
¿Paz a la fuerza?

Las experiencias en Bosnia y Somalia muestran los límites y contradicciones de las operaciones de la ONU.

AUNQUE CON UN DECENIO DE RETRASO, el sentido común de las viejas recetas para construir una seguridad colectiva de alcance mundial parece que empieza a ser

aceptado por muchos Estados y organismos internacionales, al menos a nivel teórico.

El Programa para la paz presentado el pasado mes de junio por el secretario general de las Naciones Unidas, Brutus Gali, en el que propone numerosas medidas para fortalecer la diplomacia preventiva, el establecimiento de la

paz y el mantenimiento de la misma, resume en buena medida el alcance y los límites de esta reflexión en el seno de las Naciones Unidas, y deja entrever la tremenda distancia existente entre lo que demanda la realidad actual y la capacidad operativa de la ONU para actuar eficazmente en este campo.

El esquema de Brutus Gali señala cuatro tipos de políticas, cada una de las cuales va dirigida hacia diferentes estadios de un proceso conflictivo. El objetivo básico es prevenirlo, pero si no puede evitarse su estallido, hay que intentar regularlo y resolverlo. La siguiente pregunta es obvia: ¿hay que usar la fuerza e imponer la paz por las armas?

Gran experiencia

Desde hace unas décadas, pero muy particularmente en los últimos cuatro años, las Naciones Unidas han adquirido una gran experiencia en el terreno del mantenimiento de la paz, esto es, en operaciones en las que participa personal civil o militar, con el consentimiento de las partes y bajo el mando de la ONU, para ayudar a controlar y resolver conflictos internacionales o internos. Desde 1945, más de medio millón de personas han participado en un total de 26 misiones de este tipo, que han costado más de 8.000 millones de dólares. La demanda sobre la implicación de las Naciones Unidas es grande y va en aumento; baste con señalar que en 1992 había en curso 12

operaciones, implicando a 40.000 personas y con un coste de 3.000 millones de dólares.

Sin entrar en detalles, el balance general de estas operaciones es positivo, al menos en gran número de ellas, pero de ahí no se deduce que estén sentadas las bases para actuaciones futuras, y ni tan sólo para la continuidad de algunas de las presentes. Las recientes experiencias de la ONU en Bosnia y Somalia son el botón de muestra de los límites y las contradicciones a que están sometidas estas operaciones, que en más de una ocasión transcurren entre lo patético y lo ridículo.

La experiencia de los *boinas* y *cascos azules*, así denominados vulgarmente según actúen en operaciones de observación o de mantenimiento de paz, ha ido creciendo conforme transcurrían los años, hasta el punto de responsabilizarse de tareas como el cumplimiento de los derechos humanos, el control de la desmovilización de fuerzas militares regulares o irregulares, la verificación del alto el fuego, la protección de zonas fronterizas y el control de procesos electorales, actividades en las que van participando cada vez mayor número de civiles. El caso de Camboya es, si cabe, más significativo, puesto que el compromiso de las Naciones Unidas es ya para la reconstrucción económica y administrativa del país, lo que abre aún más el abanico de tareas de estas fuerzas.

Garantizar acuerdos

El cometido de las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz (FMP) puede llevarse a cabo, y con posibilidades de éxito, cuando se trata de operaciones en las que las partes en litigio acuerdan y aceptan la intervención de estas fuerzas de la ONU para garantizar unos acuerdos de paz. No siempre es fácil ni hay recursos suficientes, como lo muestran varios casos, pero es evidente que una simple mejora de los mecanismos actuales permitiría continuar con este tipo de operaciones.

El problema se plantea cuando las FMP han de intervenir en situaciones de conflicto abierto, cuando todas o algunas de las partes en litigio no cumplen sus compromisos de paz, o simplemente no aceptan la presencia de las Naciones Unidas. Es en estos casos cuando la estructura actual de las FMP no sirve y su presencia en el terreno puede ser, incluso, contraproducente.

Un esquema coherente y completo de seguridad colectiva a nivel internacional implicaría la existencia de unas *Fuerzas de Intervención* en manos del Consejo de Seguridad de la ONU, a las que Butros Gali denomina "unidades para el resguardo de la paz". Estas fuerzas deberían ser profesionales y permanentes, es decir, estarían preparadas expresamente para llevar a cabo operaciones en las que se permitiría el uso de la fuerza, ya sea para establecer corredores humanitarios en zonas de conflicto, para

garantizar la seguridad de los pueblos, para proteger la distribución de alimentos para refugiados o para intervenir en *asuntos internos* cuando los derechos humanos elementales estén gravemente amenazados.

A diferencia de las FMP, que son fuerzas para reforzar la confianza en procesos de pacificación, las de Intervención serían fuerzas de *imposición*, que es bien distinto. Para disuadir, sin embargo, habrían de contar con los medios humanos y materiales, además del aval político del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General. De lo contrario se convertiría en blancos fáciles para francotiradores o saqueadores u objeto de burla de quienes teóricamente habrían de ser sus defendidos, como ocurre en Bosnia o en Somalia.

Seguridad colectiva

Unas fuerzas de este tipo tampoco tienen nada que ver con lo que algunos mandatarios están proponiendo en los últimos meses. No se trata de que Francia ofrezca mil hombres bien preparados, Estados Unidos aporte algunas unidades o España haga viajar a sus legionarios. Se trata, por el contrario, de que los Estados entiendan que la seguridad colectiva obliga a reducir sustancialmente los aparatos militares nacionales y los intereses económicos creados a su alrededor. Sólo desde esa premisa puede tener sentido pensar en una fuerza disuasoria en manos de las

Naciones Unidas, que habría de ser el *sustituto* y no el *complemento*, de los ejércitos nacionales.

Este traspaso de competencia a la ONU, aunque sea a medio plazo, supone cambiar completamente la mentalidad de quienes toman las decisiones políticas y el discurso existente sobre la seguridad. Para financiar todas las operaciones de mantenimiento de la paz en marcha, las Naciones Unidas se las ven y se las desean para conseguir 3.000 millones de dólares; sin embargo, esa cantidad no es más de lo que en el mundo dedicamos cada día a gastos militares. No llega ni a la mitad del presupuesto español del Ministerio de Defensa. Las fuerzas militares puestas a disposición de la ONU suponen sólo el 0.13% del personal militar existente. Por cada *casco azul* hay 750 *cascos caquis*.

Para invertir este proceso se necesitan más cosas, además de transferir dinero y personal. Se necesita coherencia y ejemplaridad, empezando por el Consejo de Seguridad. Es difícil dar credibilidad y fuerza a los *cascos azules*, especialmente para *imponer la paz* mientras los 15 miembros del Consejo de Seguridad sean responsables del 84% de las cuotas pendientes de pago de la ONU (en particular, Estados Unidos), mientras 10 de ellos (incluidos cuatro de los cinco permanentes) no reconozcan como obligatoria la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, mientras a 12 de ellos les falte firmar o ratificar importantes tratados

de desarme, mientras los cinco permanentes sean responsables del 92% de las exportaciones mundiales de armamento, mientras el 85% de las armas compradas por los 10 no permanentes sean adquiridas a los cinco permanentes y mientras seis de los 15 países mantengan un nivel de gastos militares superior al 5% de su PIB. La primera decisión tomada por el Gobierno español, una vez obtenido su asiento en este Consejo de Seguridad, ha sido aplazar el pago de sus cuotas a la ONU. En estas condiciones, y con este espíritu, ¿cómo podrán predicar el respeto por el derecho internacional, alentar el desarme y fortalecer los organismos internacionales? Parece evidente que para ocupar un puesto en el Consejo de Seguridad debería ser obligatorio cumplir con una serie de requisitos, con objeto de dar fuerza moral a las decisiones que se toman desde el mismo.

Además, el uso de la fuerza a través de estas unidades militares de las Naciones Unidas sólo tendrá legitimidad, como señala la misma Carta, cuando se hayan agotado todos los medios para arreglar pacíficamente las disputas, incluyendo todos los mecanismos conocidos para prevenir los conflictos. Ahí, de nuevo, la incoherencia política y la insuficiencia de medios entorpecen cualquier avance significativo en este plan de paz.

La prevención de conflictos recoge todas aquellas medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, así

como evitar que las controversias existentes se conviertan en conflictos y se extiendan. Es la base de cualquier plan de paz y el cimiento de toda política de seguridad. No hay mayor ahorro en vidas humanas y conflictos que destinar medios y esfuerzos a este fin preventivo. Aun así, los Estados continúan marginando, cuando no despreciando, las medidas concretas que configuran la diplomacia preventiva. Veamos algunos ejemplos.

La creación de centros de alerta inmediata y temprana que puedan dar información fiable sobre cualquier situación de tensión, ya sea política, social, económica o ecológica, es el primer peldaño de la escalera preventiva. Esta información ya existe, y en gran medida es proporcionada por organismos no gubernamentales. El problema es que quienes tienen capacidad de tomar decisiones políticas hacen caso omiso de sus advertencias, por ignorancia, desinterés o *razones de Estado*. El desprecio por la información a los centros de decisión impide con frecuencia subir el segundo peldaño de la escalera, que es el relativo a las medidas preventivas que pueden decidirse a nivel doméstico.

Pero cuando casi nadie apuesta por limitar sus propias transferencias de armas, desmilitarizar su seguridad y darle un carácter no provocativo y desarrollar medidas de confianza y de desarme, por poner unos ejemplos, resulta ciertamente difícil obligar a los demás a tomar medidas semejantes, bajo

riesgo de aparecer como un estúpido farsante. Por norma, se opta ya por no presionar a nadie, para que todo siga más o menos igual, es decir, favorable para nosotros.

Raíces de los conflictos

El tercer escalón de la diplomacia preventiva es de mayor alcance, e incumbe a las medidas que permitirían llegar al fondo de la cuestión, a las raíces de los conflictos. La reducción de las desigualdades económicas y sociales, la igualdad de oportunidades para el desarrollo humano, la satisfacción de las necesidades básicas, la protección de las minorías, el apoyo a las difíciles transiciones a la democracia o el respeto a los derechos humanos son algunas de las líneas maestras de los procesos que permitirían transformar el viejo (des)orden en algo más humanizado, pacífico y digno. Para este escalón, cuya situación y necesidades están perfectamente definidos por los organismos de las Naciones Unidas (PNUD, PNUMA, ACNUR, Unesco, Unicef, OMS, etcétera), nunca hay recursos económicos. No forma parte de las prioridades de casi ningún Estado, aunque contengan la clave del futuro.

Las Fuerzas de Paz de la ONU no pueden convertirse, en cualquier caso, en los bomberos que acuden a apagar los numerosos incendios del planeta, si al mismo tiempo no se aplica una política tendente a reducir el número de pirómanos. En los

últimos meses han solicitado su presencia diversas comunidades de Afganistán, Macedonia, Abjazia y Mozambique. La lista puede hacerse interminable, y es evidente que las Naciones Unidas no están preparadas para intervenir en todos los frentes. Hacerlo de forma selectiva es igualmente comprometido, especialmente si sólo se acude en los casos en que se ven comprometidos los intereses de las naciones más poderosas.

La situación, por tanto, es compleja. El mundo necesita ciertamente unas fuerzas de la ONU capaces de mantener paces precarias, paces más duraderas y de imponer el orden por la fuerza en algunas situaciones. Pero la imposición sólo es permisible actuando desde la coherencia y el respeto

con un compromiso global, en todos los peldaños de la escalera, y ahí es donde aparecen las fisuras, porque las Fuerzas de Paz, por sí solas, no pueden resolver los conflictos. Sobran palabras, bellos discursos y políticos irresponsables. Necesitamos compromisos sinceros, y gente con capacidad para desarrollar la prevención y la regulación de los conflictos, desmilitarizar nuestras sociedades, reformar a fondo y transferir la soberanía necesaria a la ONU y otros organismos regionales, actuar responsablemente ante los desafíos globales para hacer un mundo más justo y habitable y aumentar la conciencia solidaria de las sociedades. Perderemos algunos privilegios, pero ganaremos en dignidad y seguridad. ☺

Vicenç Fisas