

La dificultad de la paz

[FRIDE](#)

La presencia de tropas y de civiles españoles en misiones de pacificación aviva el debate sobre la necesidad de estrategias coherentes de resolución de conflictos.

El despliegue de las tropas españolas en Irak, ordenado por el Gobierno de Aznar, y su posterior retirada, una de las primeras medidas que tomó el Ejecutivo socialista, ha reavivado el debate sobre la presencia de tropas y civiles españoles en zonas de conflicto.

En contraste con la invasión liderada por los Estados Unidos en Irak sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, durante la década de los 90 proliferaron las misiones multilaterales al amparo de esta organización. La guerra de Kosovo constituyó una excepción, al no contar con el aval de la ONU, pero al menos sí tuvo el apoyo consensuado de toda la OTAN y fue posteriormente reconducida hacia la legitimidad internacional, al aprobar el Consejo de Seguridad una misión civil de Naciones Unidas y una misión militar de la Alianza Atlántica en Kosovo.

Hoy día hay 14 misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, junto con un número importante de misiones con funciones similares desarrolladas por la OTAN y organizaciones regionales o grupos de países constituidos *ad hoc*. España, que se sumó con dinamismo a estas operaciones desde principios de los 90, participa actualmente en 11 de ellas.

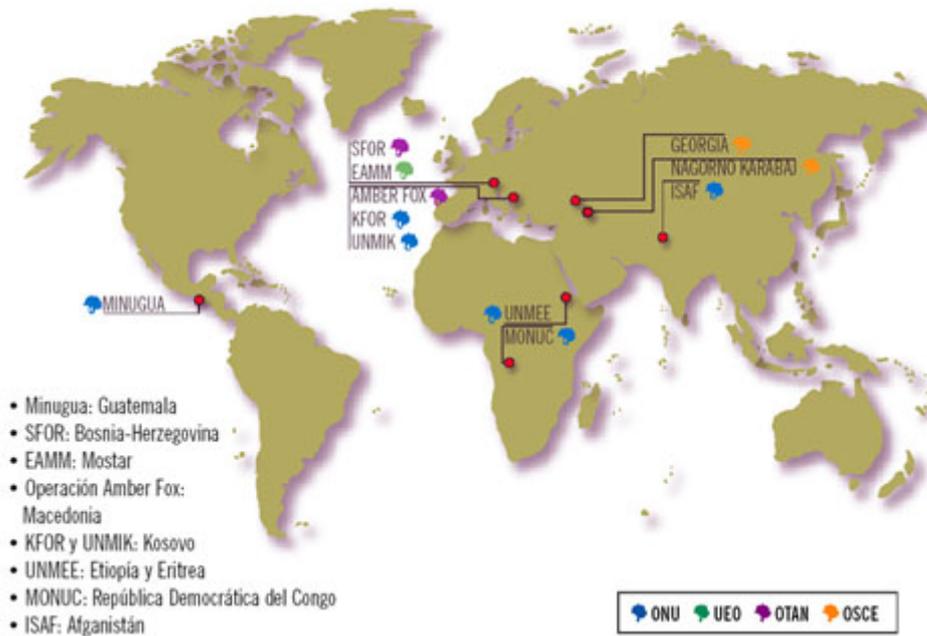
Algunos críticos, sobre todo la prensa conservadora extranjera, han señalado que la retirada de Irak es una capitulación ante los terroristas y una falta de compromiso de España con las misiones de mantenimiento de la paz. Seguramente han olvidado que ha habido y hay contingentes militares y civiles españoles desde 1989 en zonas como Centroamérica, Angola, Afganistán, Kosovo, Macedonia o Bosnia-Herzegovina.

Sin embargo, muchos expertos consideran que, a pesar de la buena fama que los españoles se han ganado en El Salvador o en la ciudad de Mostar (al sur de Bosnia-Herzegovina), España todavía está necesitada de un compromiso estratégico más firme en favor de estas operaciones.

La participación española en misiones de paz adolece de desatención y escasa financiación por parte de la Administración, de falta de formación suficiente de los miembros que participan en ellas y, paradójicamente, de un cierto desaprovechamiento posterior de la experiencia de quienes han estado allí. Las razones principales que mueven a España a participar parecen ser de orden geoestratégico, y no se corresponden necesariamente con una voluntad de ayudar a sociedades en conflicto, independientemente de en qué área geográfica se encuentren. El mantenimiento de la paz no despierta interés ni en la sociedad ni en las autoridades. No hay debate actualizado ni técnico en la universidad. En resumen, no hay una reflexión de fondo sobre lo que significa este concepto ni un compromiso claro, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Noruega, que ha hecho del mantenimiento de la paz una bandera de su política exterior.

En la parte positiva, hay que reconocer que España ha recorrido un largo camino en poco más de diez años y se ha consolidado como un país con el que se puede contar. Pero, como potencia media, España debería reorientar su política para situarse en un término medio entre los grandes países cuyos intereses son meramente estratégicos y los países desarrollados que han hecho de la paz un interés nacional, todo ello con una participación más activa de la sociedad civil.

Participación militar española en misiones de paz



[Descargar Imagen Ampliada](#)

NUEVOS PROTECTORADOS

El final de la guerra fría permitió un giro importante del concepto de misión de paz desarrollado a partir del establecimiento, en 1948, de la primera misión sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas (la Comisión de Seguimiento de la Tregua, formada para contribuir a la paz entre árabes e israelíes).

Tras la caída del muro de Berlín se pensó que la colaboración de las grandes potencias permitiría el recurso frecuente a las misiones de paz como instrumento para solucionar todos los conflictos abiertos. La proliferación de crisis locales durante la década pasada ofreció una oportunidad de probar esta hipótesis. Sin embargo, la incapacidad de los cascos azules en Bosnia-Herzegovina y Ruanda puso de manifiesto que no basta con una resolución del Consejo de Seguridad para encauzar situaciones de enorme complejidad sobre el terreno. Las misiones se han duplicado y los mandatos de mantenimiento de la paz han derivado en operaciones de construcción de la paz, realizadas muchas veces al amparo de la ONU y con la participación de organizaciones regionales. Estas misiones, a menudo, pretenden devolver la normalidad a las zonas en conflicto; es decir, no sólo evitar una agresión armada,

sino mantener el orden público, reconstruir las instituciones, promover la democracia, crear un orden jurídico nuevo, administrar justicia, celebrar elecciones, poner en marcha procesos constituyentes y conseguir la reconciliación de las partes enfrentadas.

Éstas son cuestiones muy complejas, que requieren tiempo y un personal con alta cualificación técnica y que no siempre gozan de un mandato suficientemente claro, como en el caso de la misión de la ONU en Kosovo.

Además, al abordar este tipo de operaciones hay que tener en cuenta una serie de factores: el calendario, los objetivos del operativo y la planificación previa del despliegue, tanto del contingente militar como del civil, que deben estar coordinados. Otro de los factores que ayudan a la recuperación de la normalidad es la implantación de una Administración de justicia. Una tarea difícil para la que se puede recurrir a jueces y fiscales foráneos que, una vez allí, se enfrentan al problema del desconocimiento del idioma, la legislación y la cultura del país.

La descolonización pareció acabar con la fórmula de administración temporal de un territorio por parte de una potencia extranjera. Este método, sin embargo, ha conocido una especie de *revival* en los últimos años, comenzando con Bosnia-Herzegovina y siguiendo con Timor Oriental, Kosovo e Irak. Afganistán también entra en esta categoría, aunque, formalmente, la soberanía reposa sobre el Gobierno afgano.

Ahora bien, hay numerosas diferencias entre la intervención en Irak y lo ocurrido en Bosnia-Herzegovina o Kosovo. La comunidad internacional se mostró de acuerdo con la planificación de la posguerra en los Balcanes, apoyó de forma consensuada los Acuerdos de Dayton para Bosnia-Herzegovina y pactó las resoluciones de Naciones Unidas relativas a Kosovo. En Irak aún no se ha llegado a una fórmula consensuada sobre qué debe hacer la comunidad internacional.

En Bosnia, el alto representante de la comunidad internacional tiene plenos poderes, aunque no autoridad formal sobre la miríada de organismos extranjeros que participan en la operación. En Kosovo, la responsabilidad sobre la misión militar recae sobre la OTAN, mientras que la responsabilidad sobre la misión civil recae sobre la ONU. Militares españoles aseguran que éste es el peor escenario ya que, a su juicio, los componentes militar

y civil deben estar siempre supeditados a una autoridad única de carácter político para evitar problemas de coordinación y disfuncionalidades entre los diferentes actores internacionales sobre el terreno.

UN MUNDO DE RIESGOS

Una de las lecciones derivadas de la experiencia de la comunidad internacional en los Balcanes, y que puede extrapolarse a otras zonas, es que, pese a los esfuerzos de democratización, o precisamente a causa de ellos, existe el peligro de que los grupos radicales antidemocráticos ganen las elecciones. Frente a esto, lo único que se puede hacer es prolongar la tutela internacional e intentar que el relevo generacional y la normalización de la vida acerquen a la mayoría del electorado hacia posiciones moderadas.

Con ser éste un riesgo importante, hay muchos otros. Entre ellos, que la autoridad internacional desoiga a las fuerzas políticas locales, la desproporción entre los sueldos de los miembros de los organismos internacionales y los de los habitantes del país y que éstos mismos se acostumbren a que la comunidad internacional les saque las castañas del fuego. Todos los analistas parecen estar de acuerdo en que la pregunta clave es: ¿hasta cuándo debe prolongarse la tutela internacional? La respuesta sería: hasta que el trabajo esté hecho.

En Afganistán, pese a contar con el respaldo de la comunidad internacional tras el 11-S, EE UU no parecía tener más que un objetivo: derrocar al régimen talibán y a sus aliados de Al Qaeda. Washington no ha hecho ningún esfuerzo por devolver la normalidad y la seguridad al país, si se exceptúa la capital, Kabul, y sus alrededores, donde están desplegadas las fuerzas de la ISAF, bajo mando de la OTAN, y que sí tienen una misión de reconstrucción. En Irak, a pesar de los objetivos declarados de establecer un régimen democrático para todos los iraquíes, la realidad parece demostrar que buenas intenciones y recursos militares no son suficientes. También hacen falta una estrategia política razonable y una capacidad técnica para orientar la fase posconflicto en la dirección adecuada, que, de momento, parecen estar ausentes.

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITP), una iniciativa de FRIDE y de la Fundación Ortega y Gasset, ha creado un grupo de trabajo sobre

estos temas para mejorar la capacidad de España y de la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz.

La presencia de tropas y de civiles españoles en misiones de pacificación aviva el debate sobre la necesidad de estrategias coherentes de resolución de conflictos. FRIDE

El despliegue de las tropas españolas en Irak, ordenado por el Gobierno de Aznar, y su posterior retirada, una de las primeras medidas que tomó el Ejecutivo socialista, ha reavivado el debate sobre la presencia de tropas y civiles españoles en zonas de conflicto.

En contraste con la invasión liderada por los Estados Unidos en Irak sin el consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, durante la década de los 90 proliferaron las misiones multilaterales al amparo de esta organización. La guerra de Kosovo constituyó una excepción, al no contar con el aval de la ONU, pero al menos sí tuvo el apoyo consensuado de toda la OTAN y fue posteriormente reconducida hacia la legitimidad internacional, al aprobar el Consejo de Seguridad una misión civil de Naciones Unidas y una misión militar de la Alianza Atlántica en Kosovo.

Hoy día hay 14 misiones de mantenimiento de la paz de la ONU, junto con un número importante de misiones con funciones similares desarrolladas por la OTAN y organizaciones regionales o grupos de países constituidos *ad hoc*. España, que se sumó con dinamismo a estas operaciones desde principios de los 90, participa actualmente en 11 de ellas.

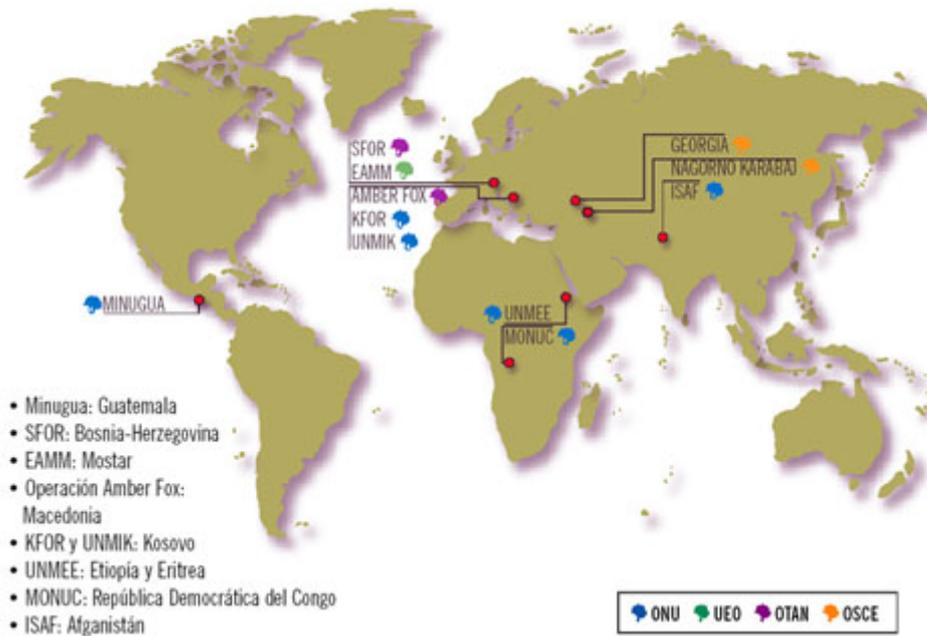
Algunos críticos, sobre todo la prensa conservadora extranjera, han señalado que la retirada de Irak es una capitulación ante los terroristas y una falta de compromiso de España con las misiones de mantenimiento de la paz. Seguramente han olvidado que ha habido y hay contingentes militares y civiles españoles desde 1989 en zonas como Centroamérica, Angola, Afganistán, Kosovo, Macedonia o Bosnia-Herzegovina.

Sin embargo, muchos expertos consideran que, a pesar de la buena fama que los españoles se han ganado en El Salvador o en la ciudad de Mostar (al sur de Bosnia-Herzegovina), España todavía está necesitada de un compromiso estratégico más firme en favor de estas operaciones.

La participación española en misiones de paz adolece de desatención y escasa financiación por parte de la Administración, de falta de formación suficiente de los miembros que participan en ellas y, paradójicamente, de un cierto desaprovechamiento posterior de la experiencia de quienes han estado allí. Las razones principales que mueven a España a participar parecen ser de orden geoestratégico, y no se corresponden necesariamente con una voluntad de ayudar a sociedades en conflicto, independientemente de en qué área geográfica se encuentren. El mantenimiento de la paz no despierta interés ni en la sociedad ni en las autoridades. No hay debate actualizado ni técnico en la universidad. En resumen, no hay una reflexión de fondo sobre lo que significa este concepto ni un compromiso claro, a diferencia de lo que ocurre, por ejemplo, en Noruega, que ha hecho del mantenimiento de la paz una bandera de su política exterior.

En la parte positiva, hay que reconocer que España ha recorrido un largo camino en poco más de diez años y se ha consolidado como un país con el que se puede contar. Pero, como potencia media, España debería reorientar su política para situarse en un término medio entre los grandes países cuyos intereses son meramente estratégicos y los países desarrollados que han hecho de la paz un interés nacional, todo ello con una participación más activa de la sociedad civil.

Participación militar española en misiones de paz



[Descargar Imagen Ampliada](#)

NUEVOS PROTECTORADOS

El final de la guerra fría permitió un giro importante del concepto de misión de paz desarrollado a partir del establecimiento, en 1948, de la primera misión sobre la base de la Carta de las Naciones Unidas (la Comisión de Seguimiento de la Tregua, formada para contribuir a la paz entre árabes e israelíes).

Tras la caída del muro de Berlín se pensó que la colaboración de las grandes potencias permitiría el recurso frecuente a las misiones de paz como instrumento para solucionar todos los conflictos abiertos. La proliferación de crisis locales durante la década pasada ofreció una oportunidad de probar esta hipótesis. Sin embargo, la incapacidad de los cascos azules en Bosnia-Herzegovina y Ruanda puso de manifiesto que no basta con una resolución del Consejo de Seguridad para encauzar situaciones de enorme complejidad sobre el terreno. Las misiones se han duplicado y los mandatos de mantenimiento de la paz han derivado en operaciones de construcción de la paz, realizadas muchas veces al amparo de la ONU y con la participación de organizaciones regionales. Estas misiones, a menudo, pretenden devolver la normalidad a las zonas en conflicto; es decir, no sólo evitar una agresión armada,

sino mantener el orden público, reconstruir las instituciones, promover la democracia, crear un orden jurídico nuevo, administrar justicia, celebrar elecciones, poner en marcha procesos constituyentes y conseguir la reconciliación de las partes enfrentadas.

Éstas son cuestiones muy complejas, que requieren tiempo y un personal con alta cualificación técnica y que no siempre gozan de un mandato suficientemente claro, como en el caso de la misión de la ONU en Kosovo.

Además, al abordar este tipo de operaciones hay que tener en cuenta una serie de factores: el calendario, los objetivos del operativo y la planificación previa del despliegue, tanto del contingente militar como del civil, que deben estar coordinados. Otro de los factores que ayudan a la recuperación de la normalidad es la implantación de una Administración de justicia. Una tarea difícil para la que se puede recurrir a jueces y fiscales foráneos que, una vez allí, se enfrentan al problema del desconocimiento del idioma, la legislación y la cultura del país.

La descolonización pareció acabar con la fórmula de administración temporal de un territorio por parte de una potencia extranjera. Este método, sin embargo, ha conocido una especie de *revival* en los últimos años, comenzando con Bosnia-Herzegovina y siguiendo con Timor Oriental, Kosovo e Irak. Afganistán también entra en esta categoría, aunque, formalmente, la soberanía reposa sobre el Gobierno afgano.

Ahora bien, hay numerosas diferencias entre la intervención en Irak y lo ocurrido en Bosnia-Herzegovina o Kosovo. La comunidad internacional se mostró de acuerdo con la planificación de la posguerra en los Balcanes, apoyó de forma consensuada los Acuerdos de Dayton para Bosnia-Herzegovina y pactó las resoluciones de Naciones Unidas relativas a Kosovo. En Irak aún no se ha llegado a una fórmula consensuada sobre qué debe hacer la comunidad internacional.

En Bosnia, el alto representante de la comunidad internacional tiene plenos poderes, aunque no autoridad formal sobre la miríada de organismos extranjeros que participan en la operación. En Kosovo, la responsabilidad sobre la misión militar recae sobre la OTAN, mientras que la responsabilidad sobre la misión civil recae sobre la ONU. Militares españoles aseguran que éste es el peor escenario ya que, a su juicio, los componentes militar

y civil deben estar siempre supeditados a una autoridad única de carácter político para evitar problemas de coordinación y disfuncionalidades entre los diferentes actores internacionales sobre el terreno.

UN MUNDO DE RIESGOS

Una de las lecciones derivadas de la experiencia de la comunidad internacional en los Balcanes, y que puede extrapolarse a otras zonas, es que, pese a los esfuerzos de democratización, o precisamente a causa de ellos, existe el peligro de que los grupos radicales antidemocráticos ganen las elecciones. Frente a esto, lo único que se puede hacer es prolongar la tutela internacional e intentar que el relevo generacional y la normalización de la vida acerquen a la mayoría del electorado hacia posiciones moderadas.

Con ser éste un riesgo importante, hay muchos otros. Entre ellos, que la autoridad internacional desoiga a las fuerzas políticas locales, la desproporción entre los sueldos de los miembros de los organismos internacionales y los de los habitantes del país y que éstos mismos se acostumbren a que la comunidad internacional les saque las castañas del fuego. Todos los analistas parecen estar de acuerdo en que la pregunta clave es: ¿hasta cuándo debe prolongarse la tutela internacional? La respuesta sería: hasta que el trabajo esté hecho.

En Afganistán, pese a contar con el respaldo de la comunidad internacional tras el 11-S, EE UU no parecía tener más que un objetivo: derrocar al régimen talibán y a sus aliados de Al Qaeda. Washington no ha hecho ningún esfuerzo por devolver la normalidad y la seguridad al país, si se exceptúa la capital, Kabul, y sus alrededores, donde están desplegadas las fuerzas de la ISAF, bajo mando de la OTAN, y que sí tienen una misión de reconstrucción. En Irak, a pesar de los objetivos declarados de establecer un régimen democrático para todos los iraquíes, la realidad parece demostrar que buenas intenciones y recursos militares no son suficientes. También hacen falta una estrategia política razonable y una capacidad técnica para orientar la fase posconflicto en la dirección adecuada, que, de momento, parecen estar ausentes.

El Centro Internacional de Toledo para la Paz (CITP), una iniciativa de FRIDE y de la Fundación Ortega y Gasset, ha creado un grupo de trabajo sobre

estos temas para mejorar la capacidad de España y de la comunidad internacional en el mantenimiento de la paz.

Agenda FRIDE

Éstas son algunas de las actividades que la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE) tiene previstas para los próximos meses:

Resolución del conflicto palestino- israelí:

¿se agota el tiempo?

Foro sobre Oriente Medio y norte de África.

Conferencia de Naomi Chazan, investigadora del Centro de Estudios

Internacionales, Massachusetts Institute of Technology.

Lugar y fecha: FRIDE,
3 de junio.

Tribunales ad hoc de justicia penal internacional.

Una evaluación de los tribunales para la antigua Yugoslavia, Ruanda, Sierra Leona, Camboya y el tribunal especial

iraquí

Conferencia de Hans Corell, adjunto al secretariogeneral de Naciones

Unidas para Asuntos Legales (1994-2004).

Lugar y fecha: FRIDE,
17 de junio.

Justicia Internacional

Fórum Barcelona 2004-Diálogo sobre libertad, seguridad y paz.

Director: Richard Goldstone, antiguo juez del Tribunal Constitucional

de Suráfrica y ex fiscal del Tribunal Internacional para la Antigua Yugoslavia.

En colaboración con el Fórum Barcelona 2004 y el Comité Español del ACNUR.

Lugar y fecha: Centro Internacional de Convenciones de Barcelona,
21 y 22 de junio.

Guantánamo y la Ley Patriótica: impacto sobre el Derecho Internacional de los derechos humanos

Ciclo de debates sobre Justicia Penal Internacional, Derechos

Fecha de creación
12 septiembre, 2007