

Comentarios de GABRIEL JACKSON,
ROBERTO MESA y PETER WEISS

Una fuerza voluntaria para la ONU

*Las crisis que atraviesan países como la ex Yugoslavia o Somalia han hecho que el debate sobre el intervencionismo humanitario cobre un máximo interés. El anterior número de **Papeles para la Paz** daba cuenta de la propuesta del ex subsecretario general de la ONU Brian Urquhart para la creación de una fuerza multinacional voluntaria al mando de la ONU y la polémica despertada por tal proposición. Ante el interés que el tema suscita, se publican a continuación nuevas aportaciones al respecto de la viabilidad política y práctica de tal fuerza voluntaria y, sobre todo, de su funcionalidad.*

GABRIEL JACKSON

Historiador

Cuando recapacito sobre el posible provecho de una fuerza independiente de las Naciones Unidas tengo primero que pensar no sobre el indudable atractivo de tal fuerza o sobre quién llevaría a cabo el reclutamiento, el entrenamiento, el control en el campo, etc., sino sobre los conflictos armados actuales y los que con demasiada facilidad puedo anticipar que ocurrirán en las siguientes dos décadas. Parto de que es definitivamente intolerable aceptar acciones militares unilaterales para resolver conflictos armados; me pregunto a mí mismo qué formas de colaboración internacional serían

no solamente deseables sino además concebibles en el mundo actual. No estoy pensando en términos de justicia política, plenos derechos humanos, o sabiduría ecológica, tan sólo en la sobrevivencia feroz evitando varios métodos de genocidio. Cuando me hago preguntas sobre la antigua Yugoslavia, Angola, Haití, Somalia o El Salvador (países en situación de crisis); o acerca de los problemas fronterizos entre la antigua URSS y países como Turquía, Irán y China (países con conflictos potenciales); o en situaciones como las que involucran a Georgia, Armenia y Azerbaiyán (existentes pero hasta ahora sin estar sujetos a ninguna reacción diplomática internacional

estructurada), solamente puedo pensar en términos regionales. Por ejemplo, en el caso de la antigua Yugoslavia, se me ocurre que la OTAN es una posibilidad práctica. Los países de la OTAN disponían de toda la información que necesitaban acerca de la agresión serbia. Tenían los medios económicos para boicotear al agresor y los medios militares para repeler por lo menos algunas acciones específicas, como por ejemplo la destrucción de Dubrovnik o el constante bombardeo de artillería sobre Sarajevo. En el caso de Haití o de El Salvador, se me ocurre la Organización de Estados Americanos. Esta ha manifestado públicamente en repetidas veces su compromiso con la democracia hemisférica, y además dispone de más de los medios militares y económicos mínimos que se necesitan para acabar con el poder de estas dictaduras retrógradas. En ambas situaciones lo que ha faltado no es ni la autoridad reconocida ni los recursos materiales para resolver la crisis. Si falta voluntad política o si la hipocresía es tan grande que bloquea toda acción, ¿cuál es el sentido de estar hablando de crear una fuerza de las Naciones Unidas para intervenir en tales situaciones de crisis? Yo creo que posiblemente éste sea el factor que hace materialmente imposible el que yo pueda discutir seriamente las propuestas de Urquhart o los comentarios posteriores. No puedo empezar a dar crédito del realismo de esos señores. Si de parte de los países cercanos y los más directamente afectados no hay voluntad para actuar cooperativamente –en Bosnia– o si es tan grande la hipocresía sobre la democracia –en América– ¿cuál es el sentido de estar hablando sobre unas

fuerzas de Naciones Unidas que requirían un fuerte consenso de parte de toda la comunidad mundial?

No pongo en duda los motivos nobles de Urquhart, sin embargo todos los otros, pasados y actuales diplomáticos y funcionarios que están comentando su propuesta, conocen muy bien y muchos han tenido su parte en las múltiples hipocresías y juegos de poder, por lo que a mí simplemente me parece que es como estarles dando una oportunidad para que parezcan buenos tipos hablando todo lo utópicamente bueno que harán.

Vuelvo a mi idea principal sobre los agrupamientos regionales. Hasta la fecha, a todo lo largo de la antigua frontera soviética casi no hay ningún indicio de disposición para buscar soluciones negociadas a los muchos conflictos armados actuales y potenciales. Sin embargo, el primer paso por encima de las invasiones y guerras civiles tendrá que ser los acuerdos regionales. Rusia, Ucrania, Turquía e Irán tienen todos los medios que necesitan para resolver los conflictos territoriales de esa parte del mundo, y si no pueden ponerse de acuerdo políticamente no hay absolutamente nada que pueda proponer ninguna fuerza de Naciones Unidas, sin importar cuántos sean sus batallones, cuáles sus uniformes, o el idioma de entrenamiento y mando, o los medios de financiamiento. Si bien en mi opinión la comunidad mundial no puede seguir saltando por encima de las complejidades internas de las guerras regionales e imponiendo soluciones cuando los participantes regionales se encuentran excesivamente divididos para actuar, aún está la

cuestión particular de cómo mitigar el sufrimiento y defender alguna apariencia de derechos humanos. Al respecto yo creo que el papel más importante corresponde a organismos no gubernamentales como Amnistía Internacional, los cuáqueros, Médicos Sin Fronteras o el Comité Internacional de Rescate (IRC), los cuales pueden ser enormemente eficaces, en gran medida debido a que no representan ninguna amenaza directa para las autoridades políticas oficiales. No puedo tomar más en serio las preguntas sobre la reestructuración de las Naciones Unidas o sobre la creación de una fuerza militar voluntaria, pero espero que mis ideas puedan contribuir al análisis global acerca de cómo mejorar las oportunidades para la paz y los derechos humanos en todo el mundo.

Traducción: Amanda Lorío

ROBERTO MESA

*Catedrático de Relaciones
Internacionales de la
Universidad Complutense.*

La propuesta de Brian Urquhart se inserta directamente en las necesidades apremiantes de transformación de un sistema internacional que ha quedado obsoleto y, en consecuencia, ineficaz. El fin de la Guerra Fría supuso también la conclusión del sistema bipolar rígido que reguló las relaciones internacionales desde el inicio mismo de la década de los años 50. En la tesitura actual, no cabe duda

alguna sobre la oportunidad de la propuesta de Urquhart, que se incardina en el sentido del tan celebrado, por más que inexistente, Nuevo Orden Internacional.

La sociedad internacional se encuentra en una fase de transición en la que todavía conviven malamente los vestigios del pasado con las promesas de un futuro todavía incierto. La desaparición, en Europa, del que se llamó bloque comunista ha supuesto la eliminación de una serie de obstáculos que impedían el afloramiento de una serie de conflictos que permanecían sofocados por el rigor del enfrentamiento de la Guerra Fría y por la rigidez de sus normas. Ello quiere decir, y la posibilidad se ha convertido en realidad, que aparecerán no sólo conflictos intra-estatales, sino que también resucitará la desaparecida especie de las crueles guerras civiles. ¿Cómo enfrentarse a un mundo que parece condenado a una larga cohorte de conflictos armados, de todo tipo, con independencia de que su intensidad sea muy elevada o que sólo alcance cotas mínimas de destrucción?

Brian Urquhart recupera y reactualiza uno de los proyectos más originales de las Naciones Unidas para garantizar la seguridad colectiva. Pero, ahora, ya no sólo se trata de fuerzas de interposición y de fuerzas de mantenimiento de la paz. Lo que afirma Urquhart es la necesidad de que la ONU disponga de unas fuerzas de imposición de la paz. Sería reiterativo insistir en argumentaciones ya expresadas por las personalidades que han comentado la propuesta de Brian Urquhart (recogidas en el n.º 49 de *Papeles para la Paz*). Sin pretensiones de originalidad, pero con el deseo de contribuir a

Lo que afirma Urquhart es la necesidad de que la ONU disponga de unas fuerzas de imposición de la paz.

comentarios tan sugerentes, me atrevería a explicitar las siguientes observaciones:

1.- ¿Sería necesaria o no, para la creación de las fuerzas de imposición, la reforma de la Carta de la ONU? La respuesta es afirmativa, pero no sólo en lo que atañe a la composición de un Consejo de Seguridad que, actualmente, ya no refleja la correlación de fuerzas en la sociedad internacional.

¿De qué forma se compatibilizaría el art. 2/7 de la Carta (“no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los estados”) con las amenazas, quebrantamiento de la paz o actos de agresión del Capítulo VII? De mantenerse tales rigideces, sería sumamente difícil, cuando no imposible, imponer la paz en una guerra civil que supusiese graves violaciones de los derechos humanos fundamentales. Pero, ¿tanto de los derechos humanos individuales como de los colectivos? La actuación de la futura fuerza de imposición de paz, para ser operativa, no debería conocer ningún género de trabas; máxime, cuando abordamos un horizonte en el que posiblemente se multipliquen los conflictos armados de carácter interno.

2.- ¿Bajo qué mando estarían las fuerzas de imposición? Evidentemente, cualquier otra propuesta sería imperfecta: bajo el mando del secretario general de la ONU. Cobran aquí especial relevancia los Artículos 45, 46 y 47 de la Carta; y, muy en especial, los referentes al establecimiento del Comité de Estado Mayor, emplazado bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

¿De dónde procederían los contingentes y efectivos de las fuerzas de imposición? Lo más razonable sería que los estados

miembros creasen en sus propios ejércitos nacionales fuerzas especiales y altamente profesionalizadas a disposición permanente de las Naciones Unidas.

3.-El párrafo anterior apunta al núcleo del problema: la composición de las fuerzas de imposición. En pro del principio de unidad de acción, debería evitarse rigurosamente toda tendencia al hegemonismo y a la monopolización. Las excelencias de la división del trabajo indican que sería aconsejable que las grandes potencias asumiesen, sobre todo, los costes de la financiación; así, se eludiría una presencia capaz de despertar recelos o prestarse a operaciones confusas. Por lo demás, no hay que olvidar que aunque todos los estados miembros contraen los mismos compromisos, unos son más amantes de la paz que otros. La experiencia acumulada por las operaciones de mantenimiento de la paz es sumamente instructiva a este respecto.

4.-Aunque sea descendiendo al foro doméstico, la propuesta de Brian Urquhart es de gran interés para la acción exterior de España. Un país que ha vivido con atraso notorio su proceso de democratización, también está obligado a asumir su democratización internacional. Los “cascos azules” españoles, en Centroamérica y en la extinta Yugoslavia, han demostrado su capacidad y su preparación y, por añadidura, su actuación ha contado con el respaldo tanto de los partidos políticos como de la propia opinión pública. Actuaciones exteriores que han redundado en el acrecentamiento de los compromisos solidarios de España.

Si, por último, nuestro país aspira, como es legítimo, a ocupar un puesto de cierta relevancia en el

futuro Consejo de Seguridad, su participación en las operaciones de estas posibles fuerzas de imposición avalaría su candidatura. España, como país amante de la paz y cumplidor leal de las resoluciones de la ONU, revalidaría aún más su condición de Estado democrático.

* * *

PETER WEISS

*Abogado internacional,
presidente del Comité de
Juristas sobre Política Nuclear
y miembro de la Junta de
Asesores del Transnational
Institute, Amsterdam.*

Con la posible excepción de Marion Dönhoff, parece que todas las personas cuyos comentarios sobre la propuesta de Brian Urquhart aparecen en el n.º 49 de *Papeles para la Paz* piensan que es una buena idea. Sin embargo, la valoración de su viabilidad va desde el entusiasmo limitado de Stanley Hoffmann al profundo escepticismo de Aga Khan. Con un grado de coincidencia tan alto en el principio, es difícil no llegar a la conclusión de que es una idea cuyo momento ha llegado. Las siguientes sugerencias se refieren a las cuestiones principales que plantean los diversos comentaristas.

1.— Reclutamiento: no cabe duda de que es posible contemplar una fuerza pacificadora compuesta por contingentes de voluntarios en la reserva procedentes de las fuerzas armadas de varios estados miembros de la ONU. Pero este planteamiento tiene dos inconvenientes principales:
a) Exigiría que las fuerzas

armadas de cada nación participante estuvieran divididas en unidades en las que habría tanto voluntarios como no voluntarios para servir en la ONU; sin duda, una pesadilla administrativa.

b) No eliminaría los problemas políticos internos y externos inherentes a tal planteamiento. Internamente, la visión de la vuelta a casa de los soldados estadounidenses —o franceses, o alemanes— en bolsas, por no hablar de sus cadáveres arrastrados por las calles de una ciudad extranjera ante las cámaras de la CNN, haría surgir de inmediato el grito de «traigan a los muchachos a casa». Externamente, la imagen de unidades completas de las fuerzas armadas de una potencia importante —en especial, de Estados Unidos— combatiendo bajo la bandera de la ONU reforzaría la percepción generalizada de neoimperialismo al amparo de la ONU.

Así pues, es preferible la alternativa de Brian Urquhart de una fuerza exclusiva de la ONU compuesta por voluntarios reclutados en todo el mundo. Dicha fuerza comenzaría con el reducido número propuesto de 5.000 personas; toda larga marcha, como dijo alguien, empieza con un paso. Una vez puesta a prueba, podría aumentar hasta alcanzar el tamaño que exija la situación mundial en un momento determinado.

2.—Financiación: sí, costaría dinero. Pero ninguno de los comentaristas que abordan este problema ha tratado de calcular los costes de una intervención temprana frente a los que genera un control de daños tardío —por lo general, demasiado tardío—. Además, se podrían probar nuevos métodos de financiación

La consolidación de la maquinaria pacificadora de la ONU debe ir paralela a la democratización de su maquinaria de toma de decisiones.

que complementen el sistema vigente, mediante el cual el secretario general se ve obligado a mendigar contribuciones nacionales una vez que estalla la crisis en algún rincón del mundo. Por ejemplo, los ciudadanos que se alistén como voluntarios en la fuerza de la ONU podrían tener un equivalente en los contribuyentes que se ofrecieran voluntarios, con la cooperación de sus autoridades fiscales locales, para contribuir al mantenimiento de la fuerza de la ONU. Cien millones de contribuyentes de todo el mundo que pagaran una cuota media de diez dólares al año de sus impuestos, darían un magnífico total de 1.000 millones de dólares. Añádase un 1% impuesto sobre un comercio de armas mundial de 50.000 millones de dólares y se obtendrán otros 500 millones. Y el siguiente paso podría ser un impuesto del 0,5% sobre la producción de defensa para uso nacional.

3.–Mando y control: es instructivo el comentario de Robert Oakley relativo a los graves problemas que supone la creación de una estructura de mando unificada para una fuerza multilateral. Pero estos problemas no son insuperables: si Estados Unidos, por ejemplo, no desea participar en una operación que no satisfaga sus rigurosas condiciones, nadie puede obligarle a hacerlo. La operación camboyana, en la que no participaron las fuerzas de EEUU, parece haber resuelto el problema del mando y control razonablemente bien. Y todo el problema desaparecería en el caso de una fuerza exclusiva de la ONU.

4.–Directrices y normas de participación: varios comentaristas preguntan quién elaborará las directrices para la intervención de la ONU y las

normas de participación que regulen dicha intervención. La respuesta es obvia: como casi todo en la práctica de la ONU, estas directrices y normas evolucionarían con el tiempo –como ya ha epezado a ocurrir– en un proceso de pragmatismo creativo, bajo los auspicios generales de la Carta de la organización. Las directrices incluirían, claro está, casos especialmente flagrantes y masivos de desastres humanitarios y violaciones de derechos humanos, así como las violaciones del artículo 2/4 de la Carta. En última instancia, como dejó claro el Tribunal Internacional de Justicia –por desgracia, en opinión de este comentarista– en el caso de Libia, “las leyes de la ONU” son las que el Consejo de Seguridad diga. Así pues, por un lado, la intervención de la ONU no podrá producirse sin la sanción del Consejo de Seguridad. Por otro, los miembros permanentes se aseguran, con su derecho al veto, de que no podrá producirse ninguna intervención que no sancionen individual o colectivamente. Siendo así, resulta fácil coincidir con el general Obesango en que los países del Sur necesitan una voz más potente en los órganos de decisión de la ONU. La consolidación de la maquinaria pacificadora de la ONU debe ir paralela a la democratización de su maquinaria de toma de decisiones, aunque la primera no puede permitirse el lujo de esperar a la realización de la segunda. Algunas observaciones a modo de conclusión. Aunque la puesta en práctica de la propuesta Urquhart, junto con el reforzamiento de la capacidad para la mediación y la resolución de conflictos de la ONU, sería un paso bien acogido hacia el favorecimiento de la

prevención de las crisis frente a la gestión de éstas, no va lo bastante lejos (observación con la que probablemente coincidiría Sir Brian). La finalidad de la ONU, tal como previeron los autores de la Carta, no es poner fin a las guerras, sino evitar que comiencen. Esto exige, entre otras cosas, la reducción del comercio mundial de armas a los niveles mínimos necesarios para una defensa no provocativa, la restauración del respeto por el Derecho Internacional, y un método para afrontar las disparidades siempre crecientes entre los más privilegiados y los menos, tanto dentro de los países como entre ellos; todo lo cual excede el alcance de este comentario.

Traducción: Berna Wang.