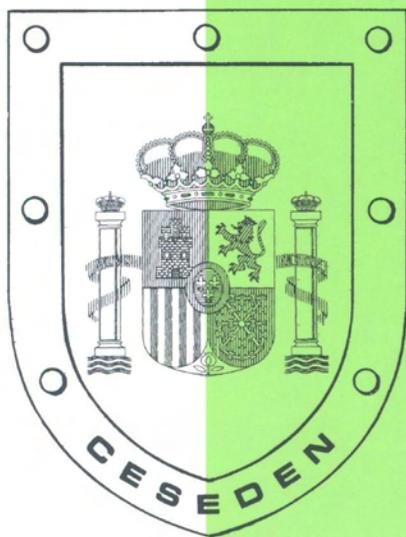


# BOLETÍN DE INFORMACIÓN



núm. 312

#### COLABORACIONES

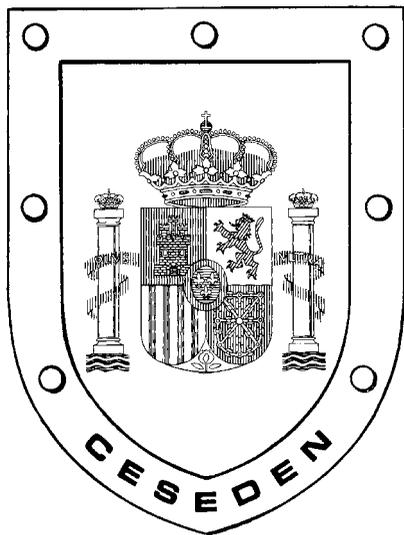
- EL RETORNO DE FRANCIA A LA ESTRUCTURA MILITAR DE LA ALIANZA  
Cipriano Pereira Hernández  
*Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».*
- TRANSPORTE ESTRATÉGICO EN LA OTAN: OPCIONES DE FUTURO  
Ángel Gómez de Ágreda  
*Teniente coronel del Ejército del Aire.*
- LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE NACIONES UNIDAS  
Álvaro M. Barea Ripoll.  
*Especialista en Fundamentos para la Paz, la Seguridad y la Defensa.*
- LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE). SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO  
Francisco J. Ruiz González  
*Capitán de corbeta.*

#### ACTIVIDADES DEL CENTRO

año 2009

MINISTERIO DE DEFENSA

# BOLETÍN DE INFORMACIÓN



núm. 312

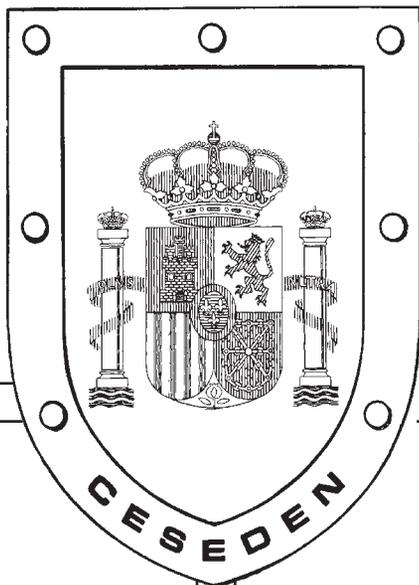
## COLABORACIONES

- EL RETORNO DE FRANCIA A LA ESTRUCTURA MILITAR DE LA ALIANZA  
Cipriano Pereira Hernández  
*Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado».*
- TRANSPORTE ESTRATÉGICO EN LA OTAN: OPCIONES DE FUTURO  
Ángel Gómez de Ágreda  
*Teniente coronel del Ejército del Aire.*
- LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE NACIONES UNIDAS  
Álvaro M. Barea Ripoll.  
*Especialista en Fundamentos para la Paz, la Seguridad y la Defensa.*
- LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE). SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO  
Francisco J. Ruiz González  
*Capitán de corbeta.*

## ACTIVIDADES DEL CENTRO

año 2009

**MINISTERIO DE DEFENSA**



# BOLETÍN DE INFORMACIÓN

(CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL)

## SUMARIO

### Colaboraciones

- El retorno de Francia a la estructura militar de la Alianza ..... 7
- Transporte estratégico en la OTAN: opciones de futuro ..... 27
- Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el contexto de la reforma de Naciones Unidas ..... 49
- La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). Situación actual y perspectivas de futuro ..... 77

### Actividades del Centro

*Las ideas contenidas en estos trabajos son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.*

CORREO ELECTRÓNICO: [ceseden@oc.mde.es](mailto:ceseden@oc.mde.es)  
[esfas@oc.mde.es](mailto:esfas@oc.mde.es)

PÁGINA WEB: [www.ceseden.es](http://www.ceseden.es)

**CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES**  
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-10-082-6 (edición en papel)  
ISSN: 0213-6864

Depósito Legal: M-4350-1987

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 800 ejemplares

Fecha de edición: abril, 2010

NIPO: 076-10-083-1 (edición en línea)



# **COLABORACIONES**

# EL RETORNO DE FRANCIA A LA ESTRUCTURA MILITAR DE LA ALIANZA

Cipriano Pereira Hernández  
*Instituto Universitario «General Gutiérrez Mellado»*

## Introducción

El pasado mes de abril, durante la Conferencia de Estrasburgo-Kelch, el presidente de la República Francesa, Nicolas Sarkozy, anunció el regreso de Francia a la estructura militar de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN).

Han transcurrido pues 60 años desde el nacimiento de la OTAN y 43 años desde que este país, bajo el liderazgo del entonces presidente el general De Gaulle, decidió abandonar su estructura militar para preservar su independencia y libertad de acción respecto al empleo del arma nuclear en el caso de confrontación entre bloques.

Desde el fin de la guerra fría, y alejado ya el fantasma de un enfrentamiento nuclear entre los bloques del mundo bipolar, Francia se encuentra –al igual que otros países occidentales– en pleno proceso de adaptación de sus Fuerzas Armadas y su Estrategia de Seguridad y Defensa Nacional al nuevo escenario estratégico.

Esta nueva realidad estratégica, se caracteriza por su carácter multipolar en la cual, nuevos retos y amenazas desafían a las tradicionales estrategias de seguridad formuladas en términos militares, para ampliarse a otros campos en los que nuestras avanzadas sociedades demandan seguridad.

La evolución del pensamiento estratégico francés ha sido –como la de otros países de su entorno– notable, buscando la adaptación a los importantes cambios producidos en el escenario de la seguridad internacional. Con la promulgación del *Libro Blanco de la Defensa en 1994*, Francia inició importantes cambios tanto en sus Fuerzas Armadas como en sus planteamientos de defensa y seguridad, que se vieron respaldados en sus sucesivas Leyes de Programación Militar.

La urgente necesidad de revisar y actualizar los planteamientos estratégicos pasados para adaptarlos a las nuevas amenazas, riesgos y oportunidades presentes un nuevo escenario: más complejo, más interrelacionado y más imprevisible se han materializado, en el caso francés, en la edición de un nuevo Libro Blanco sobre Defensa y Seguridad Nacional (LBDSN) publicado el pasado año 2008.

Bajo el encargo del presidente Sarkozy, el LBDSN pretende hacer público el camino que Francia quiere seguir para adaptar las políticas de defensa y seguridad a este nuevo entorno, partiendo de una situación en la que los recursos disponibles para desarrollar nuevas capacidades militares son cada vez más escasos y la demanda de seguridad por parte de los ciudadanos es cada vez más exigente.

Este trabajo pretende realizar un análisis de la evolución tanto de las relaciones Francia-OTAN desde el año 1966 hasta la actualidad como en las líneas maestras de sus políticas de seguridad y defensa durante ese mismo periodo, con el fin de esclarecer las posibles causas que se han determinado la decisión por parte del presidente Sarkozy de retornar a Francia a la estructura militar de la Alianza y las posibles consecuencias de esta decisión tanto para esta Organización, como para la Unión Europea.

## **Las relación Francia-OTAN**

A pesar de ser uno de sus socios fundadores, la relación entre Francia y la OTAN a lo largo de los 60 años de existencia de esta Alianza defensiva ha estado marcada por la peculiar defensa de Francia respecto a mantener su independencia del concepto de soberanía nacional.

### *Año 1966. Francia abandona la estructura militar de la Alianza*

Desde su fundación en el año 1949 hasta 1966, Francia se mantuvo plenamente integrada en las estructuras de la Alianza. Fue entonces, durante la Presidencia del general De Gaulle y como consecuencia de la negativa francesa a integrar sus defensas aéreas en el sistema aliado y la principal: la decisión de éste de no permitir el establecimiento de sistemas de lanzamiento de misiles nucleares en suelo francés; lo que a la postre provocó la salida de Francia de la estructura militar de la Alianza.

No fue aquella una decisión caprichosa, por aquel entonces Francia desarrollaba su propio concepto de disuasión nuclear de forma opuesto al desarrollado por la Alianza en su doctrina de disuasión nuclear de «respuesta graduada».

El concepto de «respuesta graduada» asumía que cualquier conflicto nuclear entre los dos bloques sería precedido de una escalada de un conflicto militar, por lo que –en caso de conflicto– Europa Central (incluida Francia) volvería probablemente a convertirse en un gigantesco campo de batalla. Ante esta posibilidad, Francia se declaró partidaria de mantener su independencia y emplear su capacidad nuclear de forma temprana y disuasoria para extinguir ese posible enfrentamiento entre bloques en sus fases más tempranas.

La entonces decisión del general De Gaulle se debió al deseo de éste de mantener la independencia estratégica de Francia en unas condiciones de igualdad respecto a las de Estados Unidos. La salida de Francia de la estructura integrada de mandos aliados no fue más que la lógica consecuencia de la primera decisión. En el contexto de la guerra fría, Francia ambicionaba convertirse en una tercera voz, frente a las dos: Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas convertidos ya en portavoces del antagonismo de bloques.

### *Años 1966-1994 Francia mantiene su doble juego dentro y fuera*

El abandono de Francia de la estructura militar no significó sin embargo, la ruptura de este país con la Alianza manteniéndose plenamente integrada y participativa en sus

estructuras políticas; amparado bajo la garantía de seguridad colectiva que le brinda el artículo V del Tratado del Atlántico Norte.

De Gaulle, por servir a los intereses de Francia, tomó una decisión política que desde entonces se ha convertido en una constante de las diversas políticas francesas de seguridad y exterior. Esta tendencia, conocida como «gaullismo» estableció que no podía existir compromiso entre otra parte y Francia en aquellos asuntos en los que entren en juego la independencia de la soberanía nacional. Una declaración de independencia de Francia respecto a cualquier intento de presión internacional.

Tres son los pilares sobre los que se asienta el «gaullismo»:

1. La Constitución de la V República y la adopción de un sistema presidencialista centralista que otorga al presidente de la República unos amplios poderes (1).
2. La independencia de la *Force de dissuasion*, la disuasión nuclear francesa.
3. La capacidad de llevar a cabo una política exterior independiente y ser reconocida como una «gran potencia» por parte de las otras potencias.

Estos tres pilares de actuación se han mantenido constantes por parte de los presidentes de la República que sucedieron a De Gaulle. La primera (sobre los poderes presidenciales) obvia comentarse. Respecto a la segunda (capacidad autónoma de disuasión nuclear es una realidad manifiesta y pública que materializan las *Force de frappe* desde que en el año 1960 Francia realizó con éxito su primer ensayo nuclear (2). Respecto al último punto, destacar que la habitual «autonomía de Francia» en temas de seguridad y su política exterior tradicionalmente independientes junto con el papel habitual asumido por Francia de servir de contrapeso a Estados Unidos han sido fuente de constante de tirantece entre ambos países (3).

---

(1) Los poderes que la Constitución francesa otorga al presidente de la República son mayores que los otorgados por la Constitución al presidente de Estados Unidos. El artículo 2 de la Constitución de Estados Unidos de América establece al presidente como el comandante en jefe de las Fuerzas Armadas y enumera poderes concedidos a él específicamente: crear un Gabinete de consejeros, conceder perdones o indultos, y, con el «consejo y consentimiento» del Senado de Estados Unidos, hacer los tratados y fijar a los funcionarios federales, embajadores, y los jueces federales (incluso jueces de la Corte Suprema de Estados Unidos). El artículo 2 también estableció un mandato presidencial de cuatro años; la Duodécima Enmienda (1804) revisó el procedimiento para elegir el presidente y la Vigésimasegunda Enmienda (1951) estableció los términos de los límites presidenciales. *Fuente:* Departamento de Estados de Estados Unidos, en: <http://www.state.gov>

(2) Inicialmente, Francia desarrolló su capacidad nuclear en base a la triada formada por vectores terrestres (misiles de alcance corto e intermedio), aire (capacidad nuclear táctica) y mar (submarinos nucleares portadores de misiles balísticos intercontinentales). El presidente Chirac decidió en el año 1996 desmantelar los 18 Misiles Balísticos de Alcance Intermedio (IRBM) situados en la base de Albion Plateau así como los misiles *Hadès*, Misiles Balísticos de Corto Alcance (SRBM); eliminado así una de las tres patas que sustentaban la triada nuclear francesa. Desde el año 1999 Francia no dispone de capacidad nuclear basada en tierra abandonando lo que hasta entonces era uno de los principios de su doctrina militar que establecía que «Francia no renunciaría a ningún arma que estuviera en posesión de otros Estados.» en: <http://nuclearweaponarchive.org/France/FranceArsenalDev.html>

(3) Sirva como ejemplo la oposición de Francia a la invasión de Irak en el año 2003 y la crisis producida en el seno de la OTAN entre sectores atlantistas (favorables a la invasión) y los europeístas –liderados por Francia– que se oponían a esa línea de acción.

En el actual escenario estratégico caracterizado por la convergencia de riesgos y amenazas globales que superan la capacidad individual de los Estados y que por tanto debe acometerse mediante estrategias concertadas sustentadas en la cooperación internacional.

#### *Año 1996. Fracasa el primer intento de reintegración en la OTAN*

Es el marco del proceso de reestructuración de la OTAN iniciado a mediados de los años 1990 y en respuesta a las propuestas del entonces presidente Chirac al presidente Clinton, en el año 1996 de incrementar el peso de los países europeos dentro de la Alianza, donde encontramos el precedente del actual proceso de reintegración.

Este primer intento de retorno de Francia a la estructura militar de la Alianza fracasó por la negativa de Estados Unidos a satisfacer las exigencias de Francia de ceder en favor de turno rotatorio de los aliados europeos el Mando de Afsouth (*Allied Forces South*) con sede en Nápoles.

Por aquel entonces, Francia ya era consciente que su aislamiento durante los años de guerra fría y la política «gaullista» de autosuficiencia e independencia, no tenía continuidad por la realidad económica del país –por aquel entonces aquejado de una profunda crisis– y la experiencia de la guerra del Golfo y el conflicto de Bosnia y Kosovo mostraron la incapacidad manifiesta de sus Fuerzas Armadas para desplegarse y operar de forma eficiente en un escenario conjunto poniendo de manifiesto carencias en campos tan relevantes como: inteligencia de satélites, mando control y comunicaciones y transporte estratégico (4).

Consciente de la necesidad de acometer una profunda reforma de la defensa, el presidente Chirac inició con la publicación del *Libro Blanco de 1994*, un plan de reforma de las Fuerzas Armadas de gran calado. Iniciado en el año 1995 y con un horizonte temporal establecido en el año 2015, este plan se marcaba como objetivos favorecer la transformación de las Fuerzas Armadas reduciendo un tercio el total de sus efectivos y en un quinto del presupuesto asignado a Defensa con el fin de lograr la plena profesionalización en el año 2002 e iniciar así la evolución hacia un nuevo modelo basado en la concepción de unidades más pequeñas y ligeras, con gran capacidad de despliegue más eficaces que las precedentes para enfrentarse a las situaciones de crisis que pudieran surgir con los expertos en planeamiento consideraban como la más probable dentro de los escenarios previsibles de la posguerra fría, cuadro 1.

De forma paralela, se inició así el acercamiento de nuevo a la OTAN y la promoción de lo que se posteriormente se conoció como Iniciativa de Defensa Europea. Consciente de sus limitaciones y de la nueva realidad que imponía el nuevo escenario estratégico, Francia inició un giro en su estrategia de defensa, comenzando un acercamiento al pro-

---

(4) En la guerra del Golfo, Francia tuvo muchos problemas para desplegar una fuerza de 12.000 hombres en las operaciones *Escudo* y *Tormenta del Desierto*, mientras que el Reino Unido –con un Ejército más pequeño– desplegó el doble de tropas en un menor tiempo. En estas operaciones la dependencia francesa de la logística e inteligencia norteamericanas fue total. En Bosnia y Kosovo, el principal problema fue la incapacidad y falta de un liderazgo europeo para detener un conflicto en suelo europeo y la total dependencia de Estados Unidos cuando se decidió la opción militar. *Fuente*: TIESRSKY, Ronald: «French Military Reform and NATO restructuring», revista *JFQ*, primavera de 1997.

**Cuadro 1.– Plan de reformas de las Fuerzas Armadas en Francia, años 1995-2015.**

	Years	
	1995	2015
Army	military..... 239,100 civilian..... 32,400 <u>271,500</u>	military..... 136,000 civilian..... 34,000 <u>170,000</u>
	9 divisions, 129 regiments 927 heavy tanks 350 light tanks 340 helicopters	85 regiments in 4 forces 420 heavy tanks 350 light tanks 180 helicopters
Navy	military..... 63,800 civilian..... 6,600 <u>70,400</u>	military..... 45,500 civilian..... 11,000 <u>56,500</u>
	101 vessels (-SNLE) with 2 aircraft carriers and air group 6 nuclear-lueled and 7 diesel-powered submarines, 15 first-rate frigates displacement: 314,000 tons 33 sea patrol aircraft	81 vessels (-SNLE) with 1 or 2 aircraft carriers and air group (+3 <i>Hawkeyes</i> ) 6 nuclear-lueled submarines, 12 first-rate frigates displacement: 234,000 tons 22 sea patrol aircraft
Air Force	military..... 89,200 civilian..... 4,900 <u>94,100</u>	military..... 63,000 civilian..... 7,000 <u>70,000</u>
	405 combat aircraft 86 transports 11 C-135 tankers 101 helicopters	300 modern <i>Rafale</i> aircraft 52 modern transports 16 tankers 84 helicopters
<i>Gendarmerie (paramilitary)</i>	military..... 92,230 civilian..... 1,220 <u>93,450</u>	military..... 95,600 civilian..... 2,300 <u>97,900</u>
	with over 300 armored cars and APCs plus patrol boats, helicopters, etc.	
Common Services	military..... 18,130 civilian..... 29,780 <u>47,910</u>	military..... 12,600 civilian..... 27,000 <u>39,600</u>
<i>TOTALS</i>	<i>military</i> ..... 502,460 <i>civilian</i> ..... 74,900 <u>577,360</u>	<i>military</i> ..... 352,700 <i>civilian</i> ..... 81,300 <u>434,000</u>

Fuente: TIESRSKY, Ronald: «French Military Reform and NATO restructuring», revista *JFQ*, primavera de 1997.

blema que ya por entonces se comenzaba a plantear respecto a la necesidad de que Europa ganase en independencia en temas de seguridad y defensa respecto a Estados Unidos, buscando una solución de consenso que lograra mantener intacto el necesario y siempre conveniente vínculo transatlántico a la vez que potenciaba la capacidad de su segmento europeo.

### *Lecciones aprendidas del primer intento de reintegración*

La negativa de Estados Unidos a la propuesta de Francia de traspasar el Mando de las fuerzas aliadas en el sur de Europa (Afsouth) con sede en Nápoles a manos europeas en turno rotatorio, fue interpretada por París como una muestra de falta de voluntad de Estados Unidos, para negociar y una falta de reciprocidad con la política atlantista y el cambio de actitud hacia la Alianza iniciada por el presidente Chirac.

Este asunto se convirtió en un choque de voluntades entre Estados Unidos y Francia. Mientras que París acusaba a Estados Unidos de falta de voluntad para negociar, para Estados Unidos esta propuesta francesa era inaceptable por ambiciosa y prematura *too much too soon*, argumentando que las responsabilidades de un Mando como el pretendido, debían ser reflejo fiel tanto de las capacidades nacionales como de las genuinas contribuciones a la Alianza (5).

Visto desde la lógica del razonamiento geopolítico, la propuesta de Francia en relación a esta reestructuración de la Alianza, puede ajustarse al aforismo del general De Gaulle de que:

«Una nación no tiene amigos o enemigos permanentes, sólo intereses permanentes.»

Y el interés de Francia entonces claramente era el de lograr un nuevo equilibrio de poder en el seno de la Alianza y que Francia fuese vista, tanto por Estados Unidos como por Europa en especial, quien lo había hecho posible. Este papel de principal contrapeso a las políticas emanadas de la primacía de Estados Unidos se mantenía en la línea del pensamiento estratégico francés «tradicional» de tiempos del general De Gaulle.

La propuesta francesa de reestructuración militar de la Alianza bloqueó finalmente este primer acercamiento y malogró un posible reingreso de Francia en la estructura militar allá por el año 1997.

Independientemente del resultado del debate surgido entorno a este tema, desde entonces Francia ha mantenido su reivindicación de promover un mayor liderazgo europeo en el seno de la OTAN que permita equilibrar el reparto de poder entre el segmento europeo y el americano en el seno de la Alianza, garantizando la permanencia y continuidad del vínculo transatlántico y como complemento, una cierta capacidad de defensa europea de carácter autónomo.

Debemos considerar que esta primera aproximación –aunque no llegó a buen término– resulta de gran interés para poder apreciar en su justa medida el cambio de orientación de la política de defensa y exterior de Francia en los últimos años así como para com-

---

(5) *Allied Command Structures in the New NATO* Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, April 1997, disponible en: <http://www.ndu.edu/inss>

prender el alcance y los objetivos que se marcan en la gran reforma impulsada por el presidente Sarkozy para actualizar el planteamiento estratégico francés y que se condensan en el nuevo *Libro Blanco de la Defensa* francés publicado el pasado año 2008.

### **La necesidad de Francia de cooperar con sus aliados**

La tradicional «independencia» de Francia en la toma de decisiones no puede ser considerada como aislamiento o falta de compromiso en los asuntos de la seguridad internacional. La evolución del entorno estratégico ha producido que esta independencia se haya transformado en interdependencia, ante la necesidad de afrontar los nuevos retos y amenazas que para la seguridad ha traído el nuevo escenario estratégico (6).

En su discurso (7) del pasado 11 de marzo en la *École Militaire* en París, el presidente Sarkozy dijo que:

«Nuestro pensamiento estratégico no puede permanecer congelado cuando el mundo que nos rodea ha cambiado completamente» para añadir que «El mundo ha cambiado y nosotros debemos cambiar con él.»

En clara alusión a la necesidad de adaptar el legado de De Gaulle a las nuevas realidades, para continuar diciendo que:

«Una nación aislada es una nación sin influencia.»

Refiriéndose claramente al autoimpuesto exilio de Francia de la estructura militar de la Alianza cuando continuaba afirmando que:

«No tenemos ni un suelo puesto militar de responsabilidad. Ni tenemos voz cuando nuestros aliados definen los objetivos y los medios a emplear en una operación en la que sí participamos.»

La apuesta firme del presidente Sarkozy por el retorno de Francia en la OTAN, quedó así patente al afirmar que:

«A la conclusión de este proceso (se entiende el retorno a la estructura del mando militar integrado de la Alianza) Francia será más fuerte e influyente. ¿Por qué? Porque aquellos que están ausentes siempre están equivocados. Porque Francia debe codirigir, más que asentar.»

El camino está pues marcado: Francia regresará a la estructura militar de la Alianza de la mano del presidente Sarkozy, un hecho que confirma una realidad: Francia nunca ha roto con la Alianza, de hecho siempre ha estado ahí.

---

(6) Para profundizar en la visión particular de Francia en relación al actual escenario estratégico y su posible evolución futura, se recomienda la consulta de los siguientes estudios prospectivos publicados por la Delegación de Información y Comunicación de la Defensa:

– *Préparer les Engagements de Demain: 2035*, publicado en agosto de 2007.

– *Prospective Géoeconomique à l'horizon des Trente Prochainnes Années*, publicado en febrero de 2008.

Ambos estudios están disponibles en: <http://www.defense.gouv.fr/>

(7) Disponible en: <http://www.publicsenaat.fr/vod/evenement/discours-de-nicolas-sarkozy-depuis-l-ecole-militaire/61566>

## La contribución de Francia a la Alianza

Francia está comprometida con la Alianza y desde el fin de la guerra fría ha tomado parte activa y permanente en todas las operaciones decididas por la OTAN. Francia administra una proporción significativa de fuerzas y actualmente es el cuarto mayor contribuyente de tropas a las operaciones de la OTAN (8), figura 1.

### LA CONTRIBUCIÓN DE FRANCIA A LA PAZ EN AFGANISTÁN

Francia ha participado en la Fuerza Internacional de Ayuda a la Seguridad, ISAF (*International Security Assistance Force*), desde sus comienzos, llegando a mandarla durante seis meses en el año 2004. Con un total de 3.400 tropas desplegadas, Francia es en la actualidad uno de sus mayores contribuyentes a esta Operación (el cuarto mayor contribuyente de tropas de ISAF, detrás de Estados Unidos, Reino Unido y Alemania). En la actualidad los efectivos internacionales en la región suman 70.000 hombres, incluyendo los 54.500 de ISAF (9), cuadro 2.

**Cuadro 2.– Contribución de tropas a ISAF por países, junio de 2009.**

Países	Tropas desplegadas	Países	Tropas desplegadas
Alemania	3.465	Hungría	370
Albania	140	Irlanda	8
Australia	1.090	Islandia	7
Austria	2	Italia	2.350
Azerbaiyán	90	Jordania	7
Bélgica	450	Letonia	160
Bosnia-Herzegovina	2	Lituania	200
Bulgaria	820	Luxemburgo	9
Canadá	2.830	Macedonia (antigua República Yugoslava)	170
Croacia	280	Noruega	490
Dinamarca	700	Nueva Zelanda	150
Emiratos Árabes Unidos	25	Países Bajos	1.770
Eslovaquia	230	Polonia	1.590
Eslovenia	70	Portugal	30
España	780	Reino Unido	8.300
Estados Unidos	26.215	República Checa	580
Estonia	140	Rumania	860
Finlandia	110	Singapur	20
Francia	2.780	Suecia	190
Georgia	1	Turquía	660
Grecia	140	Ucrania	10
<i>TOTAL</i>	<i>40.360</i>	<i>TOTAL</i>	<i>17.831</i>
<b>TOTAL GENERAL 58.291</b>			

Fuente: Página web de la ISAF.

(8) Los generales Valentin, De Kermabon y Bout de Marnhac mandaron respectivamente la Fuerza de Implementación para Kosovo (KFOR) en los años 2002, 2004 y 2007-2008, mientras que general Py mandó la ISAF en el año 2004.

(9) Fuente: Troop Contributing Nations to ISAF, en: <http://www.nato.int/isaf/docu/epub/pdf/placemat.pdf>

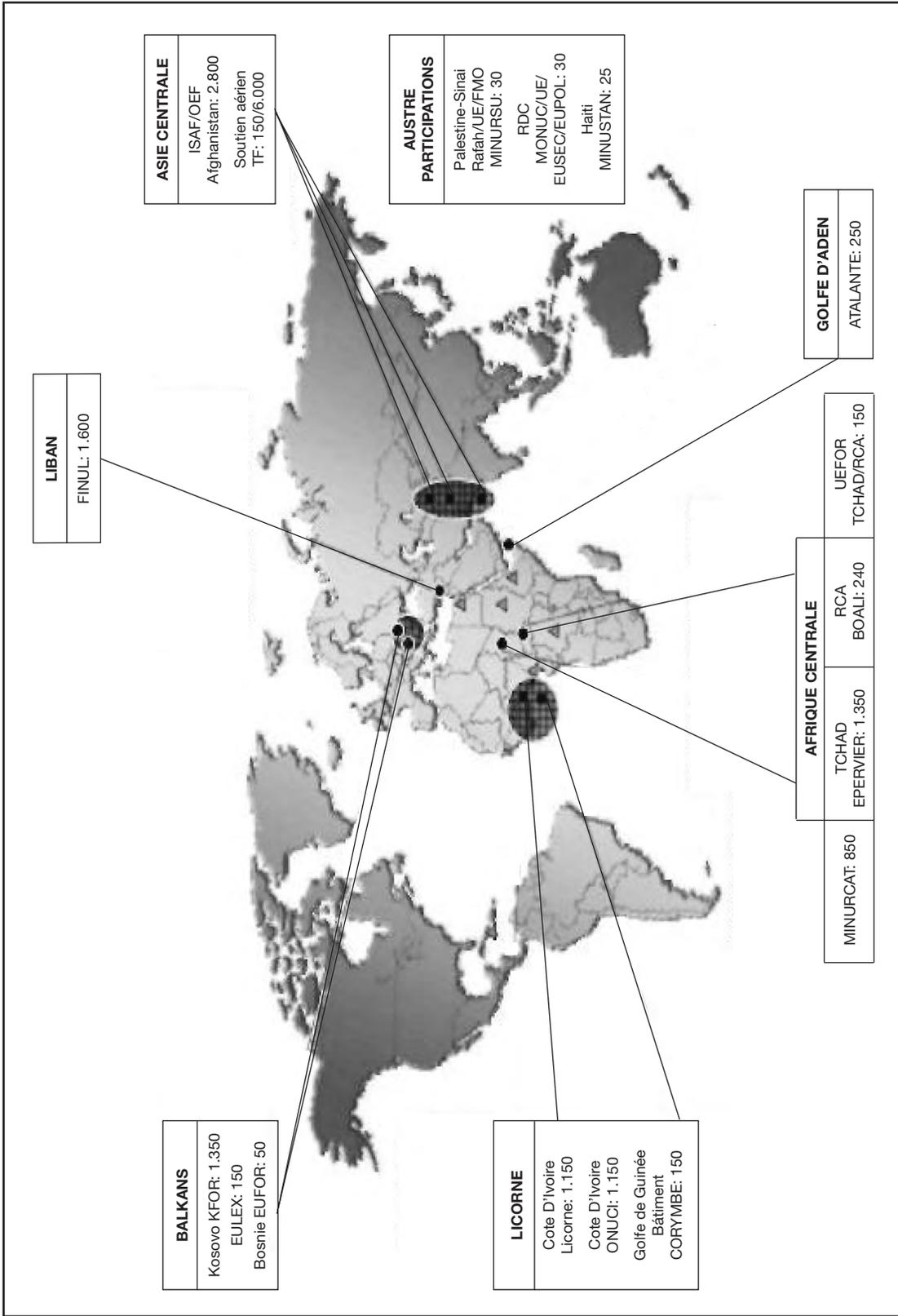


Figura 2.- Esfuerzo militar francés en operaciones en el exterior, junio de 2009.

El área operacional de ISAF abarca la totalidad del territorio de Afganistán. Francia está a cargo del Comando Regional de Kabul, proporcionando entrenamiento para las unidades del Ejército Nacional afgano y participa en misiones de la seguridad en el área de Kabul.

La disposición francesa en el teatro afgano se reforzó el pasado año 2008, al desplegar un batallón de fuerzas terrestres en el área de Kapisa (al noreste de Kabul). Además de este despliegue en tierra, Francia también tiene efectivos del Ejército de Aire con capacidades de combate aéreo en Kandahar y de transporte en Dushanbe (Tayikistán) así como apoyo logísticos en Manás (Kirguizistán). Los objetivos de Francia con su participación en ISAF son: prevenir la restauración de un santuario del terrorista en Afganistán y demostrar su solidaridad con los esfuerzos realizados por sus aliados de la OTAN (10).

#### LA CONTRIBUCIÓN DE FRANCIA EN LOS BALCANES

Francia es el tercer mayor contribuyente de tropas de la OTAN en los Balcanes por detrás de Alemania e Italia (1.500 hombres de un total de 15.000 efectivos internacionales desplegados en Kosovo). Las fuerzas francesas se despliegan sobre todo como parte del Destacamento Multinacional de Fuerzas Norte.

En Kosovo, la misión de la OTAN consiste principalmente en establecer un ambiente seguro en el cual, tanto misiones de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y de la Unión Europea (UNMIK y EULEX) así como las de otras organizaciones internacionales y autoridades temporales desplegadas en el terreno, puedan desarrollar sus cometidos.

#### FRANCIA EN LAS ESTRUCTURAS DE LA OTAN

En el año 1996, Francia designó a representante francés en el Comité Militar (MC) de la Alianza demostrando su buena voluntad de incrementar su implicación en las estructuras de los militares de la OTAN. El MC reúne a oficiales de la alta graduación de los Estados miembros de la Organización que representan a los jefes de Estado Mayor de cada país. Desde entonces, y fundamentalmente de la mano del presidente francés Nicolas Sarkozy, se ha promovido una creciente implicación de Francia en las estructuras militares de la OTAN.

Este acercamiento, evidente durante la Presidencia francesa del Consejo de la Unión Europea en el periodo de julio a diciembre de 2008, estuvo condicionado primero por garantizar el progreso de la defensa europea en un doble movimiento de reactivación de Europa de la defensa y la renovación de las relaciones de Francia con la OTAN.

El objetivo era reforzar la Europa de la defensa y así reforzar también a la OTAN. Con una Europa más fuerte, la Alianza –con sus miembros europeos asumiendo todas sus responsabilidades– será más fuerte y también más creíble. Así, la Presidencia francesa de la Unión Europea permitió dar un impulso principal a la política europea de seguridad y defensa, demostrando la capacidad operativa de la Unión Europea (Georgia, lucha contra la piratería) y reforzando las capacidades europeas.

---

(10) Para ampliar visión del esfuerzo militar de Francia en misiones en el exterior consultar en: [http://www.defense.gouv.fr/otan\\_uk/otan\\_et\\_operations/la\\_contribution\\_francaise/la\\_contribution\\_francaise](http://www.defense.gouv.fr/otan_uk/otan_et_operations/la_contribution_francaise/la_contribution_francaise)

Sobre esta base, la aplicación de este doble planteamiento definido por el presidente de la República permanece vigente cuando recién estrenado el cargo, en su primera conferencia a los embajadores (11) de agosto de 2007 recalcó la postura de Francia en los siguientes términos «aliados no significa alineados» haciendo saber que el progreso de la participación de Francia en las estructuras militares de la OTAN tendría que respetar tres principios básicos relacionados con su soberanía, ya adelantados en el *Libro Blanco de la Defensa*, que son:

1. La total independencia de fuerzas nucleares francesas.
2. La libertad, para las autoridades francesas, para valorar la situación ellos mismos y reservarse el derecho de comprometer fuerzas francesas en las operaciones de la OTAN.
3. Libertad para tomar, en tiempo de paz y bajo cualquier circunstancia, la decisión de dejar o no fuerzas francesas bajo un mando permanente de la OTAN.

Esta postura continuista con los planteamientos «gaullistas», favorece a la vez el acercamiento final a la Alianza. Un acercamiento ya consumado en otros aspectos de esta relación.

Así, a nivel político, Francia fue en los años noventa uno de los promotores del pilar europeo en la Alianza del cual surgieron los Acuerdos «Berlín Plus» (OTAN-Unión Europea) así como promotor de la relaciones OTAN-Rusia, tomando parte activa en todos los aspectos del proceso de modernización militar de la OTAN, lanzado en la Cumbre de Praga, Fuerza de Respuesta OTAN (NRF) y racionalización de las estructuras de mando.

Por último y como miembro fundador de la Alianza, Francia es en términos presupuestarios uno de los contribuidores esenciales de la OTAN. Su contribución en 2008 (12) alcanzó un total de 224 millones de euros.

## **La Presidencia de Sarkozy**

La Presidencia de Sarkozy culmina así un largo proceso iniciado tiempo atrás y que ha culminado con el retorno de Francia a las estructura militar de la Alianza, en un escenario estratégico completamente diferente al del año 1966 cuando la abandonó.

Esta aproximación de Francia a la Alianza, no debe interpretarse como una nueva política del equipo de Sarkozy ni tampoco como una revolución en el planteamiento estratégico de Francia, sino la lógica consecuencia de lecciones aprendidas en acercamientos anteriores fracasados y la evolución misma del nuevo escenario internacional.

---

(11) Discurso del Nicolas Sarkozy, presidente de la República Francesa, con motivo de la inauguración de la XV Conferencia de Embajadores franceses, disponible en: [http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/espagnol/documentos\\_y\\_declaraciones/2007/discurso\\_del\\_presidente\\_de\\_la\\_republica\\_con\\_motivo\\_de\\_la\\_inauguracion\\_de\\_la\\_xv\\_conferencia\\_de\\_embajadores\\_franceses.79302.html](http://www.elysee.fr/elysee/elysee.fr/espagnol/documentos_y_declaraciones/2007/discurso_del_presidente_de_la_republica_con_motivo_de_la_inauguracion_de_la_xv_conferencia_de_embajadores_franceses.79302.html)

(12) La aportación de Francia representó el 13,75% del presupuesto civil (26 millones de euros), el 12,87% del presupuesto militar (105 millones de euros) y una aportación extraordinaria de 93 millones de euros para la nueva sede. Fuente: Representación Permanente de Francia ante el Consejo Atlántico en: <http://www.rpfrance-otan.org>

### *El primer encargo del presidente: un nuevo LBDSN (13)*

En su discurso a la Comisión encargada de la elaboración del un nuevo LBDSN, el presidente Sarkozy dejó patente –desde los primeros compases de su mandato– cuales serían las líneas maestras de la política de defensa y seguridad para los próximos años.

El objetivo era doble. Por una parte este anuncio adelantaba la necesidad de establecer un Plan de Acción que permitiese instituir los objetivos de la política de defensa y seguridad de Francia en los próximos años, determinar su marco de referencia y las adaptaciones que serán necesarias para asegurar que Francia es capaz de alcanzarlos. Por otra parte, el LBSDN permitirá a Francia disponer de una estrategia global de defensa y de seguridad nacional actualizada, que garantice los intereses de Francia, en caso de que se viese amenazada por una sorpresa estratégica.

Para ello, el LBSDN define sus dos objetivos principales: la protección de la población y la defensa de los intereses fundamentales de la nación, inclusive sus intereses europeos e internacionales.

Así, el encargo (14) del presidente Sarkozy a la Comisión responsable de su elaboración es rupturista en la forma, pero continuista en el fondo. Por una parte, pide una reflexión abierta, que rompa con los métodos anteriores permitiendo la participación y aportaciones de una amplia cantidad de opiniones, especialidades, sensibilidades políticas, profesionales y sociales. Por otra, que dicha reflexión sea fiel a la concepción francesa de la defensa y de la seguridad: global en su visión del mundo, exigente en lo relativo a la independencia, ambiciosa para Europa, pero abierta y pragmática en lo relativo a sus alianzas, audaz en su enfoque de los derechos humanos y particularmente atenta con las regiones del mundo en donde Francia está histórica y culturalmente presente (15).

Esta estrategia se basa en dos elementos fundamentales: anticipación y capacidad de reacción que amorticen el esfuerzo económico en favor de la defensa y de la seguridad nacional, al que asigna un techo del 2% del producto interior bruto (16).

Es deseo (17) del presidente que esta concepción amplia de la defensa y seguridad, vincule de una vez por todas y de forma inequívoca la seguridad exterior y la interior,

---

(13) Alocución del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, con ocasión del encargo a la Comisión de elaborar un nuevo LBSDN, París, 23 de agosto de 2007. Texto íntegro disponible en: <http://www.elysee.fr/elysee/root/bank/print/79290.htm>

(14) El carácter multidimensional y amplio del encargo queda de manifiesto en el deseo expreso del presidente Sarkozy de que no se limite las consultas al ámbito interno sino que éstas se hagan extensivas a personalidades extranjeras de los más diversos ámbitos (político, científico, filosófico o sociológico) e incluso a las organizaciones no gubernamentales.

(15) Alocución del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, con ocasión del encargo a la Comisión de elaborar un nuevo LBSDN, París, 23 de agosto de 2007.

(16) «He fijado el marco general del esfuerzo de la nación entorno a un 2% de la riqueza nacional.» Este objetivo se espera que permita a Francia dotarse de las capacidades necesarias y permanecer –junto con el Reino Unido– en el pelotón de cabeza de las naciones europeas. Alocución del presidente Sarkozy a la Comisión encargada de la redacción del LBSDN.

(17) «... deseo iniciar una reforma de Estado, para adaptarlo a los desafíos futuros de nuestra seguridad, a las dimensiones transnacionales de las amenazas y las respuestas a las amenazas.» Alocución del presidente Sarkozy a la Comisión encargada de la redacción del LBSDN.

traduciéndose ésta en cambios tanto en la organización como en los medios disponibles que permitan asegurar ambas.

Para ello, considera necesario acometer diversas reformas encaminadas a «desbloquear los servicios y las administraciones, reforzar la dimensión interejércitos de nuestras capacidades, coordinar mejor la acción interministerial y ser capaces de actuar eficazmente junto con nuestros socios europeos e internacionales».

En relación a la situación heredada de la anterior del año 1994, considera necesario acometer las consecuencias de la profesionalización de las Fuerzas Armadas, la organización de los medios desplegados en territorio metropolitano y de ultramar, y las nuevas dimensiones de seguridad civil ante riesgos de: catástrofes naturales, crisis sanitaria internacional o hiperterrorismo.

Respecto a otros riesgos y amenazas, establece que el terrorismo y la proliferación son, junto con las consecuencias de la globalización, cuestiones esenciales a las que habrá que prestar mayor atención y recursos dentro de un marco internacional que Francia espera sea más eficaz y también más justo. Para ello, Francia se compromete a trabajar para la paz y la seguridad internacional, y responder a sus obligaciones tanto desde las organizaciones internacionales de las que es miembro como desde el puesto en el Consejo de Seguridad que ocupa.

Se confirma así que la definición de la seguridad y defensa de Francia se enmarca en el contexto europeo primero, transatlántico después y por último, internacional.

## **EI LBDSN (18)**

Fue ahora hace un año (17 de junio de 2008) cuando, frente a 3.000 militares congregados en Porte de Versailles, el presidente Sarkozy desveló las conclusiones de un nuevo *Libro Blanco* en el cual se recogen las opciones estratégicas de Francia para los próximos 15 años. El presidente Sarkozy articuló su discurso (19) en los siguientes nueve puntos principales.

### *La decisión de vincular seguridad nacional y defensa*

Las actuales amenazas más difusas y diversas como son el ciberterrorismo, la proliferación nuclear o las crisis sanitarias (entre otras) exigen una mejor coordinación entre las Fuerzas de Seguridad exteriores e interiores. El objetivo debe ser reunir y coordinar varias líneas de políticas públicas: defensa, seguridad interior, diplomacia y economía.

El recién creado un Consejo de Defensa y Seguridad Nacional reunirá bajo la égida del presidente de la República, al primer ministro y a los ministros de Asuntos Exteriores,

---

(18) El LBDSN es el tercero desde el comienzo de la V República, después del de el año 1972 y el de 1994.

(19) El texto integro del discurso del presidente Sarkozy está disponible en: <http://ambafrance-es.org>, consultada efectuada el 18 de mayo de 2009.

Interior, Defensa, Economía y Presupuesto. Este Órgano se encargará de forma global de la cuestiones de seguridad y podrá incluir comisiones especializadas.

La estrategia de seguridad nacional francesa queda articulada en torno a cinco funciones estratégicas: el conocimiento y la anticipación, la prevención, la disuasión, la protección y la intervención. La combinación de estas cinco funciones deberá ser flexible y para poder evolucionar con el tiempo, adaptándose a las modificaciones del entorno estratégico.

El LBDSN se actualizará regularmente antes de cada nueva Ley de Programación Militar o de Seguridad Interior.

### *La intensificación de las actividades de Inteligencia*

El *Libro Blanco* hace hincapié en las nuevas funciones de «conocimiento y anticipación» para lo que se crea el Consejo Nacional de Inteligencia.

Este Consejo, que actuará bajo la autoridad del jefe del Estado, se encargará de establecer las grandes líneas de orientación asignadas a los diferentes servicios y planificará sus objetivos y sus medios.

Además, el presidente nombrará a un coordinador nacional de Inteligencia, alrededor del cual una decena de expertos representarán a los diferentes Ministerios implicados: Asuntos Exteriores, Defensa e Interior.

De aquí al año 2020 Francia duplicará los créditos asignados a satélites militares. El *Libro Blanco* prevé el lanzamiento de nuevos programas, en particular en este ámbito del conocimiento-anticipación en tierra, mar y aire (observación, escuchas electrónicas y alerta previa), en especial, con el desarrollo de los aviones no tripulados de vigilancia y con armamento, así como de la capacidad frente a la amenaza cibernética, tanto ofensiva como defensiva.

### *La modernización y transformación de las Fuerzas Armadas*

Francia pretende disponer de una fuerza operativa terrestre de 88.000 hombres, que permita una proyección a distancia de 30.000 hombres capaces de intervenir en seis meses, un dispositivo de alerta permanente de 5.000 hombres y una capacidad de movilización de 10.000 hombres en el territorio nacional, para prestar apoyo a las autoridades civiles en caso de crisis importante.

En el ámbito naval, el objetivo es disponer de un grupo aeronaval, con su grupo aéreo completo, 18 fragatas de primer orden, así como seis submarinos nucleares de ataque, y una capacidad para desplegar uno o dos grupos navales, anfibios o de protección del tráfico marítimo.

Respecto a la Fuerza Aérea se establece como objetivo disponer de un *pool* único de 300 aviones de combate, reagrupando los disponibles por la Fuerza Aérea y la Armada (*Rafael* y *Mirage 2000-D* modernizados) bajo la gestión de la Fuerza Aérea. Esta disposición permitirá disponer de 5 escuadrones alistados y 10 aeronaves en alerta permanente en territorio nacional y la capacidad de despliegue de 70 aviones de combate.

### *Recursos financieros*

Francia consagrará a su defensa un importante esfuerzo financiero, coherente con las opciones tomadas para reforzar su capacidad militar. No se reducirán las partidas de Defensa. En un primer momento, los recursos anuales (excepto gastos de pensiones) se mantendrán en volumen, es decir, con un crecimiento proporcional a la inflación, pudiendo asignarse recursos excepcionales en determinados casos.

Posteriormente, en una segunda fase, a partir del año 2012, se aumentará el presupuesto en un 1% anual en volumen, es decir un 1% por encima del índice de inflación. De aquí al año 2020, el presupuesto total acordado a Defensa, sin contar las pensiones, ascenderá a 377.000 millones de euros.

Paralelamente, las reestructuraciones se traducirán en una disminución importante de los efectivos durante un periodo de seis-siete años y en una reducción de los costes de funcionamiento del Ministerio y de los Ejércitos. Los márgenes liberados se reinvertirán íntegramente en beneficio de las condiciones de vida y trabajo del personal, pero sobre todo en beneficio del presupuesto para el equipamiento, que pasará de 15.200 millones de euros en el año 2008 a 18.000 millones de euros de media por año en el periodo 2009-2020.

### *La protección de la población. Una prioridad*

El objetivo será proteger la nación frente a las crisis de gran amplitud, aumentando su capacidad de «resiliencia». Ésta se define como la «capacidad de los poderes públicos y la sociedad francesa para responder a una crisis importante y restablecer rápidamente su funcionamiento normal».

Reforzar la «resiliencia» exige la evolución de los medios y los métodos de vigilancia de los espacios nacionales, en su dimensión terrestre, marítima, aérea y ahora, espacial, y desarrollar una capacidad de reacción más rápida y más amplia de los poderes públicos. El dispositivo de comunicación, información y alerta de la población constituirá el núcleo de la preparación y la gestión de las crisis.

Otra novedad importante, es que ahora se asignarán conjuntamente, para estas misiones de protección, objetivos operativos a los medios de seguridad interior y seguridad civil, así como a las Fuerzas Armadas.

### *Capacidades en prevención de conflictos e intervención*

El *Libro Blanco* preconiza su concentración en un eje geográfico prioritario, que va desde el Atlántico hasta el Mediterráneo, el golfo Árabe-Pérsico y el océano Índico. Dicho eje corresponde a las zonas en las que los riesgos que afectan a los intereses estratégicos de Francia y Europa son mayores. Tendrá también en cuenta la creciente importancia de Asia para la seguridad internacional y favorecerá acciones de presencia y cooperación en esta dirección a partir del océano Índico.

Paralelamente, Francia conservará una capacidad de prevención y acción en las fachadas occidental y oriental del continente africano, así como en la zona saheliana, especialmente en la lucha contra los tráfico ilícitos o los actos de terrorismo.

Los Ejércitos dispondrán también de medios importantes en la zona de Antillas-Guayana, para el Centro Espacial de Kourou y para la lucha contra el narcotráfico. Habrá un reforzamiento de la gendarmería nacional y la seguridad civil en los territorios de ultramar.

#### *La disuasión nuclear*

La disuasión nuclear en el caso francés, tiene la única función de impedir una agresión externa contra los intereses vitales del país. Para ello, Francia debe disponer, de forma independiente, de una gama de opciones suficientemente amplia y medios competentes diversificados: misiles balísticos y misiles aerotransportados.

En el plano del desarme, Francia ha optado y seguirá optando por iniciativas orientadas al desarme nuclear. Para ello, será particularmente activa en la lucha contra la proliferación de armas nucleares, biológicas y químicas, así como de misiles susceptibles de incorporarlas.

#### *La potenciación de la Europa de la seguridad y la defensa*

La ambición europea constituye una prioridad para Francia: convertir a la Unión Europea en protagonista de la gestión de las crisis y la seguridad internacional es una componente central de la política de seguridad. Francia desea que los europeos se doten de las capacidades militares y civiles correspondientes.

#### *Participación plena en la estructura militar de la Alianza*

Es necesario reforzar el lugar ocupado por Francia en la OTAN. El *Libro Blanco* subraya la complementariedad entre la Unión Europea y la Alianza Atlántica. Francia se comprometerá en favor de la renovación de la OTAN, especialmente con ocasión del 60 aniversario de la Alianza que se celebrará en el año 2009.

Francia participará plenamente en las estructuras de la Organización Atlántica. Este movimiento se producirá paralelamente al mayor protagonismo de la Unión Europea en la gestión de las crisis y la búsqueda de un nuevo equilibrio entre americanos y europeos en el seno de la Organización.

En lo que se refiere al lugar ocupado por Francia, el *Libro Blanco* subraya tres principios a respetar, en la misma línea que los establecidos por el general De Gaulle que ya han sido adelantados con anterioridad:

1. La independencia total de las fuerzas nucleares francesas.
2. La libertad de apreciación de las autoridades francesas, lo que implica una ausencia de automatismos en sus compromisos militares y el mantenimiento de los medios necesarios para la autonomía estratégica, especialmente mediante el aumento de sus capacidades de información.
3. La libertad permanente en la toma de decisiones, lo que supone que ninguna fuerza francesa estará permanentemente bajo la dirección de la OTAN en tiempo de paz.

## El retorno de Francia a la estructura militar de la Alianza

### *La escenificación política del regreso*

El regreso de Francia, como su anterior salida, no deja de ser un acto político cuya responsabilidad recae, según las atribuciones que la Constitución, en la figura del presidente de la República, responsable máximo de establecer y dirigir la política exterior y de defensa.

El hecho de que el pasado 17 de marzo, la Asamblea Nacional Francesa refrendase el anuncio del presidente Sarkozy de reintegrar a Francia en la estructura militar de la OTAN por 268 votos a favor de un 329, no puede interpretarse más que como una mera formalidad procedimental y la constatación del respaldo parlamentario a la decisión del Ejecutivo que no llegó nunca a cuestionar cual iba a ser el resultado final de dicha votación.

Hábilmente, el primer ministro François Fillon había convertido esta votación en una cuestión de confianza (20) para el recién estrenado Gobierno, logrando persuadir a los indecisos a votar en favor de la decisión del Gobierno ante el temor de que una falta de apoyo respecto a esta cuestión pudiera derivar en un caos político interno; lo que a la postre permitió silenciar a la oposición gaullista que representada por figuras de la talla de los ex primeros ministros Dominique de Villepin y Alain Juppé se oponía a tal decisión.

### *El precio del regreso*

Con el retorno a la estructura militar, Francia obtiene la dirección de dos Mandos aliados: uno de nivel conjunto y otro de nivel estratégico. El primero, el Mando Conjunto de Lisboa, JCL (*Joint Command Lisbon*), con responsabilidades de liderar la NRF y dirigir las Fuerzas Conjunto Combinadas, CJTF (*Combined Joint Task Forces*) y el segundo, el Mando Estratégico de Transformación, SACT (*Strategic Command Allied Transformation*) con base en Norfolk, Virginia (Estados Unidos) encargado de gestionar el proceso de transformación de la Alianza desde su concepción pasada de organización defensiva de carácter estático en un nueva Alianza de carácter flexible con capacidad de satisfacer las necesidades de seguridad en cualquier parte del globo.

Además, Francia se incorporará al Comité de Planeas de Defensa que es el Órgano de Planeamiento de la Alianza pero no a su Grupo de Planeamiento Nuclear ya que mantendrá su «autonomía nuclear».

Por último, el reingreso de Francia supondrá la asignación de unos 800 puestos OTAN para sus oficiales dentro de las estructuras militares de la Alianza con la consiguiente redistribución de las actuales asignaciones.

---

(20) El 58% del electorado francés apoyaba el regreso de Francia a la estructura militar resultado de una campaña política de respaldo a esta decisión, largamente orquestada por el entonces candidato Sarkozy ya desde las campaña presidencial del 2007.

## *Consecuencias para Europa y para la Alianza*

La insistencia del presidente Sarkozy en reincorporarse a la estructura militar de la OTAN y potenciar la defensa europea, no se plantea en términos de un desarrollo de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) en competencia con la Alianza. Más bien al contrario, el objetivo es complementar ésta con capacidades para las que la Unión Europea está potencialmente mejor preparada, por el origen civil de sus estructuras, y al mismo tiempo, reforzar el pilar europeo de la defensa compartida, al dotarse de unos medios militares propios y la capacidad para llevar a cabo operaciones de forma autónoma, mediante un mayor esfuerzo de los socios europeos en el ámbito de la seguridad y defensa.

Reconociendo que Francia ha venido manteniendo en los últimos años un doble rasero con respecto a la Alianza (21), esto le acarrea la desconfianza, no sólo de Estados Unidos, sino lo que es más importante, de sus aliados europeos, de cara a avanzar en el desarrollo de una verdadera PESD.

El principal peligro derivado de esta situación, es que una falta de unificación en el seno de la Unión Europea a la hora de desarrollar su PESD, se traslade a la OTAN, y acabe poniendo en peligro a ambas. Sin embargo, una Europa con voz propia dentro de la OTAN, podrá ser de gran utilidad, tanto a Europa, como a los intereses de los demás aliados, especialmente Estados Unidos.

Por tanto, la orientación que probablemente tratará de promover Francia, será la de una OTAN que retome su papel tradicional como organización de defensa compartida, en la que Europa tendrá voz propia, dotada de capacidades militares, y otros recursos que le son inherentes, y que le serán de gran utilidad para paliar sus carencias a la hora de desarrollar su labor como organización pivote en el ámbito de la seguridad y defensa.

Como contrapartida, de cara a la evolución futura de la OTAN, se presenta el reto de alcanzar un nuevo equilibrio en su seno, entre Estados Unidos y la Unión Europea, una vez cristalizada la realidad económica y política de esta última. Esto no se alcanzará de la noche a la mañana, mientras no se den pasos adelante en la verdadera consolidación en Europa de una Unión de carácter político, empezando por una verdadera Unión Monetaria, y la definición de unos intereses consensuados, que se instituyan como los objetivos a proteger por la Estrategia de Seguridad y Defensa.

## **Conclusiones**

El retorno de Francia a la estructura militar será un gran refuerzo en estos tiempos de incertidumbre y crisis de identidad dentro de la Alianza. Se produce en un momento clave para su futuro, y Francia quiere hacer valer su voz en las decisiones que en breve la OTAN tendrá que tomar en este sentido.

---

(21) «[...] con demasiada frecuencia somos nosotros quienes ponemos obstáculos y vacilamos, como si quisiéramos dar la impresión de que queremos evitar la transformación de la OTAN.» Declaraciones de Hervé Morin, ministro de Defensa, en la Universidad de Defensa de Verano, el 11 septiembre de 2007, disponible en: <http://ambafrance-es.org>

El gesto histórico de Sarkozy de promover este regreso se encuentra el reconocimiento implícito de una realidad evidente: la seguridad de Francia en la actualidad pasa por su capacidad de colaborar y coordinar acciones en el exterior junto con sus aliados. Francia se enfrenta a la realidad de que el mantenimiento de unas capacidades globales y coherentes, acordes con las exigencias de los nuevos riesgos, no puede ser afrontado de forma exclusivamente nacional, ni siquiera con la posesión de una respetable capacidad de disuasión nuclear.

Se hace necesario por tanto, recurrir a un ámbito superior, a una Europa que alcance su condición de verdadera potencia, y así amplificar el papel de liderazgo de Francia, junto con el del Reino Unido o Alemania, para lo cual el impulso a una PESD se considera esencial, y se quiere hacer ver la oportunidad del momento actual, con nuevos líderes al frente de cada uno de estos países.

La incorporación a la estructura militar de la OTAN, se enmarca, por tanto, en la necesidad de impulsar a la PESD, lo cual Francia ha comprendido, que no puede realizar, mientras mantenga una posición de distanciamiento político, que le granjea la desconfianza, no sólo de Estados Unidos, sino también de los aliados europeos más atlantistas. Por ello, la postura que promueve el LBDSN no es una competencia entre la OTAN y la Unión Europea, sino una complementariedad, basada en la asunción de mayores responsabilidades en la seguridad y defensa por parte de Europa, lo cual requiere mayores esfuerzos en capacidades militares, a la vez que la Unión Europea va adquiriendo un papel propio dentro de la Alianza.

Francia mantendrá su liderazgo en la construcción de la defensa europea de forma complementaria a la Alianza; como medida para mantener una parcela de autonomía e independencia respecto a Estados Unidos. Esta postura de Francia es consecuente con su planteamiento estratégico.

## **Bibliografía**

- «Allied Command Structures in the New NATO», Washington: Institute for National Strategic Studies, National Defense University, April 1997, disponible en: <http://www.ndu.edu/inss>
- CAMERÓN y MAULNY: «Francés NATO Reintegration. Fresh views with the President Sarkozy Presidency?», RUSI (*Royal United Services Institute*), *Occasional Paper*, febrero de 2009, disponible en: [http://www.rusi.org/downloads/assets/France\\_NATO\\_PAPER.pdf](http://www.rusi.org/downloads/assets/France_NATO_PAPER.pdf)
- Carta de nombramiento del Jean Claude Mallet como presidente de la Comisión encargada de la elaboración del LBDSN, París, 26 de julio de 2007.
- Conferencia del ministro de Defensa, Hervé Morin, en la Universidad de Verano de Defensa, Toulouse, 11 septiembre de 2007, en: [http://ambafrance-es.org/france\\_espagne/spip.php?article2425](http://ambafrance-es.org/france_espagne/spip.php?article2425)
- Discurso del presidente de la República Jacques Chirac, en su visita a las Fuerzas Nucleares, el 'le Longue, Brest, 19 de enero de 2006.
- Discurso del ministro de Defensa, Hervé Morin, con motivo de felicitación del Año Nuevo a las Fuerzas Armadas, en Illkirch-Graffenstaden, 11 de enero de 2008.
- Discurso del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, con motivo de la botadura del submarino nuclear Le Terrible, Cherburgo, 21 de marzo de 2008.

Estudio del DAS (*Délégation aux Affaires Stratégiques*) del Ministerio de Defensa «Préparer les engagements de demain», disponible en: <http://www.defense.gouv.fr/das>

Estudio del DAS del Ministerio de Defensa «Prospectives for the next thirty years», disponible en: <http://www.defense.gouv.fr/das/content/download/138857/1207078/file/SYN.pdf>

KOUCHNER, Bernard: «Dix ans après la déclaration de Saint-Malo [...] la défense et la sécurité européennes sont arrivées à maturité», 6 diciembre 2008, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr>

- «La France, la défense européenne et l'OTAN au XXIème siècle», París, 11 marzo 2009, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr>
- «La France dans l'OTAN, fidèle à son destin», *Le Monde*, 18 de marzo de 2009, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr>

Mandato del presidente de la República, Nicolas Sarkozy, a la Comisión encargada de proponer la redacción del LBDSN, agosto de 2007.

Nota sobre la Cumbre OTAN de Estrasburgo/Kel, 3 y 4 de abril 2009, en: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article\\_imprim.php3?id\\_article=70821](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article_imprim.php3?id_article=70821)

Páginas web sobre el LBDSN del Ministerio de Defensa de Francia, en: [http://www.defense.gouv.fr/livre\\_blanc/](http://www.defense.gouv.fr/livre_blanc/)

Página web del Servicio Diplomático del Ministerio de Asuntos Exteriores francés, en: <http://www.diplomatie.gouv.fr>.

Página web del Departamento de Estados de Estados Unidos, en: <http://www.state.gov>

Página web de la ISAF, en: <http://www.nato.int/isaf>

Representación permanente de Francia ante el Consejo Atlántico, en: <http://www.rpfrance-otan.org/>

TIERSKY, Ronald: «French Military Reform and NATO restructuring», revista *JFQ*, primavera de 1997, disponible en: [http://www.ndu.edu/inss/Press/NDUPress\\_JFQ\\_List.htm](http://www.ndu.edu/inss/Press/NDUPress_JFQ_List.htm)

Tribune de Bernard Kouchner dans le quotidien, «La France dans l'OTAN, fidèle à son destin», *Le Monde*, 18 mars 2009, en: [http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article\\_imprim.php3?id\\_article=71555](http://www.diplomatie.gouv.fr/fr/article_imprim.php3?id_article=71555)

# TRANSPORTE ESTRATÉGICO EN LA OTAN: OPCIONES DE FUTURO

Ángel Gómez de Ágreda

Teniente coronel del Ejército del Aire

*The Military Committee considers that assured access for strategic lift comprises two factors, both of which must be satisfied. These are first, the required capability and, secondly, the required availability of that capability to meet the deployment requirements. The Military Committee further considers that assured access can be achieved by firm national commitments, multinational solutions, contractual arrangements, ownership of the respective capability or any combination of these.*

La Cumbre de Praga consagró lo que ya venía siendo una tendencia en reuniones anteriores. La capacidad de proyección de fuerzas es uno de los ámbitos en los que la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) –y no digamos su pilar europeo– tienen graves carencias y que más necesario está siendo y va a ser en los próximos años. Las misiones que se desarrollan últimamente y que, previsiblemente, van a marcar la actividad de la alianza en los próximos años, implican despliegues de fuerzas fuera del territorio de los países miembros y, en ocasiones, a considerables distancias.

Dentro de la capacidad de proyección, los medios de transporte estratégico son lo que mayor demanda van a tener y aquellos en los que la Alianza, volcada hasta no hace muchos años en misiones artículo 5, tiene mayores carencias. Más concretamente, los medios aéreos que proporcionan capacidades de despliegue estratégico son aquellos a los que es necesario prestar mayor atención por las distancias a las que se desarrollan muchas de las misiones y la premura de tiempo para que los despliegues sean también efectivos.

El desarrollo de los conceptos de Fuerzas Conjuntas Combinadas (CJTF) y Fuerza de Respuesta OTAN (NRF) afirma el carácter expedicionario de las fuerzas y complementaría la necesidad de su despliegue fuera del territorio de los Estados miembros. Paralelamente, la Unión Europea crea los *battlegroups* con características equivalentes.

Sin embargo, a los conceptos doctrinales y organizativos no les acompañan unas capacidades de despliegue que los hagan creíbles. Las fuerzas a desplegar no son, en muchos casos, aeromóviles con los medios orgánicos de la Alianza y la entidad de la flota de transporte –tanto naval como aérea– dista mucho de permitir el traslado de los medios necesarios por parte de cada país.

De este modo, van naciendo en los últimos años una serie de iniciativas tendentes a suplir las carencias señaladas tanto a corto plazo como con vistas a un futuro más alejado. El principal problema reside en la escasez global de medios dentro de las Fuerzas Armadas de todos los países, para mover los volúmenes que se requieren en las modernas operaciones a las distancias a que se desarrollan las mismas y en un plazo aceptable. El aprovechamiento conjunto de los medios y de las posibles sinergias están en la base de todas las iniciativas propuestas.

Surge así la Solución Interina para el Transporte Aéreo Estratégico, SALIS (*Strategic Air-Lift Interin Solution*) que establece un marco para la utilización de grandes aviones de transporte de la antigua Unión Soviética por parte de los signatarios del acuerdo. Paralelamente, el SAC (*Strategic Airlift Capability*) utiliza aviones C-17 fabricados por Boeing para cubrir las necesidades de despliegue estratégico de sus miembros. En ambos casos, el *pool* de fuerzas y el reparto de los gastos son también los principios rectores.

Con la mayor de las urgencias, la Unión Europea pone en marcha el Programa A-400M (1) para dotar a algunos de sus miembros de un avión de fabricación propia y con las capacidades que considera que necesita. Sin embargo, los plazos establecidos por esa urgencia se demuestran demasiado ambiciosos y van a hacer necesario hacer uso de alguna de las otras iniciativas para cubrir el plazo de tiempo hasta la entrada en servicio del avión de Airbus.

No se quedan ahí las iniciativas de la Alianza. La doctrina OTAN y la nacional española subrayan la necesidad de establecer el control de los medios de transporte estratégico al más alto nivel para hacer el uso más eficiente de los mismos. Aparecen así la EATF (*European Air Transport Fleet*) y el MCCE (*Movement Coordination Centre, Europe*) que pretenden ayudar a gestionar de forma combinada los escasos medios disponibles. En este sentido, el EATC (*European Air Transport Command*) pretende ir más allá y se postula como futuro mando europeo de los medios de transporte aéreo de los países.

España llega a esta coyuntura con una gran cantidad de condicionantes. La flota de CASA-212 *Aviocar* sobre la que se había depositado una carga importante de misiones de muy variados tipos está a punto de desaparecer en la mayor parte de las unidades. La flota de C-130 *Hércules*, que llevaba el grueso del transporte aéreo español fuera de nuestras fronteras, ha ampliado su vida operativa hasta el máximo, pero tiene poco margen para más. La de CASA-235 está siendo remodelada para, aprovechando la versatilidad de la plataforma, reconvertirla para misiones distintas de las de transporte y la de CASA-295 se haya empeñada en misiones de transporte intra teatro en distintas misiones internacionales aprovechando sus innegables capacidades tácticas.

Por otro lado, existen condicionantes políticos e industriales que no podemos ignorar si queremos llegar a conclusiones válidas. La necesidad de asegurarse unos medios suficientes para atender a la amenaza no compartida, los compromisos extra operacionales

---

(1) En: <http://www.airbusmilitary.com>

y el grado de participación de la industria nacional en el conglomerado industrial de EADS son los más importantes.

## **Problemática del movimiento y transporte**

### *Medios disponibles*

La reconversión que ha acometido la Alianza desde que empezó a implicarse en misiones «no-artículo 5» ha buscado siempre convertir unas fuerzas de defensa del territorio de los países miembros en unas fuerzas proyectables y capaces de defender los intereses de esos mismos países lejos de sus fronteras, o de implementar los mandatos de organizaciones internacionales como Naciones Unidas.

Sin embargo, ninguna de las naciones miembro ha acompañado con hechos a corto plazo sus muy loables intenciones. Tan sólo el Reino Unido inició un *leasing* de cinco aparatos C-17 que, posteriormente, amplió a uno más y terminó por adquirir de forma permanente. Recientemente, la Real Fuerza Aérea ha adquirido un avión más y está en negociaciones para ampliar su flota a 12 aparatos y abandonar el Programa del A-400M o vender su participación en el mismo. La vocación expedicionaria que siempre ha caracterizado a las Fuerzas Armadas británicas y su muy alta participación en misiones en el extranjero en la actualidad les convierten en una referencia que no se debe perder de vista.

Las Fuerzas Armadas del resto de los países mantienen unas capacidades orgánicas de transporte estratégico, tanto navales como aéreas, muy alejadas de sus necesidades reales en el contexto estratégico actual. Estados Unidos ha visto incluso reducida su flota de transporte aéreo según se han ido dando de baja los C-141 y según va envejeciendo la de C-5. Francia y Alemania se encuentran en unas circunstancias muy similares a España en cuanto a la antigüedad de su flota de C-130 y C-160 y a Italia no le resulta suficiente la adquisición de los C-130J que ha efectuado últimamente.

Los medios navales disponibles son igualmente insuficientes y están, además, en franco retroceso numérico. Ya en la guerra de las Malvinas se pudo extraer como enseñanza la absoluta necesidad de utilizar los medios de transporte naval civiles para complementar la capacidad orgánica de la Royal Navy. Tanto el concepto doctrinal como la necesidad de establecer un catálogo de medios disponibles y de instruir al personal de las Fuerzas Armadas en sus capacidades sigue siendo una máxima válida y, desgraciadamente, ignorada en muy buena medida.

La apuesta por incrementar la capacidad de los medios navales hay que buscarla en las potencias asiáticas y su necesidad de asegurar los flujos de recursos energéticos por vía marítima. En España, la aparición del buque *Juan Carlos I* puede suponer una enorme diferencia en cuanto a la capacidad de proyección de nuestras fuerzas en función de la utilización que se haga de él en un futuro. La Armada española pretende que su papel principal sea, en principio, de plataforma anfibia para proyectar el poder naval sobre tierra y no contempla su utilización en labores logísticas.

### *Medios utilizables*

Aquí aparece el carácter multifuncional que, en general, tienen los medios con capacidad de transporte estratégico y que supone que su uso para labores logísticas no sea siempre el prioritario al entrar en conflicto con sus aplicaciones tácticas u operacionales. Incluso cuando el papel que desempeñan los medios es logístico, deberá competir en muchos casos con las necesidades de los mismos para transporte intrateatro, para evacuaciones sanitarias, reabastecimiento en vuelo y otras funciones logísticas de carácter no estratégico.

Se obtiene aquí una primera indicación de la necesidad de que exista una sola autoridad que establezca el nivel de esfuerzo de cada uno de los medios de transporte para cada misión, incluida la instrucción, que pueda desarrollar. Esta priorización debe realizarse desde muy cerca del comandante estratégico para que la visión que se tenga sea lo más global posible y se pueda discernir qué es lo más importante en cada momento.

Vemos, por lo tanto, que los medios de transporte estratégico aéreos y navales son insuficientes de por sí y que, además, deben apoyar a la fuerza en un elevado número de misiones ajenas a la logística estratégica.

### *Necesidades*

Las necesidades que se presentan a las Fuerzas Armadas de la Alianza no vienen, sin embargo, sólo de un factor cuantitativo por lo que se refiere al número total de plataformas de transporte sino que afecta, sobre todo, a la capacidad individual de cada una de estas plataformas que la conviertan en eficientes y no sólo en capaces de llevar a cabo el transporte. Esta afirmación es válida para ambos modos de transporte si bien en el aéreo se torna crítica e implica la necesidad de obtención de aviones de un tamaño mínimo para cumplir la misión.

La consideración de estratégico del C-130 es un hecho que, más que resultar cierto, ilustra la escasez de medios reales de transporte interteatro en la Alianza y, mucho más, en su pilar europeo. Ni el tamaño, ni la capacidad de carga, ni siquiera la velocidad o autonomía del *Hércules* están ya a la altura de esta consideración cuando los escenarios están tan alejados como Afganistán. La prueba más evidente es que el A-400M, cuya capacidad viene a doblar la del C-130 en casi todas las facetas, está considerado como sus sustituto y no como una plataforma complementaria con características superiores.

De la afirmación anterior se deriva el carácter con el que nace el proyecto europeo. El avión de la empresa EADS aporta una excelente capacidad en el segmento más bajo del transporte estratégico y en el del movimiento táctico y operacional. Sin embargo, está lejos de suponer la solución para el transporte aéreo de cargas y vehículos denominados *oversized* que, por su volumen o peso, quedan fuera de las capacidades de la plataforma europea.

Podemos establecer, por lo tanto, que las necesidades de medios de transporte no sólo se derivan del escaso número de plataformas disponibles sino de la capacidad propia de

cada una de ellas. Necesitamos una flota que aporte barcos y aviones con capacidades escalonadas que permitan la utilización más eficiente de las mismas en función de los requerimientos de cada misión.

Esta flota diversificada es tremendamente costosa y excede a la capacidad de adquisición y de operación de la mayor parte de los Estados miembros de la Alianza de forma separada. Se impone, en consecuencia, la gestión y explotación de los medios de forma conjunta y multinacional.

La determinación concreta de los medios necesarios para la Alianza, la Unión Europea o cada uno de los Estados miembro no es directamente extrapolable de los planes en vigor. La composición más o menos variable tanto de la NRF como de los *battlegroups* y los muy distintos escenarios en que pueden desplegar, determinan capacidades muy diferentes en cada caso. Podemos, no obstante, extrapolar valores desde ejemplos concretos de misiones que se están ejecutando en estos mismos días. El repliegue de las fuerzas que han participado en la operación de EUFOR en el Chad ilustra muy bien las capacidades requeridas. El hecho de que medios muy caros sean cedidos o abandonados sobre el terreno da una idea del alto coste de su repatriación.

### *Soluciones*

Se ha hecho referencia anteriormente a la necesidad de que la utilización de los medios sea conjunta y multinacional. Con ello se consigue abaratar los elevados costes de adquisición, sostenimiento y operación de estos medios y permite, al mismo tiempo, utilizar la plataforma más adecuada a cada necesidad.

Dentro de esta filosofía, han surgido en los últimos años diversos organismos cuyo propósito es proporcionar los mecanismos necesarios para asegurar a sus miembros el acceso en cantidad y en tiempo a los medios propios, aliados o procedentes de fuentes externas que aporten las capacidades requeridas para sus despliegues. De hecho, si bien tímidamente, Europa parece caminar más allá del uso compartido de su flota de aviones de transporte hacia el establecimiento de un mando único de transporte aéreo.

### **Acuerdo SALIS (2)**

El 4 de julio de 2004, el presidente del Grupo de Trabajo para el Compromiso de Capacidades de Praga remitió a los países miembros el Memorándum de Entendimiento (MoU) de creación de la SALIS. El acuerdo, abierto a los países OTAN, Asociación para la Paz (PfP) y Unión Europea, busca solucionar las deficiencias detectadas en materia de transporte estratégico aéreo por parte de los países signatarios.

El Acuerdo SALIS nace de las conclusiones alcanzadas en las cumbres de Praga y Helsinki y tiene en cuenta, entre otros, los Acuerdos «Berlín Plus» de utilización compartida de medios entre la OTAN y la Unión Europea.

---

(2) En: <http://www.mod.gov.sk/data/files/798.pdf?PHPSESSID=b394708ce695fcbafb15b4bf63bbe63b>

Básicamente, el Acuerdo contempla la utilización de medios de transporte estratégico procedentes de dos compañías ajenas a la Alianza, una rusa y otra ucraniana, dotadas de aeronaves del tipo *Antonov-124-100*. Se establece un contrato en el que se determina una base de 2.000 horas de vuelo anuales disponibles inicialmente con posibilidad de ampliación posterior.

Las compañías se comprometen a mantener permanentemente dos aviones a disposición de los firmantes con otros dos accesibles con un preaviso de seis días y dos más con nueve días. Se definen también los precios para cada uno de los tramos por hora de vuelo y tipo de aeronave.

La base de operación del Acuerdo SALIS será el aeropuerto alemán de Leipzig y la contratación se llevará a cabo a través de la Agencia de Mantenimiento y Abastecimiento (NAMSA) de la OTAN, en línea con la idea de que se trata de una iniciativa colectiva de la Alianza. Esta circunstancia, sin embargo, decidió a España a no participar directamente en la iniciativa SALIS.

No obstante lo anterior, nuestra Fuerzas Armadas han venido haciendo uso de las horas de vuelo generadas por este Acuerdo a través de intercambios dentro del Programa ATARES (*Air Transport Air-to-Air Refueling and their Exchanges of Services*) en el que algunos países ofrecen parte de su cuota. De hecho, incluso Estados Unidos ha hecho uso, con ocasión de grandes despliegues, de los medios aéreos de SALIS. España mantiene una línea más o menos regular de Il-76 para sostener el esfuerzo que realiza en su misión en Afganistán.

Y es que, independientemente de la capacidad genérica de transporte aéreo que posean las naciones, la disponibilidad global de medios aéreos cuya bodega sea capaz de alojar vehículos con grandes volúmenes es muy limitada a nivel mundial.

La introducción del *Airbus A-400M* apenas si varía esta ecuación ya que su sección no permite embarcar todo tipo de vehículos. Por mucho que sea un paso adelante, es un paso insuficiente en muchos casos.

Debemos pensar, por lo tanto, que la «interinidad» de la «solución» SALIS está en entredicho si se trata de desplazar volúmenes grandes por vía aérea. Si bien la introducción del avión europeo limitará el número de ocasiones en que será imprescindible recurrir a la externalización del transporte estratégico, las capacidades únicas de los aviones ex soviéticos –o de algunos americanos– seguirán haciéndolos necesarios en el futuro en tanto no se desarrolle un avión propio con capacidad de alojar en su interior todos los medios o se reduzca el tamaño de los mismos.

Consideraciones ajenas a lo operativo no hacen factible, de momento, la participación directa de España, como se ha visto, en este Programa. No obstante, la necesidad de hacer uso de los medios que proporciona es incuestionable. Despliegues de una mayor entidad a la que hasta el momento hemos alcanzado supondrán una mayor necesidad aún de estos medios.

La misión a la que se ha comprometido España a partir del pasado mes de octubre en Kabul y un posible despliegue de aviones F-18 en Afganistán harían aún más difícil de

sostener el esfuerzo salvo que, finalmente, pueda utilizarse la iniciativa alemana que prevé el uso del ferrocarril a través de Rusia.

Hoy podemos prever que SALIS nos será una iniciativa limitada en el tiempo a unos pocos años salvo circunstancias imprevistas. Si bien no son la única solución, sus aviones son una parte muy significativa de la muy reducida flota con medios realmente estratégicos disponibles a nivel mundial. La simple falta de disponibilidad –sobre todo en los momentos de crisis– de aviones con estas capacidades nos debe hacer mantener abierta la puerta a su utilización.

### **EI SAC (3)**

Con posterioridad a la reunión de ministros de Defensa de junio de 2.007, España y Francia, tras obtener determinadas garantías, consintieron finalmente en la constitución de la Agencia NAMA para la adquisición (nominalmente propiedad de la OTAN) y explotación de aviones C-17 fabricados por Boeing. La Agencia sólo se establecerá una vez que las naciones participantes 13 OTAN y 2 PfP (Finlandia y Suecia) firmen el correspondiente MoU vinculante, lo que hasta la fecha (mayo de 2008) sólo han formalizado Hungría y Bulgaria.

Las negociaciones entre los participantes han encontrado dificultades, principalmente, porque los costes reales definitivos serían muy superiores a los inicialmente estimados. En este tiempo, Dinamarca y Eslovaquia se han retirado de la iniciativa y se ha determinado que serán tres los aviones adquiridos (uno de los cuales será aportado directamente por Estados Unidos), además de que la Agencia NAMA y la base operativa de los aviones se ubicarán en Pápa (Hungría).

España no participa en esta iniciativa basándose en su pertenencia al consorcio fabricante del A-400M. No obstante, la posición de nuestro país se adoptó asumiendo unos plazos que Airbus va a estar muy lejos de cumplir y las consideraciones industriales que, en su día, tuvieron un peso importante en la adopción de una postura nacional se han visto alteradas con los últimos cambios en la estructura de EADS. La renuncia durante otros ocho o diez años a una capacidad que cada día está en mayor demanda para nuestros despliegues es algo que merece reconsiderarse.

En cualquier caso, con independencia incluso de las necesidades a corto plazo de nuestras Fuerzas Armadas, las capacidades que proporciona el C-17 exceden en bastante al A-400M y abarcan aspectos que no cubre el avión europeo.

A este respecto, cabe destacar la iniciativa paralela que ha adoptado el Reino Unido y que tanta polémica ha despertado últimamente a causa del sobreprecio pagado al cambiar de opinión sobre la adquisición de los aviones. Los británicos optaron por un *leasing* de cuatro C-17 directamente de Boeing que posteriormente han ido ampliando y, finalmente, adquiriendo. De este modo, los ingleses son el único país europeo con una verdadera capacidad de transporte estratégico autónomo.

---

(3) En: <http://www.nato.int/issues/strategic-lift-air-sac/index.html>

De hecho, los retrasos en el A-400M han hecho que el Ministerio de Defensa británico se plantee adquirir más C-17 o C-130J e incluso salir del Programa A-400M o bien reducir significativamente su participación. Si bien contractualmente esto es inviable, es posible que el Reino Unido se decante por competir con la casa fabricante en la venta de sus propios aviones como ya hizo previamente con el *Eurofighter*.

Dejando a un lado los problemas contractuales del Reino Unido en este caso, la opción de diversificar la flota propia a imitación del modelo británico y adquirir una cierta capacidad de transporte basado en C-17 aún a costa de reducir el número final de A-400M debería ser tenida en cuenta. De este modo se adelanta la fecha de adquisición de aviones estratégicos y se amplía el espectro de cargas que pueden transportarse reduciendo nuestra exposición a dependencia externa.

Dos alternativas se presentan en este campo. Podemos adquirir nuestros propios C-17 a imagen de los ingleses o bien hacer uso del SAC para tener acceso a sus recursos. La inacción nos llevará a depender de seguir contratando *ad hoc* las capacidades que sabemos que necesitamos con el sobrecoste que lleva asociado.

## **Airbus Military**

### *A-400M*

Las características del A-400M suponen un enorme paso adelante desde el C-130 al que está llamado a sustituir. Especialmente si, como en el caso de España, sustituye a *Hércules* de generaciones anteriores. El paquete de capacidades que aporta a las Fuerzas Armadas que lo adquieren incrementa muy significativamente las actualmente disponibles. Sin embargo, su denominación oficial y su objeto siguen siendo el transporte táctico y no el transporte logístico. Para eso ha sido concebido y diseñado. El hecho de que se denomine sustituto del C-130 y C-160 lo demuestra más allá del mero estudio de sus capacidades.

El A-400M nace con vocación de sustituir al avión más significativo en el transporte táctico de las últimas décadas. Eso, sin duda, supone un mundo de posibilidades para la industria y los países que lo fabrican que van más allá de su mero valor como plataforma militar. Incluso se puede afirmar que el número de aviones a adquirir por cada uno de los socios participantes en los consorcios desarrolladores de célula y motor viene condicionado por factores industriales más que operativos.

Sin embargo, no se ha pretendido nunca que el avión dispusiese del conjunto completo de capacidades que las Fuerzas Armadas requieren. Sería un error por nuestra parte asumir que nuestras necesidades están cubiertas con este aparato y limitar nuestras ambiciones a sus posibilidades. Igualmente, sería contraproducente no aprovechar los posibles excedentes de algunas capacidades que pueda generar el número de plataformas adquirido para apoyar a nuestros aliados y obtener, a cambio, capacidades de las que seamos deficitarios.

El cambio más significativo que va a introducir el A-400M va a ser el organizativo en el seno de los países de la Unión Europea y de la Alianza Atlántica. La creación de estruc-

turas diseñadas para aprovechar las sinergias que surgen de la interoperabilidad de sistemas y la posibilidad de incrementarlas supondrá, a corto plazo, un cambio radical en la forma de operar de los países europeos. Nuestra pronta integración en dichas estructuras, nuestra participación activa y nuestra contribución en el diseño de las mismas, puede beneficiar enormemente a España. Las posibilidades que se abren a la industria nacional en cuanto al sostenimiento de sistemas propios y los de aquellos países con más afinidad que puedan adquirir el avión son igualmente interesantes.

El mayor peligro que corremos es el de abordar la llegada del A-400M de forma mezquina, con una visión local o entendido como mero apoyo a nuestras fuerzas. Junto con el *Eurofighter*, el A-400M supone una oportunidad única para construir un espacio común en el que participan Fuerzas Armadas e industria de distintos países europeos favoreciendo los intereses mutuos. El avión de Airbus, igual que el de EADS, va a suponer un cambio de mentalidad en las Fuerzas Armadas que va mucho más allá que el de adaptarse a nuevas tecnologías y capacidades tácticas.

#### *MRTT (Multi Role Tanker Transport) (4)*

La compañía Airbus ofrece también una solución muy interesante basada en sus plataformas A-310 y A-330 y que permite combinar un avión de carga con un avión cisterna con amplias capacidades en ambos sentidos. Sin embargo, si bien el concepto es atractivo por sí mismo, hay que tener en cuenta que este avión es adecuado para el transporte de personal y el reabastecimiento en vuelo pero que de ningún modo puede llegar a sustituir a una flota de aviones de carga por portalón trasero.

Las Fuerzas Armadas españolas están considerando la adquisición de varios de estos aparatos con carácter inmediato para sustituir las capacidades del B-707 y complementar a los A-319. Si bien la capacidad de carga de los aviones es elevada, los requerimientos de apoyo para su servicio en tierra y el tipo de plataformas que puede acomodar restringen mucho su flexibilidad. Por otro lado, la misma plataforma, muy apta para misiones civiles, no está preparada para operar en campos tácticos y necesitaría importantes modificaciones para incorporarle equipos que la hicieran compatible con un ambiente no permisivo. Finalmente, a pesar de que en la actualidad sus capacidades como cisterna pudieran complementar muy convenientemente las capacidades de la Alianza, la llegada de la numerosa flota de A-400M –que también puede ofrecer esta capacidad– hará que la necesidad de estos aviones esté cubierta para la mayoría de los países (suponiendo que se mantienen las cantidades a adquirir por cada uno de ellos). Igualmente, desde el punto de vista del sostenimiento, es más rentable mantener modelos similares que diversificar la flota.

#### *La EATF*

La EATF supone un serio intento de utilización conjunta de los medios de transporte aéreo disponibles en Europa. Nace como consecuencia de la adquisición de los aviones A-400M, si bien, en la mayor parte de los casos, no se limita a la gestión de la

---

(4) En: <http://www.airforce-technology.com/projects/mrtt>

flota de los aviones de Airbus. España, sin embargo, ha expresado su postura contraria a compartir las horas de vuelo generadas por otros modelos de aviones de transporte alegando lo reducido de nuestra flota (cuando, precisamente, parece un argumento a favor de hacerlo). Nuestra participación, en la actualidad en calidad de observadores, se hará efectiva, como muy tarde, a la entrada en servicio de los A-400M. En cualquier caso, la integración de las estructuras puede quedar también formalizada en un plazo muy breve.

La EATF incluye dentro de sí al EATC como su estructura de mando. Más que concebirse como una «flota», debe entenderse como el marco de referencia comprensivo de todas las actividades que llevarán, en su momento, a la creación de una única entidad europea de transporte aéreo. En realidad, se trata de un *Framework* que puede abrir caminos más ambiciosos en muchos otros ámbitos y que abarcaría otros aspectos como el sostenimiento de los medios y la instrucción del personal. Todo ello basado en la interoperabilidad de los medios y teniendo como fondo el caso concreto del A-400M.

### *El EATC*

A pesar de la similitud de siglas, el EATC tiene poco que ver en su génesis con la EATF. Donde ésta adolecía de ambición, aquél rebosa de ella. El EATC nace con vocación de cubrir unos objetivos extrínsecos como son: la unificación de los Mandos de Transporte de las naciones miembros hasta el punto de sustituirlos en muchos casos, la centralización –no sólo del uso sino de la gestión integral– de las flotas de transporte aéreo de los signatarios y el aprovechamiento de las sinergias que, en muchos aspectos, presenta esta opción en cuanto al mismo sostenimiento de las flotas, la formación y adiestramiento de sus tripulaciones y la unificación de doctrinas.

Pero también presenta ventajas en cuanto a factores intrínsecos que cada nación y organización puede explotar en su beneficio. La preservación del control de los medios aéreos en manos de las Fuerzas Aéreas en un momento en que se tiende a la centralización de los medios de transporte multimodal es una de ellas. Alemania, por ejemplo, ha utilizado el EATC como medio para evitar que su Mando de Transporte Aéreo fuera engullido dentro de una estructura nacional conjunta.

Todo lo cual no va, en absoluto, en detrimento de la integración y «conjunción». Igual que los países, las organizaciones también pueden beneficiarse de un ente que aglutine los modos y los medios aéreos y que actúe como interlocutor único dentro de un mando de transporte multimodal superior. En la búsqueda de la eficiencia, conviene no olvidar que la utilización conjunta debe basarse en unos conocimientos específicos para que el mando obtenga de cada uno el máximo rendimiento.

El EATC está en pleno proceso de definición. España ya ha apuntado que va a participar. De la rotundidad y el grado de implicación con que se haga dependerá nuestra capacidad para influir en su diseño y, por lo tanto, la utilidad que este organismo acabe teniendo para nuestro país. Nuestra orgánica al respecto es, por ser optimistas, raquítica, por lo que sería muy deseable aprovechar nuestra integración en el EATC para darle la robustez que los tiempos requieren.

## *El MCCE*

Así como EATF y EATC pueden representar el futuro del Transporte Aéreo Europeo, el MCCE representa el presente. Resultado de la fusión, el 1 de julio de 2.007, del EAC (*European Airlift Centre*) y el SCC (*Sealift Coordination Centre*). El MCCE es un centro conjunto con proyección multimodal basada en un acuerdo técnico entre los países participantes. En síntesis, es un órgano de gestión que pretende armonizar las necesidades de transporte de sus miembros con sus capacidades. Desde Eindhoven (Holanda), coordina los movimientos de los medios de sus países miembros para maximizar su eficiencia.

El MCCE está en un capítulo aparte respecto a otras organizaciones porque hace uso de ellas más que competir en grado de igualdad. En principio, pretende dar solución a los problemas planteados haciendo uso del Acuerdo ATARES. Si esto no es posible o adecuado, acude al Acuerdo ACSA, que permite el uso por países OTAN de medios de Estados Unidos, a las horas de SALIS cedidas por los países miembro de ATARES o a las horas de SAC. De forma más o menos automática, todos los países introducen en una base de datos común, a través del Sistema Informático EPACS, sus disponibilidades en aviones completos o en espacio en los mismos para que puedan ser utilizadas por otros miembros. Finalmente, son los operadores del Sistema desde el MCCE los que cuadran peticiones y ofertas del modo más rentable posible.

Ajeno a las estructuras tanto de la OTAN como de la Unión Europea, el MCCE está en permanente contacto con los MCC (*Movement Coordination Center*) de ambas Organizaciones, descargándolas del trabajo de coordinación puramente logístico para que puedan centrarse en el operacional y a la priorización de los movimientos. También está en permanente contacto con los mandos de transporte de cada una de las naciones y podría actuar como órgano asesor de los mismos en cuanto a la obtención de medios de transporte.

### *El Acuerdo ATARES (5)*

El Grupo Aéreo Europeo (EAG) (6) estableció en febrero de 2001 entre sus miembros un acuerdo técnico que permite el intercambio de servicios entre los mismos sin compensaciones económicas de modo que se puedan utilizar las capacidades remanentes y se incremente la eficiencia del uso de los servicios de las Fuerzas Aéreas. En este momento, el Acuerdo ATARES se limita a los aspectos contemplados de forma explícita en su nombre: el intercambio de horas de vuelo y espacio disponibles de carga y el reabastecimiento en vuelo.

El Acuerdo sirve de base fundamental para que el MCCE facilite el intercambio de horas de vuelo y espacio en bodega entre sus miembros. Aplicando la tabla de compensaciones de horas establecida por los países, se calculan las contrapartidas que cada país considera equivalentes a cada hora de vuelo de sus plataformas. No en todos los casos la misma plataforma equivale a un mismo número de horas tipo (para las que se toma la

---

(5) En: [http://www.euroairgroup.org/act\\_atares.htm](http://www.euroairgroup.org/act_atares.htm)

(6) En: <http://www.euroairgroup.org>

hora de C-130 como unidad de medida). Para un país como España, el uso inteligente de sus medios puede darle acceso sin coste económico a aviones de SALIS o de SAC ofertados por naciones que participan en dichos Programas.

## **Organizaciones internacionales**

El cambio más significativo en cuanto a la orgánica de nuestras Fuerzas Armadas puede venir de la incorporación de España al EATC. Una correcta integración en la estructura de este Mando Europeo podría suponer una verdadera revolución en las Fuerzas Armadas de media Europa. Entiendo por una correcta integración, aquella que permita a los países miembros sustituir sus mandos de transporte nacionales y transferir a sus oficiales destinados en el EATC la priorización de las misiones con los medios de una EATF, en la que se integren la mayor parte de los medios aéreos de transporte de los socios.

El EATC debería formar parte, para eso, de un organismo superior multimodal que permitiera asignar cualquier tipo de medio de transporte en función de la rentabilidad del mismo y de las consideraciones operativas procedentes de los mandos de combate o de los mandos de operaciones de cada nación. La asignación de los medios se haría sin tener en cuenta la procedencia de los mismos, pero asignando compensaciones de modo similar a las que establece el Acuerdo ATARES. En una situación ideal, la interoperabilidad de los medios en un futuro permitiría una instrucción única para cada uno de los modelos de avión y, obviamente, el uso de doctrinas y procedimientos iguales en todos los casos. Para esto último podría tomarse como base el concepto de la DMAW (*Deployable Multinational Air Wing*) del EAG cuya misión:

«... is ... establishing a methodology, procederes, processes and legal and financial frameworks for air forces to operate effectively and efficiently at the tactical level.»

No tiene mucho sentido enumerar aquí los medios que las naciones han asignado a día de hoy a la EATF ya que, probablemente, éstos habrán variado cuando este artículo se publique. Las reservas que algunos países, incluida España, han tomado a la hora de ofertar parte de sus flotas debería ir desapareciendo gradualmente ahora que la mayor parte de los mismos han mostrado su intención de integrarse en el EATC. De hecho, para un correcto aprovechamiento de todos los medios, habría que transferir incluso aquellos que pudieran utilizarse eventualmente como transportes aunque tengan otra misión como rol principal.

La logística no se acaba en la organización de sus estructuras de mando y en sus medios orgánicos. Sentadas las bases de que el EATC ejerce realmente como el Mando de Transporte, tanto de la Unión Europea como pilar europeo de la Alianza, como de cada una de sus naciones miembros y que en la EATF se integran la inmensa mayoría de los medios susceptibles de ser empleados como transportes de esos países, cabe ampliar la organización para cubrir aquellos aspectos que no quedan cubiertos hasta ahora.

La potenciación de la Agencia NAMSA, para su utilización por el EATC o la creación de una agencia similar para cubrir estos mismos aspectos, es algo que se desprende de las aspiraciones anteriores de gestionar el sostenimiento de las CJTF.

Escuelas similares a la Escuela de Pilotos de la OTAN que cubran cada uno de los aspectos de la formación de tripulaciones aéreas y equipos de mantenimiento surgirían del mismo criterio.

Seguiremos, no obstante, necesitando mantener identificados, alistados e integrados orgánicamente (aunque no materialmente) otros medios no orgánicos procedentes de entidades externas, o bien de empresas especializadas. Cargar con esta labor al EATC supondría desvirtuar su naturaleza e incrementar su tamaño y misiones innecesariamente, además de otros perjuicios. La organización que se necesita existe ya en la forma del MCCE, que tiene competencias y conocimientos para gestionar la adquisición de capacidades tanto aéreas como navales.

Es muy probable que, en tanto en cuanto se mantenga la actual situación política en Europa, Agencias como OCCAR (*Organisation Conjointe de Coopération en matière d'Armement*) sigan siendo necesarias para representar los intereses comunes de los socios europeos, si bien sería deseable que esta Agencia asumiera la contratación de todos los proyectos armamentísticos futuros de la Unión Europea a fin de evitar duplicidades y de aprovechar la experiencia acumulada en proyectos que ya ha llevado a buen término.

Si bien el viejo adagio afirma que «en tiempos de turbación, no hacer mudanza», son los momentos de crisis los que ofrecen las mejores oportunidades y los que forjan alianzas más duraderas. Sin olvidar la prudencia que debe regir las decisiones que afectan a la Defensa Nacional, debe aprovecharse el momento actual para conformar lo que serán las organizaciones internacionales de después de la crisis y para adaptar las estructuras orgánicas nacionales a aquellas.

## **Implicaciones para España**

*We must invest... to develop the strategic capabilities we need, and to overcome decades of underfunding.*

*In addition, our Armed Forces must maintain a proper mix of airlift, sealift, and properly maintained equipment sets, positioned on land and afloat.*

*Army 2007 Posture Statement*

### *Transporte aéreo*

Varias consecuencias para nuestro país pueden extraerse de lo visto hasta ahora. Algunas de ellas afectan a la capacidad propia de nuestras fuerzas para atender a nuestras necesidades en cuanto a afrontar amenazas no compartidas y otras en cuanto a la generación de iniciativas multinacionales y a la aportación de España a las mismas.

En ambos casos, no obstante, vamos a necesitar dotarnos de los medios adecuados de transporte que nos permitan desplegar, sostener y replegar, solos o como parte de una fuerza combinada, nuestras fuerzas hasta los distintos escenarios donde sean

necesarias. Los escenarios se encuentran cada vez a mayores distancias y exigen de capacidades distintas en función de la urgencia y de la entidad de la amenaza.

La tendencia actual es la constitución de unidades multinacionales en las que cada país aporte una serie de capacidades predefinidas y cuya suma permita la ejecución de operaciones de forma coordinada. La interoperabilidad será, por lo tanto, el primer y más importante factor a tener en cuenta a la hora de diseñar una fuerza. La capacidad para formar parte de una DMAW. Formada por el EAG o de aportar medios a la NRF o a los *battlegroups* europeos dependerá de las posibilidades de coordinar su utilización y sostenimiento con los medios del resto de los países.

Todo ello sin olvidar que España, como potencia media, puede necesitar proyectar su fuerza para defender o apoyar sus intereses nacionales en escenarios alejados de nuestro territorio aún sin el apoyo de otras naciones. Por último, el conjunto de estas acciones deben suponer el uso más eficiente posible de los recursos disponibles.

Atendiendo a la utilización de nuestras fuerzas dentro del ámbito multinacional, hemos visto las iniciativas que, tanto la Alianza como la Unión Europea, han adoptado recientemente en cuanto a transporte estratégico se refiere. Hemos comprobado igualmente que estas iniciativas no están exentas de un cierto componente político y económico que condicionan la pertenencia a unas o a otras.

En el caso de España, los intereses de la industria nacional y pasadas experiencias operacionales y comerciales condicionan nuestra postura.

En la actualidad, nuestro país no participa directamente ni en SALIS ni en SAC y tienen una dependencia muy grande de contratos *ad hoc* o bien de apoyos puntuales de otros países para llevar a término sus despliegues. Los medios nacionales de transporte no cubren, ni de lejos, las necesidades actuales y la tendencia es a que el grado de cobertura futuro sea menor tanto por la disminución de la flota disponible como por el número y entidad de las misiones a afrontar.

La confianza depositada en el A-400M como panacea que soluciones todos los problemas de transporte aéreo estratégico está siendo puesta a dura prueba en los últimos meses. En primer lugar, por los retrasos plurianuales acumulados hasta el momento. En segundo lugar, por los previsibles incrementos de costes asociados a estos retrasos y a las dificultades de desarrollo de algunos componentes del avión y, por último, por los cambios producidos en la orgánica de la industria europea en que España ha perdido una parte importante de su influencia. Este último factor entra dentro de las consideraciones económico-industriales a las que hacíamos referencia antes y que habían condicionado nuestra elección hasta el presente.

La decisión que tome el Reino Unido en los próximos meses respecto a su continuidad o no en el Programa A-400M y la compra de nuevos aparatos C-17 a Boeing puede añadir complejidad a la toma de decisiones por nuestra parte. En cualquier caso, es muy digna de tenerse en cuenta la postura de los británicos en cuanto a la imposibilidad de hacer frente a las necesidades actuales sin apoyos exteriores y la obligatoriedad de tomar decisiones que cubran, siquiera de forma provisional, el vacío en que nos encontramos y cuyas consecuencias, en cuanto al coste de operación de medios externos, son muy onerosas para nuestra Hacienda.

Sumado lo anterior a la observación que hacíamos anteriormente de que el A-400M supone sólo una solución parcial a nuestras necesidades futuras de transporte aéreo por cuanto su capacidad individual sigue dejando lagunas en nuestro catálogo de necesidades, se hace evidente que España debe buscar adoptar alguna solución similar a la de los británicos en cuanto a la adquisición de mayores capacidades para cargas *oversized*.

Parece obvio descartar la opción de dotarse de capacidades basadas en aviones de procedencia rusa-ucraniana de mucha antigüedad y que no responden al criterio apuntado de la interoperabilidad. Sin embargo, existe un proyecto muy avanzado de dotar al An-124 de motorización y aviónica occidental que lo harían un serio competidor del C-17 por unos precios mucho más razonables (alrededor del 50%) y unas capacidades ciertamente superiores.

Ahora bien, debemos hacernos una serie de preguntas al respecto. ¿Cuáles son las necesidades de España en cuanto a este tipo de medios y a qué plazo se plantean? ¿Debemos estudiar la adquisición de plataformas o bien la participación en iniciativas multinacionales que las operen? ¿Debe ser una solución interina a la espera de que la EATF esté plenamente operativa, o bien se debe plantear como una solución a largo plazo y una contribución a la defensa común basada en nuestras propias necesidades?

En primer lugar, la necesidad que tiene nuestro país de una plataforma de este tipo está marcada, principalmente, por dos factores, la urgencia y el tamaño. Básicamente, estamos hablando de que estos aviones son necesarios para las fases de despliegue y repliegue, más que para la de sostenimiento, de medios de gran volumen y/o peso. El sostenimiento de la fuerza debería poder hacerse, en muchos casos, por vía marítima, con aeronaves de menor entidad o por una combinación de ambos. Una buena planificación del sostenimiento será clave en conseguir que las necesidades de C-17 se limiten a las fases inicial y final.

Asumiendo su necesidad puntual una vez que los A-400M estén en servicio, o bien cuando nuestra participación en EATF/EATC sea efectiva, no parece adecuado adquirir permanentemente capacidades muy caras cuya utilización sea marginal. La iniciativa del SAC está diseñada para satisfacer las necesidades de países con estas características, si bien se encuentra dimensionada y posicionada pensando más en los nuevos miembros de la Alianza en la Europa Oriental que en España, que nunca ha mostrado interés en participar en ella. Una participación decidida en la iniciativa podría permitirnos utilizar los medios disponibles y compartir el coste de los mismos con otros países con similares carencias.

La participación de tripulaciones españolas en el SAC permitiría una transición más cómoda hacia una EATF que será una realidad en muy poco tiempo y supondría una aportación de España al esfuerzo común en un campo en que las carencias de la Alianza y en particular de sus socios europeos, no van a dejar de ser patentes en un futuro previsible. La llegada del A-400M, tras los retrasos acumulados y la posible retirada del Reino Unido, no va a solucionar los problemas de capacidad, máxime cuando la multipolaridad a la que tiende la situación geopolítica mundial involucra una mayor implicación de Europa en el esfuerzo aliado.

La solución, por lo tanto, al problema de la capacidad de transporte aéreo estratégico, tanto para España como para el conjunto de sus aliados en las distintas organizaciones internacionales en las que somos miembros, pasa por la participación en una iniciativa del SAC dimensionada para atender también a nuestras necesidades y que tenga en cuenta factores como nuestro carácter periférico en Europa.

### *Cambios organizativos*

Como se ha apuntado con anterioridad, la situación actual debe aprovecharse también para hacer una serie de cambios organizativos que faciliten la utilización más eficiente de nuestros medios propios y nos permita integrarnos en las nuevas estructuras aliadas de transporte estratégico.

En este sentido, la situación actual presenta estructuras a nivel nacional absolutamente, dispersas y volcadas, cada una, en satisfacer, con medios orgánicos, las necesidades del propio Ejército. Una cierta dosis de «egoísmo» está presente detrás de esta realidad. Igualmente, las estructuras propias de cada servicio no responden a un todo integrado sino que heredan circunstancias del pasado que lastran su efectividad. En el caso del Ejército del Aire, Jefatura de Movilidad Aérea (JMOVA) es sucesor del Mando de Transporte y mantiene su ubicación en Zaragoza (aunque la mayor parte de los transportes tienen por origen/destino Madrid). Integrado dentro de la estructura del Mando Aéreo de Combate (MACOM), actúa, sin embargo, con una cierta autonomía y sin toda la coordinación que sería deseable.

De este modo, la instrucción de las tripulaciones de transporte no es responsabilidad de JMOVA sino del mismo MACOM que, por otro lado, no tiene el control directo sobre la utilización de los medios sino que lo ejerce a través de su «filial» de Zaragoza. Es más, no todos los medios susceptibles de ser utilizados para labores logísticas están asignados a esta Jefatura ni todos los que lo están son de utilización exclusiva de ella. Esta circunstancia, cuando estamos utilizando plataformas con una gran flexibilidad en su uso, supone un derroche de medios y una acumulación de ineficiencias que no podemos seguir permitiéndonos.

La clave de todo el proceso es unificar al más alto nivel las decisiones sobre la utilización día a día y en operaciones de los medios disponibles. Esto debe hacerse desde una visión multimodal y conjunta que permita acceder a los medios más rentables que cumplan la misión asignada evitando derroches y generación de costes de oportunidad. La utilización de los medios aéreos, normalmente más caros que los demás, debe quedar restringida a aquellos movimientos que precisen hacer uso de sus características intrínsecas y que estén justificados en cuanto a su coste u operatividad.

Una vez tomada la decisión sobre el tipo de medio a utilizar, la plataforma a emplear debe poder elegirse de entre todas las aptas para llevar a cabo la misión de forma que se maximice su capacidad. Igualmente, debe coordinarse con otros posibles movimientos compatibles del mismo modo que se hace en los organismos multinacionales (MCCE). La utilización de aeronaves con capacidades que excedan las requeridas para la misión debe limitarse a aquellos casos en que la trascendencia de la misión así lo justifique y la

decisión debe tomarse siempre por personal con la formación y experiencia necesaria para valorar dicho uso.

Por otro lado, la instrucción y adiestramiento de las tripulaciones debe ser responsabilidad del mismo mando que utilice los medios, de modo que se otorguen las debidas prioridades en función de la previsible utilización de cada avión. El descuido en el entrenamiento de ciertas capacidades de la flota puede derivar en su infrautilización y en la falta de disponibilidad de unos medios que se han adquirido a un alto precio. La capacidad del mando para decidir entre una oferta multimodal debe permitir incrementar las horas dedicadas a instrucción de las tripulaciones y reducir aquellas dedicadas a utilización de la fuerza en labores no rentables.

Se considera, por lo tanto, conveniente, la ubicación en un mismo espacio físico de todos aquellos actores implicados en la toma de decisiones sobre los medios de transporte de modo que se puedan gestionar al más alto nivel. La asignación de medios y horas de vuelo a las distintas misiones que puede llevar a cabo cada una de las plataformas estará así en función de las necesidades globales de la fuerza, presentes y futuras.

Ya se apuntó anteriormente que uno de los principales problemas a la hora de asignar misiones a los medios de transporte, en particular aéreos, es su amplio espectro de capacidades. El *apportionment* debe tener en cuenta los distintos roles que cada avión puede llevar a cabo. La incidencia de la instrucción en el número total de horas de vuelo de una unidad no debe verse disminuido por esta multiplicidad de misiones sino que debe estar incluida en el cómputo total como una misión más con su prioridad. La decisión sobre el empleo de una aeronave en misiones de transporte estratégico, transporte táctico, instrucción, transporte logístico, vigilancia y fotografía o transporte VIP (todas estas misiones entrarían dentro de las capacidades de, por ejemplo, un C-235 *Vigma*), entre otros, deben tomarse por el mismo organismo y en estrecha coordinación con el comandante estratégico y el *Joint Force Commander*.

Llevando el razonamiento un paso más allá, este mando debería gestionar también aquellos medios de otros ejércitos nacionales con capacidad de ser utilizados en labores de transporte y logísticas (como pueden ser los *Chinook* del Ejército de Tierra en España). Si se pretende prestar el mejor servicio posible a nuestras Fuerzas Armadas y a nuestro país, es necesario que todos los esfuerzos converjan y se prioricen con un único criterio de eficiencia, dejando a un lado las formas tradicionales de trabajar por departamentos estancos.

Por otro lado, en el contexto internacional en que nos movemos, hay que considerar las ventajas que nos ofrecen las organizaciones internacionales de las que formamos parte. Varios países europeos han optado por la creación de un EATC para gestionar de forma conjunta sus medios. La iniciativa tiene visos de extenderse y convertirse en la fórmula a utilizar por las Fuerzas Aéreas –y luego por las Fuerzas Armadas en general– de toda la Unión. Ya hemos visto anteriormente su génesis y la idea de que gestione la flota de A-400M según vaya saliendo de la línea final de montaje de la factoría de San Pablo.

Incorporarnos a esta iniciativa presenta ciertamente un riesgo y unos inconvenientes que no se pueden desdeñar. Todas ellas están ya tratadas precedentemente cuando hemos

hablado de otras organizaciones. Nuestra posición periférica y nuestras amenazas no compartidas suponen el mayor escollo a la hora de aportar nuestros medios sin restricciones. La necesidad de desviar recursos de personal y de que éste esté formado convenientemente no son obstáculos menores.

Sin embargo, apenas hay dudas de que, en un momento u otro, se producirá nuestra incorporación al EATC. Se ha marcado la entrada en servicio del avión de *Airbus Military* como un momento propicio ante la pequeña entidad de los medios que estamos en condiciones de compartir en este momento para formar parte de la EATF. Vincular el ingreso en el EATC a nuestra participación en el EATF es, no obstante, un error. Las ventajas organizativas derivadas de la participación en el mando no deberían subordinarse a la posibilidad de formar parte de la flota.

Una de las mayores ventajas que se ha encontrado siempre un país como Holanda es que ha ingresado entre los primeros en casi todos los foros y ha participado en la definición de sus doctrinas, procedimientos y estructuras. El ingreso temprano nos permitiría amoldar, hasta cierto punto, el EATC a las necesidades de nuestro país y sacar un mayor partido a nuestra participación futura. Nada es gratis y esto no será una excepción. El socorrido –y muy utilizado– *status* de observador, no responde a nuestros intereses en este caso. La participación de España debe ser decidida desde la conciencia de que tenemos mucho que ganar y que aprender de la misma. La propia entidad de los medios de que disponemos debe ser otro acicate que fomente nuestra participación ya que puede permitirnos paliar parcialmente nuestras carencias.

La participación en el EATC no lleva consigo pérdida alguna de soberanía y, como queda apuntado, puede negociarse para que se acomode a nuestros intereses. Implica, sin duda, una cierta pérdida de capacidad para utilizar de forma caprichosa e incoherente los medios de transporte aéreo y, como han considerado otros países, una forma elegante de retener el control de unos recursos preciosos y escasos en manos de gestores con un elevado conocimiento de los mismos y de sus capacidades. Aunque sea para atender necesidades conjuntas.

### **Transporte marítimo**

La disponibilidad de medios orgánicos de transporte naval es, si cabe, menor que la de medios aéreos. Ya en la guerra de las Malvinas, en el año 1982, 54 de los 80 buques que participaron en las operaciones por parte de los británicos eran mercantes civiles. Hoy en día, la proporción debería ser aún mayor para un despliegue similar dado que se ha perdido disponibilidad en cuanto a recursos susceptibles de ser movilizados con corto preaviso.

La pretensión de dotarse de suficientes medios orgánicos de transporte estratégico, sean navales o aéreos, hace tiempo que se ha abandonado. Cuando la tendencia normal es a la externalización de los servicios en la medida de lo posible, intentar siquiera dotarse de una capacidad creíble de transporte que forme parte permanente de la fuerza está fuera de toda discusión. Sin embargo, sería muy de desear que no se perdiera de vista la necesidad que sigue existiendo de poder acceder a los medios nacionales disponibles con un mínimo preaviso.

Para ello deben cumplirse ciertas condiciones previas:

- Tener identificados los medios de transporte civiles susceptibles de ser utilizados en los distintos tipos de operaciones militares. Igualmente, procede determinar las capacidades específicas de cada uno para tener una idea clara de su utilidad para una operación futura.
- Hacer un seguimiento de la disponibilidad de dichos medios de modo que se tengan localizados en cualquier momento aquellos que se puedan necesitar y/o que se sepa cuáles están disponibles en determinado momento.
- Tener establecidos procedimientos para la contratación, confiscación o embargo, según proceda, de los medios en cuestión.
- Tener definidos los procedimientos que se van a emplear para el uso de dichos medios. Cabe la contratación de la tripulación con los buques en función de su disposición y del tipo de escenario al que se vaya a viajar, o bien, la sustitución de la tripulación por personal de la Armada. En este último caso será necesario prever la formación de cierto número de dotaciones capaces de hacerse cargo de estos buques. Una tercera vía sería la contratación por separado de los medios materiales y humanos, si bien, a priori, parece mucho más difícil al requerir que éstos estén formados para atender a aquéllos.
- Realizar los ejercicios necesarios para asegurar la compatibilidad de los medios y establecer, en su caso, los apoyos que sean necesarios para operar los buques. Igualmente, tienen que determinarse los procedimientos de uso genérico para cada caso. Si bien la misión a desarrollar por estos buques es, en principio, similar a la que desempeñan cotidianamente, los condicionantes operacionales y la naturaleza de los materiales a transportar pueden requerir algún tipo de formación adicional al personal.
- Establecer las debidas compensaciones en razón de la disponibilidad de los medios.

Todos estos aspectos deben haber quedado cubiertos con suficiente antelación para que la movilización de los medios se realice de forma automática.

Además de los medios orgánicos y de los nacionales que pudieran utilizarse siguiendo la filosofía antes expuesta, conviene –y no necesariamente tenidos en cuenta en este orden, sino que deberán considerarse las circunstancias concretas de cada momento– contar con los medios que pueden poner a nuestra disposición potencias aliadas o agencias dependientes de las mismas o que colaboran con ellas de forma asidua.

La MSCC (*Multinational Sealift Steering Capability*) reúne a una serie de países que han hecho converger sus esfuerzos para dotarse de una capacidad compartida de transporte naval. Por otro lado, el SCC, integrado en el MCCE de Eindhoven, puede, igualmente, proporcionar capacidades adicionales procedentes de países aliados o bien de recursos que tiene identificados entre distintas compañías civiles dotadas de medios ro-ro (*roll-in roll-out*).

En cuanto al transporte marítimo, las carencias de España tienen, probablemente, una solución mucho más satisfactoria en tanto en cuanto se poseen los medios necesarios para afrontar una crisis a corto plazo haciendo un uso flexible de los mismos y se dispone de una industria nacional muy apta para la toma de medidas al más largo plazo. Otras soluciones más imaginativas podrían pasar por la adopción de iniciativas conjuntas con

las empresas civiles de transporte naval en cuanto a la operación conjunta de buques portacontenedores o el rediseño de alguno de estos barcos para permitir operaciones militares sobre plataformas civiles en caso de crisis.

En cualquier caso, los plazos para la identificación y adquisición de capacidades de transporte naval son siempre mayores ya que la principal ventaja del aéreo es la velocidad. Una planificación y previsión adecuadas deben permitir acceder a los medios navales necesarios sin tener que poseer una capacidad orgánica permanente mayor a la actual.

Igual que en el caso del transporte aéreo, los medios marítimos deben ser gestionados por un centro multimodal con visibilidad sobre todos los recursos disponibles y con el visto bueno de los especialistas navales. En esta línea, puede demostrarse que la capacidad del *Juan Carlos I* como buque logístico de proyección estratégica es superior a la combinada de todos los barcos de la Armada. Lejos de sugerir aquí que su utilización sea exclusiva para estos menesteres, la disponibilidad del mismo para las fases de despliegue y repliegue de los medios más pesados de nuestras misiones internacionales aliviaría grandemente el planeamiento logístico de éstas.

## **Conclusiones**

La característica fundamental de nuestro tiempo es la altísima velocidad a que se producen los cambios. El transporte estratégico no es ajeno a esta realidad y en estos últimos meses hemos tenido buenas pruebas de ello. En el momento de comenzar el presente trabajo, todavía no existía el EATF ni España se planteaba la pertenencia al EATC, el A-400M no había sufrido su último (hasta el momento) retraso y la División de Aviación Militar de la empresa EADS era incontestablemente española.

Si todos estos cambios se han producido en unos pocos meses, podemos esperar que otros de similar magnitud puedan tener lugar en los próximos y que, éstos, invaliden las conclusiones de este trabajo:

1. Tanto la OTAN, como la Unión Europea, como sus Estados miembros (incluyendo, desde luego, a España) necesitan dotarse de una mayor y mejor capacidad de proyección y despliegue de sus fuerzas. El desplazamiento de los conflictos a zonas del África Subsahariana y del Asia Central van a privarnos del «lujo» de combatir a las puertas de casa y de que los despliegues puedan hacerse basándose en el apoyo a la nación anfitriona bien dotadas y protegidas.
2. Los medios empleados no pueden ser exclusivamente militares, ni orgánicos, ni siquiera compartidos. Es prioritario incrementar los recursos propios y habilitar los mecanismos necesarios para compartirlos con nuestros socios y aliados pero, aún así, estos serán, en muchos casos, insuficientes o no estarán disponibles en un plazo adecuado. El establecimiento de contratos con transportistas civiles que proporcionen un razonable estado de disponibilidad de medios adicionales es ya una necesidad evidente, sobre todo en el transporte marítimo.
3. La economía de medios primará sobre casi cualquier otra consideración en el futuro previsible. No sólo tenemos que atender a la utilización cooperativa de los medios

- disponibles, sino a su adquisición, sostenimiento y gestión común. Las duplicidades de medios o de agencias gestoras suponen gastos inaceptables que se deben evitar.
4. Un análisis separado del transporte estratégico y del operacional y el táctico no puede proporcionar soluciones válidas para ninguno de los tres. La comunalidad de muchos de los medios empleados, la influencia que cada uno tiene sobre el siguiente y los solapes entre ellos, hacen que tengamos que buscar soluciones integradoras que aprovechen las sinergias posibles y hagan el mejor uso de los medios disponibles. En el planeamiento de las operaciones, el movimiento y transporte debe tratarse de una forma integral, como movimiento desde el origen hasta el final y nunca como una sucesión de fases inconexas. Se debe conseguir sacar el mayor partido posible a las capacidades de cada uno de los recursos desde una óptica global, sin distinción de niveles y con centralización al más alto de ellos.
  5. Tanto a nivel nacional como multinacional, se deben abandonar los modelos organizativos modales y las dependencias de cada uno de los servicios. Los medios de transporte deben estar puestos a disposición de un gestor conjunto que haga de ellos el mejor uso posible para el conjunto de la organización. Surgirán dificultades tanto en lo que respecta a la asignación de las distintas competencias como a la utilización de medios multirol, pero la concepción general de uso centralizado debe actuar como principio rector.
  6. El A-400M no es sólo, ni principalmente, una plataforma de transporte estratégico y no debe verse como tal. Su utilización como avión cisterna, como transporte táctico y en otras misiones tiene que ser tenida en cuenta y debidamente coordinada. Tampoco soluciona todos los problemas del transporte aéreo –sea el número de unidades que se emplee el que sea– debido a sus dimensiones y capacidad de carga.
  7. Una agencia debe encargarse de la gestión de los medios de transporte de cada organización. Esta agencia debería estar en condiciones de asignar misiones a los medios orgánicos y de obtener aquellos inorgánicos que se hagan imprescindibles o que convengan por su rentabilidad para una misión concreta. De esta manera, los mandos de transporte de cada organización pueden centrar su actividad en priorizar la utilización de los medios disponibles a todos los niveles, desde el estratégico al táctico y de coordinar la utilización de aquellos medios orgánicos que puedan desempeñar misiones no logísticas.
  8. Se debe unificar la gestión de los medios de transporte centralizando la asignación de misiones en un único organismo que priorice su uso y aproveche posibles sinergias. La centralización de la gestión debe alcanzar a todos los aspectos, desde el sostenimiento hasta el adiestramiento en materias comunes (como la preparación y lanzamiento de cargas).

# LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN EL CONTEXTO DE LA REFORMA DE NACIONES UNIDAS

Álvaro M. Barea Ripoll

*Especialista en Fundamentos para la Paz,  
la Seguridad y la Defensa*

## LOS CONCEPTOS DE LAS MISIONES DE PAZ

### Introducción

La definición de los distintos conceptos de misiones de paz presenta cierta dificultad dado que no existen definiciones oficiales de estos conceptos hasta el año 1992 y tampoco están mencionados en la Carta de Naciones Unidas. Hasta el año 1992 ningún órgano de Naciones Unidas dieron alguna definición, tampoco el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz (establecido en 1965 por la Asamblea General), y tampoco existen definiciones en las directrices para las Operaciones de Mantenimiento de Paz de Naciones Unidas (1).

Aunque estos conceptos no están definidos en la Carta, las misiones de paz no son inconstitucionales porque –según el Tribunal Internacional de Justicia– Naciones Unidas persiguen sus objetivos constitucionales a través de las operaciones de paz. El hecho que no haya una codificación de las misiones de paz no significa no había intentos de dotar a las misiones de paz de un marco normativo, sin embargo, estos intentos no prosperaron (2).

Entonces a falta de un régimen legal formal, las Misiones de Mantenimiento de Paz tienen su base legal en las directrices para las Operaciones de Mantenimiento de Paz de la Comisión de Mantenimiento de Paz (13 artículos para las Fuerzas Armadas), en la práctica del mantenimiento de la paz, en el *Status of Forces Agreements* entre Naciones Unidas y el Estado afectado, en los acuerdos de participación entre Naciones Unidas y los Estados contribuyentes de fuerzas, en la fundación de la operación (resolución e reportajes de implementación del secretario general), y en la financiación regulada por resolución de la Asamblea General (3).

- 
- (1) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, pp. 4-5, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.
  - (2) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 7, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.
  - (3) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, pp. 7-8, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.

Por lo tanto se puede decir que las misiones de paz tienen un enfoque pragmático y *ad hoc*:

«La misión de *peacekeeping* ha sido inventada en el Oriente Medio y ha evolucionado en un mecanismo flexible para responder a ciertas otras crisis» (4).

Como regla general, el término *peacekeeping* es usado tanto en la literatura como en la práctica para describir todas fuerzas de Naciones Unidas aparte de las en Corea (5). Schöndorf define las operaciones de paz de la siguiente forma:

«Cualquier acción internacional de diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *peace-enforcement* o *peacebuilding* que incluye una fuerza militar multinacional con el objetivo de restaurar o preservar la paz» (6). Según la página web del mantenimiento de paz de Naciones Unidas «el mantenimiento de la paz es una forma de ayudar a los países asolados por los conflictos a crear condiciones favorables para la paz sostenible» (7).

Hay que tener en cuenta que el mantenimiento de paz no es una innovación de Naciones Unidas y éstas tampoco tienen un monopolio de mantenimiento de paz. Otras organizaciones internacionales, coaliciones multilaterales y Estados individuales han llevado a cabo operaciones de *peacekeeping* (8).

El objetivo de esta parte es definir los distintos conceptos del ámbito de las misiones de paz y señalar las diferencias entre ellos. Además se va a analizar su evolución a lo largo del tiempo, su relación con los Capítulos VI y VII de la Carta de Naciones Unidas y su relación con las diferentes fases del conflicto.

### **Los conceptos según las definiciones tradicionales de la IPA (*International Peace Academy*)**

A la hora de definir los conceptos de las misiones de paz, hay que tener en cuenta que el mantenimiento de paz (*peacekeeping*) sólo es una actividad entre otras dirigida a la resolución de conflictos y establecer la paz (9). También existen los conceptos de *peacemaking*, *peacebuilding*, *diplomacia preventiva* y *peace-enforcement*.

La perspectiva teórica del *peacekeeping* de la era de la guerra fría, se basaba en la teoría y las definiciones adoptadas por IPA, una Organización No Gubernamental (ONG) (10).

- 
- (4) RYAN, S.: «United Nations Peacekeeping: A matter of Principles?», *International Peacekeeping*, volumen 7, tema 1, pp. 27-47 y p. 27, 2000.
- (5) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 4, The Hague: TMC Asser Instituut, Martinus Nijhoff Publisher, 1991.
- (6) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 1, 2005, en: <http://www.unikonstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>
- (7) En: [www.un.org/Depts/dpko/dpko](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko)
- (8) MOXON-BROWNE, E.: *A future for peacekeeping?*, p. 1, Nueva York: St. Martin's Press, 2007
- (9) MOXON-BROWNE, E.: *A future for peacekeeping?*, p. 8, Nueva York: St. Martin's Press, 2007
- (10) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 9, Nueva York: Routledge, 2007.

La IPA define el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) de la siguiente forma:

«La prevención, contención, moderación y terminación de hostilidades entre o en Estados, a través de la mediación de una intervención de una tercera parte pacífica organizada y dirigida internacionalmente, usando fuerzas multinacionales de soldados, policía y civiles para restaurar y mantener la paz» (11).

Esta definición excluye acciones de imposición (*enforcement*) como por ejemplo la misión en Corea. Los elementos esenciales del concepto de mantenimiento de la paz son: el consentimiento de los Estados en conflicto, el uso de la fuerza sólo en autodefensa para asegurar la imparcialidad de los *peacekeepers*, la imparcialidad (la intervención de un tercero; las fuerzas de *peacekeeping* no tienen enemigos, no son fuerzas combatientes sino fuerzas de consentimiento), la presencia de Naciones Unidas en el Estado afectado no es una ocupación, la no interferencia en asuntos internos, la exclusión de Estados con intereses de la participación en la misión (12), un mandato del Consejo de Seguridad, y el despliegue multinacional de Naciones Unidas (13). Aunque las fuerzas de *peacekeeping* de Naciones Unidas tienen un mandato no-militar, son organizaciones militares y están bajo un mando militar (14). Como ha dicho Dag Hammarskjöld (secretario general de Naciones Unidas de 1953 a 1961):

«Peacekeeping is not a soldier's job, but only a soldier can do it.»

*Peacekeeping*, en un sentido tradicional, tiene la tarea principal de supervisar el cese de fuego y prevenir el regreso de las hostilidades. Son funciones pasivas como defender el *statu quo* a través de una zona de separación (*buffer*) entre las partes en conflicto. El objetivo inmediato es dar tiempo y ambiente a los *peacemakers* para negociar el arreglo de la controversia. Su objetivo es una solución temporal, provisional para un conflicto y no un arreglo final, como dice Abi Saab:

«Stop the pain, no to cure the illness» (parar el dolor, pero no curar la enfermedad) (15).

Por eso no hace sentido de criticar la incapacidad de resolver conflictos por parte de las misiones de mantenimiento de paz (16). Las acciones varían en función de si se trata de un conflicto entre Estados o dentro del propio Estado: en conflictos entre Estados las acciones son principalmente de fuerza de interposición, mientras que en conflictos internos la acción es más bien de *law and order force*, por ejemplo en una guerra civil. También puede haber una combinación (17).

---

(11) SIEKMANN, R. *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 6, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.

(12) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 33, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

(13) MOXON-BROWNE, E.: *A future for peacekeeping?*, pp. 2-3, Nueva York: St. Martin's Press, 1998.

(14) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 6, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1998.

(15) ABI-SAAB, G.: *United Nations Peacekeeping old and new: an overview of the issues*, en WARNER, D.: *New Dimensions of Peacekeeping*, p. 5, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.

(16) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, pp. 33-36, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

(17) SIEKMANN, R.: *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, p. 6, The Hague: TMC Asser Instituut, Martines Nijhoff Publisher, 1991.

Además se incorporan funciones de *peacebuilding* y *nationbuilding* en el *peacekeeping* para situaciones posconflicto con el fin de consolidar la paz (18) Puede haber también un *peacekeeping* preventivo en situaciones anteriores al conflicto, si es probable que surja un conflicto, para prevenir el surgimiento (19).

La definición de *peacekeeping* se distingue de *peace-enforcement*, que es la imposición de paz mediante la fuerza exterior, unilateral o multilateralmente (20). *Peace-enforcement* tiene lugar sin el consentimiento de las partes en conflicto, incluye el uso de la fuerza para restaurar la paz y seguridad (21).

Otro concepto diferente es *peacemaking*, que no comprende la imposición de una solución a través del uso de la fuerza militar pero puede contener sanciones económicas (22). La IPA lo define como «un esfuerzo para arreglar el conflicto mediante la mediación, negociación u otras formas de arreglo pacífico» (23). *Peacemaking* busca un arreglo pacífico final a la controversia, por lo tanto su objetivo es llevar las partes del conflicto a la mesa de negociación (24). En definitiva, *peacemaking* cubre todo el aspecto de la controversia con el objetivo final de terminar la controversia (25). Es un concepto parecido a diplomacia preventiva pero con diferencia respecto al tiempo (26).

La diplomacia preventiva es una acción para prevenir controversias de surgir entre partes, prevenir que controversias existentes se agraven-convierten en conflictos y prevenir la expansión del conflicto (27), es decir, intenta resolver la controversia antes que la violencia estalla (28). Su empelo es también muy adecuado en los momentos recientes de paz cuando el conflicto es aún latente.

*Peacebuilding* es la acción para identificar y apoyar estructuras con la tendencia de fortalecer y solidificar la paz para evitar la caída en el conflicto (29). Según la IPA:

- 
- (18) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 37, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (19) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 38, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (20) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 10, Nueva York: Routledge, 2007.
- (21) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 19, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (22) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, pp. 17-34, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (23) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 10, Nueva York: Routledge, 2007.
- (24) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 1, en: <http://www.uni-konstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>,
- (25) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 34, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (26) BERTRAND, M.: The confusion between peacemaking and peacekeeping, en Warner, D.: *New Dimensions of Peacekeeping*, p. 164, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.
- (27) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 35, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.
- (28) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 1, en: <http://www.uni-konstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>,
- (29) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 35, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

«*Peacebuilding* es el proceso de cambio social cambiando las estructuras de acción social e interacción, que intenta eliminar la posibilidad de violencia nueva en situaciones de conflicto entre Estados» (30).

Otros conceptos relacionados son *statebuilding* y *nationbuilding*. *Statebuilding* se puede definir como el esfuerzos de reconstruir o establecer por primera vez, estructuras efectivas y autónomas de gobernanza en un Estado o territorio donde no existen estas capacidades o han sido destruidas (31). *Nationbuilding* es un proyecto que persigue desarrollar los aspectos psicológicos y la fundación cultural en una comunidad emergente (32).

### **Los conceptos en la era de la posguerra fría: una nueva generación de misiones de paz «Un Programa de Paz»**

Desde el final de la guerra fría, Naciones Unidas han llevado a cabo nuevas misiones para el mantenimiento de paz y seguridad internacional (33). Esto es particularmente visible en el campo de *peacekeeping*, que ha sido necesario por el surgimiento de conflictos étnicos y movimientos separatistas, básicamente conflictos internos.

Esta nueva forma de *peacekeeping* está caracterizado por la responsabilidad de ejecutar una solución política de un conflicto, o sea, implementar la paz, una ampliación de las tareas (no sólo tareas militares, sino también no militares como la supervisión de elecciones y de la Administración civil, la promoción de derechos humanos, la supervisión del orden, la rehabilitación económica, la repatriación de refugiados, ayuda humanitaria, deminación, información pública, entrenamiento de empleados de gobierno), un mayor número de actores (como por ejemplo movimientos de guerrillas, partidos políticos indígenas, organizaciones regionales, ONG, agencias especiales y técnicas de Naciones Unidas, y instituciones financieras internacionales), y una visión más amplia del conflicto (*crisis management*) con la inclusión de *peacemaking* y *peacebuilding* (34).

Esta evolución del concepto de mantenimiento de paz es clasificada como *peacekeeping* de primera, segunda y tercera generación.

La primera generación de *peacekeeping* surgió como respuesta a la crisis de Suez (35). Un principio esencial fue que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no formaban parte de estas misiones para aislar la crisis de la guerra fría. Era necesario un consenso de las partes del conflicto y también de las superpotencias. Se veía al

---

(30) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 10, Nueva York: Routledge, 2007.

(31) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 3, en: <http://www.uni-konstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>, 2005.

(32) SCHÖNDORF, E.: *Suggestions on Terminology*, p. 3, en: <http://www.uni-konstanz.de/sektionen/polver/schoendorf/pdf/Terminology0607.pdf>, 2005

(33) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, p. 59, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995

(34) HARRISON, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, pp. 18-19, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

(35) PECK, C.: «Summary of Colloquium on new dimensions of peacekeeping», en WARNER, D.: *New Dimensions of Peacekeeping*, pp. 1881-183, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.

*peacekeeping* como una medida de emergencia para ganar tiempo y poder arreglar la controversia. El objetivo principal era congelar el conflicto, no tanto solucionarlo. Esta generación de *peacekeeping* era sujeta a tres principios legales: autonomía de la operación, autonomía del Estado, no uso de la fuerza (excepción autodefensa).

La segunda generación de *peacekeeping* tenía lugar en la mitad de los años ochenta, con el relajamiento de la guerra fría. Este nuevo tipo de *peacekeeping* incluía la implementación de un acuerdo de paz *a priori*. Dado que la mayoría de las situaciones que aplicaron esta nueva forma de *peacekeeping* han sido internas en un Estado, los componentes civiles de estas operaciones incrementaban. Esta nueva forma de *peacekeeping* ya incluía tareas como acuerdos de derechos humanos, Administración civil, y varias tareas de posconflicto *peacebuilding*.

La tercera generación de *peacekeeping* surge con el fin de la guerra fría y el vacío subsiguiente creado por la inacción de las superpotencias que creó un número de conflictos complejos y crisis humanitarias. Como consecuencia, entre los años 1991 y 1994, las operaciones de *peacekeeping* crecieron en número y tamaño, dado que Naciones Unidas intentaron responder a estos problemas. Esta expansión rápida sin una infraestructura suficiente, también la dificultad extraordinaria de estos conflictos, llevaron a nuevos tipos de acción del Consejo de Seguridad y de los *peacekeepers*.

La labor del ex secretario general de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Boutros-Ghali ha sido fundamental en la redefinición de *peacekeeping* (36). En su manifiesto «Un Programa de Paz» de 1992, Boutros-Ghali definió cuatro áreas de actuación para mantener paz y seguridad internacional de acuerdo con lo establecido en la Carta: diplomacia preventiva, *peacekeeping*, *peacemaking* y *peacebuilding*. De esta forma dio un papel más profundo y amplio para Naciones Unidas en mantener la paz y seguridad internacional que lo tenía desde el año 1945 en adelante. Proponía usar la fuerza militar en cada categoría de operaciones, desde asistencia humanitaria y *nationbuilding* hasta *peace-enforcement*.

Boutros-Ghali define el mantenimiento de la paz de la siguiente forma:

«El despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o policial de Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz» (37).

«Un Programa de Paz» define diplomacia preventiva como:

«Las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan» (38).

---

(36) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, pp. 7-8, Nueva York: Routledge, 2007.

(37) Un Programa de Paz, en: [www.un.org](http://www.un.org)

(38) Un Programa de Paz, en: [www.un.org](http://www.un.org)

Por establecimiento de la paz (*peacemaking*) se entienden, según Boutros-Ghali:

«Las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas» (39).

La consolidación de la paz después de los conflictos (*peacebuilding*) se define como:

«Las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto» (40).

Se intenta establecer a través de la combinación de estas diferentes misiones de paz un programa coherente para «alcanzar la paz conforme al espíritu de la Carta» (41).

### **La relación de los distintos conceptos con el mandato de la Carta de Naciones Unidas**

Como ya se ha mencionado antes, las misiones de paz no están mencionadas en la Carta de Naciones Unidas. No obstante se puede encontrar en la Carta de Naciones Unidas una base legal para las misiones de paz. Estas bases legales son por un lado el mandato genérico de Naciones Unidas de velar por la paz y la seguridad internacionales y por otro lado los Capítulos VI y VII. Críticos de las misiones de paz utilizan el artículo 2.7 (no intervención en asuntos internos) como principio en contra de las misiones de paz, aunque generalmente las misiones de paz gozan de una aceptación extendida (42).

La diplomacia preventiva, el *peacemaking* y el *peacebuilding* tienen su base legal en el Capítulo VI de la Carta, dado que se tratan de medios pacíficos para resolver también las controversias.

Se dice en el artículo 33 (43) que se debería solucionar las controversias que podrían poner en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacional mediante medios pacíficos como la negociación, la mediación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos. Además se dice en los siguientes artículos del Capítulo VI de la Carta que el Consejo de Seguridad tiene el mandato de investigar las controversias que ponen en peligro la paz y seguridad internacional y de proponer medios de arreglo pacífico, e incluso de recomendar un arreglo pacífico. Todos los miembros de Naciones Unidas pueden llamar la atención del Consejo de Seguridad o la Asamblea General de una controversia.

El *peace-enforcement* se basa en el artículo VII de la Carta, dado que se trata de acciones de imposición de paz.

Según el artículo 39 (44) el Consejo de Seguridad tiene el mandato de determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebramiento de la paz o acto de agresión y de tomar

---

(39) Un Programa de Paz, en: [www.un.org](http://www.un.org)

(40) Un Programa de Paz, en: [www.un.org](http://www.un.org)

(41) Un Programa de Paz, en: [www.un.org](http://www.un.org)

(42) Harrison, S.: *UN Peacekeeping, Japanese and American Perspectives*, pp. 20-21, Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1995.

(43) Capítulo VI, de la Carta, en: [www.un.org](http://www.un.org)

(44) Capítulo VII, de la Carta, en: [www.un.org](http://www.un.org)

medidas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Estas medidas pueden ser sanciones económicas, interrupciones de las comunicaciones, rupturas diplomáticas (45), o acciones de uso de la fuerza militar (46).

Es más complicado encontrar el capítulo adecuado en que se inserta la misión de *peacekeeping*. Algunos autores defienden al *peacekeeping* como medio pacífico de resolver las controversias y por lo tanto incluyen el *peacekeeping* en el Capítulo VI. Sin embargo, la interpretación más extendida es la del secretario general Dag Hammarskjöld poniendo el *peacekeeping* en una posición entremedio entre el Capítulo VI y Capítulo VII, llamándolo «Capítulo VI y medio» (47).

### **La inserción de los conceptos en las diferentes fases de conflicto**

Autores como Samarasingue, Donaldson y McGinn observan en todos los conflictos –sobre todo en los conflictos intraestatales– un desarrollo de cinco fases de conflictos, que se puede llamar el ciclo de vida de un conflicto (48). Estas cinco fases de un conflicto son el preconflicto, la escalada del conflicto, la fase de conflicto y crisis, la resolución del conflicto y el posconflicto.

Esta forma de comprensión de los conflictos se incluye y determina en una parte las formas de prevención de conflictos y el *Management de crisis* que se inicia después de la guerra fría. Entonces es posible relacionar las diferentes misiones de paz con las diferentes etapas de conflicto, y así obtener una visión global y un tratamiento en conjunto del conflicto.

La fase del preconflicto está caracterizada por la existencia de una serie de factores que pueden desembocar en el conflicto. Puede ser que las partes resuelvan el conflicto a través de medios democráticos, no haciendo uso de la violencia, pero también puede ser que las partes no recurran a estos medios pacíficos, entonces se deben poner en práctica las herramientas de la alerta temprana de la comunidad internacional. En esta fase de preconflicto se insertan los instrumentos de la diplomacia preventiva o medidas económicas y sociales. Los objetivos son por un lado la prevención de las causas estructurales de los conflictos y por otro lado prevención directa de la violencia (49).

En la segunda fase –la escalada del conflicto– las reivindicaciones de las partes se vuelven más patentes para el resto de la comunidad internacional y existe una violencia esporádica y desorganizada. En esta fase se suelen usar las misiones de consolidación de la paz (*peacebuilding*), dado que el objetivo de estas misiones es consolidar las relaciones pacíficas y crear un entorno que disuada el surgimiento o escalada de tensiones que puedan desencadenar en un conflicto (50).

---

(45) Artículo 41, Capítulo VII, de la Carta, en: [www.un.org](http://www.un.org)

(46) Artículo 42, Capítulo VII, de la Carta, en: [www.un.org](http://www.un.org)

(47) En: [www.un.org/Depts/dpko/dpko/](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/)

(48) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 7, enero de 2004.

(49) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y pp. 7-8, enero de 2004.

(50) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 8, enero de 2004.

En la fase del conflicto propiamente dicho se alcanza el mayor grado de violencia, encontrándose con un enfrentamiento abierto entre las partes y grandes desplazamientos de la población civil. Además puede producirse una crisis humanitaria en esta fase. Entonces se manda misiones de establecimiento de la paz (*peacemaking*) para que las partes enfrentadas lleguen a un acuerdo a través de los medios pacíficos. En esta fase también se pueden utilizar las misiones de imposición de la paz (*peace-enforcement*) si los medios pacíficos fracasan (51).

La penúltima fase del conflicto –la resolución del conflicto– está caracterizada por una disminución de la violencia y la búsqueda de una solución duradera. Es el momento de las Misiones de Mantenimiento de la Paz (*peacekeeping*) (52).

En la fase de transición posconflicto y desarrollo significa ya la vuelta a la paz. Aquí tienen lugar las acciones de la consolidación de la paz posconflicto (*peacebuilding*) para la reconstrucción y la rehabilitación. Además se intenta resolver las causas más intrínsecas del conflicto para impedir un resurgimiento de él (53).

A pesar de esta relación de las diferentes etapas de conflicto con las diferentes misiones de paz, hay que tener en cuenta las diferentes fases de conflicto no se dejan separar claramente, con lo cual se superpone la utilización de las diferentes misiones de paz (54).

## Conclusiones

En conclusión, hemos visto que no existen definiciones oficiales de las distintas misiones de paz hasta el año 1992. Las misiones de paz nacen del principio de Naciones Unidas de mantener la paz y seguridad internacional. Existen diferentes conceptos en el ámbito de las misiones de paz: diplomacia preventiva, *peacekeeping*, *peacemaking*, *peacebuilding* y *peace-enforcement*. El mantenimiento de la paz se puede definir como la interposición militar de Naciones Unidas, como tercera parte imparcial, en un conflicto con el consentimiento de las partes, usando la fuerza solamente en autodefensa, para dar tiempo y espacio para el arreglo pacífico de la controversia.

Los conceptos de misiones de paz han evolucionado y había un cambio fundamental después de la guerra fría. Estos cambios son la implementación de la paz, es decir, dar una solución pacífica al conflicto en vez de la mera congelación del conflicto, la participación de más actores y también actores no-militares como ONG, y se han ampliado las tareas a ámbitos no-militares, incorporando el *peacemaking* y *peacebuilding* para dar una visión más amplia y coherente al conflicto (*crisis management*). El secretario general Boutros-Ghali ha dado lugar a unas definiciones oficiales de las misiones de paz a través

---

(51) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 9, enero de 2004.

(52) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y pp. 9-10, enero de 2004.

(53) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 10, enero de 2004.

(54) Ruiz, Campillo, X.: Materiales para una aproximación a la prevención de conflictos en el Siglo XXI, *UNIS-CI Disussion Papers*, pp. 1-21 y p. 11, enero de 2004.

del «Un Programa de Paz» de 1992. Existen autores que incluso hablan de las misiones de paz como un régimen internacional (55).

Se puede distinguir las diferentes misiones de paz a través de su base legal en la Carta de Naciones Unidas. Mientras que la diplomacia preventiva, el *peacemaking* y el *peacebuilding* son medios de arreglo pacífico interpretable según el Capítulo VI de la Carta, el *peace-enforcement* corresponde al Capítulo VII por el uso de la fuerza. El *peacekeeping* se encuentra en una posición intermedia. Cada misión de paz se inserta en una fase distinta del conflicto dando lugar a un programa completo de tratamiento del conflicto. La diplomacia preventiva tiene lugar en el preconflicto, el *peacebuilding* en la escalada del conflicto, el *peacemaking* y el *peace-enforcement* en la fase del conflicto propio, el *peacekeeping* durante la resolución del conflicto y el posconflicto *peacebuilding* en la fase de la transición posconflicto y desarrollo.

En conclusión, las misiones de paz se han convertido en un instrumento para asumir la responsabilidad que tienen Naciones Unidas y la sociedad internacional de velar para la paz y la seguridad en el mundo. Es un instrumento que ha crecido a raíz de la fe en la idea de que es posible solucionar los conflictos de manera pacífica. El conjunto de las misiones de paz representa la voluntad de no rendirse en ninguna fase del conflicto, de no abandonar el conflicto cuando una vez ha estallido o cuando está ya en su fase final, sino de luchar en cada momento para una solución pacífica, para la paz y para la seguridad de la población. Así, las misiones de paz merecen un estudio más profundo porque son un instrumento valioso de paz que debería mejorarse a su perfección.

## **CONTEXTO Y TRANSFORMACIÓN EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS**

El objetivo de esta segunda parte es analizar las Misiones de Mantenimiento de la Paz de la ONU desde el final de la guerra fría, en el marco de la reforma y en la actualidad, recogiendo todos los planteamientos que desarrollaremos a continuación de forma más detallada.

### **Contexto de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU**

#### *Introducción*

El concepto de mantenimiento de la paz fue creado por Naciones Unidas como un mecanismo práctico tendente a contener y controlar controversias. En el año 1948 tuvo lugar la primera Operación política de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas (56), aunque tal y como son entendidas, con presencia militar, es más propio hablar de que la primera misión de este tipo fue la operación por la crisis del canal de Suez establecida en

---

(55) DOMBROSKI, K.: *Peacekeeping in the Middle East as an International Regime*, p. 17, Nueva York: Routledge, 2007.

(56) ONUVT, mayo de 1948-Misión para vigilar el cese del fuego en Palestina, supervisar los acuerdos del armisticio, evitar incidentes aislados y ayudar a otras operaciones de paz en Oriente Medio. En la actualidad, el ONUVT ayuda y coopera con otras misiones desplegadas por la región, en: [www.un.org](http://www.un.org)

5 de noviembre de 1956 (57). Es importante distinguir el objeto de estudio de este trabajo, centrado en las Misiones de Mantenimiento de la Paz. En líneas generales se caracterizan porque exigen la presencia de personal civil y militar de Naciones Unidas con el consentimiento de las partes enfrentadas para vigilar la aplicación de los acuerdos sobre el control del conflicto, su resolución y garantizar la distribución de ayuda humanitaria.

Se han desarrollado desde el año 1948, 63 misiones de paz. En la actualidad y como veremos posteriormente, se están llevando a cabo 20 operaciones de paz apoyadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de la ONU (58).

En la Carta de Naciones Unidas, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz no están específicamente mencionadas. Se le otorga al Consejo de Seguridad la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional, es decir, es el órgano que tiene la última palabra en cuanto la decisión de operar o no a través de resoluciones. El secretario general es el encargado de proporcionar el número y procedencia de los contingentes y las actividades de la misión. En la documentación oficial así lo expresa:

«A través de resoluciones el Consejo de Seguridad establece Operaciones de Mantenimiento de la Paz, determina sus mandatos –incluidas las revisiones y ampliaciones– y se autoriza el despliegue de tropas, así como cualquier aumento o reducción de los efectivos cuando la situación lo requiera. El secretario general presenta informes al Consejo de Seguridad sobre asuntos de mantenimiento de la paz según lo solicitado por las resoluciones del Consejo. Normalmente, los informes proporcionan un recuento fáctico de las actividades de una misión dentro de un periodo de tiempo dado y presentan las observaciones y recomendaciones del secretario general para acciones posteriores que luego sirven de base para los debates en el Consejo» (59).

La Carta de Naciones Unidas recoge en el Capítulo VI los medios para el arreglo pacífico de las controversias, y en el Capítulo VII legitima el uso de la fuerza cuando exista amenaza a la paz. En este sentido, las Misiones de Mantenimiento de la Paz se han establecido en base al Capítulo VI pero es más propio hablar de estas dentro del llamado «Capítulo VI y medio» (60).

El término ha ido cogiendo matices a lo largo del tiempo y los desafíos al sistema ONU se hacen patentes también en estas operaciones. Tras la guerra fría, el nuevo escenario produjo una serie de debates, liderado desde la propia Asamblea General, en el contexto de reforma del sistema de Naciones Unidas.

### *Reforma del sistema de Naciones Unidas*

En el contexto de los años noventa se da una creciente pérdida de legitimidad del sistema de Naciones Unidas. Acabada la guerra fría, el sistema internacional cambia, los conflictos ya no son únicamente entre Estados, se dan nuevas amenazas a la seguridad

---

(57) FENU/UNEF, Misión de Mantenimiento de la Paz: Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas, en: [www.un.org](http://www.un.org)

(58) Datos oficiales ONU de 29 de febrero de 2008, en: [www.un.org/peace/dpko/bnote.htm](http://www.un.org/peace/dpko/bnote.htm)

(59) En: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/specpk.htm>

(60) Esta argumentación se amplía en el tema siguiente: aclaraciones conceptuales.

y los miembros de la ONU son cada vez más heterogéneos, se pasa de 51 a 191 Estados. La necesidad de reforma se hace cada vez más evidente.

En primer lugar, destacar las nuevas amenazas a la seguridad: guerras interestatales, guerras intraestatales, proliferación de las armas de destrucción masiva, terrorismo, crimen organizado y las amenazas a la seguridad humana (hambre, enfermedad y crisis ambientales) llevan a la necesidad de la reforma del modelo a la apertura de un debate con posiciones enfrentadas, de los miembros, que llega a la actualidad.

En segundo lugar, la disfuncionalidad de sus organismos y la aparición de nuevos actores en la sociedad internacional, hacen que la necesidad de reforma interna de Naciones Unidas también sea objeto de debate, incluyendo al Consejo de Seguridad. En el debate de la reforma será el Consejo de Seguridad, como máximo ejecutor, el que genere más controversias a la hora de ser reformado. Los países con capacidad de veto, temen perder su posición hegemónica sobre las decisiones de esta Organización global.

En general será la pérdida de confianza en el modelo de seguridad colectiva el gran problema que arrastra Naciones Unidas desde estos años, y sus problemas de legalidad, –incumplimiento de resoluciones– y los problemas de legitimidad –uso efectivo– llevan a algunos Estados a no respetar sus decisiones y por tanto, poner en peligro la seguridad del resto de Estados, utilizando su propia defensa. Se puede decir que el sistema internacional cambia, y Naciones Unidas no ha sabido destinar los recursos y medios necesarios en el nuevo contexto de forma que se pueda confiar en que la acción de esta Organización pueda ser garante de la paz y la seguridad mundial (61). Como ejemplo señalar el caso de Irak, en dos sentidos. Sadam Hussein tras la Guerra del Golfo y durante los años noventa incumple las resoluciones de ONU (62). Por otro lado, Estados Unidos y sus aliados sin respaldo de una resolución que autorizara la intervención bajo el Capítulo VII de la Carta, entraron en guerra en el país, derrocando el régimen establecido.

#### *Aspectos clave de la transformación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*

La transformación desde el fin de la guerra fría en el sistema internacional también se ha reflejado en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU.

Cambios en el contexto internacional:

1. Se ha observado la influencia del cambio de las características del conflicto en las operaciones de paz, así como las nuevas amenazas a la seguridad y el mantenimiento de la paz. Los conflictos son cada vez más intraestatales. Los fracasos en Ruanda y Somalia, son pruebas de esto. Las Misiones de Mantenimiento de la Paz se encuentran con nuevos escenarios post acuerdo de paz y las misiones fracasan, abandonan o se mantienen de forma ineficaz.
2. La transformación del propio sistema internacional, que pasa de la bipolaridad a la multipolaridad desde los años noventa. Produce en este caso, la falta de consenso

---

(61) Ideas extraídas de: [www.globalpolicy.org/reform/index.htm](http://www.globalpolicy.org/reform/index.htm)

(62) GARCÍA ENCINA, Carlota y SORROZA BLANCO, Alicia: «Naciones Unidas: las obligaciones de Irak», *ARI*, número 63, Real Instituto Elcano, 2 de octubre de 2002.

en el Consejo de Seguridad y nuevos intereses estatales. La influencia de las nuevas características del conflicto y la transformación del sistema en la post guerra fría, se refleja en la síntesis de las tres generaciones de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, del libro *New Dimensions of Peacekeeping* (63). Es una clasificación desde la crisis de Suez hasta los años noventa –publicado en 1995– en la que se recoge cómo estas operaciones han variado sus mandatos y objetivos en función al contexto internacional (64).

La experiencia de las propias operaciones de paz ha dado como resultado:

1. Gran número de operaciones «fallidas», denuncias de malas actuaciones por parte del personal ONU en el terreno (65), se cuestiona la necesidad del uso de la legítima defensa de los contingentes y el tiempo de despliegue de estas tropas.
2. Cambios estructurales en los ejércitos nacionales producidos por el mayor número de mujeres e inmigrantes. El papel de la mujer ha tenido consecuencias muy positivas en las operaciones de paz y en el marco de la reforma se han dado medidas para fomentar su participación en las operaciones.

El debate, cada vez más intenso, en la comunidad internacional, que cuestiona el propio sistema de funcionamiento de ONU en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Dándose tres aspectos en el debate, que recogen los principales puntos que provocan la crítica o revisión:

1. Reestructuración de las misiones y actuaciones conjuntas con organizaciones multilaterales, regionales: las misiones híbridas y alianzas.
2. Personal: se plantea la capacidad de respuesta de los efectivos, la incorporación de la mujer a los Ejércitos y Policías Nacionales y la concentración existente en la procedencia de los contingentes, se cuestionan los intereses de cada Estado.
3. Recursos financieros: misiones complejas que sobrepasan los recursos reales de los que disponen y la voluntad de los Estados miembros de financiarlas.

### *El replanteamiento de ONU para velar por la paz global*

Desde el interior de Naciones Unidas, en el marco de la reforma e impulsado por los últimos secretarios generales y el actual, se contemplan una serie de retos e informes aprobados para su cumplimiento por el Consejo de Seguridad, que engloban la complejidad cada vez mayor de los conflictos y la interconexión entre las cuestiones de seguridad y desarrollo (66) en los Mandatos de Mantenimiento de la Paz de la ONU:

– En junio 1992, el secretario general de Naciones Unidas, Boutros-Ghali lidera la publicación del Informe: *An Agenda for Peace, Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*. Un Documento que tiene por objetivo mejorar la eficiencia del papel

---

(63) PECK, C.: «Summary of Colloquium on new dimensions of peacekeeping», en WARNER, D.: *New Dimensions of Peacekeeping*, Dordrecht, The Netherlands: Martinus Nijhoff Publisher, 1995.

(64) Se ha desarrollado el contenido de cada generación en la parte de conceptos de este trabajo: *Los conceptos en la era de la posguerra fría*.

(65) Un ejemplo de ello, son las denuncias reflejadas en la prensa. Noticia de *El País*, 19 de diciembre de 2004, «La ONU se enfrenta a nuevas acusaciones por abuso sexual en África», en: [www.elpais.com](http://www.elpais.com)

(66) Informe de Naciones Unidas publicado en el año 2000. *Los Mandatos y su ejecución. Análisis y recomendaciones para facilitar el examen de los Mandatos*, en: [www.un.org](http://www.un.org)

de Naciones Unidas como garante de la paz. Se definen los términos y se analiza el papel que tienen y han tenido, desde la evolución del conflicto. En materia de mantenimiento de la paz, el Informe parte del aumento progresivo en la demanda por parte de los países que recurren a Naciones Unidas en busca de asistencia para mantener la paz. Aparecen nuevos criterios de mantenimiento de la paz, el personal, cada vez más civil que militar y la logística. En general, resalta la necesidad de mayor voluntad por parte de los Estados miembros a contribuir con los recursos que requieren este tipo de operaciones. Se extrae el gran problema de financiación que tiene Naciones Unidas, y presentan posibles soluciones a modo de propuesta. El Informe concluye con «Un Programa de Paz», lleno de buenas intenciones.

- Viéndose la mejora de las operaciones de paz como un reto en Naciones Unidas, en 1999 el secretario general Kofi Annan, a fin de hacer una evaluación amplia, emprendió una investigación independiente de la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda, ampliándose a las demás operaciones fallidas. Esas evaluaciones pusieron en relieve la necesidad de mejorar la capacidad de Naciones Unidas para llevar a cabo Operaciones de Mantenimiento de la Paz y en particular para garantizar el despliegue rápido y mandatos que atendieran las necesidades sobre el terreno. La demanda de nuevas operaciones de paz, sirvió para aplicar un nuevo enfoque para dar respuesta a demandas, basadas en el imperio de la ley, los derechos humanos, la Administración civil del país y el desarrollo económico. Las misiones en Timor Oriental y Kosovo fueron prueba de ello.

En marzo de 2000, Kofi Annan siguió en esta línea, y pidió a un grupo de expertos encabezado por el ex ministro de Asuntos Exteriores argelino, Lakhdar Brahimi que examinara las operaciones de paz de Naciones Unidas y determinara donde y cuándo podían ser más eficaces y cómo podían mejorarse.

El *Informe Brahimi* contenía los mínimos para que una misión resultara fructífera y contribuyó a poner en marcha un sistema de medidas por parte de Naciones Unidas y los Estados miembros. En resumen, abarcó aspectos que hacen referencia:

1. Aumento de la capacidad de los recursos humanos, ampliándose el número de personal en el DPKO y se fortalece el personal destinado a las misiones, con presencia mayor de asesores militares y policía en el terreno.
2. En el ámbito de intervención se llevaron a cabo medidas para aprender de la experiencia adquirida. Las operaciones de paz llevadas a cabo en situaciones donde los acuerdos de paz eran ficticios, aparecía el riesgo de la seguridad del propio personal de la ONU y por ende la seguridad de los civiles. Sin aclarar este dilema sería difícil el triunfo. Por tanto, se busca la legitimación del uso de la fuerza en legítima defensa cuando sea necesario, demandan mayor profesionalidad y mandatos efectivos: poder defenderse y defender a los demás, para ello se hace necesario mayor equipamiento e inteligencia en el terreno. Se reorganizó el sistema relativo a las fuerzas de reserva, pasando así a ser misiones más rápidas de despliegue con mayor compromiso por parte de los Estados (67). Mejorar la conducta del personal

---

(67) En el nuevo sistema relativo a las fuerzas de reserva se dispone que, para el establecimiento de una nueva operación, las fuerzas deben poder facilitarse en un periodo de 30 a 90 días.

de mantenimiento de la paz, planificar programas de desarme y desmovilización, mejorar la asistencia electoral e incrementar el número de policía civil, para consolidar la paz.

3. Además se creó un mecanismo de financiación anterior al establecimiento del Mandato, mayores fondos a la base logística, para un despliegue estratégico.
4. *Apunta hacia la necesidad de mandatos claros y realistas por parte del Consejo de Seguridad y mayor sinceridad de la Secretaría General a la hora de informar al Consejo. Se propone dar mayor unidad a ambos Organismos, institucionalizando el asesoramiento y la participación de más países y órganos subsidiarios:*
  - El 20 de octubre de 2000, Kofi Annan aportó un Informe complementario, relativo a la aplicación del Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de Naciones Unidas, donde ampliaba algunos puntos para que la Asamblea General pudiera dar las recomendaciones al Grupo. Es interesante, ya que recoge que el Consejo de Seguridad daba su aprobación a estas medidas; en su resolución 1318 del año 2000: «acogió con beneplácito el Informe y decidió examinar sin demora las recomendaciones que correspondieran a su esfera de responsabilidad.»
  - En la Cumbre Mundial de 2005 (68), se reafirmó la postura clásica de Naciones Unidas y pretendió dar soluciones multilaterales a los grandes problemas internacionales. Una de las esferas que contemplaron fue la paz y seguridad colectiva. En Misiones de Mantenimiento de la Paz: plasman la necesidad de un despliegue de misiones integradas en situaciones complejas. En el resumen se recoge textualmente una llamada a los Estados miembros: «...establecer operaciones que tengan capacidad suficiente para hacer frente a las hostilidades y cumplir sus mandatos con eficacia, instamos a que se sigan elaborando propuestas para aumentar la capacidad de despliegue rápido con el fin de reforzar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en situaciones de crisis». Se decidieron, además medidas: la creación de la Oficina para el Apoyo del Mantenimiento de la Paz, la Fuerza de Policía Permanente dentro de la ONU y la Comisión de Consolidación de la Paz (69), organismo que vela por la elaboración de informes para mejorar la definición de las misiones de reconstrucción.
  - El secretario general actual, Ban Ki-moon, llevó a cabo en el año 2007 una importante revisión general del DPKO, llevando éste en la línea de ser uno de los principales ejes de reforma del sistema de Naciones Unidas. Dio lugar a tres cambios importantes recogidos en el Informe Anual publicado en 2008 por la Universidad de Nueva York (70): la división del DPKO para el apoyo de actividades sobre el terreno, se añadieron puestos a la plantilla e incorporó un nuevo pilar referente al Estado de Derecho y las operaciones policiales, también se incrementó la categoría del asesor militar.

---

(68) 14-16 de septiembre de 2005, en: [www.un.org/spanish/summit2005/](http://www.un.org/spanish/summit2005/)

(69) *Peacebuilding Commission*. Decisión de la Cumbre Mundial de 2005 y creada en 2006 en el marco de reforma del sistema de Naciones Unidas.

(70) *Annual Review of Global Peace Operations 2008*. A project of the Centre on International Cooperation at Nueva York University, en: [www.cic.nyu](http://www.cic.nyu)

## Misiones de Mantenimiento de la Paz: actualidad

Desde la primera misión de Naciones Unidas a la actualidad podemos hablar de 63 misiones de paz, de las cuales 20 están en curso y 17 de ellas son misiones *peacekeeping*, que cuentan con personal militar y policial en terreno. Las tres restantes son operaciones administradas y apoyadas por el DPKO, consideradas misiones políticas y/o de consolidación de la paz (71). Tras la guerra fría ha habido un importante aumento en el número de misiones en marcha, siendo la tendencia creciente en los últimos años llevar a cabo misiones más civiles –imperio de la ley, Administración civil, reconstrucción– y con mayor participación de la población civil local.

A partir de los aspectos financieros y humanos y la aportación de los contingentes enviados pasaremos al análisis de las cifras y nuevas tendencias de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, teniendo en cuenta el contexto internacional y la evolución en respuesta al nuevo momento por el que pasa el conflicto, desafiando a Naciones Unidas con el paso del tiempo.

### *Recursos humanos*

Las operaciones de paz en 2007 (72) visto desde las cifras, nos muestran que la demanda de personal de mantenimiento de la paz de ONU siguió aumentando desde el periodo 1997-2007. Enviados por la ONU había en terreno 83.000 efectivos uniformados y 20.000 efectivos civiles, del total de 160.000 personas del conjunto de las organizaciones internacionales y regionales.

Esto indica que la ONU siguió actuando como eje del sistema internacional del mantenimiento de la paz; el 48% del personal militar desplegado eran de misiones de Naciones Unidas, el 38% de misiones de la OTAN y el resto de otras organizaciones multilaterales, como Unión Africana, Unión Europea, etc.

En el marco de las operaciones de paz, han sido desarrollados una serie de grupos operativos para facilitar la planificación del mantenimiento de la paz de los distintos actores en tres ejes:

1. Eje asiático-africano de operaciones en África.
2. Eje Europa-Oriente Medio de operaciones en el Oriente Medio más extenso y Asia Central y Meridional.
3. Eje llamado de especializaciones regionales.

Estos ejes han tenido importantes desafíos en las relaciones políticas de las misiones y en la procedencia de sus contingentes se encuentran reflejados los intereses de los miembros de Naciones Unidas.

El 80% de los soldados desplegados por Naciones Unidas en África son nacionales de países africanos o son procedentes de Asia Meridional. En el eje Europa-Oriente Medio,

---

(71) Las tres misiones políticas y o de consolidación de la paz en la actualidad son UNAMA, UNISOL y BINUB.

(72) *Annual Review of Global Peace Operations 2008*. A project of the Centre on International Cooperation at Nueva York University, en: [www.cic.nyu](http://www.cic.nyu)

sin embargo, la procedencia de contingentes es mayoritariamente europea. En las especializaciones regionales, toman el mando organizaciones regionales, operando dentro del marco político de la ONU.

Si observamos las cifras de enero de 2005 y enero de 2008, existiendo el mismo número de Misiones de Mantenimiento de la Paz en curso (17), la cifra ha aumentado de 65.050 a 90.883 efectivos, siendo enero de 2008 el mes, de los últimos años consultados (73), donde se registra mayor presencia de personal militar y policial en el terreno.

Las misiones que cuentan con mayor número de personal uniformado enviado son, en primer lugar, la Misión en la República Democrática del Congo (MONUC), con un total de 18.404 efectivos de tropas, militares y policías (74), en segundo lugar la Misión en Liberia (UNMIL) con 14.142 hombres y la Fuerza Provisional en el Líbano (FPNUL) con 12.532, únicamente compuesta por militares. Estas misiones encuadran importantes desafíos en el sistema de Naciones Unidas. Las dos primeras pertenecientes al eje africano, lo que sitúa en este la mayor presencia de personal militar de la ONU.

La MONUC, afronta una importante crisis humanitaria a pesar de los avances en la democratización del país. En los últimos años ha aumentado la inseguridad, y por eso es debido el tamaño de los contingentes y el aumento de efectivos. Aun así, la demanda para ampliar este número ha sido rechazada por el Consejo de Seguridad. En la UNMIL ha ido descendiendo los efectivos uniformados en los últimos años, desde el año 2003 que se constituyó, está formada sobre todo por tropas y fuerza policial. Es una Misión que se considera exitosa, cuyo despliegue nunca ha alcanzado la autorización establecida en 15.000 efectivos en su constitución. En el Líbano hay que resaltar los esfuerzos europeos en el envío de contingentes, el 60% proviene de Europa (75). Las tensiones internas entre el Gobierno, con apoyo de Occidente, y la coalición de Hezbolá presenta importantes tensiones con Siria y complican las operaciones de paz.

Por el contrario, la misión que presenta menor número de efectivos militares y policiales son el grupo de observadores militares en India y Pakistán, con 44 militares, que forman la UNMOGIP. Es la fuerza que se mantiene de la segunda Misión de Naciones Unidas, iniciada en enero de 1949 que vela por la paz en una parte de la frontera que une a ambos países.

En total, según datos de 28 de febrero de 2008 hay desplegados 90.232 efectivos uniformados, incluyendo soldados –número mayoritario: 76.529–, policías y observadores militares. El personal civil internacional, datos del 31 de enero de este año, esta formado por 5.187 personas en terreno y el personal civil a misma fecha, 12.036, junto con 1.940 voluntarios de Naciones Unidas.

---

(73) 2005-2008, en: [www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/Yearly06.pdf](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/Yearly06.pdf)

(74) Las cifras han sido extraídas del *Documento de antecedentes*. ONU de 29 de febrero de 2008, en: [www.un.org/peace/dpko/bnote.htm](http://www.un.org/peace/dpko/bnote.htm).

(75) La rápida movilización de la primera oleada de tropas europeas para esta misión se negoció a través del Consejo Europeo en Bruselas.

Según los datos oficiales de Naciones Unidas (76), los contingentes enviados a las misiones ha ido incrementando, encontrándose cada vez mayores envíos de fuerzas de policías y civiles, pero continúa siendo mayoritario el número de *cascos azules*.

### *Procedencia de los contingentes*

En la actualidad 118 países miembros de los 191 que forman Naciones Unidas contribuyen con personal militar y policía civil. A pesar de ello, existe una alta concentración en este sentido.

Pakistán, Bangladesh e India han sido los tres países que más efectivos han enviado a las operaciones de paz, únicamente a través de la ONU. Ocupan los tres primeros puestos por ese orden en el último informe de marzo 2008, habiendo una diferencia de 3.500 efectivos aproximadamente entre el tercero y cuarto puesto, ocupado por Nigeria en la actualidad (77). En otros momentos, ha sido ocupado por Nepal o Ghana.

A lo largo de los últimos tres años –fechas consultadas de enero de 2006 a marzo de 2008– siempre han ocupado los tres primeros puestos estos países del área sur del mundo, en concreto y por este orden los tres actuales. Es bastante sorprendente que en 2007 (78), el 43,3% del personal de la ONU en mantenimiento de la paz era procedente de Asia Central y Meridional y el 22,4% era procedente de África.

Resaltar los casos de China y Estados Unidos. China está en el punto de mira como país donante por su importante densidad, en los últimos años, ha proporcionado habilitadores, unidades médicas e ingenieros, pero aún no ha enviado militares. China tiene especial importancia para la ONU, ya que es la única organización con la que participa en estas labores (79). Estados Unidos, en cifras totales de operaciones de paz en el mundo, ha sido el país que más ha contribuido a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz multilaterales con mandato, pero no sólo de ONU también incluyendo a la OTAN (80).

### *Recursos financieros*

Naciones Unidas manifiesta que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz son altamente rentables porque son inferiores a los costes del conflicto y sus consecuencias.

---

(76) Cifras de: [www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors](http://www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors) (1) y *Documento oficial de antecedentes* de 28 de febrero de 2008, en: [www.un.org/peace/dpko/bnote.htm](http://www.un.org/peace/dpko/bnote.htm) (2). Observación: un Documento respecto a otro, se recoge una diferencia de un efectivo en el número total de personal uniformado. La tabla de datos (1) en enero de 2008 da un total de 90.283 y el Documento (2) publicado en febrero, cifra en 90.282 efectivos, variando el número de policías y militares de un Documento a otro.

(77) Pakistán 10629, Bangladesh 9047, India 8964 y Nigeria 5415, en: [www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08\\_2.pdf](http://www.un.org/depts/dpko/dpko/contributors/2008/mar08_2.pdf)

(78) *Annual Review of Global Peace Operations 2008. A project of the Centre on International Cooperation at Nueva York University*, en: [www.cic.nyu](http://www.cic.nyu)

(79) *Tendencias en las operaciones de paz*. Resumen estratégico de Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, marzo de 2007. Fuente: Centro de Cooperación Internacional en la Universidad de Nueva York.

(80) En el año 2007. Segundo año consecutivo que ocupa el primer puesto en envío de efectivos a Mandatos de Operaciones de Paz. *Tendencias en las operaciones de paz*. Resumen estratégico de Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, marzo de 2007. Fuente: Centro de Cooperación Internacional en la Universidad de Nueva York.

Para el año 2008 Naciones Unidas ha presupuestado aproximadamente 6.800 millones de dólares. Todos los Estados miembros tienen la obligación legal de pagar la parte que les corresponde del costo de las actividades de mantenimiento de la paz en el marco de una fórmula compleja que ellos mismos establecieron, a pesar de esto, en la actualidad, hay un impago de 2.720 millones de dólares, encabezado por países como Estados Unidos. Cifra que aumenta con el paso de los años.

El coste acumulado desde el año 1948 de las Misiones de Mantenimiento de la Paz asciende a una cifra aproximada de 54.000 millones de dólares. Este gasto, que debería ser mayor según las necesidades de las misiones en la actualidad tal y como están definidas ya que hay demanda de recursos, provoca un incremento de la deuda por la falta de voluntad de países, en su mayoría, miembros del Consejo de Seguridad que por retrasos en los pagos.

Este problema en los recursos financieros ha sido contemplado en el marco de la reforma –desde «Un Programa de Paz» del año 1992– y por el Grupo de Expertos de Operaciones de Mantenimiento de Paz y se ha concluido en todos los casos que responde a la falta de voluntad política de no asumir las cuotas o no destinar mayores recursos financieros a estas operaciones, que resultan altamente costosas y que tienen importantes trabas logísticas y de seguimiento financiero, a pesar de que su sistema de recaudación está perfectamente diseñado.

## **Conclusiones y tendencias actuales**

### *Tendencias políticas claras desde el año 2006*

Se observa el incremento de los problemas políticos a la hora de alcanzar un consenso para llevar a cabo las operaciones de paz. El consentimiento es clave para autorizar el uso o no de la fuerza, a la vez que el número de mandatos aumenta.

La multidimensionalidad de los mandatos ha sido característica en los últimos años, desde la guerra fría el número de actores internacionales ha aumentado.

Se da una mayor dependencia a las llamadas misiones híbridas, vemos el caso hoy en Darfur, Sudán, Unión Africana, OTAN, Unión Europea y ONU, UNAMID con casi 20.000 efectivos uniformados autorizados. Las alianzas parecen ser la solución que en la práctica se da al mantenimiento de la paz, lo que preocupa a la comunidad internacional. El Informe Anual sobre las Operaciones de Paz en el Mundo 2008, al que ya hemos hecho referencia varias veces, habla de tres amplias variantes de alianzas según quién pone el mandato y pone ejemplos:

1. Las operaciones secuenciales: sucesión de plataformas en mantenimiento de paz. OTAN, ONU y Unión Europea en los Balcanes en los años noventa.
2. Las operaciones paralelas: operan en el mismo escenario pero bajo mandos separados. Unión Europea-ONU en República Democrática del Congo.
3. Las operaciones integradas: es un modelo unificado y conjunto. UNAMID en Darfur se considera este tipo de operación.

### *Decisiones tomadas en el marco de la reforma*

En el año 2007 Naciones Unidas continúa la línea tomada desde el año 2000 en el marco de la reforma, encaminada por los sucesivas Secretarías Generales. Se han llevado a cabo importantes mejoras en la administración pero la voluntad de los Estados y los problemas financieros, así como los problemas también encontrados en el desarrollo de las Misiones, dificultan enormemente que podamos hablar del éxito de estas operaciones.

Se ha creado un *sistema de disponibilidad en espera*, para garantizar el rápido despliegue de las operaciones, bajo la necesidad del compromiso de los Estados miembros a mejorar la efectividad que aporta el tiempo en preparar los contingentes y asegurar las reservas en base a compromisos de Estados (81). Este sistema resulta engañoso, ya que el compromiso tomado por los Estados no aparece reflejado a la hora de enviar a los efectivos. Se ha ampliado el DPKO, se han destinado mayores esfuerzos en reuniones y debates en el seno de la Organización, para alcanzar mayor compromiso, también han cooperado con otras organizaciones multilaterales en mandatos de paz, entre otras muchas medidas que recogen éxitos y fracasos en la actualidad, pero que dejan sobre todo a relucir la falta de voluntad política, diálogo y compromiso con los Operaciones de Mantenimiento de la Paz de algunos miembros de Naciones Unidas.

Por tanto, será importante tener en cuenta los problemas-retos que tienen las operaciones de paz multilaterales

La planificación conjunta para una coordinación estratégica de las organizaciones que trabajan en misiones de paz, la transferencia de personal de los Estados a la ONU, el establecimiento de mecanismos de financiación previsibles y un marco político común para la acción. Forman las «4P» –los cuatro problemas clave, extraído del último Informe sobre las Operaciones de Paz– deben ser objetivos prioritarios de resolución para poder hablar de misiones de paz efectivas. En el caso de Naciones Unidas, como hemos visto en esta introducción del trabajo resulta contrastable que estas 4P se suman a los propios retos que tiene como organización internacional en un contexto que ha evolucionado drásticamente desde su creación en el año 1948.

## **LA EVOLUCIÓN DE LOS VALORES NORMATIVOS DE NACIONES UNIDAS**

No es un secreto que las misiones de paz de la ONU han cambiado mucho desde la formación de la ONU en el año 1948. En los 60 años de la existencia de la ONU, vemos con mayor frecuencia intervenciones más complejas, con mandatos más amplios. Obviamente, algo tuvo que cambiar para realizar los cambios profundos de las misiones de paz. Este apartado se dedica a los valores normativos, es decir: las normas. Las normas

---

(81) Las Misiones de Mantenimiento de la Paz tardaban de tres a seis meses para conseguir un despliegue total. Después de la guerra fría, con la demanda para poder responder más rápidamente a situaciones cada vez más complejas, los Estados miembros y el secretario general han estado tratando de encontrar formas de reducir considerablemente el tiempo de despliegue, en: [www.un.org/spanish/peace/dpko/rapid/rapid.html](http://www.un.org/spanish/peace/dpko/rapid/rapid.html)

han evolucionado en tres fases distintas, una para cada «generación» de las misiones de paz. A continuación se describirá qué es una norma y qué papel tienen las normas en la ONU para, después, mostrar los cambios en las mismas en el contexto histórico de las misiones de paz.

Estudiar las normas es enlazar los estudios prácticos con los estudios teóricos. La gran mayoría de la investigación sobre las misiones de paz trata de aspectos concretos, como el mandato, el volumen y la misión de las tropas, etc. Como ha dicho el académico Roland Paris:

«La mayoría de los estudios de las misiones de paz se han enfocado en la intención, conducto, y resultado de las operaciones, mientras prestan relativamente poca atención a las implicaciones amplias de las misiones de paz para nuestro entendimiento de la política internacional» (82).

Es decir, hay poca literatura que relaciona las misiones de paz con la teoría general de las relaciones internacionales.

En la teoría de las relaciones internacionales, una norma es, simplemente lo que los actores creen que deben hacer. Una norma es una creencia en lo que es justo. Son una serie de reglas formales e informales que dicta lo que los actores pueden o no pueden hacer. En los años sesenta y setenta, los académicos trataron de formar un modelo de política internacional basado solamente en cuestiones concretas, como la economía y la ciencia natural. Pero descubrieron que las normas –las cuestiones ideológicas– tienen una gran importancia a la hora de entender cómo los actores internacionales toman sus decisiones (83).

Las normas no sólo tienen un efecto en los actores internacionales, sino también en la ONU. Naciones Unidas, una Organización internacional constituida por la inmensa mayoría de Estados de la comunidad internacional, también siente el efecto de las normas. Simplemente:

«Lo que la ONU es y no es, lo que hace y lo que no hace, está en cierto modo conectado profundamente con las expectativas colectivas y las prescripciones de la comunidad internacional para la ONU» (84).

Los actores dictan lo que la ONU hace, y las normas guían lo que los actores dictan. Esto tiene grandes implicaciones para las misiones de paz, porque:

«Estados miembros (de la ONU) están predispuestos a desarrollar e implementar estrategias que se conforman con las normas de la cultura global, y son adversos a seguir estrategias que se desvían de esas normas. En pocas palabras, la intención y el conducto de las misiones de *peacekeeping* reflejan no sólo los intereses de las partes clave y las lecciones percibidas de las operaciones anteriores, sino también

---

(82) PARIS, Roland: «Broadening the Study of Peace Operations», *The International Studies Review*, volumen 2, número 3, p. 29, Fall, 2000.

(83) FINNEMORE, Martha and SIKKINK, Kathryn: «International Norm Dynamics and Political Change», *International Organization*, volumen 52, número 4, p. 887, Autumn, 1998.

(84) AKSU, Esref: *The United Nations, Intra-State Peacekeeping and Normative Change*, p. 3, Manchester UP: Manchester, 2003.

las normas predominantes de la cultura global, que legitiman ciertos tipos de políticas de *peacekeeping* y deslegitiman otras» (85).

Según esta cita, se puede observar que las normas de la comunidad internacional tienen un gran efecto en las misiones de paz. La existencia en sí de la ONU se basa en los valores normativos.

Esto se puede ver también desde un punto de vista legal. Para lanzar una misión de paz, han de darse tres requisitos necesarios (86):

1. *Una obligación legal*: para lanzar una misión, debe existir una circunstancia que merezca la atención de la ONU. En la Carta de la ONU, esta obligación está basada en artículo 2.4, que dice: «Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de Naciones Unidas» (87).
2. *Instituciones para hacer cumplir con las obligaciones*: bajo la autoridad del Capítulo VI y VII de la Carta, el Consejo de Seguridad tiene el poder de investigar conflictos internacionales y tomar la acción apropiada.
3. *Una jerarquía de valores para formar la base de la obligación*: como vamos a ver, hay muchos valores importantes en la Carta de la ONU. Estos valores se utilizan para formar la base filosófica de la obligación de intervenir.

Este modelo muestra la importancia de las normas en la ONU. No importa lo que dice la Carta específicamente; es la interpretación de la Carta la que inspira las acciones de la ONU.

Hay numerosos ejemplos de valores normativos en la Carta. La primera, y probablemente la más importante, es la paz. En el preámbulo de la Carta, dice que la ONU existe para:

«Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra» y para «unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.»

La ONU fue creada después de la Segunda Guerra Mundial con el fin de mantener la paz a cualquier costa. Pero debemos preguntarnos a continuación, ¿en qué consiste una amenaza a la paz? Esta cuestión es la más importante, por lo que observaremos cómo ha evolucionado.

La segunda norma en importancia es la soberanía. La Carta dice:

«La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros.»

Estas palabras se basan en la idea de soberanía según el modelo *Westphalian* en que la soberanía de un Estado dentro de su territorio es absoluta. En el importantísimo artículo 2.4 de la Carta, se dice que:

---

(85) PARIS, Roland: «Peacekeeping and the Constraints of Global Culture», *European Journal of International Relations*, volumen 9, número 3, pp. 442-443, 2003.

(86) AREND, Anthony and BECK, Robert: *International Law and the Use of Force: Beyond the UN Charter Paradigm*, pp. 177-178, Routledge, Londres, 1993.

(87) Carta de Naciones Unidas, en: <http://www.un.org/spanish/aboutun/charter.htm#Cap2>

«Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política.»

Esto es, esencialmente, una afirmación de la importancia de la soberanía. Puesto que la soberanía es tan importante, también existe en la Carta el principio de no-intervención. La Carta dice que:

«Ninguna disposición de esta Carta autorizará a Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados.»

Según este principio –y el de la soberanía– los Estados tienen control completo dentro de su territorio, y la ONU tiene explícitamente prohibido entrar en la política doméstica. Esta norma es otra que evoluciona notablemente en la historia de la ONU.

Estos tres valores son los más importantes que se pueden encontrar en la Carta. Pero como se han expuesto antes, es la interpretación de la Carta guiada por las normas lo que verdaderamente importa, y no sólo la palabra escrita. Ahora, observaremos la historia de las misiones de paz, para ver cómo las normas han cambiado. Para hacer esto, es necesario mirar al contexto histórico, y cómo afectó esto a las normas. Se comentarán después ciertas misiones de la época que tratamos, para mostrar estas normas en acción. Con esta información, podemos pintar con claridad un cuadro sobre la evolución de las normas de la ONU.

La primera generación de las misiones de paz tomó plaza entre los años 1948 y 1960. En estos años, había muy pocas misiones de paz. Las misiones de paz que ocurrieron fueron constituidas por pocas tropas y con mandatos muy específicos. De hecho, en esta época sólo se habían dado cuatro años desde que el *peacekeeping* como conocemos actualmente naciera. Para entender esto, vamos a ver el contexto histórico y los valores que lo acompañaban en esa época.

Estos años son los años nacientes de la ONU. El mundo acaba de luchar dos guerras mundiales. Europa está destruida por completo, y los otros países del mundo están sintiendo los efectos de manera económica. Entonces, la comunidad global sólo quería la paz, y el mantenimiento de la paz a cualquier costa. Debía ser una época de luto y reconstrucción. Los valores de esta época son los valores de la Carta. Esto no es muy sorprendente, porque los valores no tuvieron tiempo para desarrollarse. Estos valores son la primacía de la paz, la soberanía total de los Estados dentro de su territorio, y la no-intervención.

La primera misión de paz, y un estudio magnífico para los valores de las misiones de primera generación, ocurrió en la crisis de Suez en el año 1956. Esta crisis empezó cuando el presidente de Egipto, Gamal Abdul Nasser, decidió nacionalizar el canal de Suez. Esto causó mucha rabia por la parte de Francia y el Reino Unido. En octubre de 1956, tropas de Francia, el Reino Unido, e Israel invadieron el país. En noviembre, la ONU desplegó la UNEF (*United Nations Emergency Force*, en inglés), o Fuerza de Emergencia de la ONU. Éste fue el primer recurso a los *casco azul* (88). En esta Misión, las tropas sólo podían

---

(88) En: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unef1backgr2.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1backgr2.html)

supervisar; nada más. Su Mandato fue para supervisar la retirada de tropas de los países que habían invadido, y vigilar la frontera entre Israel y Egipto (89).

Los valores normativos de esa época son muy evidentes al examinar esta misión. Primero, esta misión fue nada más que una cuestión de soberanía. Se dice que:

«Para Nasser, la cuestión fue el derecho de Egipto para ejercer su derecho a soberanía completa y el control de su territorio, incluyendo el canal de Suez y sus operaciones [...] fue recibido por muchos egipcios como símbolo de la reclamación de la soberanía después de siglos de ocupación» (90).

Que la ONU pasara a la acción en este caso reafirma la norma de la soberanía total. Otra cosa que reafirma esta norma es que la ONU usó la autoridad de Capítulo VI, y no Capítulo VII. Esto significa dos cosas: que la ONU sólo podía desplegar tropas con el consenso de Egipto; y si Egipto pidiera retirar las tropas, tendrían que cumplir (91). También, el principio de no-intervención es obvio en este caso, porque la misión fue lanzada con el consenso del Gobierno involucrado, y sólo trató de supervisar las ocurrencias. No entró en ningún asunto doméstico.

La misión en Suez puso en marcha nuevas ideas sobre los valores de la Carta. Nuevas concepciones del significado de soberanía empezaron a desarrollarse. Esto fue causado por el movimiento de descolonización. En estos años, los poderes coloniales empezaron a liberar sus colonias. En el año 1955, había 76 miembros de la ONU, sólo cuatro representando el continente de África; en el año 1965, había 114 miembros, incluyendo 35 de África (92). El movimiento hacia la descolonización fomentó nuevas ideas sobre la definición en sí de la soberanía.

En el año 1960, la ONU de repente cambió su postura sobre la soberanía. Ya no es suficiente que un Estado tenga control de su territorio, una idea que se llama soberanía jurídica; ahora, los Estados también necesitan una cierta medida de legitimidad, una idea que se llama soberanía empírica (93). Este cambio de valores se ve muy claramente en la resolución 1514 (XV) de diciembre del año 1960; la declaración sobre la concesión de la independencia a los países y pueblos coloniales. Este Documento está lleno de lenguaje normativo, exponiendo cuestiones como:

«La sujeción de pueblos a una subyugación, dominación y explotación extranjeras, que constituye una denegación de los derechos humanos fundamentales, es contraria a la Carta de Naciones Unidas y compromete la causa de la paz y de la cooperación mundiales» y que «todos los pueblos tienen el derecho de libre determinación» (94).

---

(89) En: [http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co\\_mission/unef1mandate.html](http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/co_mission/unef1mandate.html)

(90) BARNETT, Michael: «The New United Nations Politics of Peace: From Juridical Sovereignty to Empirical Sovereignty», *Global Governance*, volumen 1, p. 87, 1995.

(91) PARIS, Roland: 2003, p. 449.

(92) EMERSON, Rupert: «Colonialism, Political Development, and the UN», *International Organization*, volumen 19, número 3, pp. 484-485, Summer 1965.

(93) BARNETT, Michael: p. 84

(94) Resolución 1514 (XV), en: [http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/c\\_coloni\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu3/b/c_coloni_sp.htm)

Ahora, podemos ver que la autodeterminación viene con esta idea nueva de la soberanía, y la misión principal de esta época fue defender esta soberanía.

Con un cambio de valores tan fuerte como éste, sería normal esperar la materialización de muchas más misiones de paz. Mientras había más misiones en esa época que en la anterior, todavía muchos conflictos quedaban necesitados de misiones de paz. Esto fue porque el mundo estaba envuelto en la guerra fría. El conflicto entre los dos superpoderes, y el conflicto ideológico que vino consigo, evitó una acción extensa por parte de la ONU. Los dos países, miembros del Consejo de Seguridad, simplemente no tuvieron la voluntad para lanzar misiones de larga duración. Entonces, la ONU continuó con la idea de intervención limitada. Desde cierto punto de vista, la idea de soberanía completa está en conflicto con la idea de intervención total. La ONU continuó con misiones breves, desempeñando el papel de supervisor sólo con el consenso de las partes involucradas (95).

La misión que muestra los valores de la época fue la ONUC, la Misión de Paz en el Congo. El Congo fue una colonia de Bélgica desde los finales del siglo XIV. El 30 de junio de 1960, Bélgica liberó el Congo. Pero casi inmediatamente, los ataques contra ciudadanos belgas y el desorden general estallaron en el Congo. Bélgica desplegó tropas para mantener el orden y proteger a sus ciudadanos. En menos de 48 horas, la ONU desplegó tropas también, para ayudar con el mantenimiento de la independencia política del Congo y proveer asistencia técnica (96). La situación se hizo más compleja cuando la provincia de Katanga intentó separarse del Congo. Entonces, las resoluciones 161 y 169 autorizaron a las tropas a «prevenir la guerra civil a toda costa» (97) y «contener todo el personal militar extranjero» (98).

Sin entrar en detalles específicos de la misión, el hecho de que ésta existiera puede mostrar el cambio de los valores. Esta misión empezó cuando el Congo pidió el auxilio de la ONU, probando la norma del consenso. Las tropas sólo podían utilizar la fuerza en autodefensa, y probando la norma de intervención limitada. Aunque la misión tuvo elementos de intervención en conflicto interno, la gran parte de la misión fue para mantener la integridad territorial del Congo, y resistir la influencia de extranjeros. Esto reafirma la norma de la soberanía explicado anteriormente.

Después de la época de la descolonización, la ONU hizo poco por muchos años. Entre los años 1967 y 1988, sólo había una misión que trató el conflicto intraestatal: la Misión en Líbano. En estos 21 años, la guerra fría previno la evolución de valores normativas, y la ONU siguió preocupándose con cuestiones de soberanía e integridad territorial.

Es cuando la guerra fría termina en 1988 cuando los valores cambian otra vez. La caída de la Unión Soviética tuvo muchas implicaciones para la comunidad internacional. Primero, sin el conflicto de los dos superpoderes en el Consejo de Seguridad, la ONU pudo tomar acción en muchos más casos. Segundo, los países satélites de la Unión Soviética

---

(95) Aksu, Esref: p. 83

(96) En: <http://www.un.org/depts/DPKO/Missions/onuc.htm>

(97) Naciones Unidas resolución 161, en: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/171/68/IMG/NR017168.pdf?OpenElement>

(98) Naciones Unidas resolución 169, en: <http://daccessdds.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/171/76/IMG/NR017176.pdf?OpenElement>

formaron sus propios países, y con esto llegaron muchas cuestiones de Estado. Tercero, esta época se caracterizó por una explosión de los conflictos intraestatales: guerras civiles, conflictos étnicos y «Estados fallidos».

La victoria de la democracia contra el comunismo también fue una validación de los valores occidentales. La ONU sigue este cambio, y conlleva un cambio radical a sus valores. A principios de los años noventa, el discurso de la ONU de repente cambia, poniendo énfasis en el desarrollo, los derechos humanos y la democracia. Hay un montón de evidencias para probar este cambio. Todos conocen *Una Agenda para la Paz* de Boutros-Ghali, antiguo secretario general de la ONU, como ya hemos comentado en otros apartados. Pero menos conocido es *Una Agenda para la Democratización*, publicado en el año 1995. En este Documento, Boutros-Ghali dice que:

«La democracia es reconocida cada vez más como una respuesta a los diversos problemas humanos y como una parte esencial de la protección de los derechos humanos» (99).

Esto representa un cambio fundamental de la manera de pensar en las misiones de paz. Estas ideas de democracia y desarrollo son resultados de un nuevo entendimiento de la soberanía y las causas del orden internacional. En los años sesenta, la ONU empezó a pensar en la soberanía empírica; en los años noventa, esta idea se vuelve clave. Esto es porque las autoridades se dieron cuenta de que lo que pasa dentro de un país afecta otros países. Un buen ejemplo de esto ocurrió en el año 1994, cuando refugiados del genocidio en Ruanda provocaron la desestabilización en los países vecinos. Otro ejemplo pasó en Liberia, cuando oponentes del Estado formaron bases militares en otros países y, de este modo, una amenaza al orden regional (100). Al mismo tiempo, la ONU se da cuenta de la relación entre los gobiernos y cosas como derechos humanos. En el año 1997, Kofi Annan dice:

«Sin gobiernos buenos –sin el imperio de la ley, administración previsible, poder legítimo, y regulación responsable– ninguna cantidad de fondos o caridad nos traerá al paso hacia la prosperidad» (101).

Ahora, los derechos humanos valen tanto como la integridad territorial. Para esta generación de misiones de paz, no hace falta comentar misiones específicas.; las misiones son numerosas y diversas. Había misiones en Somalia, Ruanda, Yugoslavia, Kosovo, Liberia, Haití, etc. La lista es muy larga. Lo importante es cómo las misiones cambiaron. Con el nuevo enfoque en la legitimidad y los derechos humanos, la ONU empezó a intervenir en asuntos domésticos, siendo el caso más claro el de Somalia. El énfasis cambió de nuevo, de *peacekeeping* hacia *peace-enforcement* y *peacebuilding*. La ONU no sólo tuvo el papel de supervisor; tuvo la carga de acabar con guerras civiles y construir Estados nuevos, Estados legítimos que respetarían los derechos humanos. La norma de intervención limitada fue reemplazada por intervención total y de larga duración.

---

(99) Boutros Boutros-Ghali: *An Agenda for Democratization*, Nueva York, United Nations, 1996.

(100) BARNETT, Michael.

(101) UN Press Release «Good Governance Essential to Development, Prosperity, Peace», en: *SG/SM/6291 DEV/2166*, 28 de julio de 1997.

Así es la historia de la evolución de los valores normativos de la ONU. Ésta empezó con fines muy específicos y con normas que reflejaron estos fines, como la soberanía jurídica y el mantenimiento de la paz. En los años sesenta, los valores cambiaron, de soberanía jurídica a una definición de soberanía más amplia. Hoy en día, la ONU se preocupa con una multitud de cuestiones, reflejando valores de soberanía empírica y intervención total. Para resumir las tendencias generales, en cada época los valores cambiaron para encargar a la ONU más responsabilidades. Había ampliaciones del conocimiento de normas supuestamente básicas, como la definición de la soberanía y el entendimiento de las causas de la paz internacional. Sólo el tiempo puede mostrar cómo los valores de la ONU van a evolucionar en el futuro.

## **CONCLUSIONES GENERALES**

Existen diferentes conceptos en el ámbito de las misiones de paz (*diplomacia preventiva, peacekeeping, peacemaking, peacebuilding y peace-enforcement*) que están definidos por el antiguo secretario general de la ONU Boutros-Ghali en «Un Programa de Paz» de 1992. Se puede distinguir las diferentes misiones de paz a través de su base legal en la Carta de Naciones Unidas (los Capítulos VI y VII) y su inserción en las distintas fases del conflicto. Los conceptos de misiones de paz han evolucionado y se ha producido un cambio fundamental después de la guerra fría. Las misiones de paz se han convertido en un instrumento para asumir la responsabilidad que tienen Naciones Unidas y la sociedad internacional de velar para la paz y la seguridad en el mundo.

A su vez, las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas desde el fin de la guerra fría han tenido que ir adaptándose al contexto internacional y los nuevos problemas que afectan a la seguridad global. Los fracasos en los años noventa parecen haber esclarecido esta necesidad de replanteamiento. En el marco de la reforma se han desarrollado una serie de soluciones que han reforzado algunos aspectos en las misiones de paz, pero los intereses estatales se imponen y repercute en la falta de consenso dificultando el establecimiento de las intervenciones de mantenimiento de la paz, su financiación y el despliegue de efectivos. Además a esto, hay que añadir la importancia que tiene el cambio en las características del conflicto. Los conflictos son cada vez más intraestatales y las medidas impuestas para mantener la seguridad en el terreno de la misión no resultan 100% eficaces.

Por último, cabe decir que los valores normativos de la ONU se han desarrollado mucho. Dado que las ideas sobre la soberanía, la paz, y la no-intervención van cambiando tras el tiempo, estos valores han afectado y afectan a las misiones de paz profundamente, y sólo el tiempo puede mostrar cómo volverán a evolucionar.

# LA ORGANIZACIÓN PARA LA SEGURIDAD Y LA COOPERACIÓN EN EUROPA (OSCE). SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS DE FUTURO

Francisco J. Ruiz González  
*Capitán de corbeta*

## Introducción

La OSCE se encuentra en un momento crucial para su futuro ya que, al igual que otras organizaciones internacionales, se debate en estos comienzos del siglo XXI acerca de su propia estructura y sentido en un panorama geopolítico cambiante caracterizado, entre otras cosas, por los procesos de ampliación de la Unión Europea, el futuro del vínculo transatlántico y la transformación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), el nuevo papel y posición de Rusia, la emergencia de Asia central como actor estratégico, y la aparición de nuevas estructuras de cooperación en el espacio possoviético.

La finalizada Presidencia finlandesa de la Organización en el año 2008 se ha caracterizado por el intento de recuperación del «espíritu de Helsinki», en alusión a la firma por 35 jefes de Estado o de Gobierno, representantes de los entonces dos bloques antagónicos, de la histórica «Acta Final» del año 1975, que dio lugar al nacimiento de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE), instrumento clave en la evolución de las relaciones interestatales en el área euroatlántica que culminaría, en el año 1989, con la caída del muro de Berlín y el fin de la guerra fría.

En los primeros años noventa, siguiendo al estrepitoso derrumbe del bloque soviético, se produjo un cambio radical en la CSCE, en especial en el aspecto organizativo, reflejando tanto las relaciones de poder de la nueva era como la visión utópica del, parafraseando a Francis Fukuyama, «fin de la Historia» que habría de seguir a la definitiva victoria de los valores occidentales, con la democracia como sistema de gobierno y el libre mercado como sistema económico. Estos cambios se materializaron en la Carta de París del año 1990 y en la transformación de la CSCE en la OSCE el 1 de enero de 1995.

Sin embargo, el concepto kantiano de «paz perpetua» demostró ser, una vez más, un mero espejismo, y afloraron los conflictos de todo tipo que habían quedado latentes en el marco del enfrentamiento a nivel mundial entre Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Las expectativas optimistas se iban desmoronando por la existencia de obstinadas tradiciones culturales, civilizaciones, religiones y nacionalismos, que resistían o se oponían a la adopción generalizada del liberalismo democrático (1).

---

(1) El contrapunto realista a Fukuyama lo puso Samuel P. Huntington con su libro *El choque de civilizaciones*, en el que afirmaba que «...los Estados-nación seguirán siendo los actores más poderosos del

Estas tradiciones darían lugar a una serie de crisis que marcarían la agenda internacional en la última década del siglo XX, y que tuvieron lugar no tan sólo en remotas regiones del Tercer Mundo, sino en el propio espacio de seguridad euroatlántico abarcado por la OSCE, destacando las sangrientas guerras de los Balcanes.

En ese marco la OSCE jugó de nuevo un papel preeminente, entre otras causas por su concepto global de la seguridad, que la hacía especialmente adecuada para enfrentarse a la incertidumbre política del periodo, por la existencia de la «cesta» humanitaria, que contribuía a difuminar la tradicional línea entre los asuntos internacionales y aquellos internos de los Estados, por haberse configurado como un actor en operaciones de mantenimiento de la paz y de gestión de conflictos, y por la capacidad de la Organización de ofrecer a los nuevos Estados independientes surgidos en el este de Europa y en Asia Central el inmediato acceso, a diferencia de los complicados procesos de adhesión a otras organizaciones como la OTAN y la Unión Europea.

Ya en el siglo XXI, y en el escenario estratégico resultante de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 (11-S) en suelo norteamericano, la OSCE está afrontando una vez más el reto de su readaptación a una situación cambiante, y no cabe duda de que en esta ocasión el panorama es bastante más pesimista que en los casos previos, hasta el punto de que se ha llegado incluso a temer por su propia continuidad. Se pueden identificar tres cuestiones fundamentales en los problemas que afronta la Organización: las tendencias de la evolución actual del marco europeo de seguridad y defensa, el factor subjetivo representado por las diversas percepciones y voluntades de los Estados, y el inadecuado desarrollo interno de la OSCE, en especial en lo referido a las cuestiones institucionales.

Sin embargo, y frente a las voces que cuestionan la viabilidad futura y la utilidad de la OSCE, considero que esta Organización tiene aún un papel fundamental que jugar, principalmente por dos razones: el ser la única institución de seguridad euroatlántica de alcance global, al reunir a 56 naciones que abarcan geográficamente de Vancouver a Vladivostok, y el tener un mandato que le permite abordar un amplio rango de cuestiones, respondiendo al concepto de «enfoque global» de las cuestiones de seguridad y defensa. El identificar el modo en que la OSCE puede contribuir a reconfigurar el dañado espacio de seguridad regional europeo será el objeto de este trabajo.

### **Estado actual de la cuestión**

El estudio del estado actual de la cuestión se abordará en tres partes diferenciadas. Primero se analizará la evolución histórica de la organización, en sus dos etapas de la CSCE y la OSCE. A continuación se estudiarán los ámbitos de actuación de la OSCE, basados en sus tres dimensiones. Después se contrapondrá la situación de la OSCE con lo que sus principales actores (Estados Unidos, la Unión Europea y la Federación Rusa)

---

panorama internacional, pero los principales conflictos de la política global ocurrirán entre naciones y grupos de naciones pertenecientes a diferentes civilizaciones. El choque de civilizaciones dominará la política global. Las fallas entre las civilizaciones serán los frentes de batalla del futuro.»

esperan de ella, así como con lo que debería idealmente ser en el actual entorno europeo de seguridad.

### *Evolución histórica de la CSCE/OSCE*

En este apartado no se pretende realizar un sumario exhaustivo de todo lo ocurrido a la OSCE desde su nacimiento en el año 1975, sino tan sólo destacar aquellos eventos de mayor trascendencia, y con una influencia determinante en la configuración actual de la Organización, en los problemas estructurales que arrastra, y en las causas de su declive en el siglo XXI.

Por supuesto, el *primer hito* a destacar es la firma del *Acta Final de Helsinki en 1975*, que dio lugar al nacimiento de la CSCE, y cuyas principales innovaciones fueron dos: los valores y principios que explícitamente se recogían, y el amplio enfoque con el que se abordaba la seguridad europea.

En lo que respecta a los valores y principios, éstos se recogen en el llamado «decálogo» que debería guiar las relaciones entre los Estados participantes, y que contiene los siguientes puntos:

- Igualdad soberana, respeto de los derechos inherentes a la soberanía.
- Abstención de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.
- Inviolabilidad de las fronteras.
- Integridad territorial de los Estados.
- Arreglo de las controversias por medios pacíficos.
- No intervención en los asuntos internos.
- Respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, incluida la libertad de pensamiento, conciencia, religión o creencia.
- Igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos.
- Cooperación entre los Estados.
- Cumplimiento de buena fe de las obligaciones también contraídas según el Derecho Internacional.

En lo que respecta al amplio modo en que se abordó la seguridad europea, destaca el que se contemplaran, por primera vez, tres dimensiones o «cestas»: la político-militar, la económico-ecológica y la humanitaria, anticipando conceptos como el «enfoque global» o *Comprehensive Approach to Security* que diversas organizaciones de seguridad y defensa están definiendo e implementando en la actualidad.

Y todo ello suscrito por 35 naciones que, como ya se mencionó, se organizaban en dos bloques antagónicos enfrentados durante décadas en una no-declarada «guerra fría» a nivel global. Una *primera conclusión* sería, por tanto, que por grandes que puedan ser las diferencias actuales entre los Estados miembros, nunca se podrán comparar con las existentes entre los bloques comunista y capitalista en los años setenta, lo que no fue óbice para alcanzar un amplio acuerdo con conceptos básicos plenamente aplicables a la situación actual.

El *segundo hito* a destacar es la firma de la *Carta de París en 1990*. El muro de Berlín había sido derribado, la sistemática confrontación entre bloques había finalizado (y nadie

pensaba que pudiera regresar), y el mundo se preparaba para el alumbramiento de un nuevo orden internacional bajo el pleno acuerdo estratégico de las grandes potencias, algo fácil de trasladar a una CSCE en la que participaban cuatro de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. La reacción casi unánime de la comunidad internacional, en la misma época, contra la invasión de Kuwait por parte del Irak de Sadam Hussein es otro ejemplo de ese espíritu de consenso.

Los principios fundamentales de la Carta, y que representan un cambio importante con respecto a lo acordado en Helsinki 15 años antes, son la declaración de que la democracia es el único sistema de gobierno posible para los Estados miembros, la plena adopción de la economía de mercado, y una potenciación de la dimensión humanitaria que llevaría a afirmar el irrevocable compromiso (2) de los Estados participantes con sus objetivos, con la explícita declaración de que esas cuestiones no pertenecen al ámbito de los asuntos internos.

Una *segunda conclusión* es que esos cambios se produjeron en un entorno de consenso internacional, asociado a un momento de euforia colectiva que habría de alumbrar un «nuevo orden mundial» (3), y que dicho entorno no sobrevivió a las convulsiones de los años noventa y a los múltiples conflictos y amenazas para la seguridad que entonces se materializaron, por lo que pueden no ser los más adecuados para guiar la actuación de la OSCE en nuestros días.

A su vez, esos cambios fueron la base sobre la que se fraguó la transformación de la, hasta entonces, conferencia intermitente en una organización permanente, que se materializó en el *tercer hito* a destacar, la *creación de la OSCE en 1995*. Se instaura entonces una Secretaría General con un titular elegido por tres años y un Consejo Permanente que reunirá a los delegados de los 55 países miembros de la Organización (20 más de los existentes en la etapa de la CSCE), ambos con sede en Viena. La Organización crea igualmente una Asamblea Parlamentaria (con Secretaría en Copenhague), una Oficina para los Instituciones Democráticas y los Derechos Humanos (ODIHR) en Varsovia, un representante para la Libertad Informativa (Viena) y un Alto Comisario para las Minorías Nacionales (HCNM) en La Haya.

El entorno en el que se desarrolló esa institucionalización acelerada de la OSCE tampoco resultó ser el más favorable, ya que otras organizaciones regionales con competencias en temas de seguridad y defensa, en una búsqueda similar de un nuevo papel tras el fin de la guerra fría, comenzaron a asumir funciones que, muy frecuentemente, invadían y se solapaban con aquellas que la OSCE podría considerar de su competencia.

---

(2) Conforme a lo recogido en el Documento Final de la reunión de Moscú de 1991, dedicada expresamente a la «dimensión humana» de la CSCE, disponible en la dirección, en: [http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/odihr/1991/10/13995_en.pdf)

(3) La primera vez que se formuló el concepto de «nuevo orden mundial» fue en el histórico discurso de Mijail Gorbachov ante la Asamblea General de Naciones Unidas, el 7 de diciembre de 1988. El presidente George W. Bush hizo suya la idea el 11 de septiembre de 1990, cuando pronunció un discurso en una sesión conjunta de la Cámara de Representantes y el Senado, titulado «Hacia un nuevo orden mundial». Pero una vez acabado el conflicto del golfo Pérsico se produce un giro en la política exterior estadounidense regresando a un realismo clásico, de modo que a finales del año 1991 el presidente dejó de hablar por completo del «nuevo orden mundial».

Así, la OTAN redactó en el año 1990 en Roma su nuevo Concepto Estratégico, que unía al componente tradicional de defensa colectiva, el diálogo y la cooperación entre las naciones miembro, y la Unión Europea creaba, por el Tratado de Maastricht de 1992, su «segundo pilar» de la Política Común de Exteriores y Seguridad (PCES), de la cual la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) forma parte.

Una *tercera conclusión* es, por tanto, que la institucionalización de la OSCE tuvo por objetivo responder a los retos para la seguridad que conllevaba la transformación de los sistemas políticos de los antiguos Estados comunistas del centro y este de Europa, así como de las nuevas naciones independientes surgidas del desmembramiento de la URSS, lo que supone un cambio radical de una colaboración entre iguales (en la CSCE) a una colaboración paternalista en la que un grupo de naciones (las «vencedoras» occidentales) prestan apoyo a otro grupo (los «derrotados» del este) para la adopción de los valores democráticos y de libre mercado.

Para finalizar con este repaso histórico, es importante destacar como *cuarto hito* la Cumbre de Estambul de 1999 (4), en la que se aprobó la importante *Carta de Seguridad Europea*, en la que se hace una relación de los desafíos comunes teniendo en cuenta los nuevos riesgos y retos de la seguridad mundial, se establece a la OSCE como el marco de referencia con sus tres dimensiones de actuación, agrupadas en las nuevas misiones de campo, y se formula la idea de crear una Plataforma sobre Seguridad Cooperativa, con objeto de reforzar la coordinación con las demás organizaciones e instituciones regionales relacionadas con la seguridad.

Hay que tener en cuenta que la Cumbre de Estambul coincidió en el tiempo con la Cumbre de Washington de la OTAN, en la que se aprobó un nuevo Concepto Estratégico, y con la Cumbre de Colonia de la Unión Europea, en la que se incorporaron al ámbito del «segundo pilar» los acuerdos bilaterales alcanzados en la Cumbre franco-británica de Saint-Malo del año 1998. Una *cuarta conclusión* sería que, una década después del fin de la guerra fría, todas las instituciones euroatlánticas con competencias en temas de seguridad y defensa estaban evolucionando de un modo adecuado para responder a los nuevos retos, pero que los acontecimientos del 11-S (4) habrían de alterar trágicamente esta tendencia, dando lugar a un panorama completamente nuevo que ha supuesto para todas ellas, y muy especialmente para la OSCE, un nuevo desafío de readaptación.

#### *Actividades y dimensiones de la OSCE*

Como se citó en el anterior apartado, el Acta Final de Helsinki que dio lugar al nacimiento de la CSCE fue especialmente innovadora por contemplar la seguridad en Europa

---

(4) El 11-S supone un punto de inflexión en las relaciones internacionales que se puede considerar de una importancia similar a la caída del muro de Berlín, pero ya antes se había identificado el surgimiento de nuevas tendencias. En concreto, el creciente desencuentro entre Rusia y Estados Unidos provocados por la intervención de la OTAN en Kosovo, que se materializó en los ataques abiertos en la Cumbre de Estambul contra Yeltsin a cuenta de la guerra de Chechenia (reanudada en el año 1999, ya con Putin como primer ministro), y el cambio de Administración en el año 2000 en Washington, por el que se pasó de un modelo de seguridad cooperativa del demócrata Clinton a un mayor aislacionismo inicial del republicano Bush, que evolucionaría tras el 11-S a un unilateralismo hegemónico.

desde un enfoque global de las entonces denominadas «cestas»: la político-militar, la económico-ecológica y la humana.

Hasta el final de la guerra fría, la actividad de la CSCE se limitó a la celebración de una serie de conferencias en las que se alcanzaban acuerdos sobre medidas de confianza mutua, pero sin que existiese ningún control institucional sobre el grado de cumplimiento de dichos acuerdos, cuya implementación recaía por completo en las naciones participantes.

Sin embargo, y a raíz del fin de la guerra fría, la progresiva institucionalización de la CSCE supuso la transformación de las tres «cestas» en «dimensiones», y una de ellas, la humana, alcanzó un estatus sin precedentes hasta entonces. El Documento de Copenhague (5), suscrito el 29 de junio de 1990, significó la constatación de que los asuntos humanitarios dejaban irrevocablemente de ser exclusivamente de ámbito doméstico, y establecía mecanismos para su supervisión y para garantizar el respeto de los derechos humanos en los Estados participantes.

Estudiaremos por separado la evolución de cada una de las tres dimensiones de la OSCE, así como de las misiones de campo desarrolladas por la Organización en las que se aúnan todas ellas.

### **La dimensión político-militar**

De acuerdo con la definición de esta dimensión, se aplica con exclusividad a las relaciones interestatales y primariamente a las cuestiones militares, por lo que incluye cuestiones como el desarme, el establecimiento de medidas de confianza mutua, y el diálogo sobre seguridad. Desde principios de los años noventa se han sumado a estas cuestiones la prevención de conflictos, la gestión de crisis, y la rehabilitación posconflicto, aunque en todas estas cuestiones son también importantes las otras dos dimensiones de la OSCE. Más recientemente, el término se ha intentado aplicar en los esfuerzos contra amenazas transnacionales, como el terrorismo, el crimen organizado y el tráfico de armas.

Comenzando por las cuestiones que se abordaban ya en tiempos de la CSCE, en lo que respecta a los esfuerzos para limitar el armamento convencional en Europa, y aunque el Tratado sobre Fuerzas Convencionales en Europa (CFE) de 1990 y su actualización del año 1999 no fueron negociados por la totalidad de los miembros de la OSCE, si que tienen múltiples vínculos con su dimensión político-militar, en especial en lo referido a la adopción de las Medidas de Construcción de Seguridad y Confianza (CSBM). De hecho, las objeciones expresadas por 26 naciones a la ratificación del CFE modificado, y en especial la negativa rotunda de Estados Unidos, es uno de los puntos clave de confrontación con Rusia (6).

---

(5) Este Documento, considerado como el más detallado y explícito referido a la dimensión humana en toda la historia de la CSCE/OSCE, está disponible al completo en la dirección, en: [www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992en.pdf](http://www.osce.org/documents/odhr/1990/06/13992en.pdf).

(6) Rusia considera que la no-ratificación del CFE adaptado no tiene justificación, dado que la Federación ha cumplido sin excepción con todos los compromisos adquiridos con la firma del CFE en el año 1990. Sin embargo, Estados Unidos afirman que uno de los principios clave del CFE es que los Estados soberanos pueden decidir bajo que condiciones albergan fuerzas militares extranjeras en sus territorios, lo que Rusia no respeta en los casos de Moldavia (Transnistria) y Georgia (Abjaza y Osetia del Sur).

Por lo que respecta a las medidas de confianza mutua, el último hito significativo fue la aprobación del llamado Documento de Viena (7), que animaba a las naciones participantes a adoptar CSBM de carácter bilateral, multilateral o regional, de modo que se pudieran complementar las medidas del ámbito de toda la OSCE con medidas adicionales (política o legalmente vinculantes) adaptadas a las necesidades regionales específicas. Todo ellos siempre que se respetasen los principios básicos de la OSCE y que no fueran en detrimento de la seguridad de terceras partes, lo que casa con el fundamental concepto de «indivisibilidad de la seguridad».

En lo referente al papel de la OSCE en la resolución de conflictos, en sus tres fases de prevención, gestión de crisis, y rehabilitación posterior, la Organización puede representar el marco más adecuado en el que abordar la resolución de los llamados «conflictos latentes» producto del fin de la guerra fría, y que han dado lugar a los «Estados *de facto*» (8), zonas que gozan de una virtual independencia pero no tienen reconocimiento internacional, y que potencialmente pueden derivar en enfrentamientos abiertos entre Estados de la OSCE, como el de agosto de 2008 entre Rusia y Georgia.

### **La dimensión económico-ecológica**

La misión declarada de la OSCE incluye la monitorización de los desarrollos económicos y ecológicos de los Estados miembros, con el objetivo de alertarles de cualquier posible conflicto o amenaza, y facilitar la formulación de políticas e iniciativas en estos ámbitos que promuevan la seguridad en el área de la OSCE, en especial en los Estados participantes que estén envueltos en un proceso de transición. En todo caso, esta dimensión ha sido tradicionalmente la «cenicienta» de la Organización, y no hay motivos para pensar que esta situación pueda cambiar.

Hay que tener en cuenta que en el momento del nacimiento de la CSCE la estructura de las relaciones entre los bloques y la incompatibilidad de las respectivas estructuras económicas hicieron inviable cualquier progreso en este área. Aunque la situación podría haber cambiado con el fin de la guerra fría, esto no fue posible debido a que la OSCE no disponía ni de personal ni de recursos financieros para abordar proyectos con componentes económicos. Por ello, la OSCE debería actuar como catalizador político para movilizar a los Estados individuales u organizaciones multinacionales (muy en particular la Unión Europea) que dispongan de los medios para abordar acciones concretas.

No obstante, y dada la importancia de los aspectos económicos en la gestión de las crisis internacionales, como componente fundamental del «enfoque global» con el que se pretenden abordar en la actualidad, no se puede descartar que se produzcan avances futuros en esta dimensión de la OSCE. En ese sentido, Rusia formuló una propuesta para que se abordara en este marco el desarrollo de la cooperación internacional en el

---

(7) Documento aprobado en la citada Cumbre de Estambul de 1999, y disponible al completo en la dirección, en: [http://www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265\\_en.pdf](http://www.osce.org/documents/fsc/1999/11/4265_en.pdf).

(8) Los más significativos, Nagorni-Karabaj (desgajada de Azerbaiyán con apoyo de Armenia), Abjaza y Osetia del Sur (desgajadas de Georgia con apoyo de Rusia), Transnistria (desgajada de Moldavia con apoyo de Rusia) y Kosovo (desgajada de Serbia, aunque en este último caso el reconocimiento internacional a la secesión es mucho mayor).

sector de la energía, englobando tanto el abastecimiento y suministro como la adopción de medidas de ahorro energético.

Por último, el aprovechamiento de los cada vez más limitados recursos hídricos, incluyendo la resolución de las disputas entre naciones que comparten cuencas, puede ser una cuestión a tratar igualmente como parte de esta dimensión.

## La dimensión humana

Los objetivos de esta dimensión son el asegurar el pleno respeto por los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover los principios democráticos y el imperio de la ley, y fomentar la tolerancia en toda el área de la OSCE. Como ocurría con la dimensión económico-ecológica, en la etapa de la CSCE los progresos fueron mínimos, y las continuas críticas del bloque capitalista a los países comunistas por la falta de democracia y de respeto de los derechos humanos caían en saco roto ante la ausencia de mecanismos de control e implementación de los compromisos alcanzados.

Sin embargo, la progresiva institucionalización de la OSCE durante los años noventa tuvo una especial incidencia en esta dimensión. La creación del ya citado puesto de HCNM se puede considerar bastante exitosa, y su campo de actuación y utilidad, lejos de extinguirse, continúan siendo trascendentes en la actualidad. Por poner algunos ejemplos, tras el cierre en el año 2001 de las misiones en las repúblicas bálticas, la existencia de importantes minorías rusas sigue planteando problemas (9), y las sucesivas ampliaciones de la Unión Europea han generado fricciones con los países fronterizos por la limitación de movimientos asociada a una política de visados restrictiva.

Mucho más problemática es la existencia y actuación de la ODIHR. Una de sus actividades principales, la monitorización de las elecciones, es altamente polémica por poder llegar a suponer la deslegitimación de algunos regímenes políticos cuando las elecciones no han sido catalogadas por la ODIHR como libres y justas, lo que se ha percibido como un deliberado catalizador de cambios al servicio de los intereses de Occidente. Esto se ve favorecido por la falta de mecanismos formales por los que las naciones supervisadas puedan impugnar los informes de los observadores de las elecciones.

La radicalización de posturas es especialmente dura en este ámbito, con Estados Unidos apoyando abiertamente la actuación de la ODIHR, definiendo su actuación en la monitorización de las elecciones como modélica a nivel mundial, y con Rusia afirmando que la autonomía de la Oficina ha derivado en una completa ausencia de control, algo inaceptable para las naciones. En especial, se critica la capacidad de la ODIHR de decidir el nivel de atención que se debe prestar a cada elección, basándose más en criterios políticos que técnicos (10).

---

(9) Las minorías étnicamente rusas alcanzan nada menos que el 30,3% en Estonia y el 33,6% en Letonia. En total, unos 20 millones de rusos quedaron fuera de la frontera de la Federación tras la desaparición de la Unión Soviética.

(10) Se suele citar, como ejemplo especialmente significativo, el hecho de que la repetición de la segunda vuelta de las presidenciales ucranianas el 26 de diciembre de 2004 fue supervisada por miles de observadores, mientras que las legislativas uzbekas, celebradas el mismo día y de gran trascendencia

## Las «misiones» de la OSCE

Quizá la innovación principal de los años noventa fue la creación de una serie de misiones que, a la manera de embajadas, se encuentran repartidas por aquellos países miembros aquejados de problemas específicos, y que integran componentes de las tres «dimensiones» de la OSCE, ya que sus campos de actuación son los siguientes:

- La reforma de los sistemas políticos, en especial de los mecanismos electorales, y el buen funcionamiento de los partidos, los parlamentos y los gobiernos.
- La implantación de un Estado de Derecho mediante la reforma del sistema judicial y, donde proceda, el oportuno juicio de los criminales de guerra.
- La protección de las minorías nacionales.
- La democratización de la policía por medio del aprendizaje de prácticas occidentales en la selección, nombramientos y desarrollo de su trabajo.
- La democratización de los medios informativos y de sus profesionales evitando prácticas monopolísticas y estimulando su libre ejercicio.
- El estímulo de la sociedad civil y su activa participación en la vida pública de Organizaciones No Gubernamentales (ONG), integración de la mujer, etc.
- El retorno y la integración de los refugiados que tuvieron que desplazarse como consecuencia de una guerra, facilitándoles la recuperación de sus viviendas y su incorporación al mundo del trabajo.
- La implantación de medidas de seguridad que impidan la exportación de crisis internas (por ejemplo, a Macedonia desde Serbia y Kosovo, o a Georgia desde la vecina y turbulenta región de Chechenia).

Es fácilmente comprensible que estos ámbitos de actuación, producto del consenso que siguió al fin de la guerra fría y que se plasmó en las citadas Carta de París (1990) y Estambul (1999), con el tiempo se han ido identificando como una interferencia creciente de la OSCE en los asuntos internos de las naciones que acogen a las misiones, dando lugar a un creciente resentimiento que debe ser reorientado con la modificación de la naturaleza de las mismas.

Además, y aunque el ámbito geográfico inicial de estas misiones incluía los países bálticos, estos fueron excluidos en el año 2002 bajo una intensa presión política previa a su entrada en la Unión Europea y la OTAN, contribuyendo a presentar la acción de la Organización como limitada geográficamente a los países resultantes de las desintegraciones de la URSS y de Yugoslavia, a pesar de no ser los únicos Estados que afrontan problemas de seguridad y déficit democráticos. Así, las misiones han pasado a ser consideradas como un estigma que señala la inestabilidad de la nación receptora, con los perjuicios evidentes que eso provoca.

### *Estrategias de los principales actores*

Aunque la OSCE agrupa a 56 Estados-nación, no cabe duda de que no todos ellos tienen la misma influencia, y por tanto no serán tan determinantes en la evolución futura de

---

para ese país dada la estructura de su sistema político, sólo atrajo la atención de algunas docenas de monitores.

la Organización. Es importante, por tanto, identificar cuales son los actores clave y sus estrategias; en este caso, podemos limitar el estudio a dos naciones, Estados Unidos y la Federación Rusa, y a una organización supranacional, la Unión Europea.

## Estados Unidos y la OSCE

Estados Unidos, muy en consonancia con su tradicional pragmatismo, han ido variando su interés en la OSCE a lo largo de su historia en función de su percepción del posible beneficio que les podría aportar una participación proactiva en la Organización. Así, durante la guerra fría e inmediatamente tras su final, la CSCE era para Estados Unidos un instrumento de utilidad: en los años setenta para la defensa de los derechos humanos en el bloque comunista, en los años ochenta para el control de armas y de fomento de las medidas de confianza entre naciones, y en los años noventa como canal de intervención regional en los antiguos países comunistas y de relación bilateral con Rusia.

Sin embargo, y durante la Presidencia de George W. Bush (2000-2008), el interés norteamericano en la OSCE ha declinado en gran medida, entre otras cosas por el desplazamiento del centro de gravedad de sus relaciones internacionales: de Europa, primero al Pacífico, y después al llamado Gran Oriente Medio, como consecuencia de la Guerra Global Contra el Terrorismo desatada en respuesta a las acciones del 11-S. La total falta de interés en buscar un papel constructivo para Rusia en ese nuevo entorno geopolítico también ha podido jugar un papel relevante en ello.

Como consecuencia, la OSCE se ha convertido para Estados Unidos básicamente en un instrumento más de su programa global de democratización, en este caso de los Estados de los Balcanes, del este de Europa, y del Asia Central, y su política se ha basado en intentar que la Organización haga de la promoción de los derechos humanos y de la defensa de las libertades fundamentales su primera prioridad. En paralelo, Estados Unidos han sido reticentes frente a los intentos de una mayor institucionalización y burocratización que conllevaría una evolución de la OSCE hacia un modelo de organización intergubernamental clásica.

El modelo norteamericano para la arquitectura de seguridad europea, al menos con la anterior Administración, pareció basarse en una oposición más o menos explícita al fortalecimiento de la Unión Europea como algo más que una organización supranacional con objetivos meramente económicos (11), el intento de división de los aliados entre una «vieja» y «nueva» Europa, siendo ésta última la única con la que Estados Unidos se sentían cómodos colaborando, y una expansión continua de la OTAN hacia Oriente basada exclusivamente en la agenda norteamericana, con independencia de que alguno de los candidatos por ellos respaldados (como Ucrania y Georgia) sufran serios proble-

---

(11) Las ventajas jurídicas para los norteamericanos serían el mantener en su poder la llave de la defensa europea (por medio del artículo V del Tratado de Washington), el retener a las fuerzas aliadas bajo su propia cadena de mando –ya que los mandos OTAN en Europa desempeñan a la vez mandos del EUCOM (*European Command*) con un sistema de «doble-gorro»–, pudiendo graduar por tanto la respuesta colectiva en función de sus intereses nacionales. Las ventajas militares serían mantener el desfase existente, impidiendo que la Unión Europea se convierta en un competidor global de Estados Unidos.

mas internos de seguridad, y de los enfrentamientos que esa expansión puedan causar con Rusia (12).

## La Federación Rusa y la OSCE

Así como para Estados Unidos la OSCE es una más de las organizaciones a las que pertenece y de las herramientas de su política exterior y de seguridad, para Rusia representa un foro primordial, al ser la única organización europea en la que dispone de un estatus igual al del resto de potencias del área euroatlántica. De hecho, al final de la guerra fría fue intención rusa el convertir a la Organización en el centro de la coordinación y del proceso de la decisión europeo en cuestiones de seguridad y defensa, lo que no pudo lograr dado que otras naciones, en especial las pertenecientes a la OTAN, prefirieron utilizar otros marcos para ello.

Las evoluciones paralelas de Rusia y de la OSCE en la última década han hecho aumentar la desconfianza e incluso ha generado una evidente decepción de este país hacia la Organización. La Rusia de Yeltsin (1992-1999), una nación sumida en una profunda crisis y con un poder militar en completa decadencia, no podía ofrecer ninguna resistencia a los cambios producidos en los años noventa, y con el tiempo se conformó con lograr una integración informal en otros marcos de colaboración, como en la OTAN mediante la creación del Consejo OTAN-Rusia, en lugar de proseguir en el intento de lograr que la OSCE fuese la piedra angular de la arquitectura de seguridad euroatlántica.

Sin embargo, las políticas de firmeza desarrolladas durante la Presidencia de Vladimir Putin (2000-2008) han devuelto parte del orgullo perdido a su nación, y han tenido como consecuencia más importante que, en el plano internacional, la influencia rusa se deje sentir de nuevo no sólo en la esfera de las antiguas repúblicas soviéticas, sino a una escala global. En lo que respecta a la OSCE y a su evolución, la reafirmación rusa se ha materializado en una creciente crítica al intento de que la Organización se centre exclusivamente en su dimensión humanitaria, y en la elaboración de múltiples propuestas para retomar el espíritu de «seguridad cooperativa» con el que se creó la CSCE en 1975.

Actualmente, el modelo propuesto por Rusia para la nueva arquitectura de seguridad europea se basa en la necesidad de potenciar la prevención de conflictos, de suprimir definitivamente la política de bloques heredada de la guerra fría, de evitar las connotaciones ideológicas en los debates sobre seguridad, de inclusividad de todas las naciones en el sistema, y de que Rusia participe en condiciones de igualdad con las restantes potencias (13). Como vemos, la puesta en práctica de este modelo demandaría el forta-

---

(12) Es especialmente significativa la oposición a esta ampliación de la canciller alemana Angela Merkel, con sus declaraciones en marzo de 2008 (tras una reunión con Putin) en las que afirmaba que dicha iniciativa no cuenta con el total respaldo de las respectivas poblaciones, y al hecho de que ambos países tienen importantes problemas de seguridad internos, lo que les inhabilita para pertenecer a la Alianza.

(13) Como declaró el presidente ruso Dimitri Medvédev, en su discurso ante el Consejo de Relaciones Exteriores en Washington D.C. en noviembre de 2008, «...hoy Rusia no es parte de ninguna alianza político-militar, pero estamos interesados en que nuestra voz se escuche en Europa. Quisiéramos tener una plataforma en la que discutir una variedad de asuntos.» Esa plataforma podría (y en mi opinión debería) ser la propia OSCE.

lecimiento de la OSCE como marco en el que debatir y definir la nueva arquitectura de seguridad, y la supresión de la actual OTAN, por ser considerada el mayor vestigio de la guerra fría y de la política de bloques.

## **La Unión Europea y la OSCE**

Aunque la Unión Europea dista mucho, por desgracia, de poder ser considerada un actor único en el escenario internacional, no cabe duda del papel que le corresponderá jugar en la evolución futura de la OSCE, en especial como puente ante la radicalización de posturas entre Estados Unidos y Rusia. Por supuesto, la ratificación definitiva del Tratado de Lisboa, que incluye una importante potenciación de la PCES, sería un factor clave para que la Unión Europea gane relevancia en la necesaria definición de una nueva arquitectura de seguridad europea.

Como se establece en el Documento Solana del año 2003, una de las prioridades de la Unión Europea es promover la estabilidad de su «vecindario», y el espíritu originario de «seguridad cooperativa» de la OSCE puede representar una herramienta especialmente útil para ese fin, mucho más que la actuación de una OTAN que es, por definición, excluyente para una parte de los Estados de la OSCE. Actualmente, la Unión Europea dispone de todos los medios (diplomáticos, informativos, militares y, por supuesto, económicos) para implantar el «enfoque global» de la seguridad necesario para gestionar el complejo escenario de seguridad internacional del siglo XXI, por lo que debería liderar el proceso de transformación de la OSCE.

## **Conclusiones y propuestas**

La OSCE debería ser, en mi opinión, el foro natural para discutir las cuestiones de seguridad en el espacio euroatlántico, dado su carácter de «inclusividad» que hace que su alcance geográfico y representatividad sea muy superior a la de cualquier otra organización regional.

Con sus 56 países participantes (el doble que en la Unión Europea o la OTAN), la OSCE sigue siendo el único foro europeo que se extiende desde Vancouver a Vladivostok, lo que puede facilitar su actuación en áreas en las que las restantes organizaciones no tienen acceso. Con ese objetivo, se hará un resumen de las principales conclusiones, basadas en lo expuesto hasta ahora en el trabajo, para a continuación enunciar una serie de propuestas sobre las reformas necesarias.

### *Conclusiones sobre la OSCE*

Los valores que forman el núcleo de la OSCE, y que se pueden identificar como seguridad común y cooperativa, normas y compromisos compartidos, y diálogo incluyente, son en la actualidad explícitamente cuestionados debido a las diferentes percepciones de los mismos por algunos de los Estados miembros clave de la Organización.

Sin embargo, y como se destacó en el resumen histórico, el acuerdo inicial del año 1975 se alcanzó en unas condiciones mucho más complicadas que las actuales, ente nacio-

nes abiertamente enfrentadas y defensoras de sistemas completamente antagónicos en todos los ámbitos. Por tanto, la posibilidad de readaptar la OSCE al nuevo escenario del siglo XXI se ve más dificultada por la falta de voluntad política de los actores miembros que por la diferencia de percepción sobre cual debe ser el futuro papel de la Organización.

Uno de los problemas es que se está materializando un regreso a la política de bloques, entre un Occidente liderado por Estados Unidos y que ahora engloba a los países del centro y este de Europa anteriormente en la órbita soviética, y los denominados Nuevos Estados Independientes (NIS, siglas en inglés) surgidos del desmoronamiento de la URSS, liderados por una Rusia que ha regresado con fuerza al panorama internacional desde sus cenizas de los años noventa. El resultado es que, desde el año 2002, la Organización no ha sido capaz de alcanzar un mínimo consenso para aprobar una declaración política al finalizar los consejos anuales de ministros de Asuntos Exteriores.

Esto se produce porque la institucionalización de la OSCE de los años noventa, como ya se detalló, tuvo como consecuencia un cambio radical en la misma, de una colaboración entre iguales (en la CSCE) a una colaboración paternalista en la que un grupo de naciones prestan apoyo a otro grupo en su transición política desde el comunismo. Aunque alguno de los países occidentales, en especial Estados Unidos, pretenden que la OSCE siga actuando bajo ese esquema mental, eso ya no es posible ante la reafirmación nacional de los NIS y de la propia Federación Rusa, que ya no están dispuestos a ser permanentemente evaluados en función del pedigrí democrático que Occidente les quiera otorgar.

Otro aspecto especialmente controvertido es la actuación de la «dimensión humana» de la OSCE, en especial de algunos organismos producto de la institucionalización de los años noventa como la citada ODIHR (14) que, por su carácter de institución autónoma que informa directamente al presidente anual de la Organización, ha dado lugar a muchas situaciones comprometidas y ha sido abiertamente acusada de interferencia en los asuntos internos de los países en su función de supervisión de procesos electorales, como los que dieron lugar a las «revoluciones de colores» en Georgia (2003) y Ucrania (2004).

Recordemos que la creación de la ODIHR y la potenciación de la dimensión humana se produjeron en un entorno de consenso internacional, asociado a un concepto de «nuevo orden mundial» que no sobrevivió a las convulsiones de los años noventa, y mucho menos a todo lo ocurrido desde 11-S, por lo que deben ser revisados en profundidad.

Para algunos países occidentales, en especial Estados Unidos, la OSCE es principalmente una Organización con una dimensión humana, que debe desarrollar sus actividades en los antiguos países comunistas, y perciben la dimensión político-militar

---

(14) Como se mencionó, la ODIHR fue ubicada en Varsovia cuando fue creada en los años noventa. Este hecho no es baladí, dada la actitud revisionista de Polonia (que parece intentar saldar todo tipo de deudas históricas con Rusia, desde su privilegiada condición de miembro de la OTAN y la Unión Europea), y los fuertes vínculos con Estados Unidos y el *lobby* polaco-americano, de modo que Polonia ha venido ejerciendo de defensor de los intereses norteamericanos en Europa, muchas veces en contra de la postura e intereses del conjunto de la Unión.

(incluyendo el control de armamentos) como algo periférico en el mejor de los casos, o incluso contrario a sus intereses. Estos Estados prefieren tratar los temas de seguridad en Europa en el marco de otras organizaciones, como la OTAN, en las que Rusia no está representada, y quieren que la OSCE se focalice en la promoción de los derechos humanos y la democracia.

Esta situación se produce por el progresivo solapamiento entre las funciones de la OSCE y las de otras organizaciones internacionales con competencias en temas de seguridad y defensa, como la Unión Europea y la OTAN, sobre todo a partir del año 1999. Lo que en el caso de la Unión Europea se considera muy acertado, ante su capacidad para abordar las situaciones de crisis desde un enfoque global, en el caso de la OTAN, nacida bajo el paradigma de la defensa colectiva contra un enemigo ya inexistente, la ampliación de su funciones para incluir el diálogo y la cooperación entre las naciones miembros fue, en mi opinión y usando una definición rusa muy gráfica, un «parche» orientado a justificar la existencia de la propia Organización una vez desaparecida la causa de su creación.

### *Propuestas de reforma para la OSCE*

Por supuesto, y dada la limitada extensión de este trabajo, no se pretende realizar un listado exhaustivo y detallado de las reformas que debería acometer la OSCE para superar la crisis en que se encuentra inmersa, pero se enunciarán una serie de ideas-fuerza que, se considera, deberían servir de base para los cambios a medio plazo en la Organización, siempre en base a las conclusiones expuestas.

En un momento en el que la nueva Administración norteamericana está adoptando un enfoque más multilateral en sus relaciones internacionales (incluyendo un «reseteo» de sus dañadas relaciones con Rusia), en el que ésta está realizando múltiples propuestas para redefinir la arquitectura global europea (según ellos anclada en los paradigmas de la guerra fría), y en el que la Unión Europea está creciendo como actor único en el ámbito de su política común de exteriores y seguridad (aún condicionada a la ratificación definitiva del Tratado de Lisboa), la OSCE debería ser el marco en que se discutieran todas esas cuestiones, por ser la única organización formal que agrupa a estos tres actores clave para la seguridad internacional, y además incluir a todos los países del área euroatlántica, de menor peso pero también importantes para el conjunto.

Éste es también el momento de prestar más atención a los grandes capítulos olvidados del Acta Final de Helsinki: las cuestiones de seguridad y las materias económicas, esto es, dos de las tres dimensiones de la Organización. En el terreno de la seguridad, la OSCE es una organización particularmente adecuada para tratar con todas las fases de un conflicto, desde el diálogo político y la prevención hasta la rehabilitación y la reposición de la confianza. Sin olvidar sus capacidades para la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, la preparación de policías, el control de fronteras, etc., todas ellas amenazas emergentes y cuestiones clave en el «enfoque global» de la gestión de crisis. Los acuerdos estratégicos que se puedan alcanzar, en el plano bilateral, entre los tres actores clave, serían la base para la acción de la OSCE en su conjunto.

Respecto a materias económicas y medioambientales, la OSCE debe volcarse en la cooperación subregional, en aquellas áreas que difícilmente se integrarán en la Unión

Europea (como Asia Central o el Cáucaso). Al apoyar estas regiones, debería ser capaz de movilizar los recursos internacionales de que disponen las grandes organizaciones financieras.

Por lo que atañe al antiguo «tercer cesto», y sin pretender echar por la borda la labor realizada y por realizar en este ámbito, se impone un cambio de actitud y de objetivos humanitarios, para evitar lo que ocurre en la actualidad con excesiva frecuencia, ya que las delegaciones tienden a recuperar el viejo debate Este-Oeste con un vigor que no corresponde ni a las nuevas relaciones bilaterales ni a los proyectos de concordia de la sociedad internacional.

Se impone superar el modelo posguerra fría por el cual la OSCE era el vehículo mediante el cual el antiguo bloque capitalista ejercía una labor de apoyo a la transición de los antiguos Estados comunistas, ya que ese modelo ha degenerado hacia una actitud paternalista, de supervisión y crítica, que ha causado un evidente resentimiento en naciones muy diferentes de las occidentales, que han ido adaptando su sistema político y social a sus peculiaridades. En este sentido, la falta de balance geográfico de las misiones de la OSCE, agudizada tras la artificiosa exclusión de los países bálticos ya comentada, no ha hecho sino empeorar la situación.

Alguna de las medidas concretas sería articular un mayor control de las naciones receptoras de las misiones que se desarrollen en su territorio, que podría pasar por una activa participación en el nombramiento de su responsable. Por otra parte, estas misiones deben estar orientadas a objetivos y proyectos concretos, cuantificables en su cumplimiento y limitadas en el tiempo, y entenderse más de colaboración con las naciones y menos de supervisión. Este último criterio es extensible a la polémica actuación de la ODIHR, que debe apoyar los procesos electorales con normativa general y *know-how* en lugar de actuar al final del proceso para, en ocasiones, deslegitimarlo.

En el aspecto institucional, no se considera conveniente dotar de mayores formalismos o burocracias a la OSCE. Tan sólo sería necesario dotar de mayores competencias y responsabilidades a la figura ya existente del secretario general, por ser la autoridad que podría dar más continuidad a la actuación de la Organización, frente a las presidencias anuales rotatorias.

Por último, la OSCE no debería tan sólo limitar su campo de actuación a los territorios de sus Estados participantes (aún siendo esta función clave ante la pervivencia de múltiples amenazas a la seguridad en la propia área euroatlántica), sino que debería, una vez definida esa nueva arquitectura de seguridad europea y acometidas las reformas expuestas, ser una Organización «exportadora de seguridad» a nivel global, y muy especialmente en el convulso vecindario europeo (norte de África, Oriente Medio) y en aquellas regiones que, habiendo sido incluidas en la OSCE por ser antiguas repúblicas soviéticas, ni geográficamente ni por tradición se pueden considerar europeas (como el Cáucaso Sur y el Asia Central). El concepto ya mencionado del año 1999 de «Plataforma de Seguridad Cooperativa» es el más adecuado en este ámbito.

En resumen, la OSCE nació como una organización de seguridad cooperativa para superar la polarización y el enfrentamiento de la Europa de los años setenta, y ese carácter

es el que debe potenciarse y recuperarse en el actual entorno geopolítico, caracterizado por la naturaleza cambiante de los múltiples retos contra la seguridad internacional, para poder así superar las divergencias crecientes entre los miembros de la Organización.

## **Bibliografía**

DUNAY, Paul: «The OSCE in crisis», *Chaillot Paper* número 88, Institute for Security Studies-European Union», abril de 2006.

FUENTES MONZONIS-VILLALONGA, Jorge: «Una OSCE para el siglo XXI», ARI número 123, Real Instituto Elcano, 6 de octubre de 2005.

«OSCE Handbook». OSCE Press and Public Information Section, Viena de 2007.

PEUCH, Jean-Christophe: *What future for the OSCE?*, ISN Zurich-EurasiaNet, en: *www.eurasia.org*, 15 de febrero de 2008.

TORRE, Servando de la: *La Organización de Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE) misiones y dimensiones de la OSCE*, Universidad «Rey Juan Carlos» de Madrid, 2006.

# **ACTIVIDADES DEL CENTRO**

## REPRESENTACIÓN DEL LIBRO: *EL DERECHO PENAL ENTRE LA GUERRA Y LA PAZ (JUSTICIA Y COOPERACIÓN PENAL EN LAS INTERVENCIONES MILITARES INTERNACIONALES)*



El día 2 de noviembre, a las 19:30 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la presentación del libro: *El Derecho Penal entre la guerra y la paz (justicia y cooperación penal en las intervenciones militares internacionales)*, organizada por la Secretaría General de Política de Defensa.

## **XXI CURSO DE ESPECIALIDADES CRIPTOLÓGICAS**

Durante los días 10 de noviembre al 4 de diciembre, tuvo lugar en el aula número 21 de este Centro, en horario de 9:00 a 14:00 horas, el XXI Curso de Especialidades Criptológicas, dirigido por el Centro Criptológico Nacional.

## **REUNIÓN DE COMISIONES DE INVESTIGACIÓN**

El día 26 de noviembre, en el aula número 2 de este Centro, tuvo lugar la reunión del almirante DICESEDEN con los presidentes de las Comisiones de Investigación.

## **III JORNADAS STIC: *LA SEGURIDAD DE LA INFORMACIÓN: UN RETO PARA LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS***

El día 3 de diciembre tuvo lugar en el aula magna de este Centro, las III Jornadas STIC: *La seguridad de la información: un reto para las Administraciones Públicas*, organizadas por el Centro Criptológico Nacional.

## **JORNADA DE COMUNICACIÓN A LA INDUSTRIA DE LA DIRECCIÓN GENERAL DE ARMAMENTO Y MATERIAL**



El día 12 de noviembre, de 9:00 a 13:30 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la *Jornada de Comunicación a la Industria* de la Dirección General de Armamento y Material.

## **ACTIVIDAD CONJUNTA HISPANO-ARGENTINA: LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES ANTE LOS NUEVOS RETOS**



Entre los días 15 y 20 de noviembre, tuvo lugar en el paraninfo y en el comedor «Cristóbal Colón» de este Centro, las sesiones de trabajo y mesa redonda de la actividad conjunta hispano-argentina: *Las organizaciones internacionales ante los nuevos retos*.

## CONFERENCIA DEL JEMAD DE PORTUGAL AL XI CURSO DE ACTUALIZACIÓN PARA EL DESEMPEÑO DE LOS COMETIDOS DE OFICIAL GENERAL



El día 23 de noviembre a las 10:45 horas, en el aula magna de este Centro, el excelentísimo señor general de Ejército, don Luis Valença Pinto, Jefe del Estado Mayor de la Defensa (JEMAD) de Portugal, visitó el CESEDEN e impartió una conferencia al XI Curso de Actualización para el Desempeño de los Cometidos de Oficial General.

**JORNADA DE DEBATE:  
EL PAPEL DE LAS FUERZAS ARMADAS  
Y DE LAS ORGANIZACIONES  
NO GUBERNAMENTALES EN MISIONES  
INTERNACIONALES**



El día 24 de noviembre, a las 18:00 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la Jornada de debate, organizada por la Asociación de Diplomados de Altos Estudios de la Defensa, sobre: *El papel de las Fuerzas Armadas y de las organizaciones no gubernamentales en misiones internacionales.*

## CONFERENCIA GENERAL



El día 26 de noviembre, a las 18:00 horas, en el aula magna de este Centro, dentro del Ciclo de Conferencias Generales de 2009, don Pere Vilanova Trías, director de la División de Asuntos Estratégicos y de Seguridad, pronunció una conferencia con el título: *El contexto estratégico mundial: continuidad y cambio. Consecuencias para España.*

A esta conferencia asistieron autoridades civiles y militares del Ministerio de Defensa, autoridades de las universidades, institutos y centros de estudios internacionales.

# CLAUSURA DEL XI CURSO DE ACTUALIZACIÓN PARA EL DESEMPEÑO DE LOS COMETIDOS DE OFICIAL GENERAL



El día 26 de noviembre a las 11:00 horas, en el aula magna de este Centro, la señora ministra de Defensa, clausuró el XI Curso de Actualización para el Desempeño de los Cometidos de Oficial General.

## CLAUSURA DEL III CURSO DE ALTA GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS Y RECURSOS PATRIMONIALES



El día 3 de diciembre a las 12:00 horas, en el paraninfo de este Centro, el secretario de Estado de Defensa, clausuró el III Curso de Alta Gestión de Infraestructuras y Recursos Patrimoniales.

## CLAUSURA DEL XIII CURSO DE ALTA GESTIÓN DE RECURSOS HUMANOS



El día 4 de diciembre a las 11:00 horas, en el paraninfo de este Centro, la señora, subsecretaria de Defensa, doña María Victoria San José Villacé, impartió la última lección y clausuró el XII Curso de Alta Gestión de Recursos Humanos.

## VISITA A ESPAÑA DEL CXV CURSO DEL COLEGIO DE DEFENSA DE LA OTAN (NADEFCOL)



Entre los días 8 y 10 de diciembre visitó el CESEDEN una delegación formada por unas 130 personas (alumnos, profesores, acompañantes y personal de apoyo), pertenecientes a los países de la OTAN y a la Asociación para la Paz, al mando del teniente general W. D. Loeser.

Durante su estancia, asistieron a varias conferencias en el CESEDEN y realizando una visita cultural por Madrid.

## CONFERENCIA GENERAL



El día 10 de diciembre, a las 18:00 horas, en el aula magna de este Centro, dentro del Ciclo de Conferencias de la Cátedra «Marqués de Santa Cruz de Marcenado» del CESE-DEN-Fundación Sagardoy, don Rafael Puyol Antolín, ex rector de la Universidad Complutense de Madrid pronunció una conferencia con el título: *Los retos de la educación*.

A esta conferencia asistieron autoridades civiles y militares del Ministerio de Defensa, autoridades de las universidades, institutos y centros de estudios internacionales.

## VISITA DE UNA DELEGACIÓN DE LA ESCUELA SUPERIOR DE LAS FUERZAS ARMADAS DE TURQUÍA



Entre los días 13 y 17 de diciembre visitó el CESEDEN una delegación de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Turquía, dentro del Plan de Colaboración Bilateral 2009 entre Turquía y España, la delegación estaba compuesta por 12 personas, al mando del general de división Necdet Sezginer.

Durante su estancia, asistieron a conferencias sobre política de defensa española (Dirección General de Política de Defensa), política militar de España (Estados Mayor Conjunto/División de Planes) y sobre la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas. Visitaron Madrid, la Academia de Infantería de Toledo y esta ciudad.

## ***SENIOR OFFICERS C-IED BRIEFING DAY***



El día 15 de diciembre, tuvo lugar en el aula magna de este Centro, de 9:00 a 17:00 horas, el *Senior Officers C-IED Briefing Day* organizada por el Estado Mayor Conjunto.

## ACTO DE TOMA DE POSESIÓN DEL GENERAL JEFE DE LA ESFAS



El día 15 de diciembre a las 10:15 horas, en el paraninfo de este Centro, se celebró el acto de toma de posesión del general de división (Ejército de Tierra) excelentísimo señor don Alfonso de la Rosa Morena como jefe de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas (ESFAS). El acto fue presidido por el almirante DICESEDEN.

## PRESENTACIÓN DEL LIBRO: *SEGURIDAD Y DEFENSA HOY. CONSTRUYENDO EL FUTURO*



El día 15 de diciembre, a las 18:00 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la presentación de estudios de Eurodefense-España y del libro: *Seguridad y defensa hoy. Construyendo el futuro*, organizada por la editorial Plaza y Valdés Editores dentro de la colección *Prospectiva/Estudio de Futuro* y en el marco del convenio de colaboración entre la Universidad de Santiago de Compostela y el CESEDEN.

## JORNADA DE LA ASOCIACIÓN ATLÁNTICA ESPAÑOLA



El día 16 de diciembre, entre las 16:00 y las 20:00 horas, tuvo lugar en el paraninfo de este Centro, la Jornada que con el título: *El futuro de la OTAN tras 60 años de existencia*, organizado por la Asociación Atlántica Española.

## CLAUSURA DE LOS SEMINARIOS ANUALES DE INVESTIGACIÓN 2009



El día 17 de diciembre a las 12:30 horas, se desarrolló en el paraninfo de este Centro la clausura de los Seminarios Anuales de Investigación 2009.

## IMPOSICIÓN DE CONDECORACIONES Y DESPEDIDA DE PERSONAL



El 21 de diciembre a las 11:30 horas, en el aula magna de este Centro, tuvo lugar el acto de imposición de condecoraciones concedidas al personal militar y civil del Centro, así como al personal civil ajeno a la Administración militar que por su colaboración con el CESEDEN han sido condecorado. En dicho acto, presidido por el excelentísimo señor almirante DICESEDEN, se despidió también al personal que ha causado baja en el Centro durante el último año.

- Se ruega a los suscriptores de este *Boletín de Información* que consignent los cambios de dirección postal que se produzcan a: Sección de Planes y Programas (Publicaciones) del CESEDEN en paseo de la Castellana 61, 28071-Madrid, o bien mediante fax a los números 91-3482553 ó 91-3482554.
- Las personas interesadas en la adquisición de algunas *Monografías* del CESEDEN y *Boletín de Información* pueden hacerlo en la librería que para tal efecto dispone el Ministerio de Defensa, situada en la planta baja de la entrada al mismo por la calle Pedro Texeira.defexa.