Naciones Unidas han sido establecidas por la Asamblea General y no por el Consejo de Seguridad, esta FENU y la Fuerza de Seguridad desplegada en Nueva Guinea Occidental (FSNU) de septiembre de 1962 a abril de 1963, que más adelante se analiza.

⁵ Entre ONUVT y FENU, se había desplegado un Grupo de Observadores Militares (GOMNUIP) en enero de 1949 para supervisar el alto el fuego entre India y Paquistán en el área de Cachemira, tras la guerra que enfrentó a ambos países motivada por la secesión paquistaní de la recién creada India.

incumplimientos acontecieran, y cooperar temporalmente con las autoridades egipcias en el mantenimiento de la ley y el orden de dichas zonas, hasta que estas autoridades pudieran hacerse plenamente cargo de su seguridad, contribuyendo, asimismo, a la limpieza de minas y artefactos explosivos en estos territorios previamente ocupados.

Una vez que la retirada de las fuerzas ocupantes se hubo completado, la FENU mantuvo como principal misión la de continuar supervisando el cese de hostilidades en la zona de Gaza, que incluía no solamente a los Ejércitos egipcio e israelí, sino, asimismo, a los *fedayín* palestinos, cuyo círculo vicioso de represalias y contrarrepresalias con el Ejército israelí era lo que impedía que se pudiese poner fin a la operación, en similitud a lo que acontecía con ONUVT, desplegada con FENU en la zona de Gaza pero también en las fronteras de Israel con Jordania, Siria y Líbano. Presencia activa de los *fedayín* palestinos que invalida un tanto la diferencia que con cierta frecuencia se quiere establecer entre la primera generación de OMP, desplegadas durante la Guerra Fría y la segunda, desplegadas en la Posguerra Fría, de que las primeras se interponían entre ejércitos regulares y las segundas entre un ejército regular y algún tipo de movimiento guerrillero o de liberación nacional. Ya que, aunque éste sea el contexto general, vemos que la presencia de fuerzas irregulares ha estado con frecuencia presente desde el primer momento en esta nueva modalidad de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que son las OMP.

El concepto de la operación de FENU y los principios por los que ésta debería regirse fueron establecidos por el secretario general en su Informe de 6 de noviembre de 1956 (A/3302) y aprobados por la Asamblea General en su Resolución 1001 (ES-I) de 7 de noviembre. Este concepto y estos principios, que inauguraban en qué debía consistir una OMP de las Naciones Unidas, son la base sobre la que posteriormente se ha ido construyendo toda la evolución de las OMGC. Según el citado informe, la nueva Fuerza Internacional de Emergencia debía ser una auténtica fuerza de las Naciones Unidas, al modo que lo era ONUVT y no como lo había sido el Mando Unificado de Corea (como se analizará a continuación), lo que implica quedar bajo el control político de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad y bajo la dirección estratégica del secretario general, que

tiene así la facultad de negociar su composición, estructura y despliegue y de nombrar a sus principales responsables, cuya actuación debe ser completamente independiente de la política de cualquier nación o coalición, siguiendo únicamente las directrices emanadas del secretario general. En esta idea, el Informe recomendaba, y así se aceptó, que las contribuciones nacionales a la fuerza fueran de carácter voluntario, no pudiendo pertenecer a ella los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Los contingentes nacionales actuarían bajo el mando de sus mandos naturales, pero éstos estarían bajo control operativo del comandante de la Fuerza, que lo estaría asimismo del secretario general. Los aspectos administrativos y disciplinarios se mantendrían sin embargo bajo autoridad nacional.

De igual manera, la Fuerza debía ser neutral e imparcial, lo que quiere decir que su actuación no puede favorecer a ninguno de los contendientes ni influir en el resultado de los combates. Su misión es favorecer y facilitar que se cumplan los acuerdos alcanzados por las partes, por lo que necesita su permanente cooperación y la aceptación por todos ellos de la intervención de las Naciones Unidas, precisamente en la forma en que se establece el Mandato de la operación, especialmente la aceptación del país o países (Egipto en el caso de FENU) en cuyo territorio se va a llevar a cabo el despliegue de la FMP. En este sentido, el Informe insiste en que la FMP debe ser *«más que un grupo de observación pero de ninguna forma una fuerza militar controlando temporalmente el territorio en la que está desplegada»*⁶.

El acuerdo entre Egipto, en cuyo suelo iba a desplegar la FENU, y las Naciones Unidas sobre las condiciones en las que éste se desarrollaría, se plasmó en un documento que se denominó “Acuerdo sobre el Estatuto de la Fuerza” (SOFA en sus siglas en inglés), que servirá posteriormente de modelo para todos los acuerdos entre las fuerzas de una OMGC y el país o países anfitriones. Según este SOFA, la FENU tendría estatus diplomático y absoluta libertad de movimientos, tanto aéreos como terrestres, en sus zonas de actuación, además de otra serie de privilegios e inmunidades necesarias para poder llevar a cabo sus cometidos, permaneciendo los componentes de la Fuerza bajo la exclusiva jurisdicción de sus legislaciones nacionales

⁶ *Blue Helmets*, pág. 48.

para los delitos o faltas cometidos en el desempeño de su misión, pero debiendo respetar las leyes y normas civiles del país anfitrión en todo aquello que no estuviese especialmente regulado por el propio SOFA.

El despliegue de la FENU consolidó el nuevo instrumento de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales utilizando fuerzas militares, que son las OMP y más concretamente su modalidad de FMP. Y lo hacía eludiendo la fórmula que la propia Carta (artículo 47) había previsto para ello, creando el Comité de Estado Mayor, *«integrado por los jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad»*, *«para asesorar y asistir a éste en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y al empleo y mando de las fuerzas puestas a su disposición»*. Las OMP, junto a la resolución “Unidos por la Paz” de la Asamblea General, fueron las fórmulas que la ONU encontró en sus primeros años de existencia para superar la incapacidad de mantener la paz y la seguridad internacionales de un Consejo de Seguridad dividido entre dos grupos de países irreconciliablemente enfrentados, que no sólo no promovían y mantenían esta paz y seguridad internacionales, sino que con su enfrentamiento las ponían permanentemente en gran peligro.

La resolución 377 (V) de la Asamblea General de 3 de noviembre de 1950 “Unidos por la Paz” se concibe para superar el veto soviético en el Consejo de Seguridad a la intervención estadounidense en Corea en 1950. En un contexto en el que el bloque occidental de la Guerra Fría es mayoritario en el Consejo de Seguridad y en la Asamblea General por no haberse producido todavía los procesos de descolonización del Tercer Mundo, Estados Unidos pretende acudir en apoyo de su aliado (Corea del Sur) enfrentado en el conflicto coreano al aliado soviético (Corea del Norte), acusando a ésta de agresora y de haber puesto en peligro la paz y la seguridad internacionales con su agresión y solicitando, en consecuencia, la intervención de las Naciones Unidas. Como no puede conseguirla en el Consejo de Seguridad debido al veto soviético, decide dotar a la Asamblea General, donde no existe el derecho de veto y se vota por mayoría, de una nueva competencia, el derecho a recomendar el uso de la fuerza, reservado, en realidad, al Consejo de Seguridad por el artículo 11.2 de la Carta. Se llegó incluso a proponer la creación en el

seno de la Asamblea General de un “Comité para las medidas colectivas”, a semejanza del Comité de Estado Mayor del Consejo de Seguridad, y de una “Comisión de observación de la paz”, encargada del seguimiento de la tensión internacional, autorizando a la Asamblea General a reunirse con urgencia en 24 horas, igualmente a semejanza de lo prescrito para el Consejo de Seguridad.

La Resolución 377 (V) resuelve «que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los miembros de las Naciones Unidas»⁷.

La Resolución “Unidos por la Paz” ha sido, sin embargo, de poca utilidad, ya que no sólo no acabó sirviendo para el objetivo para el que había sido promovida, la autorización de las Naciones Unidas para intervenir en el conflicto coreano, que finalmente fue sólo posible gracias al truco burocrático de aprovechar la ausencia de representantes de la Unión Soviética en una reunión del Consejo de Seguridad (recuérdese que el representante chino en esa época era todavía el de la China nacionalista, hoy Taiwán), sino que con la excepción del establecimiento de la FENU (ver nota a pie de página nº 4 anterior), para el que se utilizaron los mecanismos establecidos por ella, no ha vuelto a ser empleada en ninguna ocasión más, entre otras razones debido al enfrentamiento de criterio ya citado de ciertos países, encabezados por miembros permanentes del Consejo de Seguridad,

⁷ Resolución 377(V) de la Asamblea General de 3 de noviembre de 1950.

Francia y la Unión Soviética por un lado y Estados Unidos por el otro, sobre si la financiación de las OMP debía considerarse “gasto de la Organización”, en cuyo caso correspondía a la Asamblea General, en función del artículo 17.2 de la Carta, su gestión.

En cualquier caso, debe recordarse que la intervención en Corea no es propiamente una OMGC de las Naciones Unidas, sino una operación solamente autorizada por el Consejo de Seguridad, a las que ya nos hemos referido, pero cuyo control político y dirección estratégica quedan en manos del país al que se le concede el mando unificado de la operación (Estados Unidos en el caso de la Guerra de Corea), al estilo de las primitivas Comisión Consular en Indonesia y Comité Especial para los Balcanes o de las actuales operaciones de la OTAN o la Unión Europea en los Balcanes y Afganistán.

La autorización para el uso táctico de la fuerza: Congo

Una vez establecidas por ONUVT y FENU las bases que permitirían más tarde que el Informe de 1974 del Comité Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Documento A/9827, apéndice) pudiera establecer la doctrina de las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) y dentro de ellas la de las fuerzas de mantenimiento de la paz (FMP), con características que las diferencian claramente de este otro tipo de misiones de observación multinacionales y de las operaciones multinacionales de combate del tipo del Mando Unificado para Corea, pero también de las teóricamente preconizadas por la Carta de las Naciones Unidas, pero nunca utilizadas, operaciones dirigidas por el Comité de Estado Mayor asesor del Consejo de Seguridad (artículo 47), veamos a continuación las principales innovaciones introducidas por otras operaciones desarrolladas durante la Guerra Fría, es decir, de las que estamos conceptualizando como OMP de la primera generación, que junto a los otros tipos de OMGC arriba mencionados, constituyen el antecedente de los tipos de OMGC que se desarrollan en la actualidad.

Siguiendo un orden cronológico, la primera operación de la que cabe hacer mención es la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) desarrollada en este país (hoy día República Democrática del Congo, antes Zaire) de julio de 1960 a junio de 1964. La razón de ser de esta operación es la situación de caos en la que

entró el país inmediatamente después de su independencia (30 de junio de 1960) como consecuencia de la conjunción de varios factores. En primer lugar, la nula preparación que la potencia colonial, Bélgica, había permitido entre la población congoleña —en el momento de la independencia, el país contaba con sólo 17 licenciados universitarios de una población de 14 millones de personas, ninguno de ellos médico, abogado o ingeniero—; la rivalidad política entre sus principales dirigentes políticos: el presidente Kasavubu, prooccidental, el primer ministro Lumumba, apoyado por el bloque socialista y finalmente asesinado, el coronel Mobutu, jefe de Estado Mayor, que acabaría haciéndose con el poder mediante un golpe de Estado, y el presidente de la secesionista provincia de Katanga, Tshombé, protector de los intereses mineros de las compañías occidentales y protegido por las bandas de mercenarios que dichos intereses financiaban; y, por último, la actitud de resistencia de Bélgica, Francia y las compañías mineras a abandonar su capacidad de influencia en el país.

Por ello, la ONUC puede considerarse dividida en dos grandes fases. La primera con el cometido de cooperar a que la rivalidad entre el presidente Kasavubu (y más tarde el ya general Mobutu) y el primer ministro Lumumba (y más tarde su sucesor Gizenga) no se resolviese por medios violentos con el consiguiente perjuicio para la población y de supervisar la retirada de las tropas belgas que este país había dejado en el Congo, interviniendo en sus “asuntos internos”; y la segunda, con la misión de evitar la guerra civil causada por los procesos secesionistas de las provincias de Kasai y Katanga y de expulsar del país a todos los militares, paramilitares y mercenarios extranjeros, especial, pero no únicamente, actuando en salvaguarda de la secesión de Katanga.

Las principales novedades que ONUC, que llega a tener unos efectivos de 20.000 soldados, introduce respecto al modelo establecido por FENU pueden resumirse de la siguiente forma. Es la primera operación que cuenta con un importante componente civil de 2.000 personas y con un representante especial del secretario general como máxima autoridad de la operación⁸, lo que la constituye en un antecedente de las operaciones multidimensionales de la segunda generación que veremos más adelante.

⁸ Aunque la dependencia del comandante de la fuerza de él era solamente funcional, manteniendo su dependencia directa de la Secretaría General de Nueva York.

Aunque su Mandato inicial exigía, siguiendo el modelo, no intervenir en los asuntos internos congoleños en función del principio de imparcialidad y neutralidad, la propia dinámica del conflicto y las exigencias de las grandes potencias obligaron a ONUC a hacer una interpretación bastante laxa de este precepto, al tener que autorizar la fuerza para el cumplimiento de su misión. En efecto, en las condiciones de ejecución iniciales (julio de 1960), ONUC sólo recibe autorización para el uso de la fuerza en defensa propia, *«que incluye la resistencia a abandonar las posiciones que el comandante de la fuerza, actuando en nombre del Consejo de Seguridad, les hubiera asignado»*, lo que se corresponde con el concepto de defensa propia establecido por FENU. Pero cuando en 1961, la guerra civil se generalice a múltiples bandas, imposibilitando la actuación de ONUC y los intentos de resolución del conflicto por medios pacíficos, ONUC es autorizada, por Resolución 161 (1961) de 21 de febrero, *«a utilizar la fuerza, como último recurso, parra impedir la guerra civil, pero no para conseguir los objetivos del Gobierno congoleño, es decir, sin intervenir a favor de nadie y sin propiciar que la balanza se incline hacia ningún lado»*, pero al mismo tiempo, *«controlando en lo posible a las facciones armadas»*, aunque no al oficialmente considerado Ejército congoleño, una facción armada más después de todo, lo que en definitiva sí acabó afectando a la situación final del conflicto; y será autorizada, por Resolución 169 (1961) de 24 de noviembre, *«a utilizar la fuerza para expulsar y repatriar a todo el personal militar, paramilitar y mercenario extranjero»*.

Unas autorizaciones que involucrarán a ONUC en verdaderas batallas, especialmente contra los mercenarios al servicio del Gobierno secesionista de Katanga y contra la gendarmería katanguesa mandada también por mercenarios, que llegan a implicar a fuerzas aéreas (cedidas por Etiopía, India y Suecia) en el verano de 1961 e incluso a grandes operaciones ofensivas (operación Jacaranda) contra los mercenarios en el invierno de 1962. Unas autorizaciones y usos de la fuerza conceptualmente diferentes de la autorización que recibirán las operaciones de la tercera generación, en función del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que es el que autoriza al Consejo de Seguridad a emplear medidas coercitivas para mantener la paz y la seguridad internacionales. La diferencia estriba en que quien recibe la autorización para el uso de la fuerza en las operaciones amparadas por el capítulo VII es la operación en sí, como un instrumento más para el

cumplimiento de su Mandato (autorización en el ámbito estratégico), mientras que quien recibió la autorización en ONUC no fue la operación en sí, que nunca estuvo amparada por el capítulo VII, sino las fuerzas sobre el terreno para poder llevar a cabo solamente determinados cometidos (autorización en el ámbito táctico): el control de las bandas armadas irregulares congoleñas (pero no del oficialmente considerado Ejército congoleño) y la expulsión de los combatientes extranjeros. Circunstancias que pueden considerarse más bien obstáculos sobrevenidos que la esencia del Mandato recibido, que era únicamente asistir al Gobierno congoleño en el mantenimiento de la ley y el orden y la protección de los ciudadanos congoleños y extranjeros, hasta que las fuerzas de seguridad congoleñas estuvieran en condiciones de hacerlo.

Motivo por el cual, ONUC también adelanta otra de las misiones que se harán comunes en las recientes OMGC: la Reforma del Sector de la Seguridad. En efecto, como parte de su contribución a la restauración del orden en el país, ONUC se hace cargo, bajo la dirección del segundo jefe de la operación, de la reorganización y adiestramiento del nuevo Ejército Nacional Congoleño. Cometido que se verá interrumpido por el estallido de la guerra civil entre los partidarios de Kasavubu y Mobutu y los de Lumumba y Gizenga, y que será proseguido por potencias extranjeras a título bilateral, tras la retirada de ONUC en 1964, una vez finalizada ésta y la secesión de Katanga.

Administración Internacional de Territorios: Nueva Guinea Occidental

Mientras ONUC se está desarrollando, el conflicto vuelve a estallar en los primeros meses de 1962 entre Indonesia y Holanda por la mitad occidental de la isla de Nueva Guinea, todavía colonia holandesa y reclamada por Indonesia como territorio propio. Con objeto de tener presencia en la isla, Indonesia infiltra unidades paracaidistas, lo que Holanda denuncia como un acto de agresión. En este caso, sin embargo, tienen éxito las labores de restablecimiento de la paz de las Naciones Unidas, bajo cuyos auspicios ambos países firman el 15 de agosto de 1962 un Acuerdo de Alto el Fuego, que es sancionado por la Asamblea General de las Naciones Unidas por Resolución 1752 (XVII) de 21 de septiembre de 1962, por el que

ambos países piden que las Naciones Unidas establezcan una Autoridad Ejecutiva Temporal (AETNU) sobre el territorio a partir del 1 de octubre de 1962 hasta el 1 de mayo de 1963, en que la soberanía del territorio pasaría a Indonesia, y una Fuerza de Seguridad (FSNU), dependiente de ella, con el Mandato de supervisar el alto el fuego. Esta supervisión se llevó a cabo dirigiendo y controlando los redespiegues y concentraciones de las fuerzas holandesas e indonesias, colaborando con el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) en el intercambio de prisioneros y heridos, informando y prestando apoyo logístico a las unidades indonesias dispersas que habían quedado aisladas en las selvas guineanas tras el alto el fuego y desmovilizando al Cuerpo de Voluntarios Papuas, adscrito a las Fuerzas Armadas holandesas. Como componente de la Autoridad Ejecutiva AETNU, la Fuerza de Seguridad FSNU auxilió a las fuerzas de la policía local en el mantenimiento del orden y en su reestructuración y adaptación a las nuevas autoridades y leyes indonesias.

La novedad de esta operación no está fundamentalmente en las labores de la Fuerza de Seguridad, sino en la creación de la Autoridad Ejecutiva Temporal AETNU, antecedente de las administraciones internacionales que en la década de los noventa se establecerían en Camboya, Eslovenia Oriental, Kosovo y Timor Oriental. AETNU cuenta por primera vez con un representante especial del secretario general como autoridad máxima de la operación y con divisiones policial y judicial al mismo nivel que la militar, cuya dependencia del representante especial ya no es meramente funcional, sino total. AETNU es también la primera operación de las Naciones Unidas que asume de forma completa la responsabilidad de la administración de un territorio, concretamente entre el 1 de octubre de 1962, que se la transfiere Holanda, hasta el 1 de mayo de 1963, cuando AETNU se la transfiere a Indonesia.

La autorización del uso de la fuerza para el cumplimiento del Mandato: Oriente Próximo

Como último ejemplo de esta sucesión de operaciones de la primera generación que van introduciendo modificaciones en el modelo de OMP que inaugura FENU, cabe considerar su continuación, FENU II, desplegada en la península del Sinaí tras la Guerra del Yom

Kippur en octubre de 1973, que con la Fuerza de Observación de la Separación de Fuerzas (FOSNU o UNDOF⁹ en siglas inglesas), desplegada en los Altos del Golán en mayo de 1974, y la Fuerza Interina en el Líbano (FINUL), desplegada en el sur de este país en marzo de 1978, conforman el bloque de FMP que se pueden considerar como el paradigma de la primera generación de este tipo de OMP y de este tipo de FMP¹⁰.

Las tres tienen como elemento común de sus Mandatos el establecimiento de zonas de interposición entre las fuerzas israelíes y las egipcias, sirias y libanesas respectivamente, a las que se debe añadir, una vez más, los *fedayiín* palestinos, especialmente en los casos del Sinaí y Gaza (FENU II) y, sobre todo, del sur del Líbano (FINUL). Las tres tienen en común, asimismo, como ya ocurriera con FENU I, ONUC y otras muchas fuerzas de mantenimiento de la paz, haber utilizado los efectivos de ONUVT como primer escalón avanzado del despliegue, con objeto de acelerar éste mientras en Nueva York se negociaba la participación de cada país contribuyente y éstos proyectaban sus fuerzas a la zona.

Los dos aspectos que, sin embargo, interesa mencionar de estas operaciones son, en primer lugar, que en FINUL se levanta la restricción hasta entonces imperante de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad pudiesen participar con unidades de combate —para que pueda hacerlo Francia— y no solamente con los elementos de apoyo logístico (fundamentalmente apoyo aéreo de transporte y asistencia sanitaria) a los que hasta entonces estaba restringida su contribución. Y, por otro lado, el referido a la autorización para el uso de la fuerza en defensa propia, que, a excepción de la operación en el Congo, como hemos visto, son las únicas ocasiones en que estas FMP de la primera generación podían utilizarla. En la documentación que establece cada una de estas tres Fuerzas, se especifica que éstas «*no emplearán la fuerza como no sea en defensa propia. La defensa propia incluirá la resistencia a los*

⁹ UNDOF, *United Nations Disengagement Observer Force*.

¹⁰ Además de las sucesivas FMP vistas a lo largo de esta rápida revisión de la primera generación de OMP, las Naciones Unidas desplegaron la Fuerza de Mantenimiento de la Paz en Chipre (FMPCH) en marzo de 1964 y todavía activa, de similares características a estas últimas consideradas.

intentos, mediante uso de la fuerza, de impedirle el desempeño de sus funciones de conformidad con el Mandato del Consejo de Seguridad».

¿Qué es lo que quiere decir esta redacción? Especialmente entendida en el contexto de una operación no amparada por el capítulo VII de la Carta, es decir, sin capacidad coercitiva, o autorización “estratégica” para usar la fuerza si se prefiere, y que, por tanto, como también especifica expresamente la documentación que establece estas tres operaciones, necesita de la cooperación de las partes para cumplir el Mandato. La respuesta quizás esté en otra de las condiciones de ejecución que las resoluciones que establecen las OMP siempre, asimismo, determinan: la libertad de movimientos y de actuación de que deben gozar las fuerzas para el desempeño de su Mandato. Dicho con palabras llanas, sin capítulo VII no puede obligarse a las partes a hacer nada que no quieran voluntariamente hacer, pero con esta interpretación amplia de la defensa propia, con esta autorización “táctica” amplia para usar la fuerza, las FMP pueden utilizar ésta para conservar su libertad de movimientos y actuación, para hacer todo aquello que crean que deben hacer sin que nadie pueda impedirse, ni siquiera mediante la fuerza. Una idea que la Resolución 143 (1960) de 14 de julio ejemplifica muy bien cuando le especificó a la ONUC en el Congo que la defensa propia incluye (entre otras cosas) «*la resistencia a abandonar las posiciones que el comandante de la fuerza, actuando en nombre del Consejo de Seguridad, les hubiera asignado*».

Un concepto de defensa propia que las diferentes facciones enfrentadas en el sur del Líbano tras el despliegue de la FINUL pondrían a prueba. Oficialmente el Mandato de la FINUL era interponerse entre los Ejércitos israelí y libanés, supervisando la retirada de las fuerzas israelíes del territorio libanés y posterior cese de hostilidades y asistiendo al Gobierno libanés a que recuperase su autoridad sobre el área asignada, pero sobre el terreno, además de estos dos Ejércitos regulares, se enfrentaban otras facciones: los *fedayín* palestinos y libaneses (del Movimiento Nacional del Líbano) y los paramilitares cristianos libaneses del Ejército del Sur del Líbano, amparados, financiados, equipados y utilizados por Israel. De todos ellos, solamente el Ejército libanés tenía interés en el éxito de la misión de la FINUL y, en consecuencia, cooperaba con ella de buena voluntad. El resto de los actores, especialmente algunas de las

facciones de *fedayiín* y el Ejército del Sur del Líbano no sólo no cooperaban con la FINUL sino que la hacían objeto de reiterados ataques y obstaculizaciones a su labor; razón por la cual la FINUL es la OMP de las Naciones Unidas con más bajas ocasionadas por la acción de las partes enfrentadas.

Con un Mandato que inducía más a la contención que a la resolución, una entidad manifiestamente insuficiente para el área de responsabilidad y la cantidad de tareas asignadas y constituida por unidades dotadas únicamente de armamento y equipo ligeros, la FINUL sólo puede ejercer una defensa propia limitada a la auténtica defensa inmediata frente a ataques armados directos, en la mayoría de los casos frente al tipo de acciones de guerra de guerrillas llevado a cabo por los *fedayiín*, el fuego artillero y de mortero a larga distancia del Ejército del Sur del Líbano o a la enorme potencia del Ejército israelí, como cuando en junio de 1982 hizo el intento simbólico de pretender detener la nueva invasión israelí del Líbano (operación Paz en Galilea) mediante el bloqueo de carreteras y puentes (sobre el río Litani), que fueron rápida y fácilmente bordeados y destruidos por el Ejército israelí.

Esta realidad es la que da lugar a que pueda hablarse en realidad de un concepto amplio o teórico de la defensa propia de estas operaciones, que sería el preconizado por las condiciones de ejecución establecidas por las resoluciones del Consejo de Seguridad, que sólo fue posible en el Congo frente a las desorganizadas bandas congoleñas y frente a la reducida Gendarmería katanguesa dirigida por mercenarios, y un concepto reducido o práctico de la defensa propia, que es al que normalmente han tenido que adaptarse las FMP, dada su habitual inferioridad en capacidades de combate respecto a las facciones enfrentadas a las que en realidad solamente van a ayudar. Una situación de la que la FINUL y, posteriormente, la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Bosnia Herzegovina, UNPROFOR¹¹, en las “áreas seguras”, son los ejemplos más paradigmáticos.

Con estas tres operaciones, desplegadas en la década de los setenta del siglo XX como consecuencia del interminable conflicto

¹¹ UNPROFOR, *United Nations Protection Force*, en sus siglas en inglés.

árabe-israelí, hoy devenido israelo-palestino, como lo fueron sus antecesoras la ONUVT, primera OMP de las Naciones Unidas, y la FENU I, primera FMP de las Naciones Unidas, puede considerarse finalizado el ciclo de la que conceptualmente puede llamarse primera generación de OMGC de las Naciones Unidas, definibles en función de las siguientes características:

- 1) Ser operaciones de interposición entre ejércitos regulares de países soberanos, que tras algún tipo de enfrentamiento bélico, o amenaza del mismo, alcanzan, con la mediación internacional que corresponda en cada caso, algún tipo de acuerdo de alto el fuego, de cese de hostilidades o de paz. Interposición que puede llevar a enfrentamientos con grupos irregulares actuando en la zona en apoyo de uno de los contendientes o de forma más o menos autónoma.
- 2) Que despliegan para facilitar y favorecer el mantenimiento de dicha paz acordada por las partes.
- 3) Mediante la comprobación y verificación de que se cumple lo acordado y la denuncia de los posibles incumplimientos ante la comunidad internacional, representada por las Naciones Unidas.
- 4) Autorizadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.
- 5) Políticamente controladas y estratégicamente dirigidas por él, a través de la Secretaría General de las propias Naciones Unidas.
- 6) Contando con la aquiescencia, el consentimiento y la cooperación de todas y cada una de las partes, no sólo en relación con la paz acordada entre ellas, sino asimismo con que sean las Naciones Unidas las que organicen la operación de interposición y con su forma y condiciones de despliegue.
- 7) De carácter casi exclusivamente militar.
- 8) En las que el uso de la fuerza queda limitado y restringido a la llamada defensa propia o autorización táctica, que en la mayoría de los casos debe quedar restringida a una mera defensa inmediata frente a ataques armados directos.

MULTIDIMENSIONALIDAD Y CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Los principales rasgos que permiten diferenciar la segunda generación de OMP de sus antecesoras son su carácter multidimensional y su carácter de intervención en los asuntos internos de un país soberano, es decir, su labor de mediación y mantenimiento

de la paz en un conflicto interno, en una guerra civil. Dos características, que, sin convertirse en sus notas definitorias, excepto, quizás, en el caso de la ONUC en el Congo, que por muchos de sus rasgos puede ser asimilable a esta segunda generación de OMP, ya se apuntan en algunas de la primera generación. Esto no quiere decir que la segunda generación “sustituya” a la primera, más bien “se solapa” con ella, porque a partir de los últimos años de la década de los ochenta del siglo XX y primeros de la de los noventa, que es la época que puede considerarse la frontera entre ambos tipos de operaciones, también se han establecido operaciones, especialmente misiones de observación (MO), tales como la Misión de las Naciones Unidas en el Sahara Occidental, MINURSO, como ya se menciona en el Tema 4, cuyos Mandatos y condiciones de ejecución parecen ajustarse más bien a lo que ya hemos visto que a lo que vamos a ver en éste y el siguiente epígrafes.

La posibilidad de intervención de las Naciones Unidas en un conflicto interno tiene las mismas raíces que el final de la Guerra Fría. A la muerte del secretario general del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS) Leonidas Breznev en 1982, sube al poder Andropov, un hombre procedente del Comité de Seguridad del Estado (KGB), del que había sido máximo dirigente desde 1967. Andropov, consciente de que está empezando a perder la Guerra Fría porque está empezando a perder su capacidad de competencia económica con Estados Unidos y el bloque occidental y, en consecuencia, la carrera de armamentos, especialmente tras el lanzamiento por el presidente estadounidense Reagan de la Iniciativa de Defensa Estratégica en marzo de 1983 —un envite económico enmascarado, como en tantas ocasiones de la historia, como indispensable medida de seguridad— comienza a poner las bases para que la Unión Soviética abandone su actitud internacionalista de gran potencia, que ya no puede económicamente permitirse.

Andropov durará en el cargo, y con vida, poco más de un año, pero verá sus propuestas llevadas a la práctica, tan sólo un par de años más tarde, por uno de sus discípulos, Gorbachov, que, al subir al poder en 1985, iniciará el periodo de reformas en la Unión Soviética conocidas como la *perestroika* y el *glasnot*, que además de acabar conduciendo a la desaparición del bloque comunista, a la desmembración de la propia Unión Soviética y a la finalización de la

Guerra Fría, desde el punto de vista que ahora nos interesa, indujeron a la Unión Soviética a ir reduciendo paulatinamente la ayuda y el sostén militar y financiero que hasta entonces prestaba a movimientos insurgentes y gobiernos afines y aliados, induciendo a los gobernantes occidentales a hacer otro tanto en su respectivo campo.

Esta extinción de la ayuda exterior a las diferentes partes enfrentadas en diversos conflictos civiles, se unió al punto muerto militar que habían alcanzado la mayoría de estas guerras civiles, en las que el movimiento insurgente carecía de la capacidad de tomar el poder, del mismo modo que el correspondiente gobierno carecía de la capacidad de erradicar al movimiento insurgente. Propiciándose, de esta forma, que se iniciaran procesos de negociaciones internacionalmente auspiciados y apoyados (restablecimiento de la paz), que condujeron, en un buen número de casos, a algún tipo de acuerdo de paz y a la solicitud de que las Naciones Unidas apoyasen y sirviesen de garantes del mismo. No sólo en lo que a la parte militar se refiere, es decir, a la supervisión del cese de hostilidades, sino, asimismo, a otros muchos ámbitos de la vida nacional del país que estaban también en la base del enfrentamiento político que daba origen a la guerra civil, como la cuestión electoral, el retorno de desplazados y refugiados o la nueva institucionalidad política que imperaría en el país, incluyendo de forma destacada los medios y formas (policía, justicia, prisiones, etcétera) con los que se mantendría el orden salido de esas nuevas instituciones, etcétera. A estos nuevos tipos de implicación en la resolución del conflicto y, sobre todo, en la creación de unas condiciones políticas y sociales que impidan su resurgimiento, es lo que las Naciones Unidas acabarán conceptualizando como “consolidación de la paz”, que dará lugar a las denominaciones de “operaciones de consolidación de la paz” u “operaciones de paz complejas”, con las que actualmente se conocen a las OMP de las Naciones Unidas.

Esta es la razón de que estas nuevas operaciones pasen a ser multidimensionales y no exclusivamente, o casi, militares, en las que al lado del componente militar de la operación, Grupo de Observadores Militares (GOM) o FMP, que pasa a depender a todos los efectos y de forma completa de la autoridad de la operación, normalmente denominada representante especial del secretario general de las Naciones Unidas (RESG) en la zona, aparecen al mismo nivel

otros componentes o Divisiones, como con frecuencia son denominados, como el político, el administrativo, el electoral, el de derechos humanos o el policial. Pero a excepción de estos dos nuevos rasgos, la multidimensionalidad y el carácter normalmente interno y no internacional del conflicto, aunque se siga aludiendo al “mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” para justificar la intervención, las operaciones de esta segunda generación mantendrán la mayoría de las características que hemos visto que definían a las de la primera. La principal misión de su componente militar continúa siendo, aunque con las características especiales que se verán en su momento, la interposición y la supervisión del cese de hostilidades, aunque ahora, normalmente entre fuerzas regulares gubernamentales y movimientos insurgentes irregulares. Siguen estando autorizadas por resolución del Consejo de Seguridad y bajo su control político y dirección estratégica, a través del secretario general y de la Secretaría General de las Naciones Unidas, y contando con el consentimiento, acuerdo y cooperación de las partes enfrentadas; y continúan observando en sus actuaciones el concepto restringido o práctico de la defensa propia para el uso táctico de la fuerza.

Desde un punto de vista cronológico, se puede considerar que la primera operación de esta segunda generación fue el Grupo de Asistencia a la Transición de Namibia (GATNU), establecido por la Resolución 435 de 29 de septiembre de 1978 del Consejo de Seguridad para asistir al representante especial del secretario general (RESG) en la zona en la supervisión y control del cese de hostilidades entre la potencia ocupante del territorio, Sudáfrica, y el movimiento de liberación Organización del Pueblo del África Sudoccidental (SWAPO¹²), y de las elecciones libres y limpias que deberían conducir a la independencia del territorio de acuerdo con la llamada “Propuesta para el arreglo de la situación en Namibia” efectuada por el Grupo de Contacto formado por Alemania, Canadá, Francia, Estados Unidos y Reino Unido con el visto bueno del gobierno sudafricano, el SWAPO y los llamados Estados de la Línea del Frente: Angola, Botswana, Mozambique, Tanzania y Zambia. El despliegue del Grupo de Asistencia no pudo, sin embargo, llevarse a cabo hasta febrero de 1989, once años más tarde, debido al obstruccionismo que Sudáfrica venía planteando desde los viejos tiempos en que la Sociedad de Naciones ya le había pedido que le traspasase la administración del

¹² SWAPO, *South-West African People's Organisation*.

territorio. Obstruccionismo que en los últimos años Sudáfrica justifica alegando que la Propuesta no puede llevarse a cabo si no es simultánea con la retirada de las tropas cubanas estacionadas desde 1976 en Angola.

Los “dividendos de la paz”, que ingenuamente algunos tratadistas creyeron que había traído el final de la Guerra Fría, propiciaron que la presión occidental sobre Sudáfrica, ya no necesaria como su gendarme en el área, se hicieran efectivos y en el año 1989 la firma del Acuerdo de Brazaville entre Angola, Cuba y Sudáfrica permitió no sólo el previsto desde 1978 despliegue de la GATNU en Namibia, sino, asimismo, el de una operación de observadores militares simultánea en Angola (UNAVEM¹³ I) para verificar el repliegue hacia el norte de las tropas cubanas y su posterior retirada total del país.

El cese de hostilidades que tuvo que ayudar a mantener el componente militar del GATNU incluía la supervisión de la retirada de las fuerzas sudafricanas, el desarme de las fuerzas paramilitares sudafricanas, especialmente las llamadas fuerzas territoriales, popularmente conocidas como “los comandos”, de carácter mercenario, la liberación de todo tipo de prisioneros y detenidos políticos y la vigilancia de fronteras. Pero además de este componente militar, GATNU introduce la novedad de un componente civil paralelo al militar, a su mismo nivel y ambos dependientes del RESG. Un componente civil, que se estructura en Gabinete del representante especial del secretario general (RESG), Asesoría Jurídica, División de Refugiados, a cargo del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ACNUR, División Electoral, División Administrativa y División Policial Civil (habitualmente conocida como CIVPOL). El componente militar contaba, como también será habitual a partir de entonces, con un Grupo de Observadores Militares (GOM) además de las unidades constituyentes de su FMP. Otra particularidad de GATNU es ser una OMP establecida para permitir que pueda llevarse a cabo un proceso de descolonización y que finalice su correspondiente guerra de liberación, lo que no deja de tener su antecedente en Nueva Guinea Occidental (AETNU) en 1962/63, como ya se vio en el anterior epígrafe.

¹³ UNAVEM, *United Nations Angola Verification Misión*.

De entre las numerosas operaciones que las Naciones Unidas despliegan en estos primeros años de la década de los noventa a partir de GATNU, especialmente en el cono sur africano y Centroamérica y el Caribe, merece la pena destacar la desplegada en las alejadas tierras del sureste asiático, la Administración Provisional de las Naciones Unidas en Camboya, APRONUC, a partir de febrero de 1992, con la finalidad de ejercer la autoridad, como su nombre indica, política y administrativa de Camboya en tanto pudieran celebrarse elecciones libres y limpias y traspasar dicha autoridad al gobierno a que las mismas dieran lugar. Una administración internacional, que, en este sentido, también seguirá los pasos inaugurados por la administración temporal de las Naciones Unidas AETNU en Nueva Guinea Occidental. Como su antecesora en Namibia, la APRONUC se articuló en un componente militar y un componente civil, ambos dependientes del representante especial del secretario general (RESG) máxima autoridad de la operación y de la administración internacional.

Además de la vigilancia y supervisión del cese de hostilidades entre las cuatro facciones armadas contendientes en la Camboya de 1992, que incluía la verificación de la retirada y no retorno de las fuerzas vietnamitas desplegadas en Camboya en apoyo del Gobierno del Partido Revolucionario Popular Kampucheano del jefe de Gobierno Hun Sen, el componente militar (FMP) de la APRONUC tuvo como misiones, asimismo básicas, la desmovilización de las fuerzas combatientes de las cuatro facciones, la recogida de armas entre la población civil y la vigilancia fronteriza del país. Un aspecto novedoso a resaltar de las actividades de esta FMP fue la utilización de unidades militares de las facciones para cumplimentar sus propios cometidos, para los que no contaba con efectivos ni medios suficientes, especialmente en ámbitos muy específicos como la vigilancia fronteriza naval y fluvial o las labores de desminado.

Por otra parte, el objetivo primordial de la APRONUC, en función del Acuerdo Político alcanzado por las facciones contendientes en octubre de 1991 y por la Resolución 745 de febrero de 1992 que la establece, era permitir, como ya se ha mencionado, que se pudieran celebrar unas elecciones libres y limpias que dieran lugar a un nuevo gobierno aceptado por todos y libre de injerencias extranjeras y de amenazas armadas internas. Sin embargo, este resultado sólo se consiguió parcialmente, ya que si bien las elecciones

se celebraron entre el 23 y el 27 de mayo de 1993, como estaba previsto, y dentro de unos parámetros que resultaron suficientemente aceptables para el Consejo de Seguridad, éstas se llevaron a cabo sin la participación del Partido de la Kampuchea Democrática (los célebres *jémeres rojos* de Pol Pot), antiguos gobernantes del país, cuyo brazo armado, el Ejército Nacional de la Kampuchea Democrática (ENKD) retuvo las zonas bajo su control, sin permitir que en ellas se asentase la nueva administración elegida, siguiendo la tónica que en el pasado le había llevado a negarse a participar en el proceso de desmovilización al que se estaban sometiendo las otras tres facciones, llegando a llevar a efecto ataques contra las propias fuerzas de la APRONUC, a las que al final de su mandato habían ocasionado once bajas mortales y varias decenas de heridos.

Esta situación pudo producirse porque con APRONUC, el Consejo de Seguridad, excesivamente confiado en la supuesta infalibilidad de los dividendos de la paz alcanzados por el final de la Guerra Fría, empieza a deslizarse por la peligrosa pendiente de asignar misiones y Mandatos sin dotar a las fuerzas que deben llevarlas a cabo de los suficientes medios y recursos necesarios para ello, que en este caso concreto fueron el no haber asegurado la cooperación del Partido de la Kampuchea Democrática y el no haber dotado a la FMP de la suficiente autoridad para el uso de la fuerza (capítulo VII) y de los medios necesarios para poder ejercerla frente al tipo de impedimentos violentos con que era previsible encontrarse.

Una situación que alcanza su máximo exponente un año más tarde (1994) en Ruanda, cuando el Consejo de Seguridad, debido, entre otros motivos, al desinterés, o quizás precisamente a los intereses enfrentados, de las grandes potencias, Estados Unidos y Francia fundamentalmente, deja inerte a la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (MANUR) frente a la brutalidad desatada por ciertos sectores de la comunidad *hutu* del país contra la *tutsi* (y las facciones rivales de su propia etnia), negándose a reforzarla en efectivos y Mandato, mientras le pedía que contuviese los desórdenes y las masacres, sin que nadie pudiese explicar cómo y con qué. Dos años después, en 1996, el Consejo de Seguridad riza el rizo de su fracaso al ser incapaz, por similares razones a las de 1994, de desplegar ninguna operación en el este del entonces Zaire, donde como consecuencia de los sucesos de Ruanda de 1994, las tornas se

habían invertido y ahora eran las fuerzas del triunfante Gobierno *tutsi* de Kigali las que perseguían y masacraban a los refugiados hutus en el país vecino.

Las potencias occidentales empezaban a tener que enfrentarse a la contradicción que supone querer resolver los conflictos a través de la ONU sin cederle excesivas prerrogativas (para el uso de la fuerza, por ejemplo) y, sobre todo, sin cederle excesivos recursos (militares y financieros), lo que acabará ocasionando la aparición de las operaciones autorizadas por el capítulo VII (que conceptualizaremos como de la tercera generación), mayoritariamente nutridas por fuerzas de los países del Tercer Mundo, normalmente mal armadas y equipadas, y la aparición de las operaciones paralelas, en las que las potencias occidentales, a través de la OTAN y hoy día de la Unión Europea, organizan operaciones adecuadamente dotadas bajo su control y dirección para sustituir a las Naciones Unidas o para reducir a éstas a un papel secundario y complementario.

Por último, de entre estas operaciones de las Naciones Unidas de carácter multidimensional y sin autorización estratégica para el uso de la fuerza por el capítulo VII de la Carta, es decir, de esta segunda generación que estamos tratando en este epígrafe, merece la pena también resaltar la Misión de las Naciones en Eritrea y Etiopía (MINUEE), que recupera la vieja condición de desplegar con ocasión de un conflicto internacional, es decir, para interponerse entre dos Ejércitos regulares.

LAS OPERACIONES CON CAPACIDAD COERCITIVA DEL CAPÍTULO VII

La imposición de la paz: operaciones coercitivas, bélicas y de estabilización

Casi simultáneamente con la transformación de las OMP de interposición de la primera generación en OMP multidimensionales de la segunda, hacen su aparición dos nuevos tipos de OMGC. El primero es el que vamos a ver en este epígrafe como tercera generación de OMGC de las Naciones Unidas, cuya diferencia sustancial con las de la segunda es, como ya se ha mencionado, estar amparadas por el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, es decir, tener una autorización estratégica para el uso de la fuerza. De

ellas, la primera es la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (FORPRONU¹⁴) desplegada en Bosnia-Herzegovina en octubre de 1992, es decir, tan sólo, unos pocos meses después de APRONUC en Camboya.

El segundo tipo son las OMGC llevadas a cabo por organizaciones internacionales regionales —que se analizan en otros Temas— con o sin autorización expresa del Consejo de Seguridad, que se inauguran en el ámbito africano con el ECOMOG¹⁵ de la CEDEAO¹⁶ en Liberia en 1990 y en el ámbito europeo —más tarde extendido a Oriente Medio— con la Fuerza de la OTAN para la Implantación en Bosnia-Herzegovina de los Acuerdos de Dayton/París, IFOR, en diciembre de 1995, que da lugar a las operaciones de estabilización.

A los que recientemente se ha añadido un tercer tipo de operaciones conjuntas (pluriorganizacionales) de las Naciones Unidas con alguna organización regional (la Unión Africana en concreto), al que la documentación de las Naciones Unidas denomina como “operaciones híbridas”.

La tercera generación de OMGC de las Naciones Unidas nace de la necesidad (presión de la opinión pública) de garantizar la asistencia humanitaria en el seno de unos conflictos internos, en los que los esfuerzos para el restablecimiento de la paz se ven enfrentados a la falta de voluntad real de los contendientes para alcanzar algún tipo de acuerdo de paz, o de alto el fuego siquiera, que, aunque con frecuencia se firman con carácter más o menos general o amplio, se incumplen sistemáticamente e incluso en la mayoría de los casos de forma inmediata. Esta es la razón de que, ante la perentoriedad de la asistencia humanitaria y el rechazo que ante las opiniones públicas implica su utilización como arma de guerra o presión, las nuevas operaciones reciban la capacidad coercitiva o autorización estratégica para el uso de la fuerza que proporciona el capítulo VII de la Carta, según la cual, la fuerza puede utilizarse no solamente en defensa propia sino, asimismo, para intentar llevar a cabo todo aquello que le

¹⁴ FORPRONU, siglas francesas de Force de Protection des Nations Unies, UNPROFOR, United Nations Protection Force, en siglas en inglés.

¹⁵ ECOMOG, Economic Community of Western African Status Military Observer Group.

¹⁶ CEDEAO, Comunidad Económica de Estados del África Occidental.

es encomendado por el Mandato recibido y que los contendientes intentan frustrar por medios violentos o armados. Dos situaciones que se darán en los primeros años noventa en Bosnia-Herzegovina y Somalia, con ocasión de cuyos conflictos se iniciarán las citadas OMGC de carácter coercitivo (amparadas por el capítulo VII de la Carta) y multidimensional de las Naciones Unidas.

La finalidad que se pretende amparando las operaciones con el capítulo VII es que la Fuerza —a la que ya solamente se puede aludir como “de mantenimiento de la paz” como metáfora porque en la realidad no hay paz que mantener— pueda escoltar los convoyes humanitarios sin que estos puedan ser retenidos, robados o chantajeados y pueda proteger los centros de distribución de la ayuda humanitaria, evitando que los beneficiarios de la ayuda corran riesgos o peligros por el mero hecho de ser beneficiarios de ella. Pero pronto, como ya de alguna forma se ha visto, las mismas circunstancias obligarán a que estas primeras finalidades den paso a la misión más general y de mayor contenido de crear y mantener el ambiente general de seguridad necesario para que sea posible esta asistencia humanitaria y, posteriormente, las labores de lo que acabará denominándose consolidación de la paz de reconstrucción institucional y física.

La autorización gradual para el uso de la fuerza: Bosnia-Herzegovina

Los conflictos en la que hasta el año 1991 era la República Socialista Federativa de Yugoslavia (RSFY) tienen su origen en el enfrentamiento que se produce tras la muerte del Mariscal Tito (mayo de 1980), por diferentes causas de carácter económico y político, entre el nacionalismo centralista y unificador serbio y los nacionalismos secesionistas de las Repúblicas más desarrolladas, Eslovenia y Croacia, inmediatamente imitadas por la mayoría de las demás Repúblicas y por la provincia autónoma de Kosovo. Un enfrentamiento que se verá dramáticamente afectado por la rivalidad entre Estados Unidos y los países europeos, fundamentalmente Alemania y, en menor medida, Italia, por conseguir incluir el área a sus respectivas zonas de influencia económica y política. La entonces todavía Comunidad Europea, arrastrada por Alemania, que ve en la secesión de Eslovenia y Croacia una magnífica oportunidad de

incorporarlas a su zona de influencia, apoya, sostiene y reconoce sus respectivas independencias (diciembre de 1991), mientras, para intentar detener unos combates en los que tiene mucha probabilidad de resultar victorioso el bien organizado y disciplinado Ejército Popular (federal) Yugoslavo (EPY), apoya sus gestiones de restablecimiento de la paz (Acuerdos de Brioni de julio de 1991) con el despliegue de lo que por entonces se empezará a llamar “diplomacia preventiva” y “operaciones de establecimiento de la paz”, la ya citada Misión de Observación de la Comunidad Europea¹⁷, una especie de grupo de observadores civiles no uniformados militarmente (se distinguirán por su vestimenta blanca), pero formado en su inmensa mayoría por oficiales militares desarmados procedentes de los países europeos.

Si bien la guerra de secesión de Eslovenia apenas dura diez días y produce nada más que 44 bajas, curiosamente todas ellas del EPY, la de Croacia amenaza con resultar mucha más cruenta debido a que en esta República existen amplias zonas de mayoría (las Krajinas) o de importantes minorías (las Eslavonias) serbias. Circunstancia que dispara los esfuerzos mediadores de la Comunidad Europea, que finalmente consigue que se alcancen los acuerdos de alto el fuego de Ginebra de 23 de noviembre de 1991 y de Sarajevo de 2 de enero de 1992, que levantarán los obstáculos para que el Consejo de Seguridad pueda establecer, mediante las Resoluciones 743 de 21 de febrero de 1992 y 749 de 7 de abril de 1992, la ya mencionada Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (FORPRONU), desplegada en las zonas croatas en litigio, pero cuyo Cuartel General es situado en Sarajevo, la capital de Bosnia-Herzegovina, que acaba de proclamar asimismo su independencia y en la que acaban, también, de iniciarse los combates entre sus tres comunidades constitutivas, la bosniaca o musulmana, la serbobosnia y la serbocroata.

De ellas, la serbobosnia, mayoritariamente opuesta a formar parte de una Bosnia-Herzegovina independiente y unida, y partidaria de poder unirse a su tierra madre, la República de Serbia, se declarará independiente unilateralmente como República Srsпка. Negándose a aceptar el despliegue de la FORPRONU en su territorio, cuando el Consejo de Seguridad decida ampliar el Mandato de ésta a Bosnia-Herzegovina.

¹⁷ Comúnmente conocida por sus acrónimos en inglés ECMM, *European Community Monitoring Misión* y posteriormente EUMM, *European Union Monitoring Mission*.

Desde su Cuartel General en Sarajevo, la FROPRONU inicia actividades de restablecimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina en conjunción con la ECMM y con el representante especial del secretario general especialmente nombrado para este territorio en abril, desarrollando así, como OMP multidimensional, sin todavía ningún tipo de amparo en el capítulo VII, una doble función, de mantenimiento de la paz en Croacia y de restablecimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina. Un restablecimiento de la paz, que se transformaría, en septiembre de 1992 (Resolución 776) en una OMP con cometidos de protección de la ayuda humanitaria (*«apoyar y proteger la distribución de ayuda humanitaria del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la liberación de detenidos y el intercambio de prisioneros organizados por la Cruz Roja»*). Sin embargo, con esta ampliación del Mandato, el Consejo de Seguridad, deslumbrado por lo que creía su omnipotencia en la era de los dividendos de la paz, comenzaba a incumplir una de las reglas de oro que hasta entonces habían permitido el éxito de las OMP: el consentimiento y aquiescencia de todas las partes (o al menos de las más significativas) a la solución preconizada, al despliegue de las Naciones Unidas en su territorio y al concepto de la operación que éstas llevarían a cabo. Como se ha indicado, la República Srsпка nunca aceptaría a la FORPRONU en su territorio y tratará de mantener la lucha en tanto no se acepten sus propuestas, mientras intenta ocupar cuanto terreno puede con vistas a la posible solución final, beneficiándose de que su Ejército, que ha heredado una considerable cantidad de material y de cuadros de mando del EPY, es sensiblemente superior operativamente a sus contrincantes.

Esta superioridad es la que inducirá al Consejo de Seguridad a adoptar en octubre de 1992, la Resolución 781 por la que *«se prohíben todos los vuelos militares (excepto los humanitarios y los de la FORPRONU) en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina»* con objeto de contrarrestar la superioridad aérea del Ejército serbobosnio, para cuyo desempeño se acepta la colaboración (aviones de vigilancia AWACS) de la OTAN, inaugurando así el modelo de operaciones paralelas de la ONU y la OTAN, que se hará frecuente en los siguientes años y que se consolidará en marzo de 1993 cuando, como consecuencia del bombardeo de dos aldeas musulmanas por aeronaves que, además de violar la prohibición de la Resolución 781, se supone que se han refugiado en la vecina Serbia, el Consejo de Seguridad

adopte la Resolución 816 que, «actuando bajo las previsiones del capítulo VII», autoriza «a todos los Estados miembros, actuando nacionalmente o a través de organizaciones regionales, a tomar todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina para asegurar el cumplimiento de la prohibición». La organización que se encargará de llevarlo a cabo será la OTAN mediante la operación denominada Denegación de Vuelos.

Por primera vez, se invocaba el capítulo VII de la Carta, relativo a las medidas coercitivas que puede tomar el Consejo de Seguridad «para mantener la paz y la seguridad internacionales», en relación con una OMP, aunque todavía no concediendo esta prerrogativa a la propia OMP (FORPRONU), sino a la operación paralela (Denegación de Vuelos de la OTAN) concomitante. Una prerrogativa que se hará extensiva a la propia OMP solamente tres meses más tarde, cuando la Resolución 836 (junio de 1993) encomiende a la FORPRONU la protección, bajo las prerrogativas del capítulo VII, de seis “áreas seguras” frente a los bombardeos o las incursiones armadas que pudieran recibir por parte del Ejército serbobosnio o frente a las restricciones al movimiento que pudiera sufrir la ayuda humanitaria con destino a ellas. FORPRONU inauguraba, así, la autorización estratégica para el uso de la fuerza, aunque solamente fuera para poder asegurar la ayuda humanitaria o para proteger a determinadas poblaciones civiles.

El problema residió en que en las áreas seguras no solamente había población civil, sino asimismo fuerzas de la Armija, el Ejército de los bosnios o musulmanes, por lo que el Ejército serbobosnio se negó a no considerarlas zonas de guerra. A pesar de lo cual, el Consejo de Seguridad, en ese momento —primeros años de la década de los noventa— dominado por las tres grandes potencias occidentales, Estados Unidos, Francia y el Reino Unido, que ya tenían decidido que Bosnia-Herzegovina debía ser una República independiente y unida, no tomó, incomprensiblemente —al menos aparentemente, si no se quiere aceptar la teoría de que había una agenda oculta— ninguna decisión para reforzar a la FORPRONU, de forma que pudiera realmente hacer frente al mucho mejor dotado que ella de armamento (pesado) Ejército serbobosnio. FORPRONU inauguró, por tanto, no solamente los Mandatos que se saben no aceptados por todas las partes enfrentadas y la autorización para que las fuerzas puestas al

servicio de las Naciones Unidas pudieran actuar bajo las previsiones del capítulo VII (uso estratégico de la fuerza), sino, asimismo, los Mandatos para los que el Consejo de Seguridad no concede los recursos necesarios para que se puedan llevar a cabo de forma eficaz, creíble y factible, como posteriormente indicarán los propios informes de las Naciones Unidas¹⁸.

A la incompatibilidad entre la finalidad pretendida por las potencias occidentales y la imposibilidad de que la FORPRONU cumpliera su Mandato para conseguirla, se unirán dos causas externas a lo largo de estos años para provocar en 1995 un importante cambio de estrategia de aquéllas. La primera es la reacción de la Administración Clinton en Estados Unidos ante la presión de la opinión pública por la inacción en la región de los Grandes Lagos el año anterior, con su estela de muertos y refugiados, y su aparente repetición en Bosnia-Herzegovina, que amenaza con tener consecuencias electorales en un periodo presidencial que estaba resultando económicamente muy prometedor. Mientras, por su parte, las potencias europeas se ven incapaces de encontrar una solución negociada al conflicto de Bosnia-Herzegovina y acaban siendo culpadas de cuanto allí acontece por los medios de comunicación y los expertos. Y, por otra parte, es necesario asignar un nuevo papel a la OTAN, que, con la desaparición de la Unión Soviética y el Pacto de Varsovia, parece haberse quedado sin razón de ser. La consecuencia de este cúmulo de factores fue la decisión de desencadenar, en los días finales del mes de agosto y primeros de septiembre de 1995, la operación (aérea) de combate de la OTAN Fuerza Deliberada para obligar a la República Srpska, y a su mentor de Belgrado, a aceptar las condiciones para la resolución del conflicto que le son impuestas en las conversaciones de Dayton (Estados Unidos) y ratificadas por los Acuerdos de París de diciembre de 1995.

Además de la aparición de las operaciones bélicas de combate en el ámbito de las OMGC, como las que inaugura la operación Fuerza Deliberada, los Acuerdos de Dayton/París dan lugar, asimismo, a la aparición de dos nuevas figuras en el panorama internacional. Las operaciones de estabilización (la IFOR¹⁹ de la OTAN, que sustituye a

¹⁸ Informe A/55/305, S/2000/809 del Comité de las Naciones Unidas para las Operaciones de Paz, de agosto de 2000.

¹⁹ IFOR, *Implementation Force* de la OTAN.

la FORPRONU), que se analizan en el Tema correspondiente, y una administración internacional del tipo de la Autoridad Ejecutiva Temporal, AETNU, en Nueva Guinea Occidental y de la Administración Provisional, APRONUC, en Camboya, pero no dependiente, como en ellas, de las Naciones Unidas, sino, en el caso de Bosnia-Herzegovina, bajo la tutela de una ambigua y más bien multitudinaria Conferencia Internacional para la Antigua Yugoslavia (CIAY).

Las operaciones capítulo VII: Somalia

Como en Bosnia-Herzegovina, las Naciones Unidas comienzan interviniendo en Somalia con una operación multidimensional clásica (de segunda generación), la Operación de las Naciones Unidas en Somalia, ONUSOM, que acabaría teniendo que ser denominada como ONUSOM I. Somalia, cuando accede a la independencia en 1960, constituida por las antiguas colonias de la Somalia italiana y la Somalia británica sin incluir la francesa o Djibuti, la etiope u Ogaden y la Kenia, es una sociedad eminentemente rural de estructura social tribal y clánica, en la que tras largos años de guerras con sus vecinos y revueltas interiores, se estabiliza bajo la dictadura de Siad Barre del clan de los *darod*, dominantes en gran parte del país pero no en el área de la capital Mogadiscio. Cuando Siad Barre es expulsado del poder, fundamentalmente por el clan de los *hawiye*, los *darod*, agrupados bajo las siglas del Frente Nacional Somalí (FNS), inician la guerra civil, que pronto se ve complicada por el enfrentamiento entre los dos grandes subclanes *hawiye* de Mogadiscio, el *abgal*, que se agrupa alrededor del nuevo presidente autonómado Ali Mahdi, y el *habar guedir*, encabezado por el general Mohamed Farha Aidid. La importancia de estas dos grandes facciones *hawiye* radicaba en que al controlar la capital, controlaban los puertos y aeropuertos por los que debía entrar la ayuda humanitaria, de la que así podían apoderarse y controlar, desviándola solamente hacia las áreas y poblaciones adictas o controladas por ellos.

Un escenario que al coincidir con una severa sequía en el área provocó importantes hambrunas en ciertas zonas del país, cuyos aspectos más morbosos y dramáticos fueron profusamente difundidos por los medios de comunicación del mundo entero y por los informes de las organizaciones humanitarias, que reclaman constantemente

algún tipo de intervención internacional para resolver la emergencia. Las Naciones Unidas reaccionan estableciendo un embargo de armas al país (Resolución 733 de enero de 1992 del Consejo de Seguridad) y una OMP, ONUSOM, constituida por un Grupo de Observadores Militares (GOM) con el Mandato de supervisar el cese el fuego en la capital Mogadiscio y proteger y escoltar la ayuda humanitaria en la misma. El Mandato y entidad de la ONUSOM son ampliados seis meses más tarde a toda Somalia, dotando a ONUSOM de una pequeña FMP de 2.000 personas, que, sin embargo, continúa siendo insuficiente, y con insuficiente autoridad al no estar amparada por el capítulo VII, para neutralizar los intentos de acaparamiento en beneficio propio de la ayuda humanitaria y la hostilidad de las facciones somalíes, especialmente la ANS del general Aidid.

Mientras tanto, la presión política, mediática y popular continúa solicitando algún tipo de intervención que acabe con la dramática situación de grandes zonas del país. Sin embargo, la entidad que la operación requeriría, imposibilitaba que la misma pudiese llevarse a cabo por la Organización de la Unidad Africana (OUA) o por alguna de las varias organizaciones islámicas multinacionales. Por su parte, los países europeos tienen su propio problema en Bosnia-Herzegovina como acabamos de ver, de no muy diferentes características del somalí. Y Estados Unidos está inmerso en la campaña electoral para las elecciones de noviembre de 1992, en las que las enormes deudas fiscal y exterior del país se han convertido en el principal tema de debate, y que desde la Guerra del Golfo de 1991 sigue la Doctrina Powell, según la cual, Estados Unidos no debe intervenir militarmente en ningún conflicto si no es con una finalidad claramente alcanzable en un periodo razonable de tiempo y, aun así, solamente si cuenta con una sólida superioridad operativa.

La decisión estadounidense de involucrarse en la resolución del drama somalí no vendrá hasta que el presidente George H. Bush haya perdido, en noviembre de 1992, las elecciones para un nuevo mandato presidencial y quiera coronar su periodo ante la opinión pública norteamericana con un paso más del “nuevo orden mundial” que él mismo había preconizado con ocasión de la Guerra del Golfo, mediante la resolución de un drama humanitario que aparece a diario en las pantallas del televisor de los hogares estadounidenses. Liberado de la presión electoral, que sería el equivalente al otro lado del

Atlántico, de la incapacidad europea de resolver la cuestión bosnia, Estados Unidos ofrece al Consejo de Seguridad organizar una operación independiente de la de las Naciones Unidas, cuyo objetivo sería crear en las zonas de Somalia afectadas por la crisis, las necesarias condiciones de seguridad que permitieran la llegada y distribución de la ayuda humanitaria. Aprobada la propuesta por la Resolución 794 de diciembre de 1992, en función del capítulo VII de la Carta para que la operación, que recibirá el nombre de Devolver la Esperanza, pueda «*emplear todos los medios necesarios*», el 9 de diciembre de 1992 desembarca en las costas somalíes próximas a Mogadiscio, bajo la atenta mirada de las cámaras de la CNN, la Fuerza Multinacional Unificada UNITAF²⁰, que bajo mando estadounidense agrupa a 37.000 soldados de 20 países diferentes.

La masiva y bien pertrechada intervención de la operación Devolver la Esperanza paraliza inicialmente a las facciones somalíes, de forma que en apenas tres meses se ha logrado restaurar la distribución de la ayuda humanitaria. Estados Unidos considera finalizada su misión y solicita que sus fuerzas sean relevadas por una nueva operación de las Naciones Unidas, que continúe y mantenga sus logros. Nace así en marzo de 1993, por la Resolución 814, la ONUSOM II, con dos diferencias significativas respecto a su antecesora ONUSOM. En primer lugar, el cometido de asistencia y apoyo a la reconstrucción institucional del país (consolidación de la paz), añadida a la de mantenimiento de un ambiente general de seguridad (mantenimiento de la paz) y de protección y garantía de la asistencia humanitaria, y, en segundo, la necesidad de dotarla de capacidad estratégica, es decir, para el cumplimiento de su Mandato, para el uso de la fuerza (capítulo VII), especialmente en lo que respecta a la garantía de la llegada, transporte y distribución de la ayuda humanitaria. Ya que se sospechaba, aunque oficialmente no se pudiera admitir, que la colaboración, cuando no mera pasividad, de ciertas facciones somalíes era solamente un compás de espera, en la certidumbre de que el tiempo jugaba a su favor.

Se consolidaba así, concomitantemente con lo que estaba pasando al mismo tiempo en Bosnia-Herzegovina, el paso del mantenimiento de la paz (de la colaboración al mantenimiento de unos

²⁰ UNITAF, *Unified Task Force*, en sus siglas en inglés.

acuerdos voluntariamente alcanzados) a la coerción (a la exigencia de cumplimiento de unas reglas no voluntariamente aceptadas). Para ello, se dotó a ONUSOM II de una FMP de 28.000 soldados y de una reserva estratégica, consistente en una fuerza de reacción rápida embarcada estadounidense no dependiente de ella (USFORSOM). Los sucesos del 3 de octubre de 1993 en Mogadiscio, en los que 18 soldados estadounidenses pierden la vida, otros 75 resultan heridos y dos helicópteros son derribados, siendo los cadáveres de sus tripulaciones públicamente vejados, que no eran sino la continuación de los combates de junio entre el SNA y las tropas de ONUSOM II, que habían producido la muerte de 25 soldados paquistaníes y la desaparición de 10, además de otras 54 bajas de menos consideración, provocan, a diferencia de lo que ocurrirá un par de años más tarde en Bosnia-Herzegovina, la retirada de esta reserva estratégica paralela y, con ella, la de Estados Unidos del conflicto, arrastrando la de los contingentes de países europeos de ONUSOM II (Francia, Italia y Bélgica, principalmente)

Mientras las restantes tropas de la ONUSOM II, mayoritariamente procedentes de países no desarrollados, estaban débilmente armadas y pobremente equipadas, las de Bosnia-Herzegovina pertenecían en su mayor parte a los ejércitos más tecnificados y mejor equipados de los países europeos desarrollados y contaban además con el apoyo de los medios aéreos de la OTAN a través de la operación Denegación de Vuelos. Aun así, cuando llega la hora de aceptar que las fuerzas ligeras e insuficientes que los países miembros están únicamente dispuestos a poner al servicio de la ONU para que ésta pueda llevar a cabo este nuevo tipo de operaciones coercitivas, que no de combate, no son suficientes para imponer la resolución del conflicto deseada, la respuesta occidental es diametralmente opuesta en Bosnia-Herzegovina y en Somalia. Mientras en la antigua Yugoslavia, la OTAN, con su inmensa capacidad de combate, se hace cargo de la situación para imponer, mediante la operación Fuerza Deliberada, primero, e IFOR posteriormente, la solución materializada por los Acuerdos de Dayton/París y la posterior administración internacional del territorio, en Somalia la respuesta es la retirada de la fuerza de reacción rápida y las posteriores (e inevitables) reducción (en efectivos y Mandato) y final retirada de la ONUSOM II. En ambos casos, como consecuencia de las diversas OMGC desplegadas en ambos territorios, se había

conseguido aliviar la emergencia humanitaria y reducir (en Bosnia-Herzegovina, prácticamente suprimir) la violación de los derechos humanos, pero mientras en Bosnia-Herzegovina se consigue subvertir la situación política de forma categórica en el sentido deseado por las potencias occidentales que llevan el peso de la acción diplomática en el Consejo de Seguridad y de la acción militar sobre el terreno, en Somalia, tras la salida de ONUSOM II la situación política apenas es alterada por el intervalo temporal que supone la presencia militar extranjera en el país, como los sucesos que hoy día vuelve a vivir el país parecen mostrar.

Capítulo VII y Administración Internacional: Timor Oriental

Unos años más tarde, las Naciones Unidas tendrán que volver a enfrentarse a estos mismos tipos de problemas en Timor Oriental. El conflicto de Timor Oriental tiene su origen en la aceptación por Portugal, tras la Revolución de los Claveles del 25 de abril de 1974, del derecho de autodeterminación para el territorio, reconocido por la Asamblea General de las Naciones Unidas (Comité de Descolonización) desde 1960. La consecuencia inmediata de este reconocimiento es el estallido de violentos enfrentamientos entre el Frente Revolucionario de Timor Oriental Independiente (FRELITIN en sus siglas en portugués), brazo armado de la Asociación Social Democrática Timorese, que agrupa a los mayoritarios partidarios de la independencia del territorio, y las milicias partidarias de su unión con Indonesia, armadas por este país. Ante las dificultades que plantea el desgobierno en el territorio para las difíciles circunstancias posrevolucionarias de la metrópoli, la administración portuguesa se declara incapaz de controlarlo, circunstancia que aprovecha el Gobierno indonesio para invadir el territorio y posteriormente declararlo una de sus provincias, induciendo la inmediata condena del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, que declara el inalienable derecho de la población a la autodeterminación.

Durante los siguientes años, Timor Oriental vive una situación de insurrección del FRELITIN frente a las fuerzas indonesias ocupantes y las milicias armadas locales que las apoyan. A partir de 1983, Indonesia y Portugal inician conversaciones auspiciadas por las Naciones Unidas (restablecimiento de la paz), que acaban dando un resultado positivo en mayo de 1999, cuando ambos países firman un

Acuerdo, según el cual solicitan que las Naciones Unidas organicen y celebren una consulta popular para determinar si el territorio debe convertirse en una Región Autónoma Especial de Indonesia o accede a la independencia, en cuyo caso el proceso de transición debería ser pilotado por las propias Naciones Unidas mediante el establecimiento de una administración provisional del territorio y el despliegue de la operación que corresponda. Para asistir a la celebración del referéndum, que se celebra el 30 de agosto de 1999, las Naciones Unidas despliegan la Misión de Asistencia MANUTO²¹, cuyo componente militar es una misión de observadores militares (MO). El resultado del referéndum es abrumadoramente favorable a las tesis independentistas, lo que provoca un estallido de violencia como hasta entonces no había conocido el territorio, que obliga a la salida de la mayor parte del personal internacional de la MANUTO.

La caótica situación que producen el referéndum y su resultado dispara dos procesos simultáneos y complementarios. Por un lado se inician negociaciones que intentan encontrar una solución a la situación de inestabilidad y violencia en que ha caído el territorio. Y por otro, se inicia el planeamiento de la operación de las Naciones Unidas prevista en el artículo 7 del Acuerdo para la vigilancia y asesoramiento de la puesta en práctica de la independencia decidida en consulta popular. Un planeamiento que debido a la presión estadounidense y australiana parte del presupuesto, que se demostraría erróneo, de que Indonesia tenía la voluntad política de aceptar el resultado del referéndum y estaría dispuesta a controlar a sus partidarios en el territorio. El saqueo de dos pequeñas poblaciones timorenses, Maliana y Liquica, el 3 de septiembre de 1999, que son arrasadas por las milicias proindonesias ante la pasividad, si no connivencia, de las Fuerzas Armadas y policiales indonesias, espolea la protesta del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, que solicita la urgente presencia internacional en el territorio e induce a que el secretario general de las Naciones Unidas proponga dos días más tarde el despliegue de fuerzas internacionales en el territorio, para lo que solicita el consentimiento indonesio.

Ante la presión internacional, el Gobierno indonesio acaba aceptando el 12 de septiembre la presencia de una fuerza

²¹ MANUTO, Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Timor Oriental.

multinacional, que el Consejo de Seguridad autoriza tres días más tarde, el 15 de septiembre, en su Resolución 1264 (1999) para que «*actuando en virtud del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas*», es decir, pudiendo utilizar la fuerza para el cumplimiento de su Mandato, «*adopte todas las medidas necesarias ... para restablecer la paz y la seguridad en Timor Oriental, proteja y preste apoyo a la MANUTO y, dentro de sus posibilidades, facilite las operaciones humanitarias*», en tanto las Naciones Unidas preparan «*el establecimiento de una administración internacional, a la cual se incorpore una operación de mantenimiento de la paz*»²².

A los cinco días, el 20 de septiembre, da comienzo la operación Guardián (*Warden*), llevada a cabo por la fuerza multinacional *International Force for East Timor*, INTERFET, encabezada y dirigida por Australia, con unos efectivos de 8.200 personas procedentes de 18 países. Cinco meses más tarde, la INTERFET entregaba la responsabilidad del mantenimiento del orden y la seguridad del territorio a la Administración Transitoria de las Naciones en Timor Oriental, ATNUTO, prevista en la segunda parte de la Resolución 1264, que cuenta «*con un componente militar de hasta 8.950 soldados [FMP] y 200 observadores militares [GOM]*» y con la autorización estratégica para el uso de la fuerza para el cumplimiento de su Mandato proporcionada por el capítulo VII de la Carta, por el que la operación es amparada. Para entonces la seguridad y tranquilidad en el territorio había sido generalmente restaurada, entre otras razones, porque, como declararía el ministro de Asuntos Exteriores australiano Alexander Downer, el mandato recibido por la INTERFET había sido «*claro y nada ambiguo*», aunque sin añadir que también porque contó con la colaboración del Gobierno indonesio, que retiró a sus Fuerzas Armadas y policiales, y porque la INTERFET iba dotada de los medios y Mandato (autorización) suficientes para disuadir, y llegado el caso combatir y reprimir, la resistencia que pudieran ofrecer los residuos de las milicias armadas proindonesias o el propio FRELITIN.

Una primera característica novedosa de la Administración Transitoria ATNUTO en Timor Oriental es que fue la primera vez que Naciones Unidas se encargó de gestionar el paso a la independencia

²² Resolución 1264 (1999) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 15 de septiembre de 1999.

de un territorio en el que previamente no existía ningún tipo de estructuras ni instituciones. Desde el punto de vista de la seguridad, esto quiso decir que hubo que crear enteramente y sin nada sobre lo que basarse lo que debían ser en el futuro las fuerzas armadas y policiales del nuevo país independiente. Y si bien, las prescripciones de actuación que el secretario general proponía en su Informe de 4 de octubre de 1999 (S/1999/1024), aprobado por la Resolución 1272 (1999), preveían que el elemento de policía civil internacional (UNPOL) crease un «*Cuerpo de Policía de Timor Oriental [CPTO] eficaz, profesional e imparcial, como parte del establecimiento de servicios para hacer cumplir la ley*», no hacía lo mismo con la Fuerza de Mantenimiento de la Paz (FMP) y con el Grupo de Observadores Militares (GOM) que se le asignaban, por lo que se tardó casi un año en decidir transformar el grupo armado local, el FRETILIN en las Fuerzas de Defensa de Timor Oriental (FDTO), desmovilizando al personal de aquél que no formara parte de éstas.

Por otra parte, ATNUTO presenta la novedad de combinar el modelo de administración temporal internacional de las Naciones Unidas apoyándose en una FMP propia, que tiene como antecedentes Nueva Guinea Occidental (AETNU y su FSNU, 1962-1963) y Camboya (APRONUC, 1992-1993), y el modelo de administración temporal internacional de las Naciones Unidas de Kosovo (MINUK, desde junio de 1999), impuesta por la actuación previa de una fuerza multinacional no dependiente de las Naciones Unidas (operación Fuerza Aliada de la OTAN) y apoyándose en la sucesora de ésta, la KFOR de la OTAN, tampoco dependiente de las Naciones Unidas. Como la MINUK de Kosovo, la ATNUTO de Timor Oriental estuvo precedida por una operación multinacional de imposición, la operación Guardián de la INTERFET, pero a diferencia de ella, la fuerza militar de seguridad que la respaldaba era uno de sus componentes, como en Nueva Guinea Occidental (AETNU) y Camboya (APRONUC), y no una fuerza (KFOR) bajo el control político y la dirección estratégica de una organización internacional regional (OTAN) distinta de la ONU.

Las operaciones híbridas: Darfur

Como ya se ha apuntado al inicio de este epígrafe, la última modalidad instaurada recientemente por las Naciones Unidas en el

ámbito de las OMGC, ha sido la de la operación conjunta (o pluriorganizacional) con la Unión Africana —denominada “híbrida” por las propias Naciones Unidas— Misión de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur, MUANUD o UNAMID²³ en su acrónimo inglés.

En el conflicto de Darfur confluyen varias causas de carácter histórico, que al conjugarse en condiciones de precariedad económica han acabado convirtiéndose en un conflicto étnico-tribal, como en tantas otras ocasiones en el continente africano. El área de Darfur²⁴, constituida por tribus ganaderas de origen árabe (el 70% de la población aproximadamente), establecidas al norte, y tribus de agricultores musulmanes negros en el centro y sur de la región (30% de la población aproximadamente), fue independiente (Sultanato de Darfur) hasta que en 1916, el Imperio Británico la incorporó al Condominio del Sudán.

Gobernada por el sistema colonial del “control indirecto”, por el cual se beneficiaba a las élites locales para que éstas controlaran al conjunto de la población, y utilizada como granero y proveedora de alimentos de la capital Jartum, la región se fue progresivamente empobreciendo hasta la independencia sudanesa en 1956. Una situación que mantendrán los sucesivos gobiernos independientes, mientras la explosión demográfica (la población se ha duplicado en los últimos veinte años) y la sucesión de sequías ponen al territorio al borde del colapso humanitario.

Estas son las precarias condiciones que van a causar la aparición en el seno de la población negra del Movimiento de Renacimiento de Darfur, al que pronto se contrapondrán las milicias árabes *janjaweed* (“los hombres armados a caballo”), una versión local de las Fuerzas de Defensa Popular que el régimen islamista de Jartum del presidente Al-Bashir tiene establecidas por todo el país para compensar la precariedad de sus Fuerzas Armadas, absorbidas en la lucha contra el secesionista Movimiento Popular de Liberación de Sudán del sur de la país.

²³ UNAMID, *United Nations-African Union Mission in Darfur*.

²⁴ Darfur (*Dar al-Fur*) significa en árabe “la tierra de los fur”

Con el apoyo del presidente chadiano Idriss Deby, de la tribu de los *zaghawa*, mayoritaria en el Darfur negro, los *janjaweed* son contrarrestados por el Movimiento de Liberación de Sudán (MLS) y su Ejército de Liberación de Sudán (ELS), armado y equipado por Chad y Eritrea (y en menor medida, Libia), adversarios regionales del régimen de Jartum. Del MLS se desgajará en el año 2000, el Movimiento de Justicia e Igualdad (MJI), de idéntico carácter autonomista, pero de ideología islamista y más reacio que el MLS a alcanzar acuerdos con el Gobierno de Jartum.

El ataque y ocupación en febrero de 2003 del ELS de la ciudad de Golo, en el macizo Jabal Marra del Darfur central, iniciará la guerra civil entre el ELS y el MJI, y los *janjaweed* apoyados por las Fuerzas Armadas sudanesas, fundamentalmente con medios aéreos. Una guerra civil íntimamente conectada con los golpes de Estado y las sublevaciones del vecino Chad, cuyos respectivos territorios sirven de santuario a los rebeldes enfrentados con el Gobierno del otro lado de la frontera. Una guerra civil que, dado su carácter de conflicto étnico-tribal —entre los habitantes de cultura árabe y los de raza negra (ambos musulmanes)— y su conjunción con sucesivas y severas sequías, ha derivado en una de las peores situaciones humanitarias de la actualidad: 200.000 muertos, 686.000 refugiados, la mayoría en el vecino Chad, y casi dos millones de desplazados internos, según las estimaciones del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

En estas circunstancias, en abril de 2004, bajo los auspicios de la Unión Africana y del presidente chadiano Deby, se firma un acuerdo de alto el fuego, que incluye la liberación de prisioneros, la apertura de corredores humanitarios y el despliegue de una Misión de la Unión Africana (AMIS²⁵) compuesta de cien observadores militares y una pequeña FMP de 300 personas. Una Misión que, en octubre de ese mismo año, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana amplía a 3.000 personas con el consentimiento del Gobierno de Jartum, el cual, sin embargo, se niega, a pesar de las dificultades que encuentra la AMIS para poder cumplir su Mandato, a que sea sustituida por una operación de las Naciones Unidas o a que sea reforzada por la operación UNMIS²⁶ que las Naciones Unidas tienen

²⁵ AMIS, *African Union Mission in Darfur*.

²⁶ UNMIS, *United Nations Mission in Darfur*.

desplegada en el sur de Sudán como consecuencia de la firma, el 9 de enero de 2005, en Naivasha (Kenia) del Acuerdo General de Paz entre el Movimiento Popular de Liberación de Sudán y el Gobierno del país.

Finalmente, se llegaría al Acuerdo de Addis Abeba de 16 de noviembre de 2006 entre el Gobierno sudanés, la Unión Africana y las Naciones Unidas, para el establecimiento de una operación que aprovechara la experiencia, recursos y capacidad de financiación de las Naciones Unidas y la experiencia sobre el terreno y conocimiento de la idiosincrasia de las partes en conflicto de la Unión Africana. Como consecuencia, el Consejo de Seguridad adopta, el 31 de julio de 2007, la Resolución 1769 por la que se decide el establecimiento en la región sudanesa de Darfur de la operación híbrida MUANUD (UNAMID), con el Mandato, amparado por el capítulo VII de la Carta, de proteger al personal y medios de ambas organizaciones (Unión Africana y Naciones Unidas) y al personal humanitario, así como a la población civil en las situaciones en las que el Gobierno sudanés no esté en condiciones de hacerlo; dentro del cometido más amplio de evitar que se obstaculice el Acuerdo de Paz de Darfur de 5 de mayo de 2006 por medios armados y violentos (operación coercitiva).

En la MUANUD, a pesar su carácter híbrido, la cadena de mando es única. El jefe de la Misión es un representante especial de ambas organizaciones (Unión Africana y Naciones Unidas), que por acuerdo tácito, no escrito, recae en una personalidad africana, al igual que el comandante de las fuerzas de la operación, que el Gobierno sudanés sólo permite que sean africanas o de ciertos países asiáticos seleccionados: China o Indonesia, Nepal y Bangladesh para el contingente policial. Por su parte, las Naciones Unidas aportan el grueso de los elementos de mando, control y apoyo de la operación. La dirección estratégica de la operación corresponde a un Mecanismo Conjunto de Coordinación y Apoyo, ubicado en Addis Abeba (Etiopía), que encauza y coordina el control político procedente de ambas organizaciones: el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y el Consejo de Seguridad (a través de la Secretaría General) de las Naciones Unidas.

Cuadro Tipos OMGC

Prevención	(Re)establecimiento paz	Operaciones mantenimiento paz	Operaciones consolidación paz	Operaciones de imposición (Cap. VII)		
				Coercitivas	Bélicas	Estabilización
Despliegues preventivos	Negociaciones	Militares	Multidimensionales	Multidimensionales	Militares	Paralelas Multidimensionales
Pre-conflicto	En cualquier momento	Post-acuerdo (cese hostilidades)	Post-acuerdo (OMP más reconstrucción física, institucional y normativa)	Incumplimiento acuerdos	Sin acuerdo	Post-bélica Acuerdo impuesto Consolidación paz impuesta (occidentalización)
Defensa propia Nivel táctico reducido → amplio		Defensa propia Nivel táctico reducido → amplio	Defensa propia Nivel táctico reducido → amplio	Cumplimiento mandato Nivel estratégico (operacional)	Imposición acuerdo	Imposición acuerdo
		Naciones Unidas Organizaciones regionales	Naciones Unidas Organizaciones regionales	Naciones Unidas Pluriorganizaciones	Organizaciones regionales Alianzas coyunturales	Organizaciones regionales Alianzas coyunturales

TEMA 6

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN DEL TRATADO DEL ATLÁNTICO NORTE

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE 1991

La Alianza Atlántica se crea en abril de 1949 por el Tratado del Atlántico Norte para, como reza su artículo tercero, «*mantener y acrecentar su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado*». Para ello, se creó la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), una organización política de consulta y coordinación dotada de una estructura militar compuesta principalmente de Cuarteles Generales y órganos de apoyo. La Organización está dirigida por el Consejo del Atlántico Norte (CAN), un órgano de carácter permanente, que puede reunirse cuando así se crea conveniente en formato de Cumbre de jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros. Para los aspectos y actividades de carácter militar, el Consejo del Atlántico Norte cuenta como principal órgano asesor con un Comité Militar, constituido por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (o sus equivalentes) de los Estados miembros o sus representantes designados. Sin embargo, los principales mandos militares de la Organización, hoy día denominados Mandos Estratégicos, dependen directamente del Consejo del Atlántico Norte. Por otra parte, la OTAN, como es habitual en este tipo de organizaciones multinacionales, carece de unidades militares propias, con la excepción de una unidad de aviones de reconocimiento y vigilancia estratégicos (AWACS¹). Éstas pertenecen a los Estados miembros, que las ceden a la Organización de forma temporal y acordada (bajo “control operativo”) para ejercicios, maniobras, operaciones o actividades concretas.

¹ AWACS, *Airborne Warning and Control System*.

Durante todo el periodo de la Guerra Fría, la OTAN centró, desde el punto de vista militar, todos sus esfuerzos y actividades en la misión principal para la que fue creada: la defensa colectiva, mediante la preparación para un posible enfrentamiento bélico con el Pacto de Varsovia y la unificación de criterios, procedimientos y mentalidades entre las Fuerzas Armadas de sus países miembros. Por ello, al finalizar la Guerra Fría, la OTAN se vio en la necesidad de ampliar sus cometidos en el ámbito militar, consecuencia de lo cual fue la adopción en noviembre de 1991 de un nuevo Concepto Estratégico, en el que ya se empieza a hablar de *«gestionar crisis que puedan afectar a la seguridad de los aliados»*, además de defensa colectiva, como *«forma de satisfacer los objetivos de la Alianza en el futuro»*.

El nuevo Concepto Estratégico sustituye la vieja “amenaza comunista” por los “riesgos” derivados de una posible inestabilidad en los países de la Europa oriental y central, que *«podría extenderse a los países de la OTAN»* (oleadas de refugiados, irredentismos territoriales, etcétera), y de la proliferación de armas de destrucción masiva y vectores de lanzamiento, especialmente en el Próximo y Medio Oriente. Si los intereses de la Alianza se vieran afectados por estos riesgos, ésta podría reaccionar a ellos de forma coordinada en función del artículo 4 del Tratado, que estipula que *«las Partes se consultarán [para tomar medidas colectivas] siempre que ... la seguridad de una se considere amenazada»*.

En función de todo ello, el nuevo Concepto Estratégico determina que las autoridades políticas de la Alianza deben tener prevista una variada gama de medidas para la prevención de conflictos y la gestión de crisis, que abarquen desde las puramente políticas al empleo de medios militares, incluyendo la posibilidad de *«proporcionar fuerzas a las misiones de las Naciones Unidas»*. Una posibilidad que sancionarían determinando que, en cualquier caso, esta puesta de efectivos de la OTAN (o de sus Estados miembros a través de la OTAN) al servicio de otras organizaciones se haría siempre *«caso a caso y de acuerdo con los procedimientos de la propia OTAN»*. Primero, en relación con la todavía Conferencia (hoy Organización, OSCE) para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), en la reunión del CAN de Oslo en junio de 1992, y posteriormente en diciembre de ese mismo año, en su reunión de Bruselas en relación con la ONU.

La OTAN daba así los pasos de incluir la gestión de crisis, además de la defensa colectiva, en los cometidos que se autoadjudicaba; de incluir la estabilidad, propia y de sus vecinos, además de la seguridad propia, entre los bienes a garantizar y proteger por medios políticos y militares; y de extender su ámbito de acción al exterior, dando lugar a la posibilidad de las que desde entonces se conocerán como “operaciones fuera de área”. Todo ello, amparándose en el mecanismo de consultas recíprocas del artículo 4 ante la imposibilidad de basarse en los artículos 5 y 6, que se limitan a sancionar la posibilidad de defensa colectiva (artículo 5) y de determinar el espacio geográfico en que la misma puede llevarse a cabo (artículo 6), que hasta entonces habían constituido el eje de su razón de ser.

OPERACIONES FUERA DEL ÁREA TRASATLÁNTICA. LOS BALCANES

Aunque el Concepto Estratégico permitía la posibilidad de proporcionar fuerzas para las operaciones de las Naciones Unidas, la modalidad que desde el primer momento elegirá la OTAN es la establecida por las decisiones del CAN de junio y diciembre de 1992, según las cuales solamente se ofrecía “apoyo”, incluido el de carácter militar, a las medidas de restablecimiento de la paz o a las operaciones de mantenimiento de la paz que estuvieran llevando a cabo la OSCE o la ONU. De aquí, que la OTAN utilice con frecuencia para sus operaciones de este tipo las denominaciones de “operaciones de respuesta a las crisis” y de “operaciones de apoyo a la paz”. Son el tipo de operaciones paralelas, a las que ya se ha aludido en otros temas, en las que la OTAN se reserva el control político (del CAN) y la dirección estratégica (de sus Mandos Estratégicos) de las fuerzas puestas a su servicio por sus Estados miembros o por los países no OTAN participantes en la operación, encuadradas por los Cuarteles Generales, que la OTAN posee permanentemente organizados, que se destaquen para la operación.

La primera de estas operaciones se decide el 20 de noviembre de 1992 en apoyo del embargo a la República Federal Yugoslava (RFY)² decretado por las Resoluciones 713 (1991) de 25 de septiembre y 787 (1992) de 16 de noviembre del Consejo de

² La causas y evolución de las guerras civiles interyugoslavas ya se sintetizaron en los Temas 4 y 5.

Seguridad. Es la operación de embargo naval en el mar Adriático, Vigilancia Marítima (*Maritime Guard*), iniciada el 22 de noviembre de 1992, llevada a cabo por la Fuerza Naval Permanente de la OTAN en el Mediterráneo (STANAVFORMED), que actúa simultáneamente y en coordinación con la operación similar y paralela de la Unión Europea Occidental (UEO), Barrera Infranqueable (*Sharp Fence*), con la que a partir de junio de 1993 formará la operación conjunta resultante de la unión de las dos anteriores, Estrecha Vigilancia (*Sharp Guard*).

Es decir, como puede verse, la decisión de desplegar la operación y el despliegue mismo se llevan a cabo con casi un mes de antelación a que el CAN (diciembre de 1992) oficialice la decisión de establecer operaciones en apoyo de actividades o resoluciones de la ONU, lo que puede enmarcarse como una política de hechos consumados, que será relativamente frecuente en las actuaciones de la OTAN, en la que la “doctrina” más que propugnar procedimientos, los sanciona. La operación Vigilancia Marítima, por otra parte, inaugura las ya varias veces citadas operaciones paralelas, al coincidir, con finalidades teóricamente iguales, con la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas, FORPRONU, desplegada en Croacia y Sarajevo en esos momentos, y con las operaciones naval y fluvial en el río Danubio de la UEO.

El grado de intervención de la OTAN en el conflicto yugoslavo se ve significativamente incrementado por la decisión del Consejo de Seguridad (Resolución 816 de 31 de marzo de 1993) de «autorizar, en virtud del capítulo VII de la Carta, a los Estados miembros, actuando individualmente o a través de organizaciones o acuerdos regionales, al empleo de todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de Bosnia Herzegovina para la protección de la ayuda humanitaria impidiendo todos los vuelos que no fueran en apoyo de las Naciones Unidas», en función de la cual, la OTAN despliega la operación aérea Denegación de Vuelos (*Deny Flight*), que se desarrollará bajo el mando de la 5ª Fuerza Aérea de la OTAN (FIVEATAF) con las misiones de reforzar la vigilancia de las zonas declaradas prohibidas en la Resolución 781 de octubre de 1992, de proporcionar apoyo aéreo directo a las tropas de la FORPRONU a petición de éstas, y de llevar a cabo operaciones aéreas ofensivas de ataque a tierra cuando así se le demande.

Unas misiones que, a partir de junio de 1993, se centrarán en las recién creadas áreas seguras, en cuyo contexto se enmarcará la operación Fuerza Deliberada realizada entre el 30 de agosto y el 15 de septiembre de 1995, consistente en la campaña de bombardeos sobre las instalaciones y recursos de la República Srpka (serbobosnia), simultánea a la invasión croata de la Herzegovina bosnia y a las ofensivas bosniacas en diferentes puntos del frente, que forzarán a los serbobosnios a aceptar sentarse a negociar en posición de debilidad (negociaciones de Dayton).

Estas operaciones, como ya se apunta en el Tema anterior, ya empiezan a marcar la diferencia entre el mantenimiento de la paz, basado en el consentimiento, aquiescencia y cooperación de las partes, y la imposición, en la que se pierde la neutralidad en el nivel estratégico, al presuponer una solución al conflicto, favorable a una o algunas de las partes, pero contraria a las aspiraciones de algunas otras, como en el caso de Bosnia Herzegovina sería la exigencia a los serbobosnios de la República Srpka de aceptar la Bosnia Herzegovina unida e independiente de la RFY que propugna la mayoría relativa (solamente el 40% de la población) de bosniacos (musulmanes).

Pero si bien la operación de Prohibición de Vuelos puede considerarse solamente como una operación coercitiva, que utiliza la autorización estratégica para el uso de la fuerza que concede el capítulo VII, que la ampara tanto a ella como a la operación a la que teóricamente apoya, la FORPRONU, ya que sus actuaciones son siempre (o deberían haberlo sido) puntuales, en apoyo y a petición de la FORPRONU, en cumplimiento de los Mandatos de proteger la asistencia humanitaria y a la población civil de las áreas seguras que ambas han recibido, ya no puede decirse lo mismo de la operación Fuerza Deliberada, en teoría solamente una continuación y ampliación de ella.

La operación Fuerza Deliberada no sólo vulnera el primitivo principio del mantenimiento de la paz de no favorecer ninguna de las opciones políticas enfrentadas, ningún resultado de la controversia (imparcialidad política), como ya estaban haciendo las operaciones coercitivas de la FORPRONU y de la Prohibición de Vuelos, sino que también vulnera el principio, complementario del anterior, de no

favorecer el resultado de los combates (imparcialidad militar), combatiendo de forma decidida y manifiesta junto a uno de los contendientes frente a otro de ellos, lo que la convierte no ya en una operación coercitiva sino en una auténtica operación bélica o de combate.

Lo que puede ayudarnos a diferenciar conceptualmente una operación bélica o de combate de las no bélicas o muy frecuentemente denominadas “operaciones de paz”, que incluirían las nunca muy precisamente definidas operaciones de mantenimiento (*peacekeeping*), restablecimiento (*peacemaking*), consolidación o reconstrucción (*peacebuilding*), apoyo (*peace support*) o imposición (*peace-enforcement*) de la paz o, también, de gestión de (*crisis management*) o respuesta a crisis (*crisis response operations*). Así, puede considerarse que una operación es “de paz” o “no bélica” cuando las fuerzas militares que la llevan a cabo no son parte del conflicto, de la guerra en curso, no combaten al lado de, ni apoyan, ni favorecen a ninguna de las fuerzas contendientes—independientemente del grado de uso de la fuerza que haga y del grado de autorización que tenga para ello—, mientras que será “bélica” o “de combate” cuando su intervención lo sea al lado o a favor de alguno de los contendientes, como fue el caso de la operación Fuerza Deliberada.

Como participante en los combates y, por tanto, en la guerra, obligando a los serbobosnios a sentarse en Dayton a negociar y amenazando con repetir los bombardeos si no aceptaba la resolución propuesta—que finalmente se plasmó en los llamados Acuerdos de Dayton de 21 de noviembre de 1995, firmados en París el 14 de diciembre de 1995— de la operación Fuerza Deliberada se derivaron dos importantes consecuencias en relación con los aspectos que estamos tratando. La primera, la creación en Bosnia Herzegovina de un nuevo tipo de administración o protectorado internacional, al modo de los ya vistos de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (AETNU) y Camboya (APRONUC), pero esta vez no de las Naciones Unidas, sino de una heterogénea Conferencia Internacional para la Antigua Yugoslavia (CIAY)³, que bajo la égida de un Alto Representante (OHR), coordina (que no dirige) diferentes operaciones

³ En diciembre de 1994, la Unión Europea se hizo cargo de esta administración internacional.

y misiones de organismos internacionales como los del sistema de las Naciones Unidas, la OSCE o la Unión Europea.

Y simultáneamente, la sustitución de las fuerzas de la FORPRONU (ONU) por las de la Fuerza de Aplicación (de los Acuerdos de Dayton) de la OTAN, conocida por sus siglas en inglés IFOR (*Implementation Force*), que será sustituida un año más tarde (diciembre de 1996) por su sucesora la Fuerza de Estabilización (SFOR, *Stabilization Force*) también de la OTAN, inaugurando las operaciones que se acabarán conociendo como “de estabilización”. Un nuevo tipo de operaciones, cuya función primordial es similar a las de las operaciones multidimensionales de las Naciones Unidas que las preceden: crear y mantener un ambiente general de seguridad en el territorio en el que despliegan, que permita que el resto de las actividades de consolidación de la paz a realizar por las demás organizaciones internacionales (y en ciertos aspectos por ella misma) puedan llevarse a cabo.

Creación y mantenimiento de un ambiente general de seguridad, que abarca, como se vio en el Tema correspondiente, tanto la seguridad militar propiamente dicha o mantenimiento del cese de hostilidades, como las labores de disuasión que impidan la obstaculización de la consolidación de la paz y de la dirección administrativa y gubernativa del territorio por la administración internacional (y con el tiempo nacional tutelada, como se verá en relación con Afganistán), de la que, en este sentido, la fuerza de estabilización se convierte en “sus fuerzas armadas”⁴ e incluso en determinadas circunstancias en “sus fuerzas policiales”. Lo que progresivamente las va induciendo a intervenir en cada vez más aspectos de la vida nacional del territorio, como la reconstrucción física e institucional o la reforma del sector de la seguridad en su más amplio sentido, amén de la siempre controvertida intervención en las actividades de asistencia humanitaria.

⁴ En este sentido, IFOR no solamente tuvo la misión de proteger y sostener a la administración internacional de Bosnia Herzegovina, sino también a la Administración de Transición de las Naciones Unidas, UNTAES, implantada en los vecinos territorios croatas de la Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental entre enero de 1996 y enero de 1998.

Un nuevo tipo de OMGC, que siguiendo el esquema de definición operativa que se hace en el Tema 5 para la primera generación de OMP, serían definibles en función de las siguientes características:

- 1) Ser operaciones de injerencia y ocupación de un territorio para el mantenimiento de una situación, que previamente ha sido impuesta por una operación bélica de combate con la que se resuelve por la vía de las armas un conflicto armado local en el que se interviene selectivamente y de la que la operación de estabilización es la heredera, continuación o segunda fase.
- 2) Que despliegan para crear y mantener en el territorio el ambiente general de seguridad que permita la aplicación de la solución preferida (consolidación de la paz) por la organización internacional o coalición de países que la llevan a cabo y desencadenaron la operación bélica de imposición previa, cuyos aspectos no puramente militares son coordinados por algún tipo de administración internacional o gobierno nacional tutelado.
- 3) Autorizadas por el Consejo de Seguridad, aunque no en todos los casos lo haya sido la operación bélica de imposición previa.
- 4) Políticamente controladas y estratégicamente dirigidas por la organización internacional o coalición de países que la despliega.
- 5) De carácter casi exclusivamente militar.
- 6) Contando con la autorización estratégica para el uso de la fuerza, que concede el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que se traduce a las fuerzas participantes en forma de unas extensas y detalladas Reglas de Enfrentamiento, y disponiendo (lo que en términos generales las diferencia de las operaciones coercitivas de tercera generación de las Naciones Unidas) de los medios y recursos necesarios para poder aplicarla cuando sea necesario, manteniendo un adecuado nivel de protección propia.

La secuencia de acontecimientos que condujeron a la intervención de la OTAN en Bosnia Herzegovina se repetirán, en el contiguo territorio de Kosovo, seis años más tarde de una forma bastante similar. Kosovo era una provincia autónoma de la República yugoslava de Serbia, a la que las autoridades serbias le suprimen su autonomía en 1989 en el ya citado proceso de enfrentamientos nacionalistas que sufre la República Socialista Federativa Yugoslava (RSFY) en las décadas de los ochenta y los noventa del siglo pasado.

Como consecuencia de lo cual, la mayoría de la población kosovar de cultura albanesa (lengua albanesa y religión musulmana) inicia un doble proceso de resistencia; pacífico, el primero y más antiguo, creando una serie de instituciones administrativas y gubernativas paralelas más o menos clandestinas; y violento, el segundo, a partir de 1998: el Ejército de Liberación Nacional kosovar.

La espiral de represalias y contrarrepresalias entre el Ejército de Liberación Nacional y las fuerzas de seguridad serbias atrae la atención de la comunidad internacional, que condena las acciones de terrorismo y de represión que cada una de ellas está llevando a cabo. Las potencias occidentales, encabezadas por Estados Unidos, que, como en el caso de Bosnia Herzegovina ya han tomado partido por la segregación de la provincia, amenazan con intervenir con una campaña aérea al estilo de la operación Fuerza Deliberada si no se detiene la violencia y la represión. El 13 de octubre de 1998, el CAN autoriza el planeamiento de esta posible campaña aérea.

En este contexto, el Gobierno de Belgrado acepta el despliegue en el territorio de Kosovo de una Misión de Verificación (MVK) de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, complementada por una Misión de Verificación (aérea) de la OTAN (MVAOK) a partir del 24 de ese mismo mes de octubre de 1998, que jugará respecto a la misión de observación MVK de la OSCE, el mismo papel que la operación de Denegación de Vuelos jugaba en Bosnia respecto a la FORPRONU. Un mes más tarde, la OTAN complementará la MVAOK con el despliegue en la vecina República de Macedonia de una “fuerza de extracción” de 1.700 personas de apoyo a la MVK, con la misión de entrar en Kosovo en rescate de los miembros de ésta, si su seguridad llegase a peligrar y la OSCE lo solicitase.

La continuación de los combates, la represión, el éxodo de refugiados, las tensas relaciones entre la MVK y las autoridades serbias y yugoslavas y el fracaso de las negociaciones entre las partes intentadas en el castillo francés de Rambouillet y más tarde en París, transformará, también en similitud a lo ocurrido cuatro años antes en Bosnia Herzegovina, a la MVAOK en la operación de bombardeo aéreo por parte de la OTAN sobre la RFY Fuerza Aliada (no autorizada por el Consejo de Seguridad debido a la negativa rusa), que

dura desde el 24 de marzo al 10 de junio de 1999, momento en el que los bombardeos se detienen como consecuencia de la firma el día anterior (9 de junio) de un Acuerdo Técnico Militar entre el Mando de la OTAN en Europa (SACEUR⁵) y el Jefe de Estado Mayor del Ejército de la RFY, por el cual tres días más tarde (12 de junio) comienza su despliegue en Kosovo la nueva operación de estabilización de la OTAN, Fuerza de Kosovo (KFOR), autorizada y sancionada por el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 1244 del propio 10 de junio de 1999, que sanciona, asimismo, la instalación en el territorio como administración (protectorado) internacional la Misión de las Naciones Unidas en Kosovo (MINUK⁶) y el Acuerdo Marco General negociado en Rambouillet. Mientras tanto, la OTAN, como complemento a la operación Fuerza Aliada, ha desplegado en el mes de mayo en las vecinas Macedonia y Albania, sendas operaciones humanitarias de apoyo a los refugiados de la crisis kosovar.

La considerable presencia de las fuerzas de la OTAN en Bosnia Herzegovina (20.000 personas) y Kosovo (40.000 personas) será un importante factor de disuasión cuando estalle, en junio de 2001, en la República de Macedonia el conflicto étnico de similares características a las de Kosovo entre las autoridades de la República, sostenidas por la mayoría de la población, y la minoría étnica de cultura albanesa, que crea su propio Ejército de Liberación Nacional. A petición del Gobierno macedonio, la OTAN lleva a cabo labores de mediación (restablecimiento de la paz) entre los dirigentes de ambas comunidades, que conducen a la firma el 13 de agosto de 2001 del Acuerdo Marco de Ohrid, en función del cual las autoridades macedonias acceden a introducir reformas constitucionales y legales para incrementar la participación de la minoría de cultura albanesa en las instituciones y la OTAN despliega en las zonas afectadas por el conflicto armado la OMP Cosecha Esencial (3.500 personas), una de cuyas principales funciones fue organizar, pilotar y supervisar el desarme voluntario del Ejército de Liberación Nacional. Transcurrido un mes, la misión de desarme se consideró cumplida y la operación fue retirada.

No obstante, el proceso de reformas políticas, que estaba siendo seguido y supervisado sobre el terreno por sendas misiones de

⁵ SACEUR, *Supreme Allied Command in Europe*.

⁶ UNMIK, *United Nations Mission in Kosovo*, en sus siglas en inglés.

observación (MO) de la Unión Europea y de la OSCE, continuaba no sin tensiones que implicaron en algunas ocasiones riesgos para el personal y medios de estas misiones. En esta situación, el Gobierno macedonio vuelve a solicitar en septiembre de 2001 a la OTAN, la presencia de una nueva OMP de protección y apoyo, la operación Zorro Ámbar (1.000 personas), que es continuada a partir de diciembre de 2002 por la operación Armonía Aliada de similares características, a su vez relevada en marzo de 2003 por la operación de la Unión Europea Concordia, manteniendo la OTAN en el país un Cuartel General, en la capital Skopje, con labores de apoyo a la reconstrucción y a la reforma del sector de la seguridad, similar al que mantiene en Sarajevo (Bosnia Herzegovina) tras el relevo, en diciembre de 2004, de la operación de estabilización SFOR de la OTAN en dicho territorio por la operación de estabilización Althea (EUFOR-Bosnia) de la Unión Europea.

EL CONCEPTO ESTRATÉGICO DE 1999

El año 1999 no va a ser, sin embargo, testigo solamente de la consolidación del ciclo que se inicia con una operación de apoyo a las fuerzas en tierra de otra organización internacional, se continúa con su transformación en una operación (aérea) bélica de combate y finaliza con la transformación, como consecuencia de ella, del territorio en un protectorado internacional sostenido y protegido por una operación de estabilización de la propia OTAN, sino, además, de la promulgación de un nuevo Concepto Estratégico, que aun manteniendo la defensa colectiva como última razón de ser de la Alianza, la ratificará como una organización cuya función primordial en el contexto internacional y geoestratégico del cambio de milenio es la gestión de crisis en su más amplio sentido, no ya sólo en el espacio que se venía conociendo como “trasatlántico”, es decir, el área del Tratado más las zonas limítrofes europeas, sino en el espacio que se empezará a definir como “euroatlántico”, que abarca todo el espacio de la OSCE más sus posibles áreas aledañas, incluidos el Próximo y Medio Oriente.

En este sentido, el Concepto Estratégico de 1999, que se aprueba en la ciudad de Washington en abril de ese año aprovechando los fastos del quincuagésimo aniversario del Tratado del Atlántico Norte y, por tanto, del nacimiento de la OTAN, y mientras se están llevando a cabo los bombardeos de la operación Fuerza Aliada sobre

la República Federal Yugoslava, establece (punto 10) como medida para asegurar y garantizar la seguridad y estabilidad de la región euroatlántica, de la que en última instancia dependen la seguridad y la estabilidad de los Estados miembros de la Organización, *«estar dispuestos, caso por caso y mediante consenso, conforme al artículo 7 del Tratado, a contribuir a la prevención eficaz de los conflictos y a intervenir activamente en la gestión de crisis, incluidas las operaciones de respuesta a crisis»*.

Para ello, la Alianza (punto 29) *«debe mantener las capacidades militares necesarias para hacer frente a todas las circunstancias previsibles, incluidas la prevención de conflictos y la gestión de crisis mediante operaciones de respuesta a las crisis no contempladas en el artículo 5, por lo que éstas no deben diferenciarse del marco conjunto común de estructuras y procedimientos de la Alianza»*. Entre los que incluye (punto 49) *«estar dispuesta a apoyar, sobre la base de capacidades militares separables pero no separadas, operaciones desarrolladas bajo el control político y la dirección estratégica de otras organizaciones —inicialmente la UEO, hoy día la UE—; así como a apoyar la participación de otros países (socios o no miembros de la OTAN), incluida Rusia, en operaciones dirigidas por la OTAN»*.

OPERACIONES FUERA DEL ÁREA EUROATLÁNTICA

Como es bien conocido, los atentados terroristas en Washington y Nueva York de septiembre de 2001, organizados y planeados por la cúpula de la organización terrorista al-Qaeda asentada en Afganistán, desencadenaron la invasión y posterior ocupación de este país por una coalición, encabezada y mayoritariamente constituida por Estados Unidos, mediante la operación bélica de combate Libertad Duradera, fundamentalmente aérea y de apoyo a las fuerzas afganas de la antigubernamental Alianza del Norte durante la guerra, y de ocupación una vez derrotadas y expulsadas las fuerzas gubernamentales del régimen *taliban* imperante.

Coincidiendo con los últimos combates sobre el terreno en los primeros días de diciembre de 2001, se celebra en Bonn (Alemania) la conferencia internacional de la que saldrá el conocido como Acuerdo

de Bonn de 5 de diciembre, según el cual se nombraba una Autoridad Afgana de Transición, se acordaba elaborar una nueva Constitución para el país, en función de la cual se celebrarían elecciones libres y limpias, se solicitaba la creación de una fuerza militar internacional de seguridad para la estabilización del territorio y se convocaba la llamada *Loya Jirga*, una tradicional institución deliberativa afgana, para que sancionase, desde su ancestral autoridad, todos los puntos anteriores.

La fuerza militar internacional de seguridad, que recibirá el nombre de Fuerza Internacional de Asistencia a la Seguridad (ISAF⁷), es sancionada por la Resolución 1386 de diciembre de 2001 (posteriormente complementada por la 1413 de mayo de 2003 y 1444 de noviembre de 2003), inicialmente restringida a proporcionar seguridad en la capital Kabul y sus alrededores, aunque posteriormente expandida hasta cubrir teóricamente todo el país con las misiones generales de apoyar a las autoridades afganas en el mantenimiento de la seguridad y de la acción gubernativa y de crear y mantener el ambiente general de seguridad que permita la celebración de elecciones libres y limpias, el estado de derecho y la reconstrucción institucional y, sobre todo física, a través de los Equipos de Reconstrucción Provincial, ya comentados en el Tema 4.

La ISAF fue inicialmente dirigida como coalición coyuntural por el Reino Unido, posteriormente por Turquía y en una tercera rotación por un mando conjunto germano-holandés, pero a partir de agosto de 2003, la OTAN se hace cargo de su mando y organización, pasando la operación a estar bajo el control político del CAN y la dirección estratégica del Mando Estratégico de Europa (SHAPE⁸), que en poco tiempo (octubre de 2003) decide, autorizada por el Consejo de Seguridad (Resoluciones 1503 y 1510), ampliar su Mandato territorial y operativamente. La expansión territorial de la ISAF, que se está llevando a cabo de forma paulatina por imperativos operativos, se inicia en diciembre de 2003 al norte del país, en mayo de 2005 al oeste, en julio de 2006 al sur y finalmente en octubre de 2006 al este; estas dos últimas, tras sustituirse el Acuerdo de Bonn por el llamado Pacto para Afganistán, acordado en la Conferencia de Londres de 31 de enero y 1 de febrero de 2006, en la que se plantean nuevas metas a

⁷ ISAF, *International Security Assistance Force*.

⁸ SHAPE, *Supreme Headquarters Allied Powers in Europe*.

alcanzar tras haberse aprobado una nueva Constitución en enero de 2004 y haberse celebrado elecciones presidenciales (octubre de 2004) y a la Asamblea Nacional (septiembre de 2005)⁹.

Con todas estas modificaciones, los cometidos de la ISAF se han ido también incrementando para abarcar hoy día ámbitos tan diversos como la reconstrucción física fundamentalmente (Equipos de Reconstrucción Provincial), la reforma del sector de la seguridad (Equipos Operativos de Asesoramiento y Enlace para la creación del nuevo Ejército Nacional Afgano y la nueva Policía Nacional Afgana) o el desarme y la desmovilización de las antiguas facciones enfrentadas en la larga guerra civil a varias bandas afgana, hoy día tildadas de “señores de la guerra”.

Si comparamos esta nueva OMGC de la OTAN con sus predecesoras en los Balcanes, vemos que las diferencias son notables, pudiendo intuirse, por tanto, la aparición de un nuevo tipo de operaciones, aunque parezca, en principio, el esquema general del proceso relativamente similar: campaña aérea en apoyo a fuerzas terrestres locales aliadas y posterior despliegue en el territorio de una operación de estabilización.

En efecto, en primer lugar, la operación bélica de combate que en los Balcanes precedía a la operación de estabilización, a modo de primera fase de la misma, en Afganistán (operación Libertad Duradera) no ha sido sustituida por la ISAF, sino que continúa coexistiendo con ella de forma paralela —y de forma paralela a operaciones no militares de otras organizaciones internacionales como la ONU (UNAMA)—; en segundo lugar, la administración internacional creada en los Balcanes, de la que la operación de estabilización funciona, como vimos, a modo de “sus fuerzas armadas”, proporcionándole sostén y protección, en Afganistán ha sido sustituida por un Gobierno local de soberanía limitada tutelado por potencias y organizaciones internacionales extranjeras, debiendo compartir con la operación Libertad Duradera (que continúa siendo de carácter bélico),

⁹ En agosto (primera vuelta) y septiembre (segunda) de 2009, se volvieron a celebrar elecciones presidenciales y provinciales en Afganistán, sobre cuya limpieza y triunfo del protegido de Estados Unidos y la OTAN, Hamid Karzai, se han suscitado serias dudas. Como consecuencia y en la idea de redefinir las estrategias política y militar en el país, se celebró en Londres, en enero de 2010, una nueva Conferencia Internacional sobre Afganistán.

de la que ha terminado convirtiéndose en subsidiaria en muchos aspectos y momentos, su función de “fuerzas armadas” de sostén y protección. Y, en tercer y último lugar, dadas las condiciones de insurrección que vive el país, la ISAF se está viendo cada vez más impelida a combinar sus actividades como operación de estabilización (cuyo función básica es la disuasión) con las de una operación bélica.

En este sentido, cuál debiera, y deba ser en el futuro, la orientación prioritaria de la ISAF, exclusivamente las labores de estabilización, reconstrucción y reforma del sector de la seguridad o la contrainsurgencia e incluso la erradicación de las plantaciones y comercio de la amapola opiácea, parece estar produciendo, en cierto modo, una fisura en el seno de la OTAN entre los Gobiernos de los Estados miembros dispuestos a secundar la postura estadounidense, decidida a hacer de la ISAF (operación de la OTAN) una operación subsidiaria de su concomitante y paralela Libertad Duradera, y los Gobiernos más proclives a reforzar la reconstrucción y el desarrollo, centrándose en las áreas donde, a su parecer, éstos tienen todavía la posibilidad de ganarle la carrera a la insurgencia.

Una fisura que no deja de recordar, por una parte, la producida durante la operación de bombardeo aéreo sobre la República Federal Yugoslava Fuerza Aliada, con ocasión de la crisis de Kosovo, debido a las diferencias en el nivel tecnológico de determinados sistemas de armas europeos y americanos y, sobre todo, en la actitud y valoración de ciertos procedimientos de combate y de ciertos requisitos para la elección de objetivos a batir entre ellos, que propició y precipitó, como se analiza con más detalle en el Tema dedicado a las OMGC de la Unión Europea, el principio de la emancipación europea en temas de seguridad que ha dado como resultado el actual desarrollo de la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Y que no deja de recordar, por otra, con parecidos protagonistas en cada lado, la producida por la decisión unilateral estadounidense de invadir y ocupar Irak en marzo de 2003.

Dos similitudes, que no identidades, ya que mientras las discrepancias en la crisis kosovar (1999) fueron más bien del nivel táctico, las diferencias en el posible futuro enfoque de la ISAF y de su posible conversión de OMGC en operación bélica de contrainsurgencia, lo son en el nivel estratégico (político). De igual

manera, que no puede considerarse que las repercusiones de estas discrepancias tengan los mismos efectos cuando se dan, como con relación a Irak (2003), fuera del ámbito de la OTAN, en el que las relaciones entre los países pueden seguir las pautas normales de las relaciones internacionales, que cuando se dan en el interior de una Organización, que, como la OTAN, prescribe (y presume de) el consenso y la unanimidad a la hora de tomar sus decisiones.

Por último, hay que mencionar que las actividades de la OTAN dentro de sus actuaciones fuera del área euroatlántica se completan, por ahora, con las labores relativas a la reforma del sector de la seguridad iraquí realizadas tanto dentro (Misión de Entrenamiento de la OTAN compuesta por unos trescientos instructores) como fuera del país y con el apoyo, en conjunción con la Unión Europea, en transporte aéreo y entrenamiento a la Misión de la Unión Africana en Sudán (AMIS), ya mencionada en el Tema anterior.

ÓRGANOS Y PROCEDIMIENTOS DE DECISIÓN

Como para cualquier otra actividad de la Alianza, para la gestión de crisis, la máxima autoridad de la misma es el Consejo del Atlántico Norte (CAN), en cualquiera de sus niveles de jefes de Estado y gobierno, de ministros de Asuntos Exteriores o de representantes permanentes. En relación con las OMGC, el Comité de Planes de Defensa (CPD), constituido por los ministros de Defensa o sus representantes permanentes, tiene la misma capacidad de decisión que el CAN, siendo habitual, especialmente en los últimos años, sesiones conjuntas de ambos.

Directamente bajo estos máximos órganos de decisión se encuentra el Comité Militar, formado por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa, o equivalentes, o sus representantes, cuyo papel principal en relación con la gestión de crisis es aconsejar al CAN y al CPD sobre la situación militar y sus implicaciones y hacer recomendaciones sobre el uso de la fuerza militar, la activación de los planes de contingencia y el desarrollo de las adecuadas reglas de enfrentamiento. Para analizar situaciones de crisis es habitual sesiones conjuntas del Comité Militar con el CAN, el CPD o con ambos, y sesiones conjuntas del Comité Militar con el Comité Militar de la Unión Europea y con sus equivalentes de los países asociados

(euroatlánticos) y, desde noviembre de 2004, del diálogo mediterráneo. En el nivel del CAN, el CPD y el Comité Militar, todas las decisiones se toman por consenso tras deliberación de todos sus componentes.

Para su trabajo diario, estos tres altos organismos son auxiliados por un Estado Mayor Internacional, a través del cual transmiten sus decisiones a los Mandos Estratégicos de la Alianza. De ellos, el Mando Aliado para Operaciones, instalado en el Cuartel General de las Potencias Aliadas en Europa (SHAPE) de Mons (Bélgica) al mando del Comandante Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa (SACEUR) es el encargado de prever, planear, desplegar, dirigir y controlar las operaciones militares, incluidas las de gestión de crisis (operaciones de respuesta a crisis y de apoyo a la paz), cuyos mandos dependen de este Mando Estratégico, directamente o más normalmente a través de algún escalón de mando intermedio.

La participación de las fuerzas de los Estados miembros de la Alianza en las OMGC se hace sobre la base de contribuciones voluntarias. Las OMGC de la Alianza son planeadas por el Mando Aliado para Operaciones y sus mandos subordinados, siguiendo las directrices del CAN y del CPD, que, a su propuesta, las respaldan (CPD) y aprueban (CAN) por consenso.

TEMA 7

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN EUROPEA

**LOS TRATADOS DE LA UNIÓN EUROPEA. MAASTRICHT (1992),
ÁMSTERDAM (1997) Y NIZA (2000).**

La Unión Europea (UE) se dota a sí misma de la posibilidad de llevar a cabo operaciones de gestión crisis en el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea, TUE) de 7 de febrero de 1992, que entra en vigor el 1 de noviembre de 1993, por el que establece (Título V) *«una política exterior y de seguridad común»* (PESC), dependiente del Consejo de la Unión Europea, es decir, en el ámbito de la política intergubernamental, con el objetivo, entre otros, de coadyuvar a *«mantener la paz y la seguridad internacionales, de conformidad con los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del Acta Final del Helsinki y con los objetivos de la Carta de París»*, que los Estados miembros de la Unión deben *«apoyar activamente y sin reservas»*.

Para la nueva PESC, que debe *«abarcar todas las cuestiones relativas a la seguridad, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común»*, el Tratado solicita que sea la Unión Europea Occidental (UEO) la que *«ponga en práctica las decisiones y las acciones de la Unión que tengan repercusión en el ámbito de la defensa»*, en consonancia con la Declaración efectuada por la UEO unos meses antes (diciembre de 1991) de considerarse el *«componente de defensa de la Unión Europea»*.

Pero no será hasta que se apruebe cinco años más tarde el Tratado de Ámsterdam de junio de 1997, que entra en vigor el 1 de mayo de 1999, cuando la UE defina la forma en que se propone “fortalecer la paz y la seguridad internacionales”, al asumir el tipo de

operaciones para las cuales la UEO se había declarado en condiciones de llevar a cabo en su Consejo de Ministros de 19 de junio de 1992, celebrado en el castillo de Petersberg, cercano a Bonn, por lo que desde entonces se conocen como la “misiones Petersberg”: operaciones humanitarias y de rescate, operaciones de mantenimiento de la paz y operaciones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz. Todas ellas, como puede verse, operaciones militares de gestión de crisis (OMGC) a desarrollar en el exterior, fuera de las fronteras de la UE, es decir, operaciones del ámbito de la seguridad y no del de la defensa.

Aunque la UEO llegó a desarrollar alguna operación de estos tipos en el golfo Pérsico y en los Balcanes —de embargo naval en el golfo y en el Adriático, fluvial de carácter policial en el Danubio y policial en Mostar y Albania— con anterioridad a 1999, no lo hizo en nombre de la UE o como su componente para aspectos militares, sino a título propio. Por ello, se consideran las decisiones tomadas durante este año (1999) como el verdadero origen de la institucionalización de la política común (o europea) de seguridad y defensa (PESD), que dará paso de la posibilidad de la UE de llevar a cabo operaciones militares de gestión de crisis, que le concedían los Tratados de Maastricht y Ámsterdam, a la capacidad de la UE de realizarlas.

Por un lado, el Consejo de junio de 1999 celebrado en la ciudad alemana de Colonia, determina la transferencia de los recursos de la UEO a la Unión Europea; decisión que es complementada unos meses más tarde (noviembre de 1999) con el nombramiento como secretario general de la UEO del político español Javier Solana, alto representante de la Unión Europea para la PESC precisamente desde el reciente Consejo de Colonia (junio de 1999), y completada por la decisión del Consejo de la UEO celebrado en Marsella un año más tarde (noviembre de 2000) de transferir todas las funciones de gestión de crisis de la UEO a la Unión Europea. Un proceso que culmina en junio de 2001 con la modificación de los Estatutos de la UEO que se reduce a sí misma a una presencia política residual y testimonial en Bruselas sin funciones activas y mucho menos operativas.

Por otro lado, la primera guerra de Irak en 1991 puso de manifiesto que Estados Unidos podía resolver problemas de seguridad

de forma unilateral sin necesidad de tener que contar con sus aliados europeos, lo que en última instancia invalidaba la razón de ser de la OTAN, a lo que tanto Estados Unidos como los países europeos reaccionaron, como se vio en el Tema anterior, buscándole nuevas misiones en el campo de la gestión de crisis fuera del área expresamente especificada por el Tratado del Atlántico Norte. Una de cuyas consecuencias fue, como también se ha visto, el desplazamiento de las OMGC del ámbito del mantenimiento y de la consolidación de la paz, en el que hasta entonces las Naciones Unidas lo habían desarrollado, al de la imposición de la paz y posterior estabilización del territorio.

La aplicación de estas nuevas formas de gestión de crisis en los Balcanes, Timor Oriental y Somalia tuvo su punto de inflexión en la crisis de Kosovo, en el que diferencias en el nivel tecnológico de determinados sistemas de armas europeos y estadounidenses y, sobre todo, en la actitud y valoración de ciertos procedimientos de combate y de ciertos requisitos para la elección de objetivos a batir, parecieron terminar de inclinar la balanza en los Estados Unidos hacia el punto de vista que preconizaba que su seguridad y su nivel de ambición (garantizarse la hegemonía mundial) estarían mejor asegurados actuando unilateralmente y obviando las restricciones, fundamentalmente políticas pero también militares¹, que las alianzas fijas parecían imponerle². Y suponiendo, por otra parte, un importante aldabonazo sobre la conciencia de los dirigentes europeos, que reaviva la necesidad, hecha virtud, de una progresiva desvinculación que, de no llevarse a cabo, podría poner en riesgo el prestigio de la Unión Europea en el mundo³ e, incluso, afectar al propio proceso de unificación.

Por todo ello, puede considerarse que la crisis de Kosovo (marzo de 1998 a marzo de 1999) es la que marca el punto de inflexión a partir del cual la Unión Europea decidirá independizar sus políticas de seguridad y defensa de las de su gran aliado atlántico. Una

¹ Como una “guerra en comité” (*war by committee*) tratarán de ridiculizarla ciertos tratadistas estadounidenses.

² La idea de que debe ser la misión la que determine la coalición y no al revés, que acabará materializándose en las crisis de Afganistán e Irak en 2001 y 2003 respectivamente, empezaba a imponerse.

³ “Poder ocupar en el mundo el lugar que le corresponde” será el lema con el que se racionalizará esta necesidad de poder influir en el futuro.

progresiva autonomía, más que real independencia, al menos por ahora, que como casi todos los avances de la construcción europea adoptará la forma de dos pasos adelante y uno atrás, dando la sensación permanente de que no se progresa, hasta que pasado un cierto tiempo, se mira hacia atrás y empieza a percibirse que realmente hay diferencias, sin necesidad, por otra parte, de que en realidad haya pasado tanto tiempo.

Un punto de inflexión que tendrá sus hitos más representativos en la reunión franco-británica de Saint Maló en noviembre de 1998, en la propuesta franco-germana de mayo de 1999 y en las cumbres del Consejo Europeo de Colonia en junio de 1999 y Helsinki en diciembre del mismo año. Momentos, a partir de los cuales, los avances de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa son innegables, tanto en los aspectos políticos como en los puramente militares o de capacidades, aunque inevitablemente sigan siendo vistos como excesivamente lentos por algunos y como excesivamente rápidos por otros.

La importancia de la declaración de Saint Malo reside en el cambio de postura británica, que relaja su tradicional discrepancia respecto a la constitución de capacidades militares autónomas exclusivamente europeas, que trascendiendo el ámbito nacional no exijan el paraguas estadounidense. Una declaración que será poco después complementada por la propuesta franco-alemana de mayo de 1999 para que la Unión Europea pueda recurrir al Eurocuerpo, formado por tropas francesas, alemanas, españolas, belgas y luxemburguesas sin dependencia operativa de ninguna organización internacional, para operaciones de gestión de crisis. Estas dos reuniones bilaterales de los tres países europeos más poderosos servirá de antesala al Consejo Europeo de Colonia, celebrado en esta ciudad alemana en junio de 1999, en el que se designa a un alto representante (AR) de la Unión Europea para la PESC, el político español Javier Solana, que venía de ser secretario general de la OTAN — probablemente para evitar posibles susceptibilidades estadounidenses— con el encargo de, entre otros, dinamizar la preparación de la Unión Europea para llevar a cabo misiones Petersberg.

Una medida con la que los jefes de Estado y Gobierno de la Unión Europea parecen querer mostrarse decididos a que ésta llegase a disponer de los medios y recursos que le permitieran asumir ciertas responsabilidades del ámbito de la seguridad (que no todavía de la defensa, que sigue adscribiéndose a la OTAN) en la escena internacional. El Consejo adoptó el informe elaborado por la Presidencia alemana, que proponía reforzar las capacidades de la PESC con el desarrollo de una política europea común de seguridad y defensa (PESD), ámbito en el que se inserta el nombramiento del alto representante, dotándola de los adecuados órganos y procedimientos de decisión y de los correspondientes recursos militares.

Las iniciativas del Consejo Europeo de Colonia fueron complementadas por el de Helsinki seis meses más tarde (diciembre de 1999), que acuerda el llamado Objetivo Principal (compromiso) de que los Estados miembros deberían estar en condiciones antes del año 2003, de organizar y desplegar una fuerza multinacional con mando unificado bajo el control político y la dirección estratégica de la Unión Europea. Es la que más tarde se llamaría la Fuerza de Reacción Rápida (FRR), una gran unidad tipo Cuerpo de Ejército compuesta por aproximadamente 60.000 personas, en condiciones de desplegar en sesenta días para desempeñar misiones Petersberg durante un año con sus correspondientes apoyos navales y aéreos. Para dirigir la cual y planear sus acciones se empiezan a crear los órganos de mando, control y seguimiento, cuyo análisis y relación veremos en el epígrafe correspondiente.

El Consejo Europeo de Helsinki decide, asimismo, que la Unión Europea se dote de medios, recursos y procedimientos civiles de gestión de crisis. Una decisión que se materializaría en el siguiente Consejo Europeo semestral celebrado en la ciudad portuguesa de Santa María de Feira en junio de 2000, que sanciona la creación el mes anterior de un Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis y el Objetivo Principal (compromiso) de dotarse de la capacidad de poder desplegar operaciones policiales de la Unión Europea de hasta 1.000 integrantes, con una reserva total de 5.000 policías. Todo un conjunto de previsiones que la Unión Europea empezará a evaluar a partir del mes de mayo de 2002, en el que lleva a cabo su primer ejercicio de gestión de crisis (CME 02).

Mientras, la Unión Europea ha aprobado, en diciembre de 2001, el Tratado de Niza, que entraría en vigor el 1 de febrero de 2003, que al suprimir las disposiciones del artículo 17 del TUE, interpretable como que la Unión Europea encauzaría sus OMGC a través de la UEO, formalizó la plena asunción de la Unión Europea para llevar a cabo sus propias OMGC (misiones Petersberg), como “operaciones autónomas” o como “operaciones Berlín Plus”, distinción establecida por el Consejo de Santa María de Feira (Portugal) de junio de 2000 para resaltar que sería el Consejo de la Unión Europea y no el del Atlántico Norte quien decidiera qué tipo de operación debería ser.

El procedimiento Berlín Plus se inicia en junio de 1996, cuando los ministros de Asuntos Exteriores de la OTAN reunidos en Berlín deciden crear la Identidad Europea de Seguridad y Defensa (IESD) en el seno de la OTAN, una de cuyas manifestaciones sería la posibilidad de que la UEO pudiese utilizar recursos, estructuras e instalaciones de la OTAN para sus operaciones. Es lo que abreviadamente se conocía como el Acuerdo de Berlín, que se transformó en Berlín Plus en la Cumbre de jefes de Estado y Gobierno de la OTAN celebrada en Washington en abril de 1999 (una vez más 1999) para festejar el quincuagésimo aniversario del Tratado (y mientras se llevaba a cabo en Yugoslavia su primera guerra sin autorización del Consejo de Seguridad).

La Cumbre modifica el Acuerdo de Berlín, hasta entonces referido a la UEO, para adaptarlo a la Unión Europea y a la nueva voluntad de ésta de asumir las misiones Petersberg de forma autónoma. Una modificación que imponía la restricción de que las operaciones de la Unión Europea que utilizarasen recursos, estructuras o instalaciones de la OTAN debían ser precisamente dirigidas por el segundo jefe (DSACEUR) del Mando en Europa⁴ (SACEUR), un general europeo siempre por acuerdo interno, de la misma forma que el SACEUR debe ser siempre estadounidense, simultaneando este cargo de la OTAN con el de jefe (nacional) de las fuerzas estadounidenses en Europa (figura popularmente conocida como “la doble gorra”).

⁴ Hoy, Mando Estratégico para Operaciones.

Sin embargo, el principal obstáculo que encontró la aplicación de los procedimientos Berlín Plus fue el rechazo de Turquía —que llega a vetar formalmente su sanción en el Consejo del Atlántico Norte de diciembre de 2000— a aceptar la fórmula con la que la Unión Europea quería incluir a los países de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea⁵ en la concepción, decisión, planeamiento y ejecución de sus OMGC. Un obstáculo que finalmente fue salvado por los acuerdos alcanzados por la Unión Europea con Turquía primero (13 de diciembre de 2002) y, como consecuencia, con la OTAN a continuación (16 de diciembre de 2002) por los cuales, la Unión Europea se comprometía a que nunca una de estas OMGC se dirigiría contra un miembro de la Alianza Atlántica y a que su normativa y procedimientos para ellas respetarían siempre los compromisos de sus miembros respecto a la OTAN, además de algunas concesiones de orden práctico relativas a la participación de los países de la OTAN no pertenecientes a la Unión Europea en la concepción, decisión, planeamiento y ejecución de las operaciones de esta última.

Todas estas previsiones y prescripciones se recogerán en la Estrategia Europea de Seguridad (“Una Europa segura en un mundo mejor”) de diciembre de 2003, que identifica los conflictos regionales y los Estados en descomposición como dos de las principales amenazas con las que debe enfrentarse la seguridad de la Unión Europea en el mundo actual. En función de lo cual, establece como objetivos estratégicos, la contribución a su resolución, es decir, la gestión de crisis, y la construcción de un orden internacional basado en un multilateralismo eficaz, según el cual el Consejo de Seguridad tendría la primacía de la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, debiendo, en consecuencia, la Unión Europea realizar todos los esfuerzos necesarios para fortalecer la capacidad de gestión de crisis de la ONU.

Consecuencia de esta idea es la firma en septiembre de 2003 de una Declaración Conjunta de las Naciones Unidas y la Unión Europea para la cooperación en la gestión de crisis. El desarrollo de los aspectos militares de esta Declaración se plasma en un Acuerdo, firmado por ambas organizaciones en junio de 2004, para la

⁵ Islandia, Turquía y Noruega, y más tarde Hungría, Polonia y Chequia.

colaboración entre ellas en OMGC. El Acuerdo establece, entre otras disposiciones, las modalidades bajo las cuales la Unión Europea podría proporcionar capacidades militares en apoyo de las operaciones de las Naciones Unidas. Por una parte, se concibe el llamado “procedimiento de racionalización” (*clearing house process*), aplicable a la modalidad de contribuciones nacionales a las operaciones de las Naciones Unidas con el objetivo de simplificarlas y racionalizarlas. Consiste en que los Estados miembros de la Unión Europea, antes de ofrecer o aceptar contribuciones militares para una operación de las Naciones Unidas en función exclusiva de sus intereses y condiciones nacionales, intercambien información y se coordinen de forma que sus aportaciones puedan resultar más útiles y cubrir carencias, especialmente en lo que respecta a los denominados “recursos críticos”. Es lo que podría llamarse una contribución europea formada por contribuciones nacionales coordinadas.

La segunda modalidad corresponde al despliegue de una operación de la Unión Europea a petición de las Naciones Unidas. Operación que puede estar exclusivamente a cargo de la Unión Europea, en cuyo caso el control político y la dirección estratégica de la misma correspondería a los órganos competentes de la Unión Europea, o bien que la Unión Europea se haga cargo de un determinado componente o aspecto de una operación dirigida por las Naciones Unidas, en cuyo caso el control político y la dirección estratégica de la Unión Europea recaería solamente sobre dicho componente o aspecto, permaneciendo el resto bajo los de las Naciones Unidas. Modalidad que parece especialmente apta para las circunstancias que exijan una respuesta rápida (por lo que será la realmente usada, como veremos en epígrafes posteriores), por lo que puede adoptar dos modelos diferentes. La “operación puente”, por la que la Unión Europea desplegaría una operación inicial para dar tiempo a que las Naciones Unidas puedan organizar y desplegar, o reforzar, su propia operación, y las denominadas “fuerzas en reserva”, que pueden organizarse con dos tipos de finalidad: servir de reserva estratégica, dentro o fuera del propio territorio afectado por la operación de las Naciones Unidas, o constituirse como fuerza de extracción.

Todas estas nuevas posibilidades de OMGC inducirán a la Unión Europea a modificar su vieja estrategia de grandes unidades (la

citada Fuerza de Reacción Rápida de tipo Cuerpo de Ejército) por la nueva concepción de las Agrupaciones Tácticas adoptada en la reunión informal de ministros de Defensa de abril de 2004. Las Agrupaciones Tácticas son unidades conjuntas (pueden tener elementos del Ejército de Tierra, de la Armada o del Ejército del Aire), multinacionales o no, de una entidad aproximada a las 1.500 personas, que pueden desplegar en periodos de tiempo muy cortos y en escenarios alejados, manteniendo una considerable capacidad de autoabastecimiento logístico y gran capacidad operativa. La Unión Europea mantiene permanentemente dos unidades de este tipo en permanente situación de disponibilidad inmediata.

Esta medida práctica se verá refrendada por la fijación al mes siguiente (mayo de 2004) del Objetivo Principal (compromiso) para 2010, por el que se prevén las capacidades militares que la Unión Europea debería alcanzar en dicho año (2010). Este objetivo, que pretende primar las mejoras cualitativas sobre las puramente cuantitativas, hace hincapié en la capacidad para la toma rápida de decisiones, la planificación y el despliegue aun a grandes distancias y en escenarios alejados y aislados, así como en la interoperabilidad, preparación y disponibilidad de las fuerzas de los diferentes Estados miembros.

LAS OPERACIONES DE RESTABLECIMIENTO DE LA PAZ Y HUMANITARIAS

Como es ya más bien habitual que extraordinario en los ámbitos de la PESC y de la PESD de la Unión Europea, en los que las realizaciones prácticas anteceden con frecuencia a la regulación normativa, la primera operación en el exterior se lleva a cabo con anterioridad a la promulgación y firma del Tratado de Maastricht, cuando la Unión Europea era aún Comunidad Europea. No siendo de extrañar, que este *avant la lettre* influyera decisivamente en el ánimo de los redactores del Tratado, para empezar a incluir en la normativa de la nueva Unión Europea la gestión de crisis, como un elemento más de su pretendida política exterior y de seguridad común.

La creación de esta primera Misión de Observación de la Comunidad Europea (MOCE) en la todavía República Socialista Federativa de Yugoslavia es consecuencia de los Acuerdos de Brioni

de 7 de julio de 1991, entre la Comunidad Europea, las autoridades federales yugoslavas y las Repúblicas de Eslovenia y Croacia, por los que se intenta establecer una fórmula para el arreglo pacífico de la controversia suscitada por la pretensión secesionista de estas dos últimas Repúblicas, ya analizada en Temas anteriores. La misión básica de la MOCE, formada por diplomáticos y oficiales militares desarmados, ha sido, hasta su reciente cancelación en diciembre de 2007, la mediación a todos los niveles, aunque su papel y áreas de despliegue hayan variado con el tiempo. Pero especialmente la mediación sobre el terreno en las zonas donde conviven más de una comunidad o nacionalidad del mosaico yugoslavo, contribuyendo, al mismo tiempo, a la recopilación de información y elaboración de análisis de los posibles incrementos de la tensión intercomunitaria y de las necesidades y aspiraciones de la población y autoridades locales, cuya satisfacción y encauzamiento pueda contribuir a rebajar dicha tensión.

La MOCE entra, por tanto, más bien en el ámbito del restablecimiento de la paz que del mantenimiento de la paz, aunque su carácter subsidiario de un acuerdo de paz previo (Acuerdos de Brioni) permita también clasificarla como OMP; y entraría más bien, asimismo, en la categoría de operación política o diplomática que de OMGC, aunque en la práctica la mayoría de sus miembros fueran oficiales militares desarmados, al estilo de las misiones de observación (MO) de la ONU, y su estructura operativa recuerde también la de las unidades militares.

Inicialmente, la MOCE es autorizada (julio de 1991) a desplegar en «*Eslovenia y si fuera posible, en Croacia*», pero la progresiva extensión de las crisis yugoslavas fue ampliando su área de operaciones, primero a Croacia (septiembre de 1991) y más tarde (octubre de 1991) a todo el espacio yugoslavo y países limítrofes: Hungría, Bulgaria y Albania. A partir de diciembre de 2000, la MOCE pasó a denominarse Misión de Observación de la Unión Europea (MOUE) en la Antigua Yugoslavia, con unos efectivos de aproximadamente 200 miembros y Cuartel General en Sarajevo (Bosnia Herzegovina).

En el momento de su disolución, en el pasado mes de diciembre de 2007, mantenía su despliegue en Bosnia Herzegovina,

Croacia, Serbia, Montenegro, Kosovo, Albania y Macedonia. Desde su comienzo, la MOCE, más tarde MOUE, ha estado integrada no solamente por personal procedente de los Estados miembros de la Unión Europea, sino también personal procedente de otros Estados de la OSCE, aunque siempre bajo el control político y la dirección estratégica de la Unión Europea, hoy día ejercida por el alto representante (AR) para la PESC y el Comité Político y de Seguridad (COPS), al que se hace referencia en el último epígrafe del tema. La Misión se articuló en tres niveles, el más bajo de los cuales lo constituían los equipos de observadores, identificables por su uniformidad blanca y sus distintivos de la Unión Europea, dirigidos desde Centros de Coordinación, que se agrupaban a su vez en Centros Regionales, dependientes del Cuartel General de Sarajevo⁶.

Un par de años después de desplegar la MOCE, la Unión Europea inaugura su primera administración internacional, aunque solamente de ámbito local, en la ciudad de Mostar. Esta administración tiene su origen en el Acuerdo de Washington de 1 de marzo de 1994 entre los representantes de las comunidades croata y musulmana de Bosnia Herzegovina, por el que se creaba una Federación croato-musulmana y se solicitaba a la Unión Europea que se hiciese cargo de la administración provisional de la ciudad de Mostar, dividida en esos momentos en dos partes irreconciliables por el río Neretva, la musulmana en su orilla izquierda y la croata en su orilla derecha, y escenario de cruentos combates durante los dos últimos años.

El Consejo Europeo de Corfú (Grecia) de junio de 1994 acepta hacerse cargo de esta administración por un periodo de dos años, a la que la UEO contribuiría dotándola de un componente policial. Rápidamente se puso de manifiesto que, dada la gran influencia de los temas militares en la administración de la ciudad (el primer e indispensable paso era la desmilitarización de la misma), era necesario que dispusiese de algún tipo de asistencia militar, lo que se materializó en el mes de julio con la incorporación de un equipo de asesores militares, cuyas principales funciones eran velar por el cumplimiento de la desmilitarización de las áreas acordadas; establecer el plan de evacuación de la administración europea y

⁶ Este Cuartel General se creó inicialmente en la capital croata, Zagreb.

dirigirlo en caso necesario; controlar las demoliciones y construcciones que pudieran afectar a la línea de alto el fuego acordada; y orientar sobre las labores de desminado.

La administración de la Unión Europea en Mostar da por finalizada su misión, entregando dicha administración a las autoridades locales surgidas de las correspondientes elecciones, el 31 de diciembre de 1996.

Este pequeño ciclo inicial de intervenciones de la Unión Europea en el conflicto yugoslavo se cierra con la operación de carácter humanitario llevada a cabo por la Fuerza Específica de la Comunidad Europea para la Ayuda Humanitaria (FECEAH), aprobada por el Consejo Europeo de Birmingham de octubre de 1992. La misión de la FECEAH, que actuaba bajo la dependencia directa de la Agencia Humanitaria de la Comunidad Europea (ECHO⁷) con sede en Bruselas (Bélgica) y en coordinación con las oficinas de ECHO en Belgrado (Serbia) y Skopje (Macedonia), consistía en la coordinación de la asistencia humanitaria de la Unión Europea en Eslovenia, Croacia y Bosnia Herzegovina, con la excepción de las zonas croatas bajo protección de las Naciones Unidas, en las que la responsabilidad de la coordinación humanitaria recaía en el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). A pesar de su carácter exclusivamente humanitario, la FECEAH estaba dirigida y en parte constituida por personal militar cedido por los Estados miembros (no así las organizaciones humanitarias a las que la FECEAH coordinaba).

LAS OPERACIONES COERCITIVAS

Si exceptuamos estas primeras operaciones de restablecimiento de la paz y humanitaria citadas en el epígrafe anterior, el año 2003 puede considerarse como el año en el que la Unión Europea inicia realmente sus OMGC, así como sus operaciones de carácter policial, que desarrollará de forma paralela. Durante este año, la Unión Europea llega a desplegar hasta cuatro operaciones, dos de ellas policiales y militares las otras dos, utilizando en una de ellas, llevada a cabo en Europa (Macedonia), el mecanismo Berlín Plus y sin

⁷ ECHO, *European Coordination Humanitarian Office*.

utilizarlo, es decir, como una operación auténtica y totalmente europea, en la otra llevada a cabo en África (República Democrática del Congo). En todas ellas, la operación de la Unión Europea releva a otra operación anterior que ya se hallaba sobre el terreno.

La primera de las dos OMGC es la Operación Militar de la Unión Europea en Macedonia, conocida como operación Concordia, aprobada por el Consejo de 27 de enero de 2003, para relevar a la operación de la OTAN en ese país Armonía Aliada, con el Mandato de contribuir a mantener un ambiente general seguro y estable que permitiera al Gobierno de Macedonia aplicar el Acuerdo Marco General de Ohrid de agosto de 2001, con el que finalizó el enfrentamiento entre el Gobierno macedonio y sus fuerzas de seguridad y el Ejército de Liberación Nacional levantado por la comunidad macedonia de cultura albanesa (lengua albanesa y religión musulmana), a imitación de su antecesor kosovar, en demanda de mayor participación política y cuotas de autonomía.

La operación se legitima en función de la Resolución 1371 de 26 de septiembre de 2001 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, que endosa el Acuerdo Marco General de Ohrid y respalda, actuando bajo el capítulo VII de la Carta, todas las posibles contribuciones multinacionales para su aplicación, entre ellas, la de la Unión Europea, antes la de la OTAN. Y se basa en la solicitud hecha por el Gobierno de Macedonia el 17 de enero de 2003 para que la Unión Europea asuma la responsabilidad de continuar la operación Armonía Aliada de la OTAN en el país. El Consejo aprueba el 18 de marzo de 2003 el Plan de Operaciones y decide iniciar la operación, por un periodo de seis meses, el 31 de marzo de 2003, con Francia como Estado marco (mando operacional de la operación) y unos efectivos de 350 militares procedentes de todos los países de la Unión Europea (excepto Dinamarca e Irlanda) y dieciséis no miembros de ella, manteniendo en todo momento la Unión Europea el control político y la dirección estratégica de la operación.

Siguiendo los procedimientos establecidos por el mecanismo Berlín Plus, el Cuartel General estratégico de la operación se estableció en el Cuartel General del Mando Supremo de las Fuerzas Aliadas en Europa de la OTAN (SHAPE), cuyo segundo jefe (que siempre debe ser un europeo, según lo acordado) actuaba como

comandante de la operación, del que dependía el comandante de la fuerza (un general francés por ser Francia el Estado marco) al frente del Cuartel General operacional ubicado en la capital macedonia Skopje. Posteriormente, en julio de 2003, el Consejo aprueba que el Cuartel General de la EUROFOR⁸ releve a Francia en el mando de la operación, además de prorrogar la operación hasta el 15 de diciembre de 2003, en que ésta finalizará, siendo relevada por la operación policial, también de la Unión Europea, Próxima.

Las fuerzas de la operación Concordia se estructuraron en veintidós equipos de enlace de campo con armamento y vehículos ligeros con cometidos de patrullaje, reconocimiento e información, apoyados por ocho equipos de reserva y seguridad dotados de armamento y vehículos pesados y helicópteros.

Mientras la operación Concordia se está llevando a efecto, se recrudecen los combates entre los *hema* y los *lendu* en la región congoleña (República Democrática del Congo) de Ituri (noreste del país), que llevan más de diez años enfrentados por el control de los recursos, especialmente mineros y minerales, del territorio, apoyándose y apoyados por potencias extranjeras regionales y extraregionales y por compañías mineras. El nuevo estallido de violencia eleva la cifra de muertos en el área a más de 50.000 y el de desplazados a más de 500.000, alimentando la situación de inestabilidad general del país, que se está intentando solucionar mediante los Acuerdos de Lusaka, que las Naciones Unidas apoyan con el despliegue de la Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Congo (MONUC)⁹, cuyos efectivos en la provincia de Ituri, y especialmente en su capital Bunia, son objeto de hostigamiento y ataques.

⁸ La EUROFOR es un Cuartel General multinacional (España, Francia, Italia y Portugal) no dependiente de ninguna organización internacional, que puede dirigir fuerzas hasta nivel División de los cuatro países constituyentes y ser puesto, por ellos, a disposición de cualquier organización internacional como la ONU, la OTAN, la OSCE o, como en este caso, la Unión Europea.

⁹ La denominación de Misión de Observación de la MONUC se debe a que fue creada como tal por la Resolución 1279 de 30 de noviembre de 1999, aunque posteriormente se transformara en una FMP amparada por el capítulo VII, aunque conservando el nombre, por la Resolución 1291 de 24 de febrero de 2000.

La Unión Europea, que está siguiendo con atención la situación en la región de los Grandes Lagos durante todos estos años, decide en su Consejo de 5 de junio de 2003 hacerse cargo de la Fuerza Multinacional Provisional de Emergencia en Bunia que el Consejo de Seguridad ha autorizado (y solicitado a los Estados miembros que la conformen) en su Resolución 1484 de 30 de mayo de 2003 para que, *«en estrecha coordinación con la MONUC»*, y actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta, *«contribuya a estabilizar las condiciones de seguridad y a mejorar la situación humanitaria en Bunia, su aeropuerto y los campamentos de desplazados»*, hasta que *«la presencia de la MONUC en Bunia pueda ser reforzada»*.

Es la Operación Militar de la Unión Europea Artemis, que despliega en el área de Bunia el 12 junio de 2003 y finaliza el 1 de septiembre de ese mismo año, momento en que transfiere la responsabilidad otra vez a la MONUC, ahora dotada por la Resolución 1493 del Consejo de Seguridad de 28 de julio de 2003 de un Mandato más amplio, unas normas de intervención más vigorosas y más efectivos. La operación Artemis (2.000 personas) se desarrolla con Francia como Estado marco (85% de los efectivos, volviendo a demostrar su compromiso con el desarrollo de la PESD). Su Cuartel General estratégico se instala en Francia y el Cuartel General de la Fuerza (operacional) en el aeropuerto de Entebbe en la vecina Uganda.

Así pues, con la operación Artemis, la Unión Europea inaugura sus OMGC autónomas (sin tener que basarse en recursos, instalaciones o estructuras OTAN), coercitivas (respaldadas por la autorización estratégica para el uso de la fuerza, que concede el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas) y fuera del espacio europeo (en el continente africano). Lo que va a caracterizar este nuevo tipo de OMGC europeas es, en primer lugar, su carácter temporal para cumplir una finalidad concreta, bien determinada y prevista de antemano, lo que las diferenciará de las operaciones de estabilización características de la OTAN (SFOR, KFOR e ISAF), que la propia Unión Europea desplegará siguiendo la estela de la OTAN: la operación EUFOR-Althea, que veremos a continuación. Operaciones de estabilización, que carecen, en términos generales, de estrategia de salida prevista y factible. Una segunda característica de este nuevo tipo de OMGC europeas es su función de apoyo puntual (operación puente) a otra organización internacional, normalmente las

Naciones Unidas, y con cierta probabilidad la Unión Africana, en las que descansaría fundamentalmente la labor de la gestión de la crisis y de la consolidación de la paz.

Estas dos primeras OMGC, junto a algunas policiales y de los aspectos no militares de la reforma del sector de la seguridad, fueron asentando y engrasando los mecanismos de la Unión Europea para la gestión militar de crisis, lo que le permitirá concebir, a lo largo de 2004, una operación de mayor envergadura, del tipo de las de estabilización, y protección y sostén de una administración internacional, que la OTAN venía desarrollando en los Balcanes desde hacía ya casi una década. Es la ya citada operación EUFOR-Althea que, en Bosnia Herzegovina, relevará, con similares funciones a la SFOR de la OTAN a partir de diciembre de 2004.

Este relevo se produce, básicamente, por tres razones. La primera es la mencionada confianza de la Unión Europea en sí misma, en sus propios mecanismos y procesos de decisión, para desarrollar operaciones de mayor envergadura y duración. La segunda es la cada vez mayor implicación de la OTAN en otros escenarios, Afganistán en concreto. Y, como consecuencia de ello, en tercer lugar, el establecimiento de una especie de reparto del trabajo entre las dos organizaciones, en lo que a operaciones militares se refiere, por el cual Estados Unidos utiliza la OTAN para resolver ciertas situaciones en función de sus intereses, dejando a la Unión Europea la tarea subsidiaria de completar el proceso, cuando éste se presenta ya como irreversible. Un reparto del trabajo que materializa la nunca escrita, pero ampliamente asumida doctrina de que la Unión Europea puede ir donde no quiere ir la OTAN y de que las Naciones Unidas tienen que ir donde no quieren ir ni la OTAN ni la Unión Europea.

Éstas son las razones que inducen, en julio de 2004, al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a adoptar la Resolución 1551¹⁰, que, actuando bajo el capítulo VII de la Carta, agradece a la OTAN y a los países participantes su contribución a la fuerza multinacional de estabilización establecida por la Resolución 1088 de 1996 (SFOR),

¹⁰ Recuérdese lo que se dijo al tratar los procesos de decisión en las Naciones Unidas, en el sentido de que las resoluciones del Consejo de Seguridad no son sino la formalización de lo ya acordado previamente por los países u organizaciones que actuarán de alguna forma en nombre de las Naciones Unidas.

que tiene prevista su disolución a finales de diciembre de 2004, y da la bienvenida a la intención de la Unión Europea de establecer, a partir de diciembre de 2004, una misión en Bosnia Herzegovina, que incluiría un componente militar del mismo tipo y con las mismas prerrogativas y funciones que la fuerza multinacional de estabilización de la OTAN anterior, para cumplimentar lo establecido en los anexos 1-A y 2 del Acuerdo de Paz de Dayton/París de diciembre de 1995.

Y éstas son las razones, que inducirán al Consejo de la Unión Europea, tres días más tarde (12 de julio de 2004), a adoptar la decisión de, actuando de acuerdo con las previsiones de la Resolución 1551, desplegar, cuando se den todas las condiciones requeridas, una operación militar en Bosnia Herzegovina, que se denominará EUFOR-Althea, de carácter disuasorio, con la finalidad de contribuir a mantener un ambiente general de seguridad en Bosnia Herzegovina y continuar cumpliendo con las responsabilidades asignadas por los Acuerdos de Paz en Bosnia Herzegovina a la fuerza multinacional de estabilización.

La implicación de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina a partir de diciembre de 2004, no se limita, por otra parte, a la OMGC EUFOR-Althea. Concomitantemente con ella, la Unión Europea ha establecido la Misión de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina, en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación (PEA), creado para facilitar y fomentar la progresiva asimilación y final incorporación a la Unión Europea de los países balcánicos.

El principal cometido de esta Misión es la administración del territorio, función en la que ha relevado a la anterior administración internacional de la Conferencia Internacional para la Antigua Yugoslavia. Sus principales componentes son el representante especial de la Unión Europea para el país, que actúa a modo de gobernador del mismo, su Oficina (OAR), que incluye todas las personas, órganos e instituciones necesarias para el gobierno y administración del país y para su relación con las autoridades políticas, sociales y judiciales locales, la Misión Policial de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina (MPUE) y, en cierto modo, hasta diciembre de 2007, la ya antigua y citada Misión de Observación de la Unión Europea en la antigua Yugoslavia (MOUE). Un conjunto de medidas de consolidación de la paz, cuya finalidad es, como se ha indicado,

incluir a Bosnia Herzegovina en el Proceso de Estabilización y Asociación (PEA) por el cual la Unión Europea pretende crear las condiciones necesarias, a través del fomento de su estabilidad y prosperidad (inserción de sus sistemas económicos en los de la Unión Europea), para que los países de los Balcanes occidentales puedan finalmente integrarse en ella.

Así vemos, que la operación EUFOR-Althea reproduce, en parte, el modelo de operación multidimensional de las Naciones Unidas, al insertarse en una misión de consolidación de la paz de más amplio espectro de la misma organización —la Unión Europea en este caso— a la que pertenece. Misión, que abarca, incluso, la administración del territorio. Lo que la diferenciaría de su antecesora, la SFOR de la OTAN, operación exclusivamente militar y solamente paralela a las operaciones que otros organismos internacionales estaban llevando a cabo en el territorio dentro del ámbito general de la consolidación de la paz.

Pero que tampoco la hace idéntica a sus similares de las Naciones Unidas, ya que la EUFOR-Althea no es exactamente el componente militar de la Misión de Aplicación del PEA, ni depende del representante especial de la Unión Europea en Bosnia Herzegovina, sino que lo hace directamente de los órganos centrales de Bruselas, concretamente del Consejo —a través del Comité Político y de Seguridad (COPS) y asistido por el alto representante europeo para la PESC— en quien descansa su control político y su dirección estratégica. Así pues, EUFOR-Althea es, al mismo tiempo y en cierto modo, componente militar y operación paralela de la Misión de Aplicación del PEA.

A la luz de los progresos obtenidos en las principales áreas de actuación de la operación EUFOR-Althea: la recolección de armamento, la investigación de las violaciones del Acuerdo de Paz de Dayton/París y el apoyo al desminado, y de la alta improbabilidad de que se reproduzcan los combates o el conflicto armado, a pesar de los escasos avances conseguidos en la reunificación política y anímica de las comunidades bosnias, la operación, en la que han llegado a participar hasta veinticuatro Estados miembros y once no miembros, inicia, a partir de febrero de 2007, un proceso de reducción y redespiegue, que finalizó en noviembre de ese año. Esta reducción y

redespliegue de sus aproximadamente dos mil quinientos componentes consistió en la constitución de un Batallón Multinacional de Maniobra, ubicado en Sarajevo, a modo de unidad de respuesta rápida —al que también se le asignó la misión de constituir la reserva operacional de la operación KFOR de la OTAN en Kosovo— y una serie de Equipos de Enlace y Observación (EEO)¹¹ repartidos por todo el país. La operación dispone, además, de las llamadas reservas estratégicas fuera de área: unidades de ciertos Estados miembros de la Unión Europea, que permanecen estacionadas en su propio país con el compromiso de actuación rápida en Bosnia Herzegovina en caso de necesidad.

Un año más tarde, la Unión Europea iniciará su segunda operación coercitiva de apoyo a las Naciones Unidas en el continente africano, la EUFOR-RD Congo. El contexto es el mismo que indujo el despliegue de la operación Artemisa en 2003, la incapacidad del Gobierno de Kinshasa de controlar efectivamente el país y lograr su funcionamiento homogéneo. Sólo que esta vez, la contribución europea no se focalizará en un episodio concreto y localizado (el enfrentamiento en la región de Ituri entre *lendus* y *hemas*), sino en el apoyo general, como refuerzo de la operación de las Naciones Unidas en el país, MONUC, a la posibilidad de celebración pacífica y ordenada de elecciones generales y presidenciales, consecuencia de la nueva Constitución congoleña de febrero de 2006.

La situación en la República Democrática del Congo (RDC) aconsejó a la Unión Europea acceder (Consejo de 23 de marzo de 2006) a la solicitud de la Secretaría General de las Naciones Unidas, estipulando que la misión de la fuerza que enviase no sería bajo ninguna circunstancia para remplazar ni a la MONUC ni a las Fuerzas Armadas congoleñas, en las tareas que hasta entonces éstas desarrollaban, sino únicamente como refuerzo de ellas en labores de disuasión frente a posibles intentos de utilización de la fuerza para interrumpir o inutilizar el proceso electoral.

Consecuencia de ello fue la Resolución 1671 del Consejo de Seguridad de 25 de abril de 2006, que actuando en función del capítulo VII de la Carta, autoriza el despliegue hasta cuatro meses

¹¹ Cuyas funciones, como modalidad novedosa de la gestión militar de crisis, ya se vieron en el Tema 4.

después de finalizar las elecciones de EUFOR-RD Congo con las funciones de *«ayudar a la MONUC a estabilizar la situación en caso de que ésta experimente graves dificultades para cumplir su Mandato dentro de los límites de sus capacidades, contribuir a la protección de los civiles y del aeropuerto de Kinshasa y ejecutar operaciones de carácter limitado para poner a salvo a quienes corran peligro»*. Resolución, que el Consejo de la Unión Europea completa con su decisión de 27 de abril de llevarla a cabo en las condiciones y con la finalidad establecidas por ella.

De acuerdo con las sucesivas decisiones del Consejo de la Unión Europea sobre el asunto, la operación incluiría el despliegue de un destacamento avanzado en Kinshasa y la creación de una reserva estratégica cercana, fuera de área, en Gabón. Junto a la cual, desplegaría el Cuartel General operacional con el comandante de la Fuerza a la cabeza, mientras el Cuartel General estratégico, encabezado por el comandante de la operación, desplegaría en el Cuartel General para Operaciones de las Fuerzas Armadas alemanas situado en Postdam (Alemania), ya que la operación EUFOR-RD Congo, como su antecesora Artemis, fue una operación genuinamente europea que no utilizó el procedimiento Berlín Plus. La operación que se inició el 12 de junio de 2006, finalizó el 30 de noviembre de 2006, cuatro meses después de celebradas las elecciones, tal como estaba previsto.

Por último, hay que citar las dos operaciones que la Unión Europea ha establecido en apoyo de operaciones de la Unión Africana y de las Naciones Unidas en el continente africano, cuyo origen común es la crisis política y humanitaria de la región sudanesa de Darfur. En mayo de 2004, despliega la Misión de la Unión Africana en Sudan (AMIS¹²) en el contexto de dicha crisis en la región de Darfur. Esta Misión se ve complementada, un año más tarde, por la Misión de las Naciones Unidas en Sudan (UNMIS¹³). Las dificultades, tanto operativas como técnicas, que encuentran estas operaciones para desarrollar su Mandato, indujo a la Unión Europea a aprobar, en junio de 2005, el Concepto para el apoyo civil y militar a la AMIS, que da lugar un año más tarde (julio de 2005) a la Acción de Apoyo de la Unión Europea a la AMIS, de carácter civil y militar, con el Mandato,

¹² AMIS, *African Union Mission in Sudan*. Ver Tema 5, tercera parte.

¹³ UNMIS, *United Nations Mission in Sudan*. Ver Tema 5, tercera parte.

para su componente militar, de proporcionar asistencia técnica y de planeamiento a todos los niveles de mando de la AMIS, incorporar observadores militares de la Unión Europea a la misma, entrenar a sus componentes y proporcionar transporte táctico y estratégico a la operación¹⁴. Cuando dos años después, la Unión Africana establezca una operación en Somalia (MUASOM¹⁵) similar a la AMIS en Darfur, la Acción de Apoyo de la Unión Europea a la AMIS se ampliará también a ésta.

Por otra parte, como se vio en el Tema correspondiente a las operaciones de las Naciones Unidas (Tema 5), la solución finalmente adoptada para el conflicto en la región sudanesa de Darfur fue el establecimiento de una operación híbrida de la Unión Africana y la Unión Europea (MUANUD¹⁶), a la que, sin embargo, el Gobierno de Sudán ha negado la posibilidad de cualquier tipo de actuación en territorio chadiano —incluido el envío de oficiales de enlace— con objeto de coordinar adecuadamente el auxilio a la población, que se mueve indistintamente a ambos lados de la frontera e incluso en el área nororiental de la vecina República Centroafricana.

Para obviar estas limitaciones, el Consejo de Seguridad adoptó el 25 de septiembre de 2007, la Resolución 1778. En cuya parte introductoria, el Consejo de Seguridad establece la íntima conexión entre las condiciones de seguridad de «*el este de Chad, el nordeste de la república Centroafricana y el oeste de Sudán*», aprobando, en consecuencia, una «*presencia multidimensional*» en Chad y República Centroafricana (que completaría la presencia de MUANUD desplegada en el oeste de Sudán, es decir en Darfur). Una presencia internacional multidimensional (pluriorganizacional) conformada por tres elementos: a) una operación (de observación) de las Naciones Unidas, la Misión de las Naciones Unidas en República Centroafricana y Chad MINURCAT, b) un componente policial del Chad, con la misión de «*mantener el orden público en los campamentos de refugiados, los principales poblados y las zonas aledañas de concentraciones de desplazados internos y de actividades humanitarias en la zona oriental de Chad*», cuyos componentes deben

¹⁴ La OTAN también participa en este tipo de apoyo aéreo estratégico de transporte.

¹⁵ AMISOM, *African Union Mission in Somalia*. Ver nota a pie de página nº 26 en Tema 8 (página 203).

¹⁶ UNAMID, *United Nations and African Union Misión in Darfur*, en sus siglas en inglés.

ser «*seleccionados, examinados, capacitados y apoyados logística y materialmente por las Naciones Unidas*».

Y por último, c) «*una fuerza militar de la Unión Europea*» con el Mandato, amparado por el capítulo VII, de crear en el área las adecuadas condiciones de seguridad, de «*proteger a la población civil en situaciones de riesgo, en particular a los desplazados internos y a los refugiados, y de facilitar la prestación de la asistencia humanitaria*», de forma que sean posibles los dos anteriores elementos de la mencionada presencia internacional multidimensional (pluriorganizacional). En consecuencia, el Consejo Europeo adopta, el 15 de octubre de 2007, la Acción Común 2007/677/PESC por la que se establece la operación EUFOR Chad/RCA, con Cuartel General operacional en Mont Valerien (Francia) y Cuartel General táctico en Abeché (Chad), con unos efectivos máximos previstos de 3.700 personas. De estos efectivos, más del cincuenta por ciento de ellos serán franceses, la mayoría procedentes de la operación nacional francesa previamente desplegada en Chad, en apoyo del régimen del presidente Déby, Gavilán (*Épervier*).

Sin embargo, la puesta en marcha de la EUFOR Chad/RCA no fue fácil, hasta el punto que el propio secretario general de las Naciones Unidas tuvo que advertir en su Informe de diciembre de 2007¹⁷ que «*si la Unión Europea no estaba en condiciones de generar el adecuado nivel de fuerzas y capacidades*», ello repercutiría seriamente en la posibilidades de que MINURCAT y la policía chadiana pudiesen cumplir su Mandato, apelando a «*todos los Estados miembros [de la Unión Europea] pertinentes a que aporten las fuerzas necesarias para que la Fuerza de la Unión Europea se pueda desplegar con la contundencia y credibilidad necesarias*». Presionados por este tipo de quejas y advertencias, los Estados europeos deciden iniciar el despliegue de la EUFOR Chad/RCA en enero de 2008¹⁸, alcanzando la operación su capacidad operacional inicial el 17 de marzo de 2008, fecha desde la que ha empezado a contabilizarse su año inicialmente previsto de despliegue¹⁹.

¹⁷ Informe del secretario general S/2007/739 de 17 de diciembre.

¹⁸ Decisión 2008/101/PESC del Consejo de 28 de enero.

¹⁹ DÍEZ ALCALDE, Jesús y VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *Los conflictos de Sudan*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2008, págs. 210 y 211.

EL TRATADO DE REFORMA. LISBOA (2007)

De esta forma, cuando finalmente se logre, el 1 de diciembre de 2009, que entre en vigor el Tratado de Reforma de la UE o de Lisboa, acordado en esta ciudad el 18 y el 19 de octubre de 2007 y firmado en la misma el 13 de diciembre de ese año 2007, sus disposiciones del Título V para la realización de OMGC de la Unión Europea pueden considerarse plenamente aplicables. Ya que son, en gran medida, por una parte, la codificación de todas estas experiencias reales de la UE en el ámbito de la gestión militar de crisis y, por otra, de las novedades que, en lo que respecta a la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), preveía el nonato Proyecto de Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, —terminado de redactar en 2004, aunque nunca llegara a entrar en vigor— cuyas medidas se han ido introduciendo en el funcionamiento cotidiano de la Unión, por la vía indirecta de los acuerdos intergubernamentales alcanzados (antes y después de la redacción del Proyecto de Constitución) en sucesivos Consejos Europeos o cumbres de jefes de Estado y Gobierno, como suele denominarse a estos Consejos semestrales.

Así pues, según este Título V del Tratado de Lisboa (artículos 42 y 43), la Unión Europea podrá recurrir a medios militares y civiles de los Estados miembros para llevar a cabo misiones (operaciones) *«fuera [del territorio] de la Unión»*, de *«desarme, humanitarias y de rescate, de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, de prevención de conflictos, de mantenimiento de la paz, en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las de restablecimiento de la paz y de estabilización»*, añadiendo que cualquiera de ellas podría *«contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio»*, para cumplimentar sus finalidades fundamentales de *«garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional»*, actuando siempre de conformidad con *«los principios de la Carta de las Naciones Unidas»*.

Si comparamos este nuevo elenco de operaciones, que la Unión Europea se declara dispuesta a desarrollar, con la primera versión de las misiones Petersberg, adoptada por la Unión Europea

Occidental en 1992, y plenamente asumidas por la Unión Europea en el Tratado de Ámsterdam en 1997, podemos observar que lo único que se ha hecho es añadir aquellos tipos de operaciones que la PESD de la Unión Europea se ha visto en la necesidad de desarrollar en sus diez años de existencia: operaciones de desarme, en Macedonia; de asesoramiento y asistencia militar, en Macedonia y África; y de estabilización, con intervención de fuerzas de combate (operaciones coercitivas, con autorización estratégica para el uso de la fuerza, amparadas por el capítulo VII), en Bosnia-Herzegovina (operación EUFOR-Althea). Manteniendo la idea de que la defensa colectiva quede reservada a la OTAN, como explícitamente (al menos hasta que se delimite oficialmente el alcance de este artículo) marca el artículo 42.7, en el que, tras declarar (“cláusula de asistencia mutua”) que *«si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas»*, apuntilla que *«los compromisos y la cooperación en este ámbito seguirán ajustándose a los compromisos adquiridos en el marco de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, que seguirá siendo el fundamento de la defensa colectiva y el organismo de ejecución de ésta»*.

La gran novedad, sin embargo, se produce, cuando el Tratado de Lisboa vincula cualquiera de los posibles tipos de OMGC a llevar a cabo por la UE con la difusa lucha contra el terrorismo, que, por una parte, relaciona con las OMGC Petersberg al declarar (artículo 43.1) que *«todas estas misiones [las OMGC Petersberg] podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio»*, es decir, cuando las acciones terroristas se produzcan fuera del territorio de la Unión —una puerta, que la Unión Europea parece estar abriéndose, en función de la posibilidad de futuras intervenciones coercitivas en situaciones similares a las del Afganistán actual— y, por otra, relaciona con las operaciones de asistencia humanitaria y de protección civil dentro del territorio de la Unión, al incluir de forma conjunta, en la llamada “cláusula de solidaridad” (artículo 222 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, anexo al de Reforma o de Lisboa) las acciones terroristas y las catástrofes naturales o de origen humano como fenómenos *«a los que deberían*

reaccionar conjuntamente, con espíritu de solidaridad,» la Unión y sus Estados miembros si cualquiera de éstos fuera afectado por ellos.

LA GESTIÓN DE CRISIS EN EL MAR

Aunque no ha sido infrecuente que los dispositivos de las OMGC dispusiesen de componentes aeronavales, el sorprendente incremento de los actos de piratería en el área del golfo de Adén a lo largo del año 2008, que poco a poco se fue extendiendo hacia el sur siguiendo la costa somalí e, incluso, la keniana, ha hecho aparecer un nuevo tipo de OMGC exclusiva, o esencialmente al menos, aeronaval.

La piratería moderna no es, sin embargo, ninguna novedad. Hasta el año 2000, que empezó a aparecer con cierta entidad en el golfo de Adén, ésta se había centrado principalmente en las áreas del golfo de Guinea, del mar de la China Meridional y, fundamentalmente, del estrecho de Malaca, donde afectaba al tránsito de petroleros, a diferencia del resto de los citados escenarios en los que las capturas eran, y siguen siendo, de cargueros menores, incidiendo, en consecuencia, menos en las actividades económicas. Pero a diferencia de estos otros escenarios, la piratería en las aguas somalíes afecta, fundamentalmente, a intereses económicos y comerciales de los países occidentales, especialmente en tres campos: el tráfico mundial de petróleo, la asistencia humanitaria a Somalia llevada a cabo por el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la pesca de flotas de países occidentales.

Esta circunstancia es la que terminó induciendo a la Unión Europea y a la OTAN a intervenir. Ya que, lo que empezó siendo una actividad ilícita menor en las aguas cercanas a la costa, ha ido expandiéndose, probablemente con asesoramiento y apoyo externo, a las aguas internacionales, afectando a las flotas pesqueras de alta mar (atuneros fundamentalmente, muchos de ellos españoles), hasta convertirse a lo largo del año 2008 en una auténtica crisis de carácter mundial, a la que la Unión Europea ha querido responder con esta nueva modalidad de OMGC de carácter esencialmente aeronaval.

El gran antecedente de la operación aeronaval de la Unión Europea en las aguas somalíes, en conjunción con actividades similares de la OTAN y de Estados Unidos y otros países a título

individual, es la operación trilateral *Malsindo* de patrullas marítimas coordinadas, que desarrollan las Armadas de Indonesia, Malasia y Singapur desde el mes de julio de 2004 en el estrecho de Malaca, complementada por la operación Vigilancia Aérea (*Eye in the Sky*, EiS), bajo la égida del Acuerdo de Cooperación Regional para Combatir la Piratería (ReCAAP). Una operación que puede estar alcanzando un relativo éxito, debido a que todos los Estados ribereños de la zona afectada son Estados consolidados, con capacidad de actuación efectiva en sus respectivas jurisdicciones sobre los posibles refugios que los piratas pudieran buscar en tierra firme. Lo que no es el caso de Somalia, un territorio desestructurado, en permanente guerra civil a múltiples bandas desde hace casi veinte años y en el que la piratería no es sino una versión más, la marítima, de las actividades de secuestro y extorsión con las que las diferentes facciones en liza alimentan sus recursos. Una extensión a la mar a la que, en buena medida, ha contribuido la desconsiderada explotación y contaminación de las aguas somalíes por las flotas comerciales de otros países.

Así, mientras el teórico Gobierno somalí (Gobierno Federal de Transición) y su protector regional y gendarme estadounidense en la zona, Etiopía, apoyan oficialmente los esfuerzos internacionales contra la piratería, como asimismo hacen ciertas facciones de los Tribunales Islámicos que se enfrentan al Gobierno somalí internacionalmente reconocido²⁰, otras facciones islamistas y su protector regional, Eritrea, la justifican en cierto modo desde dos puntos de vista: el de que es lícito secuestrar a quienes transportan armas y subsistencia para los enemigos de Alá y el que argumenta que la pesca abusiva en el área está esquilmando los recursos de los países ribereños, coadyuvando, así, a la pobreza endémica de la región.

En consecuencia, ante el exponencial aumento de los ataques y capturas que se producen durante el año 2008 en aguas del golfo de Adén, con episodios como el rescate del carguero francés *Le Ponant*

²⁰ Como demostraría la toma por tropas islamistas somalíes, probablemente de tendencia *wahabí* o al menos sostenidas por Arabia Saudí, el 21 de noviembre de 2008 de la ciudad costera de Haradheere, en cuyas inmediaciones permanecía retenido — estrechamente vigilado por buques de la Armada estadounidense— el petrolero saudí *Sirius Star*, aduciendo que es inaceptable el secuestro de un buque de un país musulmán. Tras tomar la ciudad, las fuerzas islamistas la rastrearón en busca de los responsables del secuestro del *Sirius Star*.

en abril por la acción armada de comandos de la Armada francesa, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas *«profundamente preocupado por la amenaza que los actos de piratería y robo a mano armada contra buques, suponen para el suministro de la ayuda humanitaria [Programa Mundial de Alimentos, PMA] a Somalia [de la que depende el 25% de su población] y para la seguridad de las rutas comerciales y la navegación internacional»*, adopta, a instancias de Francia, en virtud del capítulo VII de la Carta, la Resolución 1816 (2008) de 2 de junio, en la que, confirmando la soberanía de Somalia y los derechos y prerrogativas inherentes a ella, autoriza *«a los Estados que cooperen con el Gobierno Federal de Transición de Somalia»*, *«a entrar en sus aguas jurisdiccionales [200 millas náuticas de Zona Económica Exclusiva] con el fin de reprimir los actos de piratería y robo a mano armada»*. Lo que, en la práctica, significaba ampliar a las aguas jurisdiccionales de Somalia, lo que la Convención de Jamaica de 1982 y la Convención de Roma de 1988 sobre el derecho en el mar, autorizan en aguas internacionales, es decir, impedir por la fuerza los actos de piratería (acudir en auxilio de un barco amenazado por piratas), pero no el rescate por medios armados una vez consumado el acto ni utilizar la fuerza armada, salvo en los casos de legítima defensa.

Pero será la captura del carguero ucraniano *Faina*, el 25 de septiembre de 2008, que transporta carros de combate (entre 30 y 72 según distintas fuentes) y otros tipos de armamento y municiones con destino al Ejército keniano, lo que terminará de movilizar la voluntad de las grandes potencias y organismos internacionales, en la línea que España, con importantes intereses pesqueros en la zona, venía proponiendo desde unos cuantos meses antes e impulsando con el envío de un avión de patrulla marítima P3 Orión para la vigilancia de la zona desde la Base Aérea francesa de Yibuti (destacamento de 90 personas del Ejército del Aire) y promoviendo la creación en el seno del Estado Mayor del Unión Europea (EMUE) de una Célula de Coordinación (inicialmente dirigida por un capitán de navío español) con las funciones de servir de enlace de las actividades en el área con las organizaciones internacionales afectadas: PMA, Organización Marítima Internacional, asociaciones de armadores, etcétera; de asesorar sobre el despliegue de medios militares; de difundir información; y de alertar sobre posibles riesgos.

En este mismo sentido, la OTAN ampliará, a partir de octubre de 2008, la zona de acción de su Agrupación Naval 150 para cubrir la ruta seguida por los petroleros en el mar Rojo y el golfo de Adén (1.000 kilómetros de un corredor marítimo de 10 kilómetros de ancho de media), Estados Unidos desviarán navíos de sus operaciones Libertad Duradera y Libertad Iraquí en Afganistán e Irak respectivamente al golfo de Adén y a las aguas somalíes con los mismos cometidos, y Canadá, China, Francia, India, Reino Unido y Rusia destacarán asimismo medios navales a la zona. Por su parte, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1838 (2008) de 7 de octubre, en la que exhorta a los países interesados en la seguridad de las actividades marítimas, a que participen activamente, amparados por el capítulo VII, en la lucha contra la piratería en alta mar frente a las costas de Somalia, empleando buques de guerra y aeronaves militares, es decir, exhortándoles a utilizar la fuerza contra las prácticas piratas no sólo en aguas jurisdiccionales somalíes (Resolución 1816 anterior), sino asimismo en alta mar.

En este contexto, la reunión informal de Ministros de Defensa de la Unión Europea, celebrada en Deauville (Francia) el 1 de octubre de 2008, ordena al Comité Militar de la Unión Europea (CMUE) que estudie la posibilidad de una operación de protección del tráfico marítimo en el área y la planifique. El resultado de dichos análisis fue la decisión adoptada el 10 de noviembre por el Consejo de Asuntos Generales y Relaciones Exteriores de la Unión Europea de establecer la fuerza EUNAV Somalia para la operación Atalanta²¹, con los cometidos de proteger a los buques del PMA, proteger a otros tipos de buques vulnerables (pesqueros, petroleros, comercio marítimo, etcétera) y disuadir, prevenir y reprimir los actos de piratería y de robo a mano armada en las aguas afectadas (hasta unas 500 millas de la costa). Los términos del Mandato para la operación incluyeron la autorización para el empleo de la fuerza cuando fuera necesario y puso a ésta bajo el control político y la dirección estratégica del Consejo Europeo a través del COPS y del AR, con un Cuartel General operacional en Northwood (Reino Unido) y un Cuartel General táctico embarcado²².

²¹ Heroína griega reconocida por sus inmejorables habilidades para la caza.

²² BACAS FERNÁNDEZ *et al.*, *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado”, Madrid, 2009, págs. 166 a 169.

Como la mayoría de sus equivalentes las OMGC terrestres, la Operación Atalanta da la impresión de no ser capaz de cumplir la misión encomendada de forma totalmente satisfactoria. La razón de ello, en similitud asimismo de sus antecesoras terrestres, es su excesiva ambición en relación con el complejo contexto en que tiene que desarrollarse. Como ya se ha apuntado, la piratería no es sino una extensión de la desestructuración de la sociedad somalí alimentada por los intereses foráneos. En consecuencia, mientras esta situación, que es la auténtica crisis de anormalidad, no se encauce, el problema de la piratería sólo se podrá, como mucho, mitigar o neutralizar por algún periodo corto de tiempo.

Razón por la cual, la Unión Europea ha completado la Operación Atalanta con su subsidiaria la Operación Focus (desde marzo de 2010) para el control de puertos y bases de partida y refugio de los piratas y con la Misión de Adiestramiento de la UE en Somalia (MAUE, activa desde mayo de 2010) para la formación de las fuerzas de seguridad del Gobierno Federal Transitorio de Mogadiscio. Una operación insertable dentro del ámbito de la reforma del sector de la seguridad.

Tanto la zona de acción asignada a Atalanta como el número y tipo de objetivos a proteger son, de igual manera, excesivos para los medios que las potencias intervinientes están dispuestas a proporcionar y para los riesgos que están dispuestas a asumir, induciendo respecto a ella el mismo tipo de preguntas —sin respuesta— de la mayoría de sus equivalentes terrestres: ¿Cuál es la estrategia de salida? ¿Hasta cuándo? Que en la Operación Atalanta se ven agravadas por la incertidumbre y el, al menos aparente, vacío normativo sobre quién debe juzgar a los piratas capturados. Cuestión a la que se le está dando diferentes soluciones, todas ellas, al parecer, problemáticas: que sean juzgados en el Estado que los captura (que exige que lo permita previamente su propia legislación nacional), que sean juzgados en su propio país, Somalia (¿Es posible? ¿Hay Estado somalí?) o, como ha elegido la Unión Europea, que sean juzgados en las Islas Seychelles y en Kenia (¿Por qué en Kenia, que es parte interesada en la crisis somalí?), Estado con el que la Unión ha establecido los correspondientes convenios y acuerdos.

Convenios y acuerdos que se está pretendiendo firmar también con Tanzania, Islas Mauricio, Sudáfrica, Uganda y Mozambique, hasta ahora sin éxito, debido al elevado número de piratas apresados por la operación Atalanta que las autoridades judiciales de las Islas Seychelles y de Kenia liberan sin ser juzgados, por imposibilidad material de hacerlo, ya que, como alerta un informe de la Secretaría General de las Naciones Unidas sobre el tema, en estos dos países ha llegado a haber “más piratas entregados por Atalanta que celdas y más detenidos que jueces”²³.

Otra indeseada consecuencia de esta incapacidad de cumplimentar la misión asignada de forma totalmente satisfactoria, es, también en similitud a lo que está ocurriendo en algunas de sus equivalentes OMGC terrestres, la aparición en el escenario somalí de las “compañías paramilitares privadas”. Ante la incapacidad de las OMGC aeronavales desplegadas en el área de proteger en todo momento a todos y cada uno de los buques potencialmente afectables por la piratería, se ha empezado a autorizar que éstos lleven a bordo pequeños destacamentos de personal civil armado como protección inmediata y directa, sin que exista, de momento, regulación internacional para controlar el armamento del que pueden disponer, para establecer las reglas de enfrentamiento que deberían cumplir, ni para la exigencia de responsabilidades (incluidas las civiles y penales).

ÓRGANOS Y PROCEDIMIENTOS DE DECISIÓN

La decisión de llevar a cabo una OMGC corresponde en la Unión Europea al Consejo de Asuntos Exteriores, que es quien define sus objetivos, alcance, medios, duración y condiciones de ejecución, en función de las orientaciones generales sobre políticas exterior y de seguridad, y las líneas estratégicas, definidas por el Consejo Europeo (de jefes de Estado y Gobierno)²⁴. La ejecución de las mismas corresponde al llamado Alto Representante (AR) de la Unión para

²³ Diario El País de 6 de septiembre de 2010.

²⁴ Para evitar confusiones, se recuerda que en la Unión Europea, la expresión “Consejo Europeo” hace referencia (artículo 15) a las reuniones oficiales, normalmente semestrales (junio y diciembre), de los jefes de Estado y Gobierno de los Estados miembros, mientras que la expresión “Consejo” corresponde (artículo 16) a las reuniones de los representantes de cada Estado miembro, de rango ministerial, facultados para comprometer al Gobierno del Estado miembro al que representa. Consejo de Asuntos Exteriores, de Defensa, etcétera.

Asuntos Exteriores y Política de Seguridad (el anterior *mister PESC*, cuyas funciones se han visto significativamente incrementadas en el Tratado de Reforma o de Lisboa, entre ellas, la de presidir el Consejo de Asuntos Exteriores). El AR contribuye a las decisiones del Consejo con propuestas relativas a su ámbito de actuación, en cuya función (artículos 38 y 43) es auxiliado por el Comité Político y de Seguridad (COPS), órgano permanente formado por representantes de nivel embajador de cada uno de los Estados miembros, en quien descansa el control político y la dirección estratégica cotidianos de las distintas operaciones en curso, y probablemente auxiliado, cuando se constituya, y sin que de momento esté claro en qué forma, por el Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) creado por el nuevo Tratado de Reforma o de Lisboa.

Para estas OMGC europeas, los Estados miembros ponen a disposición de la UE las capacidades que constituirán las fuerzas multinacionales concretas de cada operación, ya que la Unión Europea no dispone de fuerzas militares propias o de unidades militares asignadas de forma permanente, sino solamente con el “compromiso” de los países de poner al servicio de la UE fuerzas de un tipo y entidad determinada cuando así les sea requerido para una operación concreta, y ya acordada y decidida. Aunque también se contempla la posibilidad de que el Consejo encomiende la realización de una operación a un país (al que designa como Estado marco), que ejercerá, sobre sus propias fuerzas y sobre todas las demás puestas a su disposición, el llamado “mando único”, respondiendo ante el propio Consejo, normalmente a través del AR y el COPS.

En ambos casos, el funcionamiento de estas OMGC multinacionales de la Unión Europea se rigen en función del principio de voluntariedad, de forma que en cada operación concreta sólo participen los países que así deseen hacerlo, y con los medios que deseen hacerlo, siendo de aplicación, si se considera oportuno, los mecanismos generales comunitarios del derecho de abstención, por el cual un país puede desvincularse de una decisión del Consejo (de la puesta en marcha de una operación concreta o de la forma de llevarla a cabo), pero admitiendo que es vinculante para la Unión como tal. De la cooperación reforzada, por el cual un determinado grupo de países decide incrementar sus vinculaciones (en el área de la PESD, en este caso) sin que ello obligue al resto. De la cooperación estructurada

permanente —un caso particular de cooperación reforzada en el ámbito de la PCSD— que podrán establecer aquellos Estados miembros que, cumpliendo ciertos criterios de capacidad militar, se comprometan a llevar a cabo los tipos de OMGC más exigentes que pueda pretender la UE. O de las decisiones por mayoría cualificada, cuando sobre un tema o aspecto específico el Consejo Europeo decida conceder de forma puntual al Consejo esta prerrogativa en el ámbito de la PCSD.

Los gastos de carácter administrativo que el despliegue de una OMGC de la Unión Europea exija, son costeados por los fondos de la Unión, mientras que los de carácter operativo lo son por cada uno de los países contribuyentes, salvo que se especifique otra modalidad de forma puntual para una determinada operación (artículo 41).

El AR y el COPS disponen de una serie de órganos auxiliares para el desempeño de sus cometidos de dirección y control de las OMGC de la Unión Europea. En primer lugar, el Comité Militar de la Unión Europea (CMUE), no dependiente de ellos, constituido por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (máxima autoridad militar de cada país) de los Estados miembros o, para las labores cotidianas, sus representantes permanentes. Su principal cometido es asesorar y formular recomendaciones al Consejo Europeo, al Consejo, al AR y al COPS, así como orientar al Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), que veremos a continuación. Su presidencia es rotatoria por tres años entre sus componentes, y puede asistir a las sesiones del Consejo, cuando se traten asuntos relativos a las OMGC u otras cuestiones relacionadas con la seguridad o la defensa. Dispone, como órgano de trabajo auxiliar, de un denominado Grupo de Trabajo del CMUE. Muchos países han adoptado la fórmula de hacer coincidir en la misma persona a su representante permanente en el Comité Militar de la OTAN y en el Comité Militar de la Unión Europea, dada la ubicación común de ambos organismos en Bruselas (Bélgica) y la similitud de ambos cargos. Una medida eficiente en lo que respecta a la adecuada utilización de los medios (personales en este caso), pero que no deja de tener el inconveniente práctico de que contribuye a perpetuar la subordinación estratégica de la Unión Europea respecto a la OTAN.

Como órganos propiamente auxiliares del AR y del COPS para las OMGC existen, en primer lugar, el Estado Mayor de la Unión Europea (EMUE), su órgano de trabajo para el planeamiento, dirección y seguimiento de las OMGC, que desarrolla todas las labores operativas y logísticas (que no administrativas ni de personal) características de los Estados Mayores militares. La Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida (UPPAR), especializada en los cometidos relativos a la prevención de conflictos. El Centro de Situación, desde el que se siguen las operaciones en curso y las situaciones susceptibles de generar una crisis. Y, por último, la Célula Civil-Militar, a través de la cual se lleva a cabo la coordinación de las actividades civiles y militares de las operaciones. Coordinación, que constituye uno de los principales cometidos del AR, en cumplimiento de la política de la Unión Europea de “desmilitarizar” en lo posible la gestión de crisis, excesivamente militarizada por las tendencias estadounidenses de los últimos quince años. Razón por la cual, la Unión Europea ha desarrollado de forma paralela a estas estructuras para la gestión militar de crisis en el exterior, toda una serie de órganos para la gestión civil de crisis en el exterior —que trabajan básicamente en los sectores policial, judicial, penal, de administración y de protección civil— que operan, bajo la dirección del Comité para los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis, de una forma cada vez más coordinada con los de carácter militar.

TEMA 8

OPERACIONES MILITARES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA UNIÓN AFRICANA

LA UNIÓN AFRICANA

La Unión Africana (UA) nace en marzo de 2001 mediante el conocido como Pacto de Sirte, firmado en esta ciudad libia por 53 de los 54 Estados independientes del continente africano, para reemplazar a la considerada como poco operativa y desarrollada Organización de la Unidad Africana (OUA). El único Estado africano independiente que no es miembro de la Unión Africana es Marruecos, que se ha autoexcluido de ella como consecuencia de la admisión de la República Árabe Saharaui Democrática (RASD) como Estado independiente por la Asamblea de jefes de Estado y Gobierno de la Unión. Además Mauritania, Guinea-Bissau y Madagascar están suspendidas temporalmente de pertenencia, debido a que sus actuales gobiernos son producto de un golpe de Estado (Mauritania y Guinea-Bissau en 2008 y Madagascar en 2009). La primera reunión oficial de la Unión Africana como tal, a partir de la cual, se la considera en vigor, tuvo lugar el 9 de julio de 2002 en Durban (Sudáfrica), inaugurada por el primer presidente *pro tempore* de la Unión, el sudafricano Thabo Mbeki.

Mientras que la OUA sólo podía actuar cuando hubiera consenso de todos sus miembros y estaba mucho más enfocada a la lucha contra la colonización y el *apartheid* sudafricano, la UA, en cambio, se orienta hoy día más hacia el mantenimiento de la paz, las actuaciones anticonstitucionales y los casos de genocidio y crímenes de guerra y contra la humanidad.

El máximo órgano político de la Unión Africana es la Asamblea de jefes de Estado y Gobierno, cuyo principal órgano ejecutivo es la Comisión de representantes permanentes (o de

ministros, cuando se reúne a este nivel). Como órgano de supervisión cuenta con el Parlamento Panafricano y como órganos de apoyo dispone de una Corte de Justicia, comités técnicos especializados e instituciones financieras. Las decisiones de la Comisión se encauzan a través de, entre otros organismos, el Consejo Económico y Social y el Consejo de Paz y Seguridad (CPS), que es el que fundamentalmente afecta a las OMGC que lleva a cabo la Unión Africana.

El objetivo fundacional de la Unión Africana es reforzar progresivamente la integración política y económica del continente, con especial atención a sus problemas de desarrollo, seguridad y derechos humanos, así como intentar reforzar, hablando con una sola voz, su capacidad de influencia en la escena internacional. El actual Plan Estratégico de la Unión, definido por la Comisión para el periodo 2009-2012, se articula en cuatro grandes pilares, a modo de direcciones a seguir: paz y seguridad, del que formarían parte las OMGC bajo la dirección y control del Consejo de Paz y Seguridad (CPS); desarrollo, integración y cooperación; valores compartidos; y refuerzo de las capacidades institucionales.

EL CONSEJO DE PAZ Y SEGURIDAD DE LA UNIÓN AFRICANA

El Consejo de Paz y Seguridad inició su funcionamiento efectivo el 26 de diciembre de 2003, después de que el preceptivo número de Estados ratificaran su Protocolo, establecido por la Asamblea de jefes de Estado y Gobierno en su cumbre de Durban (Sudáfrica) de julio de 2002. Tres meses más tarde, en marzo de 2004 en Adiss Abeba (Etiopía), ciudad sede permanente de los organismos centrales de la Unión, el Consejo Ejecutivo de la Unión Africana, en su IV Sesión Ordinaria, eligió a los primeros 15 miembros del Consejo de Paz y Seguridad y adoptó sus Reglas de Funcionamiento.

El Consejo de Paz y Seguridad se crea para reemplazar al Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos de la OUA, a su vez heredero de la previa Comisión para la Mediación, Conciliación y Arbitraje de esta Organización, pensada en sus primeros tiempos para mediar en posibles conflictos interestatales del continente. Pero que, realmente, nunca llegó a ser operativa, ya que la mediación diplomática en conflictos como los que enfrentaron a Marruecos y Argelia, a Somalia y Etiopía, a Senegal y Guinea-

Conakry o Uganda y Tanzania, fue siempre llevada a cabo por comités específicos creados *ad hoc*, actuando, sin embargo, como tal, en conflictos internos, como en la provincia de Shaba (antigua Katanga) del entonces Zaire (hoy República Democrática del Congo) en 1978-1979 o en Chad entre 1979 y 1982¹, que son los auténticos antecedentes, junto a las actuaciones regionales de la CEDEAO², de las actuales OMGC de la Unión Africana.

El intento de superación de esta inoperancia que representó el Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, incluyó la mediación (restablecimiento y consolidación de la paz) en conflictos intraestatales en caso de genocidio, crímenes de guerra o contra la humanidad o violaciones graves, masivas y sistemáticas de los derechos humanos, pero obviando las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP), consideradas excesivamente complejas y exigentes de recursos para las posibilidades financieras y operativas de los países africanos, por lo que se delegaba esta tarea en las Naciones Unidas.

Pero las experiencias vividas a lo largo de la década de los noventa del pasado siglo XX, en las que las operaciones de Naciones Unidas en el continente africano intentaron resolver ciertos conflictos (Somalia, Ruanda, Liberia, Sierra Leona o Costa del Marfil), no siempre de forma satisfactoria, basándose en tropas de los principales países occidentales (estadounidenses, británicas, francesas, belgas o italianas) o apoyándose en operaciones independientes dirigidas por estos mismos países (UNITAF y USFORSOM³ en Somalia, *Turquesa* en Ruanda, UKFORSIL⁴ en Sierra Leona o *Licorne* en Costa del Marfil) acabaron induciendo un cierto sentimiento de “neocolonialismo” entre las élites y las poblaciones africanas, lo que llevará en última instancia a, en cierto modo, transformar la Organización de la Unidad Africana (OUA) en la Unión Africana (UA), pero, sobre todo, a atribuir la capacidad de organizar, desplegar, dirigir y controlar operaciones de mantenimiento de la paz a su Consejo de Paz y Seguridad, ampliando, así, de nuevo, el rango de

¹ WILLIAMS, Paul, “The African Union prospects for regional peacekeeping after Burundi and Sudan”, *Review of African Political Economy*, 33:108, 2006, pág. 353

² CEDEAO, Comunidad Económica de Estados del África Occidental.

³ UNITAF, *Unified Task Force*; USFORSOM, *United States Force in Somalia*.

⁴ UKFORSIL, *United Kingdom Force in Sierra Leone*

posibilidades de la Unión, no sólo a conflictos intraestatales, como ya se había hecho, sino asimismo a desplegar sus propias OMGC (OMP), tanto en conflictos intra como interestatales.

Así, el objetivo primordial del Consejo de Paz y Seguridad (CPS)⁵ es la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz y de la democracia en el continente. En cumplimiento de este objetivo y basándose en el principio de “no indiferencia”, con el que se trata de compaginar el de “no injerencia” y el de la “responsabilidad de proteger”, la Unión Africana, a solicitud del CPS, suspende temporalmente de actividad en sus organismos a los Estados miembros cuyos gobiernos son el resultado de un golpe de Estado o han accedido al poder de forma irregular y no constitucional, como son los casos ya citados de Mauritania, Guinea-Bissau y Madagascar, como anteriormente lo fueron Togo y Madagascar en 2005, Costa del Marfil e Islas Comores en 1999 o Sierra Leona en 1997. El CPS tiene asignadas como funciones prioritarias la promoción de la paz, de la seguridad, de la estabilidad y de los derechos humanos; la prevención y la gestión de conflictos; la consolidación de los procesos de paz y reconstrucción posconflicto; la asistencia humanitaria; el socorro en emergencias, y la coordinación y armonización de la lucha contra el terrorismo. Con la vista puesta, en una última instancia, en el desarrollo de una política de defensa común del continente.

El Consejo de Paz y Seguridad se compone de quince miembros, de los que cinco tienen un mandato de tres años y los diez restantes, de dos, con un reparto establecido por regiones geográficas: cuatro para el África occidental, tres para África central, África oriental y África austral, y dos para el norte de África⁶. No hay miembros permanentes ni derecho de veto, pero tampoco impedimento normativo para que un país repita asiento si así lo deciden los componentes de su grupo regional. Lo que está ocasionando ciertos roces debido a la presión de los países más

⁵ Para todo lo que resta de este epígrafe, ver LECOUTRE, Delphine, *Les enjeux du Conseil de paix et de sécurité*, Supplément de Le Monde Diplomatique sur l'Union africaine, Septembre 2009, y www.africa-union.org/root/au/index/index.htm

⁶ En 2009, componen el CPS: Nigeria (tres años) y Burkina Faso, Benin y Malí (dos años) por el África occidental.; Gabón (tres años) y Burundi y Chad (dos años) por el África central; Etiopía (tres años) y Uganda y Ruanda (dos años) por el África oriental; Angola (tres años) y Suazilandia y Zambia (dos años) por el África austral; y Argelia (tres años) y Túnez (dos años) por el norte de África.

potentes (especialmente para repetir en, u ocupar frecuentemente, mandatos de tres años) o debido a rivalidades y alianzas regionales (enfrentamiento entre Eritrea y Somalia con Etiopía o alianza de la RASD con Argelia, por ejemplo). Circunstancia que se ve favorecida por el hecho de que no todos los Estados pueden acceder a uno de los puestos del CPS, ya que, para ello, se exigen ciertos requisitos, como tener una representación permanente suficientemente bien dotada de personal y medios ante la ONU, que no todos pueden satisfacer.

Como principal órgano de trabajo, el Consejo de Paz y Seguridad dispone del Departamento de Paz y Seguridad de la Comisión, dirigido por el comisario de Paz y Seguridad, articulado en una Secretaría, un Centro de Gestión de Crisis, una División de Operaciones de Apoyo a la Paz, una Unidad de Alerta Temprana y una Unidad de Gestión de Crisis, Resolución de Conflictos y Posconflicto.

Los “valores añadidos” que el Consejo de Paz y Seguridad representa, respecto a los mecanismos de gestión de crisis de la Organización de la Unidad Africana (OUA) que le precedieron, son su estructura permanente, incluida una secretaría permanente; su posibilidad de convocatoria urgente; su estrecha vinculación con la Comisión, al ser un comisario (el de Paz y Seguridad) el jefe del Departamento de Paz y Seguridad, que le sirve de órgano ejecutivo; la posibilidad de celebrar reuniones a puerta cerrada, para facilitar la mediación en casos de conflicto, al no verse las delegaciones enfrentadas sometidas a la presión de la “luz y taquígrafos” y, por tanto, de sus respectivas opiniones públicas; y, por último, fundamentalmente, la mencionada posibilidad de establecer, organizar y desplegar operaciones de gestión de crisis, incluidas OMGC, y de imponer sanciones, como las ya citadas de suspender temporalmente las actividades en la Unión en casos de ruptura democrática.

Para el planeamiento y conducción de las OMGC, la Unión Africana ha copiado de la Carta de las Naciones Unidas, la figura del nunca empleado Comité de Estado mayor (CEM)⁷ para aconsejar y

⁷ Teóricamente constituido por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) o equivalentes de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad en la ONU, y por los Jefes de Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) o equivalentes de los quince miembros del Consejo de Paz y Seguridad en la Unión Africana.

asistir al Consejo de Paz y Seguridad en las cuestiones militares y en los aspectos de la seguridad, pero, en realidad, éste no ha sido nunca activado ni utilizado hasta ahora, siendo de temer que corra la misma suerte que su inspirador onusiano. De igual forma que la prevista constitución de una Fuerza Africana de Reserva (*African Stand-by Force*), que teóricamente debería estar compuesta por cinco brigadas regionales (provenientes de las cinco regiones en que se estructura el CPS), listas para poder actuar en todo un rango de operaciones, que iría desde las misiones de investigación (*fact-finding missions*) hasta las operaciones de apoyo a la paz (supuestamente limitadas, por ahora, a las OMP).

Sin embargo, a pesar de todo ello, de su juventud y de las enormes dificultades que presenta el continente africano, debido a su diversidad y, sobre todo, a la debilidad económica, financiera (presupuestaria) e institucional de la mayoría de sus Estados, el Consejo de Paz y Seguridad ha conseguido en tan sólo cinco años desplegar cuatro OMGC propias: MUAB en Burundi⁸, AMIS en el sur de Sudán, AMISOM, en Somalia, y MUAC, en la isla de Anjouan (Comoras), y una conjunta con las Naciones Unidas, UNAMID, en Darfur (Sudán), que, si bien no han sido hasta ahora muy efectivas, suponen un importante primer paso en un campo en el que, de momento, solamente las potentes organizaciones de los países desarrollados, la Unión Europea y la OTAN, o la omnicompreensiva ONU, habían logrado. Una virtud, producto de la necesidad, con la que se intenta trascender la impresión generalizada en el continente africano, entre población y dirigentes, de que la resolución de los conflictos africanos por efectivos, especialmente si son militares, no africanos, a través de organizaciones dominadas por el mundo desarrollado, como la propia ONU, no es sino una nueva forma de colonialismo que perpetúa la dependencia y la sumisión.

⁸ En realidad, la operación en Burundi MUAB fue decidida en febrero de 2003 por la Asamblea de jefes de Estado y Gobierno de la Unión Africana, diez meses antes de constituirse en Consejo de Paz y Seguridad. De forma que su gestión inicial y despliegue sobre el terreno fueron dirigidos por el antecesor del Consejo, el Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos, haciéndose cargo el Consejo a partir de su creación hasta la finalización de la MUAB en mayo de 2004.

LA MISIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA EN BURUNDI

Burundi, inicialmente una colonia alemana, pasa a depender de Bélgica, como Mandato, en el año 1922 por decisión de la Sociedad de Naciones. Tanto Alemania como, más tarde y principalmente, Bélgica aplicarán en el territorio el llamado “control colonial indirecto”, interesados en mantener la estructura jerárquica precolonial basada en el dominio de una monarquía tutsi (un 15% aproximadamente de la población) muy centralizada y sustentada en el mito de la superioridad de esta etnia sobre la otra etnia mayoritaria en el territorio, la hutu (algo menos del 85% de la población). Los colonizadores racionalizarán científica y eurocéntricamente esta división arguyendo que los tutsis eran descendientes de un pueblo de origen nilótico, es decir, camita y, por lo tanto, caucásico y mediterráneo, lo que a principios del siglo XX equivalía a decir “superior” a los hutus de origen bantú, es decir, negroafricanos.

No es ésta, sin embargo, una interpretación que hoy día admitan todos los especialistas, que reconociendo que en el país había, sin duda, hutus y tutsis cuando llegaron los colonizadores, lo único que realmente permitía diferenciarlos era su actividad económica, agricultores los primeros y ganaderos los tutsis, habiendo éstos conseguido imponerse como casta dominante (hecho frecuente en la historia), para justificar la cual se había urdido el mito de la diferencia étnica, que los colonizadores elevaron interesadamente a la categoría de estructura social “natural”.

Pero sea cual sea, en definitiva, el origen, racial o social, de esta diferenciación entre hutus y tutsis, lo cierto es que en el momento de la independencia del país, el 1 de julio de 1962, existía una clara preponderancia cultural, educativa, económica y militar (la mayoría de los oficiales de la gendarmería y las fuerzas armadas eran tutsis) de la minoría tutsi sobre la mayoría hutu, que se traduciría rápidamente en un control sobre el aparato del Estado incompatible con el “dominio democrático” que debía corresponderle a la mayoría hutu. Así, tras los tres primeros años de independencia que gobernó el país la coalición interétnica UPRONA⁹, surge el conflicto cuando una coalición de partidos hutus gana las elecciones y el rey tutsi se niega a reconocer su

⁹ UPRONA, *Union pour le Progrès National* en sus siglas en francés.

derecho a formar gobierno. El resultado final es el derrocamiento de la monarquía en noviembre de 1966 y la instauración de una república centralista y autoritaria, dirigida por el tutsi Michel Micombero, que tras diez años de dictadura, durante los cuales se produce el levantamiento hutu, y consiguiente represión, de 1972, es derrocado por el también oficial de las fuerzas armadas tutsi Jean Baptiste Bagaza, que lo sería a su vez por otro militar tutsi, el general Pierre Buyoya, en septiembre de 1987.

Los últimos años de la década de los ochenta verán aparecer dos tipos de reacciones al dominio militar tutsi. Por un lado grandes disturbios y sublevaciones de poblaciones hutus, que empiezan a organizar guerrillas de resistencia, y, por otro, la constitución de partidos hutus, el PALIPEHUTU¹⁰ y el FRODEBU¹¹ principalmente, que tratan de enfrentarse políticamente al devenido casi exclusivamente tutsi UPRONA. Presionado internacionalmente, el general Buyoya accede finalmente a celebrar elecciones en junio de 1993, de las que saldrá presidente el hutu Melchior Ndadaye del FRODEBU, asesinado cuatro meses más tarde y sustituido por su correligionario Cyprien Ntaryarima, apoyado por un Gobierno de coalición (llamado de “unidad nacional”). A la muerte de Ntaryamira, el 6 de abril de 1994, en el mismo accidente aéreo (derribo por misil tierra-aire), que desencadenará el genocidio ruandés de abril-junio de 1994, subirá al poder Silvestre Ntyabantunganya (hutu de la UPRONA) tras unas duras negociaciones que supusieron una importante merma de las atribuciones presidenciales. Ntyabantunganya terminará siendo también derrocado por el general Buyoya en julio de 1996.

La guerra civil, contemporánea de los graves sucesos en la vecina Ruanda de 1994 y con la guerra interafricana en el Congo-Zaire (conflicto de los Grandes Lagos), se generaliza en el país enfrentando a las fuerzas gubernamentales y paramilitares tutsis con los principales grupos rebeldes hutus, el Consejo Nacional / Fuerzas para la Defensa de la Democracia (CNDD-FDD), dividida en dos facciones, la de Pierre Nkurunziza (FDD-Nk), la guerrilla más potente del país, y la de Jean Bosco Ndaykengurukiye (FDD-Nd), y el Palipehutu – Frente Nacional de Liberación (FNL), igualmente

¹⁰ PALIPEHUTU, *Parti pour la liberation du peuple hutu* en sus siglas en francés.

¹¹ FRODEBU, *Front pour la démocratie au Burundi* en sus siglas en francés.

dividido en dos grandes facciones, el FNL-M de Alain Mugabarabona y el FNL-R de Agathon Rwasa.

La mediación de las Naciones Unidas y de la Unión Africana consigue que, en agosto del año 2000, se firme, por 19 partidos y movimientos políticos de ambas etnias, el Acuerdo de Paz de Arusha (Tanzania), por el que se acuerda la constitución de un Gobierno Transitorio (GTB) de tres años, dirigido por un presidente tutsi en un primer periodo de año y medio, seguido de un periodo de otro año y medio dirigido por un presidente hutu, al que deberían seguir unas elecciones libres y limpias, así como la creación de unas fuerzas armadas y de seguridad étnicamente equilibradas.

Solamente la decidida intervención de Sudáfrica, cuyo presidente Nelson Mandela había sido el gran artífice del Acuerdo de Paz de Arusha, logra vencer la resistencia pasiva de todos los actores burundeses para la aplicación del Acuerdo, desplegando en el país, en octubre de 2001, una Fuerza Sudafricana de Apoyo a la Protección (SAPSD¹²) de 700 efectivos, con la misión de proteger a las autoridades burundesas, principalmente hutus, que regresaban al país, o debían moverse por él, con objeto de participar en la aplicación de los acuerdos.

Una efectiva presencia que llevaría a que, en noviembre de 2001, Pierre Buyoya jure su cargo de presidente del país, entregando dicho cargo, según lo estipulado, al hutu Domitien Ndayizeye en abril de 2003, a pesar de la oposición de ciertos sectores del Ejército y de la UPRONA, que interesadamente argumentan que mientras el alto el fuego no fuese efectivo por parte de todos los grupos rebeldes hutus, entregarle el poder a un presidente hutu sería ponerlo en una situación embarazosa. Una desconfianza en el arreglo político que compartirán tanto las facciones rebeldes del CNDD como las del FNL, que exigen que se les incluya en el Gobierno Transitorio de Burundi (GTB), como, según ellos, se había negociado en los acuerdos de alto el fuego que se habían alcanzado, durante el periodo presidencial del general Buyoya, en Dar es Salam y Arusha con diferentes facciones rebeldes.

¹² SAPSD, *South African Protection Support Detachment*, en sus siglas en inglés.

Porque, en efecto, el 7 de octubre de 2002, el GTB había alcanzado, en la capital tanzana Dar es Salam, un acuerdo de alto el fuego con la FDD-Nd y con el FNL-M, las dos milicias más pequeñas de sus respectivos movimientos. Y dos meses más tarde, el 2 de diciembre de ese mismo año 2002, otro acuerdo de alto el fuego con las FDD-Nk en Arusha. Solamente las FNL-R, que combaten en los alrededores de la capital Bujumbura, se niegan a firmar ningún tipo de alto el fuego¹³. Acuerdos de alto el fuego que, en cualquier caso, no llegaron nunca a respetarse, prosiguiendo las escaramuzas desde prácticamente el mismo día en que se firmaban los acuerdos.

Pero además, el acuerdo de alto el fuego de Arusha de diciembre de 2002 incluía la solicitud de que la Unión Africana estableciese en el país una operación de mantenimiento de la paz a partir del 31 de ese mismo mes de diciembre de 2002. Una propuesta-oferta que, en realidad, llevaba ya un cierto tiempo labrándose en los mentideros diplomáticos de la Unión Africana y de las Naciones Unidas. Dos meses más tarde, el 3 de febrero de 2003, la Asamblea de jefes de Estado y Gobierno de la Unión Africana decide el establecimiento de la Misión de la Unión Africana en Burundi (MUAB o AMIB¹⁴ en sus siglas en inglés), para la que Sudáfrica (dos batallones, 1.600 efectivos, parte de los cuales ya presentes en el país), Etiopía (un batallón, 980 efectivos) y Mozambique (una compañía reforzada, 280 efectivos) ofrecerán tropas y observadores militares. En abril de ese mismo año, el órgano central del Mecanismo para la Prevención, Gestión y Resolución de Conflictos (el antecedente del actual Consejo de Paz y Seguridad) de la Unión Africana define a la MUAB como una operación transitoria hasta el despliegue de una OMGC de las Naciones Unidas en el país. La MUAB estaría dirigida por un representante especial del presidente de la Comisión de la Unión Africana, de quien dependería el jefe de la fuerza, inicialmente un general sudafricano, y los elementos civiles de la misma (más bien testimoniales). La solicitud de una OMGC (OMP) de las Naciones

¹³ Hasta el año 2006 no firmarían todos los grupos hutus rebeldes los acuerdos de alto el fuego, permitiendo la finalización de la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB), sustituta de la Misión de la Unión Africana en Burundi (MUAB), aquí estudiada, y su reemplazo por la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB), una misión política de consolidación de la paz con medios civiles, administrada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP).

¹⁴ AMIB, *African Union Mission in Burundi* en sus siglas en inglés.

Unidas ya figuraba en el Acuerdo de Paz de Arusha de agosto de 2001, pero el Consejo de Seguridad se negaba a desplegar tropas de las Naciones Unidas en tanto no hubiera un alto el fuego real, efectivo y duradero.

La MUAB recibió el Mandato de supervisar y verificar el cumplimiento de los acuerdos de alto el fuego, establecer y gestionar áreas de concentración y desmilitarización, asistir en los procesos de desarme, desmovilización y reintegración a la vida civil (procesos DDR), y garantizar la libertad de movimientos. Con una primera fase de acantonamiento de las fuerzas gubernamentales y rebeldes en cinco áreas de concentración prefijadas (Muyange, Buyarumu, Buhingu, Bweru y Buhinyusa) desde las cuales iniciar los procesos DDR. La Misión solamente dispondría de autorización para el uso de la fuerza en legítima defensa o para «*la protección de civiles ante ataques inminentes de violencia física*», sin poder intervenir en los combates que pudieran surgir entre las fuerzas gubernamentales y las rebeldes o entre distintas facciones de éstas. La MUAB inició el despliegue de sus observadores militares (42 de los 120 previstos) en junio de 2003, menos de tres meses después de la decisión operativa de desplegarla. Constituía la primera OMGC de la Unión Africana y sobre su esquema inicial y experiencias se concebirán posteriormente las restantes (los llamados «*concepto MUAB*» o «*modelo Burundi*»). Un modelo, cuyas carencias también se verán aparecer en cuantas OMGC organicen la Unión Africana o las Naciones Unidas en el continente, basadas en contingentes africanos y del mundo menos desarrollado. Cuando los contingentes etíopes y mozambiqueño terminen de desplegar a finales de 2003, la fuerza alcanza los 3.128 efectivos, a los que hay que añadir 120 observadores militares procedentes de diversos países africanos.

El gran problema de la MUAB, junto al de su financiación, fue, sin embargo, la incapacidad de sostenimiento prolongado de los contingentes etíope y mozambiqueño, que debieron ser sostenidos logística y financieramente por el Reino Unido y Estados Unidos respectivamente. Unos tipos de carencia que volverán a repetirse en otras misiones africanas, constituyendo elementos recurrentes del “concepto o modelo Burundi”. Operativamente, la MUAB obtuvo éxito, continuando la labor de las tropas sudafricanas de la SAPSD, en la creación de un ambiente general de seguridad suficiente como para

que pudieran continuar el proceso político y las negociaciones para un alto el fuego general y continuado, y para convencer al Consejo de Seguridad, y a los posible participantes, de que era posible el despliegue de la operación de las Naciones Unidas prevista en el Acuerdo de Paz de Arusha.

No puede decirse lo mismo del proceso de desarme, desmovilización y reinserción en la vida civil (DDR) de miembros de las fuerzas regulares e irregulares. De las cinco áreas de concentración previstas, en las que debían desmovilizarse 20.000 personas a un ritmo de 300 por día, sólo llegaron a establecerse dos, en la que se desmovilizaron no más de 200 ex combatientes, debido principalmente a la falta de financiación para organizarlas y, sobre todo, para alimentar y mantener a los supuestos concentrados, que, así, no llegaban nunca a incorporarse (lo cual era, por otra parte, una magnífica excusa para los dirigentes políticos, poco entusiasmados en desmovilizar a sus huestes).

Finalmente, el 21 de mayo de 2001, el Consejo de Seguridad establece la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) para sustituir a la MUAB, a la que reemplaza oficialmente el 31 de ese mismo mes de mayo, en principio con las mismas tropas de la MUAB, cuyos contingentes se calan la boina azul y pasan a depender del nuevo mando de las Naciones Unidas. Una transferencia de autoridad poco problemática y que pudo realizarse con rapidez, debido a la fuerte implicación que ya tenían las Naciones Unidas en el apoyo logístico, administrativo y de mando y control a la MUAB, fundamentalmente a través de la vecina Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC).

LA MISIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA EN SUDÁN

La dominio británico impuso en Darfur (*Dar al-Fur*, la tierra de los fur), región sudanesa situada al oeste del país en la frontera con Chad, mediante los sistemas coloniales conocidos como del “dominio indirecto” y de “distrito cerrado”, la preeminencia política en la región de los pastores nómadas de cultura árabe (*abbalas* y *baggaras*), originarios del norte del territorio, sobre las poblaciones musulmanas negras agricultoras (*fur*, *massalits* y *zaghawas*) del centro y sur. Tras la independencia de Sudán (1 de enero de 1956) del dominio anglo-

egipcio, las élites regionales se esfuerzan por mantener interesadamente este aislamiento frente al poder central de Jartum, lo cual produce un cierto retraso de la región respecto a la evolución general del resto de país y la aparición, en la década de los sesenta del pasado siglo XX, del Movimiento de Renacimiento de Darfur en el seno de las capas sociales no árabes (un 30% de la población aproximadamente), que reclama mayor atención al Gobierno de Jartum y un mejor reparto de las cuotas de poder regionales. El agravamiento de los litigios debido a la explosión demográfica (la población pasa de tres a seis millones de personas en apenas veinte años) y a las recurrentes sequías, provoca la reacción árabe, que paulatinamente va transformando las Fuerzas de Defensa Popular regionales en las milicias que se harán tristemente famosas bajo el nombre de *janjaweed* (hombres armados a caballo), defensoras de la supremacía árabe en la región.

Las Fuerzas de Defensa Popular son una creación del régimen instaurado por el golpe de Estado del general al-Bashir en junio de 1989 para afianzar el poder del Estado central en todo el territorio, que las Fuerzas Armadas sudanesas no pueden ejercer por tener que estar concentradas en el sur del país para hacer frente a la insurrección de aquella área. Una insurrección que había iniciado en agosto de 1955 (primera guerra civil), poco antes de la independencia, la población cristiano-animista que puebla las provincias sureñas de Ecuatoria, Alto Nilo, Bahr al-Ghazal y zonas limítrofes, que se niegan a ser gobernados por los preceptos de inspiración islámica impuestos por las élites arabo-musulmanas dominantes en Jartum. La resistencia se agrupa en la guerrilla Anya Nya (veneno de serpiente, inicialmente *dinka*, a los que más tarde se unirán los *azande*, los *shilluk* y los *nuer*), que actúa desde bases en los vecinos Congo, Etiopía y Uganda y cuenta con el apoyo (armas y entrenamiento) de Israel, que trata así de debilitar y distraer al régimen de Jartum, aliado de Egipto.

El Acuerdo de Addis Abeba de marzo de 1972 entre el Gobierno del general Numeiry y Anya Nya pone fin a la primera guerra civil en el sur de Sudán, por el que éste consigue una importante cuota de autonomía e incorpora a sus guerrilleros al ejército y la policía nacionales y a otros cuerpos gubernamentales. El descubrimiento de petróleo y la construcción de canales revaloriza el área, induciendo a Numeiry a olvidar el Acuerdo de Addis Abeba y

dividir la región autónoma en tres provincias diferentes dependientes del poder central, lo que provoca la reaparición de la dormida Anya Nya II, que acabará convirtiéndose en Movimiento/Ejército Popular de Liberación de Sudán (SPLM/A¹⁵), bajo la dirección del antiguo coronel del Ejército sudanés John Garang (*dinka*). Se iniciaba así la segunda guerra civil del sur de Sudán, en el curso de la cual se produce el golpe de Estado (junio de 1989) que lleva al poder al general al-Bashir, creador de las mencionadas Fuerzas Populares de Defensa, que, en el sur, crearán, a semejanza de los *janjaweed*, las milicias *murahaalen* en la región de las Montañas Nubas, pobladas por árabes *baggaras*.

Los enfrentamientos armados en Darfur entre las Fuerzas Armadas sudanesas y sus aliados los *janjaweed*, y los musulmanes negros (*fur* y *zaghawas*, inicialmente), agrupados en el Movimiento/Ejército de Liberación de Sudán (SLM/A¹⁶), armado y abastecido por el citado Movimiento Popular de Liberación de Sudán sureño, Eritrea y Chad, cuyo presidente, Idriss Deby, es *zaghawa* y había iniciado su asalto al poder en Chad desde precisamente sus bases en Darfur, se inician en 2001, con una espiral de violencia y brutalidad por ambas partes, de las que los grandes perdedores serán los no combatientes (especialmente las mujeres), que acabará atrayendo la atención de las agencias humanitarias y de los medios de comunicación de masas y, en consecuencia, de la comunidad internacional. Al Movimiento de Liberación de Sudán se unirá más tarde la facción islamista de los musulmanes negros de Darfur, que crean el Movimiento Justicia e Igualdad (JEM) como reacción antigubernamental al enfriamiento entre el régimen de al-Bashir (presionado por Estados Unidos y la Unión Europea) y el hasta ese momento ideólogo del régimen, el islamista al-Turabi, y a la consiguiente detención de este último.

Al finalizar 2003, las cifras producidas por la combinación de sequía y enfrentamientos alcanzan niveles alarmantes: más de 3.000 personas muertas o desaparecidas, 70.000 refugiados en los países vecinos y 600.000 desplazados internos, más un número incontable de heridos y lisiados. A pesar de lo cual, el Gobierno sudanés se niega a autorizar la presencia masiva de organizaciones humanitarias que no

¹⁵ SPLM/A, *Sudanese Popular Liberation Movement/Army*, siglas en inglés.

¹⁶ SLM/A, *Sudanese Liberation Movement/Army*, siglas en inglés.

sean esencialmente africanas o musulmanas. Hasta que el acuerdo alcanzado, el 8 de abril de 2004, en Yamena (Chad) por el Gobierno, el Movimiento de Liberación de Sudán (SPLM/A) y el Movimiento Justicia e Igualdad (JEM), bajo los auspicios del Gobierno chadiano, permita el compromiso de un alto el fuego, y la creación de pasillos humanitarios y de las condiciones adecuadas para que puedan desplegarse sobre el terreno observadores internacionales y una fuerza de protección de la Unión Africana (la futura Misión de la Unión Africana en Sudán, AMIS¹⁷), que se acordará un mes más tarde (28 de mayo de 2004) en las conversaciones mantenidas por todas las partes en litigio en Addis Abeba (Etiopía).

La Misión de la Unión Africana en Sudán AMIS se inicia, así, en el mes de julio de 2004, cuando la Unión Africana y la Unión Europea envían los primeros observadores militares para verificar el cumplimiento en la región sudanesa de Darfur del alto el fuego acordado en abril de 2004 en Yamena. Un mes más tarde, en agosto, la Unión Africana decide desplegar en la zona el contingente militar de protección (150 soldados ruandeses y 150 soldados nigerianos) acordado en Addis Abeba, que no podrá hacerlo, sin embargo, debido a los obstáculos presentados por el Gobierno sudanés, hasta que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, en su Resolución 1564 (2004) de septiembre, le amenace con imponer sanciones a su industria petrolera, «*actuando en virtud del capítulo VII de la Carta*» y determinando que «*la situación en Sudán constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacional*». En octubre, Jartum vuelve a aceptar la expansión de la Misión de la Unión Africana en Sudán, que a finales de ese año de 2004 llega a disponer de 3.000 soldados desplegados sobre el terreno, que se irán incrementando progresivamente hasta unos efectivos de 7.000 soldados en el momento de su integración en la Misión conjunta de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (MUANUD¹⁸) el 31 de diciembre de 2007.

La firma del Acuerdo General de Paz por el Gobierno sudanés y los movimientos rebeldes del sur del país, básicamente el Movimiento Popular de Liberación de Sudán, el 9 de enero de 2005,

¹⁷ AMIS, *African Union Mission in Sudan*, en sus siglas en inglés.

¹⁸ UNAMID, *United Nations and African Union Mission in Sudan*, en sus siglas en inglés.

con el que finaliza la conocida como segunda guerra civil sudanesa, volverá, sin embargo, a exacerbar el conflicto en Darfur, al no aceptarse que las condiciones de dicho Acuerdo sean también aplicables a la región, provocando las disensiones en el interior de los movimientos de resistencia de la población musulmana negra, que se atomizan progresivamente. La utilización de la asistencia humanitaria como arma de guerra se acaba generalizando entre todas las facciones de ambos bandos, mientras la Misión de la Unión Africana en Sudán es hostigada tanto por las fuerzas progubernamentales como por las rebeldes, que las consideran aliadas del Gobierno, entrando en una pasividad cada vez mayor.

Debido a ello, en febrero de 2006, el Consejo de Seguridad solicita al secretario general de la Organización que estudie, en conjunción con la Unión Africana, las posibles opciones para el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en sustitución de la Misión de la Unión Africana AMIS y pide a la OTAN que refuerce el apoyo logístico (transporte aéreo estratégico a y desde la zona) que ya le estaba prestando, mientras la Operación de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS¹⁹), desplegada en el sur del país desde marzo de 2005, como consecuencia del ya mencionado Acuerdo General de Paz de enero de 2005, la apoya en comunicaciones, logística y sanidad, siendo especialmente autorizada a reforzarse hasta unos efectivos de 17.300 personas por la Resolución 1706 (2006) de 31 de agosto, para, precisamente, poder apoyar más eficazmente a la AMIS e, incluso, sustituirla si se considerase conveniente, a lo que se opondrá enérgicamente el Gobierno sudanés.

El significativo incremento de los ataques contra la AMIS y los destacamentos de la UNMIS en Darfur, así como contra el personal e instalaciones de las agencias humanitarias, a lo largo del año 2007, decidirán al Consejo de Seguridad a establecer, ante la imposibilidad debida a la resistencia del régimen de Jartum de extender la UNMIS a la región de Darfur, la Misión conjunta de las Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur (MINUAD o UNAMID²⁰ en sus siglas en inglés), mediante la Resolución 1769 de 31 de julio de 2007 (ver

¹⁹ UNMIS, *United Nations Mission in Sudan*, en sus siglas en inglés.

²⁰ UNAMID, *United Nations - African Union Mission in Darfur*.

Tema 5, tercera parte), en la que se integrarán los efectivos de la AMIS el 31 de diciembre de 2007.

LA MISIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA EN SOMALIA

Como en los casos de Burundi y Darfur, los antecedentes de la actual situación somalí pueden rastrearse hasta la época colonial. Sólo que esta vez fue el apoyo que británicos e italianos (en la actual provincia secesionista de Somalilandia y en el resto del país, respectivamente) prestaron a los patriarcas y autoridades religiosas de los diversos clanes y subclanes (linajes), para poder mantener su “control colonial indirecto”, lo que indujo, tras la independencia (1 de julio de 1960), a una feroz competición clánica por ocupar las principales posiciones políticas en las que reside la capacidad de obtención de recursos (impuestos, tributos, cargos, etcétera) y su posterior distribución (concesiones, inversiones, etcétera), agrupándose bajo la cobertura de partidos y movimientos políticos de estilo occidental, que no por ello dejan de tener, en su mayoría, un fuerte sentimiento nacional (la sociedad somalí es bastante homogénea étnicamente, lo que no deja de ser una excepcionalidad en el África subsahariana) e incluso de irredentismo pansomalí (los somalíes étnicos habitan, además de la Somalia reconocida internacionalmente, Yibuti, el Ogaden etíope y franjas del nordeste de Kenia).

Esta competición clánica (alimentada en muchos casos por la intervención de potencias extranjeras y compañías privadas) se mantuvo no solamente durante los primeros nueve años de experiencia protodemocrática, sino, incluso, a través de toda la larga dictadura (octubre de 1969 a enero de 1991) de Siad Barre, que cada vez más se sustenta con el tiempo en la llamada Alianza MOD, acrónimo de los linajes *marehan*, *ogadeni* y *dolbante*, sobre los que, asimismo, se asienta el 77 Cuerpo de Ejército, mandado por el hijo de Barre, el coronel Masleh Siad y el mejor equipado y dotado de unas Fuerzas Armadas que siempre estuvieron extraordinariamente abastecidas, primero por la Unión Soviética, hasta la guerra con Etiopía (1977-1978), y, después, por Estados Unidos. Una circunstancia que permite entender la considerable capacidad de combate de las milicias somalíes durante la guerra civil contra Barre (1989-1991) y la guerra civil posterior de todos contra todos (incluidos las Naciones Unidas, Estados Unidos y la Unión Africana), que aún dura.

En la caída del régimen de Siad Barre juegan un papel clave las dos facciones enfrentadas del Congreso Somalí Unido (CSU) que dominan el área de la capital Mogadiscio. La del general del linaje *habar guedir* Farha Aidid, que logra controlar el sur de la capital, incluido el aeropuerto, y la del hombre de negocios, del linaje de los *abgal*, Alí Madhi, que dominando el norte, controla el puerto de la capital. Desde estas posiciones privilegiadas, ambos controlarán la entrada de la ayuda humanitaria, que rápidamente transforman en un arma de guerra, como irán haciendo progresivamente las demás milicias y movimientos, cada uno en función de sus posibilidades y áreas de actuación. Una situación que, unida a las severas sequías que padece la zona en esos años, llevará al país al borde del colapso alimenticio, con miles de refugiados en los países vecinos y miles de desplazados trashumando por el país, huyendo de las hambrunas y de los combates. E inducirá, por un lado, la secesión *de facto* de Somalilandia (la antigua Somalia Británica) y Puntlandia y, por otro, a la intervención internacional.

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas decide intervenir estableciendo la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM), con la misión de supervisar el alto el fuego y garantizar la distribución de la ayuda humanitaria, primero en el área de Mogadiscio y más tarde en otras zonas del país. Ante su incapacidad de cumplir el Mandato con los efectivos concedidos, el Consejo de Seguridad autoriza más tarde el despliegue de una coalición multinacional, encabezada por Estados Unidos (la UNITAF²¹, Operación Restaurar la Esperanza), que en un corto espacio de tiempo (diciembre de 1992 a mayo de 1993), logra estabilizar la situación humanitaria gracias a sus abundantes y poderosos recursos, a su amplia autorización para el uso de la fuerza (capítulo VII) y a lo reducido y concreto del Mandato que asume: solamente garantizar la distribución de la asistencia humanitaria, sin hacerse cargo de la seguridad general o del desarme de las milicias.

Una vez alcanzado su objetivo, la UNITAF es sustituida por una nueva OMGC de las Naciones Unidas, la ONUSOM II, dotada de mayores prerrogativas (capítulo VII) que su antecesora la ONUSOM I, con más efectivos que ella y disponiendo de una reserva estratégica

²¹ UNITAF, *Unified Task Force* en sus siglas en inglés.

embarcada (la USFORSOM²²) proporcionada por Estados Unidos. Las bajas sufridas por esta unidad en la conocida como la “batalla del sur de Mogadiscio” contra las fuerzas del general Farha Aidid en octubre de 1993, provoca la retirada de Estados Unidos de la operación, arrastrando a los principales países occidentales que participaban en ONUSOM II (Francia, Italia y Bélgica principalmente), colapsando, en consecuencia, la operación, que es finalmente retirada por las Naciones Unidas en marzo de 1995²³.

La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (AIGD²⁴) de los países del Cuerno de África intentará coger el relevo de las OMGC en Somalia. La Conferencia mantenida por algunas de las principales facciones somalíes en Eldoret (Kenia) en octubre de 2002, de la que saldrá el actual Gobierno Federal de Transición (GFT), auspiciada, entre otros países y organizaciones, por la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo, las Naciones Unidas, la Liga Árabe y la Unión Europea, acuerda, entre otras decisiones, solicitar que la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo establezca en el país una nueva operación de mantenimiento de la paz, la IGASOM²⁵, para vigilar y apoyar los acuerdos alcanzados. Una nueva operación de mantenimiento de la paz, que debería ser apoyada por un Comité de Vigilancia multinacional y una misión de observadores militares de la Unión Africana. Excepto el Comité de Vigilancia, que apenas puede llevar a cabo su cometido, ninguna de las otras dos medidas podrá llegar a ver la luz, debido a las numerosas y variadas dificultades de tipo operativo y de voluntad política que encuentran sus intentos de realización.

Como consecuencia, el presidente del Gobierno Federal de Transición, Abdullah Yusuf, envía, el 24 de octubre de 2004, una carta al presidente del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, solicitando que esta organización despliegue en el país una operación de mantenimiento de la paz de 15.000 a 25.000 efectivos, que, en principio, el Consejo acepta estudiar. Sin embargo, estas previsiones se verán temporalmente interrumpidas por la toma, en

²² USFORSOM, United States Force to Somalia.

²³ Para una explicación un poco más detallada de estas tres operaciones ONUSOM, UNITAF y ONUSOM II, ver el epígrafe *Las operaciones del capítulo VII: Somalia* de la tercera parte del Tema 5.

²⁴ AIGD o IGAD, *Intergovernmental Authority for Development* en sus siglas en inglés.

²⁵ IGASOM, *Intergovernmental Authority Force in Somalia*.

junio de 2006, de Mogadiscio, y posteriormente de prácticamente toda la Somalia central y meridional, por la Unión de Tribunales Islámicos, una facción más del conflicto somalí a múltiples bandas, basada principalmente en el clan de los *darod*.

El origen de los Tribunales Islámicos en Somalia fue la necesidad de la población de poder contar con algún tipo de justicia unificada frente al pandemonium de autoridades clánicas y políticas enfrentadas entre las que el país llevaba viviendo quince años. Ante esta situación, se empieza a recurrir a las cofradías musulmanas de carácter asistencial para resolver los conflictos civiles, comerciales y familiares mediante los códigos y procedimientos de la *sharia*, más o menos semejantes en todo el territorio. La politización de estas redes religiosas es la que dará lugar a los Tribunales Islámicos y, más tarde, a su Unión, como un facción somalí más, aglutinada alrededor de la ideología islamista y mucho más disciplinada y coherente de la mayoría de las demás.

Pero, a pesar de que el gobierno islamista del país consigue una pacificación y un orden como no se había conocido desde los tiempos de la dictadura de Barre, su carácter precisamente islamista alarma a las potencias occidentales, que incitan a Etiopía, protectora del arrinconado en la ciudad de Basora Gobierno Federal Transitorio (GFT), a invadir Somalia y devolver al GFT el gobierno del país y a Mogadiscio. La invasión etíope se produce el 20 de diciembre de 2006, ocupando Mogadiscio el 2 de enero siguiente, obligando a los islamistas a replegarse en el sur del país, de donde nunca, todavía, han sido expulsados del todo. La retirada etíope de Somalia, en enero de 2009, se produce tras dos años de ocupación sin haber conseguido demasiados avances significativos, por dos tipos de razones, según declararán las propias autoridades etíopes. Las constantes disputas entre las facciones que constituyen el teórico Gobierno Federal de Transición internacionalmente reconocido y el desencanto de las autoridades etíopes con las potencias y organizaciones occidentales, que primero las animaron a intervenir, para después dejarlos solos ante la tarea, criticándolos por su inobservancia de los derechos humanos.

Sin embargo, la confianza en que la ocupación etíope iba a lograr mejorar la seguridad y estabilidad necesarias va a tener también

otro tipo de consecuencias. Así, el 19 de enero de 2007, el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana establece, en la 69ª reunión de su Asamblea, una nueva OMGC, la Misión de la Unión Africana en Somalia AMISOM²⁶, con el Mandato de apoyar y sostener las estructuras gubernamentales provisionales salidas de la Conferencia de Eldoret, crear y mantener un ambiente general de seguridad que permita, especialmente, la distribución de la asistencia humanitaria, e instruir a las fuerzas de seguridad somalíes. Para ello se calculan inicialmente unas necesidades operativas de nueve batallones de Infantería (unos 8.000 efectivos en total), para cuyo desplazamiento, mantenimiento y sostenimiento, Estados Unidos y la Unión Europea ofrecen apoyo logístico y financiero.

Unas dificultades logísticas y financieras, que unidas a las políticas y operativas y a la propia situación de seguridad en Somalia, no permitirán que la operación empiece a desplegarse sobre el terreno hasta diciembre de ese mismo año 2007, con la llegada a Mogadiscio de los primeros doscientos soldados del contingente burundés. A día de hoy, año y medio más tarde, solamente han podido ser desplegados en ciertas áreas de Mogadiscio (aeropuerto, instalaciones portuarias y ciertos cruces de vías de comunicación), tan sólo 5.200 efectivos de los 8.000 inicialmente previstos: tres batallones de Burundi, financiados por Francia, y tres de Uganda, financiados por Estados Unidos. Lo que ha ocasionado que ciertos sectores de la población somalí identifiquen a la AMISOM con estos dos países occidentales y, en consecuencia, con sus aliados y protegidos regionales, Etiopía y Kenia y, en última instancia, con el Gobierno Federal Transitorio (GFT).

Por ello, la AMISOM no es vista como neutral o imparcial (ha sufrido ya más de ciento cincuenta bajas, más de sesenta de ellas mortales, en combate) por parte de la población somalí, dificultando así su pretendida tarea de “mantenimiento de la paz”. Lo que, en cierto modo, por otra parte, es cierto, desde el momento que la operación tiene asignada, como ya se ha indicado, la misión de facilitar la consolidación de las estructuras políticas provisionales establecidas por la Conferencia de Eldoret, a la que ni asistieron, ni cuyos acuerdos

²⁶ AMISOM, *African Union Mission in Somalia* en sus siglas en inglés. Ratificada por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas con Resolución 1744 (2007) de 21 de febrero.

firmaron, gran parte de las facciones y milicias somalíes. Un error que, con frecuencia, últimamente, cometen las organizaciones internacionales, especialmente las Naciones Unidas (en el caso de Somalia, acompañadas de la IGAD y de la Unión Africana). Convocar conferencias internacionales, a las que por diferentes motivos, y con razón o sin ella, no acuden algunos de los bandos enfrentados con suficiente capacidad para desestabilizar la situación y que, por lo tanto, no aceptan los acuerdos tomados en ellas ni las estructuras administrativas y gubernamentales en ellas establecidas. Que son, sin embargo —especialmente si en la conferencia participan las Naciones Unidas— las que a continuación pasan a ser y a denominarse “internacionalmente reconocidas”, pero que sobre el terreno no tienen la capacidad de controlar todo el territorio, ni, incluso, como en Somalia, de establecer algo que mínimamente pueda parecerse a un Estado, tal como éste se concibe en los países occidentales, que es normalmente el modelo a imitar.

La AMISOM, sin embargo, fue concebida para desarrollarse en cuatro ambiciosas fases. La primera de las cuales, denominada de “despliegue inicial”, debería finalizar con el despliegue en Mogadiscio, sus alrededores y sus accesos de los nueve batallones de Infantería y sus correspondientes apoyos de mando, comunicaciones y logísticos previstos. Es decir, en la que, en realidad, aún se encuentra sin completar. En la segunda, denominada de “expansión del despliegue”, éste se ampliaría a todo el territorio de la Somalia central y meridional (es decir, a la Somalia internacionalmente reconocida excepto los dos territorios autosecesionados, Puntlandia y Somalilandia). La tercera, denominada de “consolidación”, debería iniciarse cuando se hubiera conseguido el adecuado grado de seguridad general como para considerar que se entraba en una auténtica fase de “consolidación de la paz”. La última y cuarta fase prevista consistiría en el despliegue en el territorio de una operación de consolidación de la paz de las Naciones Unidas en la que se integraría la AMISOM o bien ésta se retiraría (es decir, una copia más o menos bien adaptada del modelo Burundi).

La AMISOM está dirigida por un representante civil del presidente de la Comisión de la Unión Africana, bajo cuya dirección se encuentran los jefes de las divisiones civiles, militar y policial. El control político y la dirección estratégica de la operación corresponde

a la Comisión, en nombre de la Asamblea de jefes de Estado y Gobierno de la Unión Africana, a través del Consejo de Paz y Seguridad, mediante el cual se encauzan todas las ayudas y apoyos externos que necesita la operación como tal (independientemente de los apoyos y ayudas que reciba o pueda recibir cada contingente concreto por conducto nacional).

El Cuartel General de la Fuerza se encuentra situado en el aeropuerto de Mogadiscio, donde el pasado 9 de septiembre de 2009, la milicia islamista al-Shabaab, el principal grupo opositor al internacionalmente reconocido Gobierno Federal de Transición (GFT), realizó un atentado suicida, utilizando dos vehículos robados a las Naciones Unidas (pintados de blanco y con el logotipo de la organización internacional) en el que murieron 21 personas (12 soldados burundeses, 5 ugandeses y 4 civiles somalíes), entre ellas el general de división burundés Juvenal Niyonguruza, segundo jefe de la Misión, y otras cuarenta resultaron heridas, entre ellas el general de división ugandés Nathan Mugisha, jefe del contingente militar de la Misión. Según anunciaron poco después portavoces de al-Shabaab, el atentado era la represalia al asesinato por comandos estadounidenses del keniano Salah Ali Salah "Nabhani", acusado por Washington de ser uno de los organizadores de los atentados terroristas contra las embajadas estadounidenses de Nairobi y Dar al-Salam en 1998.

Inhibición de actuación táctica sobre el terreno debida a la insuficiencia de medios y a la falta de equipamiento adecuado, inhibición estratégica de participación de otros países africanos que no se deciden a completar los 8.000 efectivos previstos, ni mucho menos, a ofrecer los efectivos para que la AMISOM pudiera pasar a su segunda fase prevista de ampliar su zona de reacción a otras áreas del país más allá de los alrededores de Mogadiscio, y permanente interferencia de potencias extranjeras, tanto regionales (Etiopía, Eritrea, Libia o los países del Golfo) como mundiales (Estados Unidos, la Unión Europea, etcétera), son, así, las tres principales causas de su incapacidad para cumplir el Mandato que el Consejo de Paz y Seguridad y la Unión Africana le tienen encomendado.

Sin que el Consejo de Seguridad tampoco se decida a reemplazarla por una OMGC de las Naciones Unidas, que sólo está dispuesto a hacerlo si la AMISOM consigue previamente crear el

ambiente general de seguridad mínimamente necesario para que puedan llevarse a cabo las labores de consolidación de la paz con unos niveles de riesgo aceptables. Y sin que los países desarrollados tampoco se decidan a intervenir con sus bien dotadas y pertrechadas fuerzas en una operación de estabilización, que exigiría una gran concentración de fuerzas, disposición a permanecer en el área durante un largo periodo de tiempo, medido en años, y la aceptación de un alto nivel de riesgo táctico (bajas en el terreno) y estratégico (síndrome de Irak-Afganistán).

Es decir, lo que podríamos denominar el “síndrome Somalia” de gestión internacional de crisis armadas en el continente africano, mucho más realista que el idealmente perseguido (debido a su relativo éxito) “modelo Burundi”, por el que la Unión Africana lleva aspirando desde su consecución en 2001.

LA OPERACIÓN DE LA UNIÓN AFRICANA EN LAS ISLAS COMORAS

El archipiélago de las Comoras es un conjunto de cuatro pequeñas islas situadas en el extremo norte del canal de Mozambique, entre este país y la isla de Madagascar, en el océano Índico. Tiene una población de unos 650.000 habitantes, más cohesionados por islas que por un sentimiento de pertenencia común. Fue colonia francesa hasta 1946 y Territorio de Ultramar francés hasta 1975, cuando Francia concede la independencia a la República de las Comoras, constituida solamente por tres de sus cuatro principales islas: Anjouan, Gran Comora (donde se encuentra la capital, Moroni) y Mohéli, mientras mantiene bajo su jurisdicción a la cuarta isla, Mayotte, en el sudeste del archipiélago. Situación que aún perdura.

Desde su independencia, las Comoras han sufrido un permanente estado de inestabilidad, constantemente alterado por sucesivos golpes de Estado, revueltas, intervención de mercenarios y permanente tutela francesa. En 1978, el presidente Alí Solilih es derrocado y asesinado, adoptando el país un nuevo nombre, República Federal Islámica de las Comoras, presidida por Ahmed Abdallah Abderraman, y una nueva Constitución, que pronto deriva en un régimen de partido único. Tras varios intentos de golpes de Estado fracasados, Abdallah es también asesinado en 1989.

El 28 de septiembre de 1995, un grupo de mercenarios europeos y soldados comorenses, dirigidos por el mítico mercenario francés Bob Denard, cuya participación en los sucesivos derrocamientos y asesinatos de Alí Solilih y Ahmed Abdallah Abderraman parece estar bastante probada, vuelve a derrocar al Gobierno establecido y cogiendo como rehén a su presidente, Said Mohamed Yohar, se hace con el poder directamente. Pero esta vez, Francia, que tantas veces ha mirado para otro lado frente a las aventuras de su protegido Denard, considera que éste ha traspasado ciertas líneas inaceptables y, activando el Acuerdo de Cooperación y Defensa Mutua que tiene con el país, envía, desde la vecina Mayotte, una fuerza expedicionaria (Operación *Azalea*), que, en menos de cuarenta y ocho horas, hace fracasar la intentona, detiene a Denard y sus mercenarios, traslada al hasta entonces presidente Yohar, de 80 años, a la isla de Reunión para “reconocimiento médico” e instala un nuevo Gobierno de acuerdo con las prescripciones de la Constitución vigente en el país.

En 1997, las islas de Anjouan (la más grande del archipiélago) y Mohéli intentan, sin éxito, secesionarse, iniciándose una larga lucha por la independencia que finaliza con los Acuerdos de Paz de 17 de febrero de 2001 entre el Gobierno y los separatistas, por los que se promulga una nueva Constitución de carácter federalista y el país pasa a denominarse Unión de las Comoras, en al que cada una de las islas dispone de una amplia autonomía, con presidente y constitución propias. Rotando la Presidencia de la Unión entre los tres presidentes autonómicos cada cuatro años. En 2002, el último gobernante golpista, Azalí Assoumani, antiguo jefe de Estado Mayor del Ejército Nacional comorense, se vio obligado a convocar elecciones, que acabaría perdiendo en 2005. Desde entonces dirige el país el clérigo musulmán suní Ahmed Abdallah Mohamed Sambi.

En este contexto, el presidente la isla de Anjouan desde 2002, Mohamed Bacar, pretende perpetuarse en el poder mediante unas elecciones, en julio de 2007, que tanto el Gobierno central como la Unión Africana consideran irregulares y, en consecuencia, ilegales. Ante la resistencia del dirigente rebelde a abandonar el poder, la Unión Africana decide enviar, en apoyo del Ejército Nacional comorense, una fuerza expedicionaria de unos 1.350 efectivos, constituida por contingentes de Tanzania, Senegal y Sudán, que, en

marzo de 2008, intervendrá (400 efectivos) en la isla de Anjouan, ante la cual, Mohamed Bacar acabará deponiendo su actitud.

MEDIACIÓN DISUASORIA Y DISUASIÓN IMPUESTA

Los problemas y dificultades que debió enfrentar AMIS no son sino una manifestación palpable de los que encuentran todas las operaciones que está desplegando la Unión Africana, e incluso las propias Naciones Unidas, en el continente. Insuficiencia de efectivos y escasa preparación y equipamiento de los diversos contingentes.

La razón reside en la conjunción de diferentes circunstancias. En primer lugar, los conflictos para los que dichas operaciones pretenden ser una aportación a la consecución de la paz, son conflictos complejos jugados normalmente a varias bandas, la mayoría de ellas, cuando no todas, irregulares y basadas en alianzas permanentemente cambiantes. Además suelen ser transfronterizos y, por lo tanto, más bien regionales o plurinacionales que puramente centrados en un solo país. Son, en consecuencia, conflictos en los que el mantenimiento de la paz, es decir, la mediación disuasoria con medios militares no es una opción factible y la disuasión impuesta es solamente factible para cometidos muy circunscritos en áreas específicas, como la protección de la asistencia humanitaria o de una determinada población (áreas seguras).

Para esta segunda opción es para la que los contingentes de los países africanos, como los de la mayoría de los países que hoy día aportan efectivos a otras operaciones de gestión de crisis en África, no disponen, en general, de los niveles de equipamiento, protección y preparación necesarios. Lo que repercute, en el nivel operativo sobre el terreno, en transformar este tipo de operaciones en operaciones con un nivel de riesgo muy alto y, en consecuencia, inducir a la inhibición y a circunscribir las actividades a la solución de los problemas logísticos de la vida cotidiana y a la propia protección. Y repercute, en el nivel anterior y más alto de las decisiones nacionales, a inhibir la participación en ellas.

La conclusión inmediata a la parecen inducir los anteriores razonamientos es que la disuasión impuesta, las llamadas operaciones coercitivas solamente pueden ser llevadas a cabo por contingentes

«*altamente adiestrados y capaces*», por utilizar la expresión que utilizan los propios documentos de las Naciones Unidas. Es decir, por las fuerzas armadas bien equipadas, motivadas y adiestradas de los países desarrollados. Unos países que, sin embargo, son altamente selectivos en sus intervenciones en el exterior. En primer lugar, para no ser acusados, especialmente en el continente africano, de neocolonialistas, de lo que han sido tildados con frecuencia en el pasado, unas veces con más razón que otras. En segundo lugar, por la conciencia de los riesgos que este tipo de operaciones implica, como ya se ha comentado, que no están dispuestos a correr si no hay importantes intereses en juego, aunque siempre se aduzca la racionalización de la democracia, la estabilidad o los derechos humanos. Y, por último y tercer lugar, por la importante aportación de efectivos que se exigen a sí mismos con objeto de no ver devaluado su prestigio internacional.

Sirva como ejemplo la comparación entre la operación de la OTAN, KFOR, en Kosovo y de las Naciones Unidas, MONUC, en la República Democrática del Congo. A pesar de la diferencia de extensión de ambos países, 2.345.410 Km, la República Democrática del Congo, y solamente 10.908 Km, Kosovo. De complejidad de ambos conflictos, el enfrentamiento entre solamente dos comunidades en Kosovo, y entre muy diversas y frecuentemente cambiantes facciones en la República Democrática del Congo. De capacidad de infraestructuras que faciliten el movimiento, mucho mejores en Kosovo que en la República Democrática del Congo. Y de estabilidad y ausencia de conflicto armado, hoy día prácticamente inexistente en Kosovo y de todavía alta probabilidad en la República Democrática del Congo, ambas operaciones disponen de unos efectivos aproximadamente similares, unas diecisiete mil personas. Sólo que los de Kosovo son mucho más «*altamente adiestrados y capaces*» y mucho más fácilmente reforzables.

Razón por la cual, la Unión Europea solamente se compromete en África a operaciones de gestión de crisis con medios militares de duración limitada y prevista de antemano y como apoyo, primera entrada o reserva de una operación de más larga (de hecho, indefinida) duración de las Naciones Unidas, de la Unión Africana o de cualquiera de sus organizaciones regionales. Y por la cual, Estados Unidos sólo se compromete en acciones militares de apoyo a la paz,

como son denominadas por ellos cuando no las consideran insertas en el concepto estratégico de su guerra total contra el terrorismo, cuando puede aplicarse la llamada Doctrina Powell, según la cual, las fuerzas militares de Estados Unidos sólo deben actuar cuando dispongan de una enorme superioridad de medios humanos y tecnológicos y de una estrategia de salida o situación final clara y factible. Como mostraría su actuación en la propia Somalia en los años 1991 a 1993.

Esta conjunción de actitudes es la que ha inducido a buscar la solución en la combinación de ambas posibilidades. Compensar las deficiencias de los países menos desarrollados con la financiación, el apoyo logístico (estratégico y táctico) y el adiestramiento de los países desarrollados, con los que, al mismo tiempo, éstos pueden intentar superar sus propias contradicciones, al poder mostrar su contribución a la posible resolución de los conflictos, a la estabilidad local y regional y, en consecuencia, a la mundial, y al fomento del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales en todo el mundo, sin tener que exponer la vida de sus soldados, tan cara a sus propias opiniones públicas; sin tener que tensar aún más sus posibilidades de proyección militar al exterior; y sin correr el riesgo de ser tildadas de neocolonialismo.

Una alternativa de la que serían buenos ejemplos, la inicialmente francesa y hoy día europeizada RECAMP²⁷ y la reciente creación del Mando estadounidense para África AFRICOM²⁸ en el ámbito estratégico, y, en el del apoyo directo sobre el terreno, el apoyo logístico prestado por este último país, la Unión Europea y algunos de sus principales países a , precisamente, las operaciones que se tratan en este Tema, AMIS, UNMIS, UNAMID y AMISOM, constituidas, en su mayoría, por contingentes de países africanos y de países poco desarrollados.

²⁷ RECAMP, *Renforcement des Capacités Africaines pour le Maintien de la Paix*.

²⁸ AFRICOM, *United States Africa Command*.

TEMA 9

OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DE LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA

LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA

La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) tiene su origen en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), celebrada en Helsinki (Finlandia) durante los años 1973 y 1975, como consecuencia del periodo histórico conocido como “de la coexistencia pacífica” entre las dos superpotencias de la Guerra Fría, Estados Unidos y la Unión Soviética, y los correspondientes “bloques” que ambas encabezaban. La seguridad que, en el espacio europeo, pretende introducir el Acta Final (agosto de 1975) de la Conferencia está basada en las llamadas “medidas de confianza” o sistemas de actuación conjunta (cooperación) en determinadas ámbitos y de vigilancia mutua acordada en otros, tendentes, en términos generales, a diluir la desconfianza mutua sobre las intenciones del otro —en la que se basaba la relación entre los dos bloques— a través de un mejor conocimiento del otro en todo aquello que fuera posible.

Por ello, dos de las principales consecuencias prácticas de la Conferencia y de su Acta Final de Helsinki fueron, con el tiempo, el Tratado de Fuerzas Convencionales en Europa (1989) y el Tratado de Cielos Abiertos (1992). En función del primero de ellos, cada bloque aceptaba el máximo número de fuerzas militares convencionales que podía estacionar en cada una de las aéreas geográficas en las que se dividió el territorio de cada bloque en Europa, informaba sobre su ubicación y permitía la verificación de todo ello a través de un determinado número anual de inspecciones del otro bando, de las que

cierta proporción estarían “previstas” y el resto podían llevarse a cabo “por sorpresa”. Cualquier alteración de la entidad o ubicación de estas fuerzas por maniobras, ejercicios o necesidades operativas, logísticas o presupuestarias debían ser comunicados al otro bloque por los correspondientes canales establecidos, quedando sujetas a la correspondiente verificación. Por procedimientos relativamente similares, el Tratado de Cielos Abiertos permitía la observación estratégica desde el aire de las instalaciones y despliegues del otro bloque. Dos formas de “generar confianza” obstaculizando la posibilidad de concentración de fuerzas o de acumulación de recursos por encima de la situación habitual, declarada y acordada, que pudieran hacer sospechar la posibilidad de un ataque por sorpresa. Con el valor añadido de los contactos personales e institucionales que los procedimientos de planeamiento de las inspecciones y verificaciones exigían, paliando, por sí mismos, la desconfianza mutua (efecto “hablando se entiende la gente”).

El final de la Guerra Fría, y, en consecuencia, de la posibilidad de enfrentamiento armado, frente al cual se estaban intentando erigir este tipo de medidas, obligó a los dirigentes, de lo que entonces se empezó a llamar el espacio euroatlántico, a considerar la conveniencia de profundizar en la “cooperación para aumentar la seguridad” en la que la mismas se basaban, con, aparentemente, cierta capacidad de éxito y eficacia a la vista de los resultados. Dado, sin embargo, que el concepto de seguridad estaba cambiando desde su concepción durante la Guerra Fría (evitar el desencadenamiento de la guerra entre los dos bloques) al de la nueva situación en el espacio euroatlántico tras ella, caracterizada por el surgimiento de diferentes tipos de conflictos civiles o internos con una cierta —e incluso alta en algunos casos— capacidad de extenderse, de una u otra forma, a los países vecinos e incluso a regiones enteras, con un cada vez más fuerte componente de “seguridad humana” como elemento a conjugar con la “seguridad nacional” para definir la “paz y la seguridad internacionales”, también se consideró que debía cambiar el concepto de cooperación y, en consecuencia, el tipo de medidas a aplicar.

Éste es, en parte, el sentido de la Conferencia de París celebrada en 1990, de la que sale la Carta de París para una Nueva Europa, que, en lo relativo a la “cooperación para aumentar la seguridad” que aquí interesa, instituye dos significativas novedades: la

creación de instituciones permanentes y la posibilidad de crear y desplegar capacidades operativas. Una reforma que culmina en la Cumbre de jefes de Estado y Gobierno de Budapest (Hungría) de diciembre de 1994, que transforma a la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) en la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Hoy día una Organización de seguridad por medios civiles, reconocida como organismo regional del capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, cuyos principales campos de actuación son el entendimiento entre comunidades, los derechos humanos y las libertades fundamentales, y la celebración de elecciones libres y limpias, a través de medidas de negociación y de mediación y de operaciones de observación y de reforma del sector de la seguridad (RSS).

LAS INSTITUCIONES PERMANENTES

El máximo órgano de decisión de la OSCE es el Consejo, que puede reunirse en tres tipos de formato: el Consejo Permanente, formado por los representantes permanentes de los Estados participantes (56 Estados¹), y de los Estados asociados mediterráneos (6 estados²) y asiáticos (5 Estados³) cuando corresponda; el Consejo de Ministros, constituido por los Ministros de Asuntos Exteriores, que se reúne, al menos, una vez cada año; y el Consejo o Cumbre de jefes de Estado o Gobierno. La Presidencia rota anualmente entre los Estados participantes, presidiendo y dirigiendo las reuniones del Consejo en cualquiera de sus formatos. Para misiones operativas o de asistencia, mediación y asesoramiento, el presidente en ejercicio suele nombrar un representante especial, que actúa a modo de director o jefe de la misma. Las decisiones del Consejo, que deben adoptarse por consenso, son políticamente vinculantes para los Estados participantes, pero no jurídicamente.

Además, se celebran las reuniones monográficas anuales relativas a las tres dimensiones en que se articulan las funciones que se autoasigna la OSCE: el Foro Económico y Medioambiental para la dimensión económica y medioambiental; la Reunión de Aplicación de

¹ Todos los europeos, todos los asiáticos antiguos miembros de la Unión Soviética, Canadá, Estados Unidos y Turquía.

² Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Marruecos y Túnez.

³ Afganistán, Japón, Mongolia, República de Corea y Tailandia.

la Dimensión Humana sobre los diferentes aspectos de la seguridad humana y el bienestar social; y la Conferencia Anual para el Examen de la Seguridad para la dimensión político-militar. Esta última Conferencia tiene un órgano de trabajo permanente, el Foro de Cooperación en Materia de Seguridad, con reuniones ordinarias semanales y extraordinarias cuando las circunstancias lo aconsejen. La Secretaría General cuenta, asimismo, con la colaboración de distintas oficinas y altos comisionados específicos para diferentes áreas de actividad.

Las decisiones del Consejo son llevadas a la práctica dirigidas por la Secretaría Permanente, ubicada en Viena, con el apoyo de los Estados participantes o asociados (o aquellos que puedan asociarse a la Organización para una actividad u operación determinada), que son los que deben proporcionar los recursos necesarios, especialmente para el despliegue de operaciones. La Secretaría Permanente dispone, como órganos de trabajo para las actividades de la dimensión político-militar de la seguridad, de un Centro de Prevención de Conflictos, que cuenta con la posibilidad de desplegar Equipos de Expertos de Despliegue Rápido para la Asistencia y la Cooperación como instrumento de primera entrada y evaluación inicial y de necesidades; de una Unidad de Acción contra el Terrorismo; de una Unidad para Asuntos Estratégicos de Policía; y de una Sección de Formación.

CAPACIDADES Y ACTUACIONES OPERATIVAS

Dentro de este apartado es imprescindible reseñar, en primer lugar, que la OSCE no lleva a cabo operaciones de gestión de crisis con recursos militares, sino exclusivamente operaciones civiles dentro de los campos de la prevención de conflictos, de la observación de elecciones, de la reforma del sector de la seguridad, del del Estado de Derecho (reforma de instituciones), del desarme, del control democrático de fuerzas armadas, del desminado o de la reducción de armas pequeñas y ligeras. Sin embargo, en algunas de sus misiones ha utilizado personal militar desarmado con estructuras similares a las militares, al modo de los observadores militares o policiales de las Naciones Unidas. Razón por la cual, junto a la similitud en objetivos y actividades a algunos tipos de OMGC y debido a la consideración de la OSCE por parte de las Naciones Unidas como organización regional de seguridad y de prevención y resolución de conflictos, es

por lo que se introduce este Tema sobre la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.

En estos campos, la OSCE, desde sus primeras intervenciones en Macedonia, Serbia, Georgia y Estonia en el año 1992 (aún como CSCE), ha llevado a cabo siete misiones u operaciones de distinto ámbito en los Balcanes (Bosnia-Herzegovina, Kosovo, Macedonia, Montenegro y Serbia), Moldavia y Georgia y ha abierto sedes temporales de asistencia y mediación en 12 países⁴ con algún tipo de conflicto interno o fronterizo. De todas ellas, la única que se ha visto obligada a clausurar sin haberse alcanzado los objetivos previstos de forma satisfactoria, ha sido la de Georgia (activa desde 1992), a finales de 2008, como consecuencia de la autoproclamada independencia de Osetia del Sur y Abjazia y del conflicto entre estos dos países, antiguas provincias georgianas, la propia Georgia y Rusia.

⁴ Albania, Croacia, Bielorrusia, Ucrania, Azerbaiyán, Armenia, Nagorno-Karabaj, Turkmenistán, Kazajistán, Kirguizistán, Tayikistán y Uzbekistán.

BIBLIOGRAFÍA

- ANTONINI, Blanca (dir), *Security Resolutions under Chapter VII : design, implementation and accountabilities*, FRIDE, Madrid, 2009.
- BACAS FERNÁNDEZ, Jesús Ramón *et al.*, *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2009.
- BOUTROS-GHALI, Boutros, *Unvanquished. The US-UN saga*, Random ouse, Nueva York, 1999.
- CASTRO-RIAL GARRONE, Fanny (dir), *La administración internacional y la consolidación de la paz y el Estado de Derecho*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2010.
- CUETO NOGUERAS, Carlos de (coord), *Los desafíos de las fuerzas armadas en el siglo XXI*, Editorial Comares, Granada, 2008.
- DÍAZ BARRADO, Cástor Miguel (dir), *Misiones internacionales de paz: operaciones de la Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2006.
- DÍEZ ALCALDE, Jesús y VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *Los conflictos de Sudan*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
- DUFOUR, Jean-Louis, *Un siècle de crises internationales*, André Versaille éditeur, Bruselas, 2009.
- ESPINOSA LÓPEZ, Antonio, *Las Fuerzas Armadas en apoyo a las autoridades civiles*, Conferencia impartida en la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas el 1 de octubre de 2007.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio (coord), *Operaciones de las Naciones unidas para el mantenimiento de la paz*, Universidad de Huelva, Huelva, 1998.
- GARCÍA GONZÁLEZ, Javier Ignacio, *Crisis e instrumentos militares de gestión de crisis: adaptación tras la Guerra Fría*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
- GNESOTTO, Nicole (edit), *Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea. Los cinco primeros años (1999-2004)*, Instituto de Estudios de Seguridad de la Unión Europea, París, 2004.
- GÓMEZ ESCARDA, María y VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, *Protección Civil y Fuerzas Armadas: la Unidad Militar de Emergencias*, Documento de Trabajo 33/2008 del Observatorio de Política Exterior Española (OPEX) de la Fundación Alternativas.
- HOFNUNG, Thomas, *La crise en Côte-d'Ivoire. Dix clés pour comprendre*, La Découverte, París, 2005.

- IGLESIAS VELASCO, Alfonso Jesús, *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003.
- IGLESIAS VELASCO, Alfonso Jesús, *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.
- KAYIMAHE, Vénuste, *France-Rwanda: les coulisses du génocide*, Éditions Dagorno, París, 2001.
- KONARE, Adame Ba (dir), *Petit précis de remise à niveau sur l'histoire africaine à l'usage du président Sarkozy*, La Découverte, París, 2009.
- LECOUTRE, Delphine, *Les enjeux du Conseil de paix et de sécurité*, Supplément de Le Monde Diplomatique sur l'Union africaine, Septiembre 2009.
- MACKENZIE, Lewis, *Peacekeeper. The road to Sarajevo*, Douglas & McIntyre, Toronto, 1993.
- MARIÑO MENÉNDEZ, Fernando, *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III, Madrid, 1996.
- NDAYWEL E NZIEM, Isidore, *Nouvelle histoire du Congo*, Le cri Afrique Éditions, Bruselas, 2008.
- PRUNIER, Gérard, *Africa's World War*, Oxford University Press, Oxford, 2009.
- QUESADA GÓMEZ, Agustín, *Trabajos y conclusiones del seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 1992.
- RAMÓN CHORNET, Consuelo (coord), *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- RODRÍGUEZ JIMÉNEZ, José Luis, *La misiones en el exterior de las Fuerzas Armadas de España*, Alianza Editorial, Madrid, 2010.
- RUBIO FERNÁNDEZ, Eva María, *El sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas*, Editorial KR, Murcia 1999.
- SÁNCHEZ HERRAEZ, Pedro y RODRÍGUEZ BARRIGÓN, Juan Manuel, *El conflicto del Líbano*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.
- SANTAMARTA DEL POZO, Javier (dir), *La cooperación entre lo civil y lo militar*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2007.
- SIILASVO, Ensio, *In the service of peace in the Middle East*, Hurst&Company, Londres, 1992.
- STJERNFELT, Bertil, *The Sinai Peace Front*, Hurst&Company, Londres, 1992.

- TENAILLE, Frank, *Las 56 áfricas*, Siglo Veintiuno Editores, Madrid, 1981.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- VACAS FERNÁNDEZ, Félix y PARDO DE SANTAYANA, José, *El conflicto de los Grandes Lagos*, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.
- VEGA FERNÁNDEZ, Enrique, “Operaciones multinacionales de socorro en emergencias” en *Las Fuerzas Armadas en el apoyo a catástrofes*, Documento de Seguridad nº 20 del Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), octubre de 2008.
- VEGA FERNÁNDEZ, Enrique (com), *ADENDA 2008 a Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2008.
- VEGA FERNÁNDEZ, Enrique (com), *Realidades y perspectivas de la gestión internacional de crisis*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado (UNED), Madrid, 2007.
- WILLIAMS, Paul, “The African Union prospects for regional peacekeeping after Burundi and Sudan”, *Review of African Political Economy*, 33:108, 2006, pág. 353.

Manuales y documentos

- Blue Helmets. A review of United Nations peacekeeping*. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, 1990.
- Directrices de las Naciones Unidas sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil (*Directrices de Oslo*) de mayo de 1994 y noviembre de 2006 (<http://ochaonline.un.org>).
- Informe A/55/305, S/2000/809 del Comité de las Naciones Unidas para las Operaciones de Paz, de agosto de 2000.
- Manual de Operaciones de Paz* de la Dirección General de Política de Defensa, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, ediciones de 1993 y 1995.
- NATO Handbook*, NATO Public Diplomacy Division, Bruselas 2006.
- Operaciones de Paz* de la Dirección General de Política de Defensa, Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa, Madrid, 2002.
- United Nations Peacekeeping Operations. Principles and Guidelines*. Department of Peacekeeping Operations & Department of Field Support, March 2008.

Páginas web

www.un.org/es/peace
www.consilium.europa.eu
www.nato.int
www.africa-union.org
www.ecowas.int
www.igad.int
www.osce.org/es

**PUBLICACIONES DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO
GENERAL GUTIERREZ MELLADO (IUGM)**

PATROCINADAS POR EL IUGM

Puell de la Villa, Fernando, *Gutiérrez Mellado: Un militar del siglo XX (1912-1995)*, IUGM-BIBLIOTECA NUEVA, Madrid, 1997.

EDITADAS POR EL IUGM

VV.AA, *Cuadernos del instituto*, IUGM, Madrid, 2000.

VV.AA, *Papeles del Instituto*, IUGM, Madrid, 2000.

Díaz Fernández, Antonio M. (coord.), *Guía de Recursos para el estudio de la paz, la seguridad y la defensa*, IUGM, Madrid, 2003.

VV.AA, *El Mediterráneo: origen de cultura y fuente de conflictos (XIV edición cursos de verano, año 2003)*, IUGM, Madrid, 2004.

Castro-Rial Garrone, Fanny, Álvaro Jarillo Aldeanueva, Eduardo Trillo de Martín-Pinillos, *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, IUGM, Madrid, 2005.

García Montaña, Juan, *¿Es posible medir la moral? potencial psicológico*, IUGM, Madrid, 2005.

VV.AA, *Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Oeste mediterráneo*, IUGM, Madrid, 2005.

Arteaga Martín, Félix (comp.), *Guía de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa*, IUGM, Madrid, 2006.

Born, Hans et all., *Control parlamentario del sector de la seguridad*, IUGM, Madrid, 2006.

Díaz Barrado, Cástor Miguel (dir.), *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, IUGM, Madrid, 2006.

Martí Sempere, Carlos, *Tecnología de la Defensa. Análisis de la situación española*, IUGM, Madrid, 2006.

- Sepúlveda, Isidro (ed.), *Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2006.
- Vega, Enrique (ed.), *Gestión Internacional de Crisis*, IUGM, Madrid, 2006.
- Arteaga Martín, Félix; Fojón Lagoa, Enrique, *El planeamiento de la política de defensa y seguridad en España*, IUGM, Madrid, 2007.
- Collado Medina, José (coord.), *Elementos básicos de investigación criminal*, IUGM, Madrid, 2007.
- Santamarta del Pozo, Javier (dir.), *La cooperación entre lo civil y lo militar*, IUGM, Madrid, 2007.
- Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica. IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2007.
- Sepúlveda, Isidro; Alda, Sonia (eds.), *Fuerzas Armadas y políticas de Defensa: transición y modernización*, Vol. 1 Ponencias; Vol 2 Comunicaciones, IUGM, Madrid, 2007.
- Vega, Enrique (com.), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis*, IUGM, Madrid, 2007.
- Canales Gil, Álvaro; Huerta Barajas, Justo A., *Comentarios sobre la Contratación Pública Comunitaria y la Ley de Contratos del Sector Público*, IUGM, Madrid, 2008.
- Collado Medina, José (coord.), *Fundamentos de investigación criminal*, IUGM, Madrid, 2008.
- Colom Piella, Guillem, *Entre Ares y Atenea. El debate sobre la Revolución en los Asuntos Militares*, IUGM, Madrid, 2008.
- González Rabanal, Miryam; Huerta Barajas, Justo A. (coord.), *Eficiencia en la gestión de recursos, proyectos y contratos de la Administración Pública. Especial referencia al ámbito de la Defensa*, Vol. 1 y 2, IUGM, Madrid, 2008.

Sepúlveda, Isidro; Alda, Sonia (eds.), *La Administración de la Defensa en América Latina*, Vol. 1 Normativa y Organización de la Defensa; Vol 2 Análisis de los casos nacionales, Vol. 3 Estudios Comparados, IUGM, Madrid, 2008.

Sepúlveda, Isidro; Bacas, Ramón (ed.), *El Ministerio de Defensa. Creación, Desarrollo y Consolidación, II Congreso de Historia de la Defensa*, IUGM, Madrid, 2008.

Vega, Enrique (com.), *Realidades y perspectivas de la Gestión Internacional de Crisis. Adenda 2008*, IUGM, Madrid, 2008.

Américo Cuervo-Arango, Fernando; de Peñaranda Algar, Julio; (com.) *Dos décadas de Posguerra Fría*, IUGM, Madrid, 2009.

Bacas Fernández, Jesús Ramón; Bordas Martínez, Federico; Gil Pérez, Javier; Regueiro Dubra, Raquel; Sepúlveda Muñoz, Isidro; Vega Fernández, Enrique, *Crisis somalí, piratería e intervención internacional*, IUGM, Madrid, 2009.

Garrido Rebolledo, Vicente; Isbell, Paul Adam; Malamud Rikles, Carlos; Raggio Cachinero, Benito; Sanahuja Perales, José Antonio; Sepúlveda Muñoz, Isidro; Suárez Pertierra, Gustavo, *Venezuela y la Revolución Bolivariana*, IUGM, Madrid, 2009.

Gómez Escarda, María; Isidro Sepúlveda Muñoz (eds.), *Las mujeres militares en España (1988-2008)*, IUGM, Madrid, 2009.

Sepúlveda, Isidro (ed.), *España en las operaciones internacionales de pacificación, III Congreso Internacional de Historia de la Defensa*, IUGM, Madrid, 2009.

Castro-Rial Garrone, Fanny (dir.), *La Administración Internacional y la consolidación de la paz y el Estado de Derecho*, IUGM, Madrid, 2010.

Díaz Barrado, Castor M.; Vacas Fernández, Félix (dir.); *Guía del Espacio Iberoamericano de Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2010.

Puell de la Villa, Fernando y Alda Mejías, Sonia (eds.), *Los ejércitos del franquismo (1939-1975) IV Congreso de Historia de la Defensa*, Libro y CD, IUGM, Madrid, 2010.

Requena y Díez de Revenga (ed.), *Luces y sombras de la seguridad internacional en los albores del siglo XXI*, Vol. 1, 2 y 3, IUGM, Madrid, 2010.

EN COLABORACION

Riquer, Martín de, *Caballeros Medievales y sus armas*, IUGM-UNED, Madrid, 1999.

García Pérez, Rafael, *Política de Seguridad y defensa de la U.E.*, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

Palacios, José Miguel, *Transición democrática y postcomunista. Democratización y estabilidad en la Unión Soviética y en Yugoslavia*, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

González Enrique, Carmen, *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*, IUGM-UNED, Madrid, 2004.

Harto de Vera, Fernando, *Investigación para la paz y resolución de conflictos*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Olmeda, José A. (coord.), *Democracias Frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Ramón Chornet, Consuelo, *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.