

LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS FUERZAS ARMADAS ESPAÑOLAS

José Luis Doménech Omedas
Coronel de Artillería. DEM

SUMARIO

I. INTRODUCCIÓN.—II. LAS OPERACIONES DE PAZ.—III. LAS OPERACIONES DE PROYECCIÓN EXTERIOR.—IV. LAS OPERACIONES DE PAZ EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL.—V. DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS QUE GOBIERNAN LAS OPERACIONES DE PAZ.—VI. MODALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA.—VII. RÉGIMEN DEL PERSONAL: 1. REQUISITOS PERSONALES Y PROFESIONALES. 2. SELECCIÓN DE LOS PETICIONARIOS. 3. CONVOCATORIA. 4. SELECCIÓN. 5. FORMACIÓN. 6. ESTATUTO.—VIII. LA PROTECCIÓN DE LOS CASCOS AZULES.—IX. ELEMENTOS POLÍTICOS Y HUMANITARIOS QUE INTERVIENEN EN UNA OPERACIÓN DE PAZ. LA INGERENCIA HUMANITARIA Y LA ASISTENCIA HUMANITARIA.—X. LA APLICABILIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LAS OPERACIONES DE PAZ.—XI. LA APLICABILIDAD DEL DIH EN LOS REGLAMENTOS MILITARES.—XII. CONCLUSIÓN.

I. INTRODUCCIÓN

Ni los Ejércitos fueron concebidos para llevar a cabo misiones de paz, ni la Carta de las Naciones Unidas tenía previstas en su articulado las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ni el Derecho Internacional humanitario, principalmente representado por los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977, fue diseñado para hacer frente a las novedosas y especiales características que concurren en este tipo de operaciones, por lo demás extraordinariamente fluidas y cambiantes. La constatación de esta triple realidad puede servir como punto de partida y obligado referente para analizar las operaciones de paz y, al propio tiempo, tratar de sistematizar, sintetizar y clarificar en lo posible los distintos elementos que las conforman, con la finalidad práctica de colaborar en los esfuerzos normativos, operativos y funcionales que las Fuerzas Armadas Españolas tendrán que realizar para adaptarse a su nuevo rol humanitario.

Con ese propósito, parece conveniente comenzar por estudiar los distintos tipos de misiones de paz a las que España puede aportar contingentes militares, desde el punto de vista de su promotor, las Naciones Unidas, y desde la perspectiva de nuestra Nación.

II. LAS OPERACIONES DE PAZ

Desde su creación, en 1945, las Naciones Unidas tuvieron que presentar, impotentes, el desarrollo de numerosos conflictos armados sin poder intervenir en su solución, debido a los más de 279 vetos que se produjeron en el Consejo de Seguridad durante el período de la guerra fría. Ante la percepción del fracaso del sistema de seguridad colectiva, urgía la adopción de soluciones imaginativas que permitieran superar la inactividad de un Consejo de Seguridad paralizado por el veto de sus miembros permanentes. La aprobación de la *Resolución 377/1950* de la Asamblea General, «*unidos por la paz*», puso en marcha un nuevo cometido de la ONU, un «invento», como reconoce el mismo Secretario General BOUTROS BOUTROS GALI en su informe «un programa para la paz», consistente en el empleo de fuerzas militares para amortiguar las crisis internacionales mediante operaciones preventivas, no coercitivas, de mantenimiento de la paz. Como dice Rodríguez Villasante, se afirma así una tercera vía entre la acción humanitaria y la intervención armada, la vía político-humanitaria (1). Al descubrimiento por parte de la ONU de las enormes posibilidades que tienen los ejércitos para colaborar en actividades humanitarias, le corresponden los Estados miembros descubriendo, a su vez, las ventajas que les proporciona aportar voluntariamente contingentes militares, en cuanto convierten a sus fuerzas armadas en instrumentos pacíficos de su política exterior y contribuyen decisivamente a mejorar la imagen del estamento militar ante la opinión pública.

Se han calificado anteriormente de invento. En efecto, las operaciones de mantenimiento de la paz no tienen apoyo ni en el capítulo VI de la Carta, que busca el arreglo pacífico de controversias mediante la búsqueda de soluciones por las partes en conflicto utilizando la negociación, la investigación, la conciliación, el arbitraje u otros medios pacíficos de su elección, ni en el capítulo VII que establece las medidas a tomar en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión, por lo

(1) RODRÍGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, «Naciones Unidas: acción preventiva e injerencia humanitaria», en *Revista Española de Defensa*, mayo 1993.

que algunos autores las definen como las operaciones del capítulo seis y medio. El Secretario General define las *operaciones de mantenimiento de la paz (peace-keeping)* como «el despliegue de una presencia de las 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 las 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» (2). Aunque el carácter de estas operaciones ha evolucionado rápidamente en los últimos años, y es difícil encontrar en la realidad actual modelos puros, como tendremos la ocasión de observar más adelante, las *condiciones fundamentales para su éxito* siguen siendo las mismas: mandato claro y viable; cooperación de las partes en conflicto en la ejecución de dicho mandato; apoyo constante y sin vacilaciones del Consejo de Seguridad; buena disposición de los Estados miembros para aportar el personal militar, de policía y civil necesario; y, finalmente, la más estricta neutralidad e imparcialidad en la actuación del contingente. Nótese como en la definición de Boutros Gali se prepara el camino para futuras operaciones en las que ya no sería necesario uno de sus elementos esenciales: el consentimiento de las partes. Está tendencia, fruto posiblemente de la inquietante asunción de una política internacional de hechos consumados que producen a posteriori reacciones jurídicas que les dan soporte, supondría en el caso de que tomara carta de naturaleza la desnaturalización de su concepto y su indudable encuadramiento en el capítulo VII de la CARTA, dentro de las denominadas por Rodríguez Villasante «*intervenciones armadas colectivas de segunda generación*», entre las que cita las llevadas a cabo en las zonas protegidas en Croacia (zonas rosas), las zonas de prohibición de sobrevuelo en Bosnia (Deny flight) o las zonas de seguridad.

Por lo que estamos viendo los esfuerzos colectivos en favor de la paz no se agotan en la realización de operaciones de mantenimiento de la paz. Existen otros tipos de operaciones de la ONU que también utilizan fuerzas militares. En el proyecto de Resolución de la Asamblea General por la que se aprobará la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado (3), se definen las «*operaciones de las*

(2) Un programa para la paz. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la cumbre del Consejo de Seguridad.

(3) Publicado por las Naciones Unidas. Documento fechado el 9 de noviembre de 1994 con referencia A/C.6/49/L.9.

Naciones Unidas» como «las operaciones establecidas por el órgano competente de las Naciones Unidas y realizadas bajo la autoridad y control de las Naciones Unidas:

- i) Cuando la operación esté destinada a mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales; o
- ii) Cuando el Consejo de Seguridad o la Asamblea General haya declarado, a los efectos de la presente Convención, que existe un riesgo excepcional para la seguridad del personal que participe en la operación.»

En el citado informe del Secretario General «un programa para la paz», se esbozan los distintos tipos de misiones de paz. En la *fase de diplomacia preventiva* podrían organizarse operaciones de paz en zonas en riesgo de conflicto armado que reuniesen las condiciones y circunstancias que justificasen un *despliegue preventivo*. Este despliegue podría efectuarse cuando dos países considerasen que la presencia de las Naciones Unidas a ambos lados de la frontera podría reducir el riesgo de hostilidades, o cuando un país se viese amenazado y solicitara el despliegue de una presencia apropiada de las Naciones Unidas solamente a un lado de la frontera.

Como norma, se han establecido hasta ahora *zonas desmilitarizadas* al concluir un conflicto, como parte de una operación de mantenimiento de la paz. Es posible, sin embargo, la organización de estas zonas a ambos lados de una frontera con el objeto de separar a beligerantes potenciales, o a un lado de la línea fronteriza, a petición de una parte, con objeto de eliminar cualquier pretexto para un ataque.

Hasta ahora el Consejo de Seguridad no ha hecho uso de la más coercitiva de las medidas previstas en el artículo 42, del capítulo VII, de la Carta, mediante *operaciones de imposición de la paz (peace-enforcement)* utilizando la fuerza militar. Todos los Miembros de las Naciones Unidas, de acuerdo con el artículo 43, están comprometidos a poner a disposición del Consejo de Seguridad, las fuerzas armadas que sean necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. De todas formas, sería muy forzada la organización de estas operaciones que han sido llamadas por algunos autores «*guerras de policía*» (4). Lo que sí será probable es que se organicen «*unidades de resguardo de la paz*», nuevo concepto acuñado por el Secretario General de la ONU, en los casos en las que las tareas rebasen las misiones propias de una fuerza de mantenimiento de la paz.

(4) FERNÁNDEZ FLORES, *Del derecho de la guerra*, Ediciones Ejército.

Esas unidades estarían en situación de alerta y se compondrían de efectivos que se hubieran ofrecido voluntariamente para este servicio. Tendrían que estar mejor armadas que las fuerzas de mantenimiento de la paz y haber seguido un adiestramiento preparatorio dentro de las respectivas fuerzas nacionales. La creación de estas fuerzas se justificaría como una de las medidas provisionales previstas en el artículo 40 de la Carta.

El capítulo VII permite también la utilización de fuerzas militares que no cabe confundir, ni con las fuerzas que puedan constituirse con arreglo al artículo 43 para hacer frente a actos de agresión —el Consejo ha sido reticente a utilizarlo y ha preferido, en cambio, autorizar a los Estados miembros para que adoptaran medidas coercitivas en su nombre— ni con las fuerzas militares que toman parte en una operación de mantenimiento de la paz, en los casos en los que el restablecimiento y el mantenimiento de un cese el fuego pueda rebasar la misión de éstas. Son las llamadas *Unidades de resguardo de la paz*, cuya creación se justifica como medida provisional del artículo 40 de la Carta.

Las acciones posteriores a un conflicto armado llevadas a cabo por las Naciones Unidas para evitar la reanudación de las hostilidades, tales como el desarme de las partes, desminado, custodia y posible destrucción del armamento, restablecimiento del orden público, reforma o restablecimiento de las instituciones democráticas, la protección de los derechos humanos, apoyo en materia de instrucción y adiestramiento de las fuerzas de seguridad, etc., están encuadradas en *las operaciones de consolidación de la paz (peace-building)*.

Una vez distinguidas conceptualmente las posibles misiones de paz, es preciso contrastarlas con la realidad y reconocer como se ha dicho anteriormente y como confirma Wahlgren (5), que no solamente los límites entre las diferentes operaciones de paz son imprecisos sino que prácticamente todas las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU difieren una de otra. Unas han sido establecidas en un status de guerra civil (Líbano), otras se han establecido en un Estado desintegrado (Yugoslavia), o en un estado de caos (Somalia), y también después de una operación de imposición de paz (Kuwait). Por otra parte, es bien notorio como dicen Shraga y Zacklin (6) que la distinción teórica entre las operaciones de

(5) ERIK WAHLGREN, LARKS, *Operational tasks of peace-keeping troops*. Symposium on humanitarian action and peace-keeping operations. Geneva, 22-24 June 1994.

(6) The applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peace keeping Operations: Conceptual, Legal and Practical Issues. Symposium on humanitarian action and peace-keeping operations. Geneva, 22-24 June 1994.

mantenimiento de la paz y las operaciones de imposición de la paz se han difuminado, ya que determinadas situaciones han evolucionado desde una misión de mantenimiento de la paz a una misión de imposición de la paz. Tal es el caso de Somalia, donde comenzó la misión, en virtud de la Resolución 751/1992, como una operación humanitaria de ayuda alimentaria (UNOSOM I); más tarde la misión fue asumida por una «Unified Task Force», (UNITAF) autorizada bajo el capítulo VII, por la Resolución 794/1992; y después de un período de transición, las Naciones Unidas volvieron a organizar una operación ONU (ONUSOM II), pero esta vez bajo el capítulo VII de la Carta, mediante la Resolución 814/1993.

Quizás el ejemplo menos válido de operación de mantenimiento de la paz sea el de la desarrollada en la ex YUGOSLAVIA. En su territorio, a las operaciones de mantenimiento de la paz UNPROFOR I y UNPROFOR II se han superpuesto una *prohibición de vuelos* en el espacio aéreo de la República de BOSNIA-HERZEGOVINA (Resolución 770/1992); una declaración de «*Áreas de Seguridad*», libres de actos de hostilidad (Resolución 824/1993), que protege a seis ciudades bosnias, incluyendo la retirada de todas las fuerzas militares o paramilitares (Res. 836/1993); una autorización a UNPROFOR para tomar todas las medidas necesarias, incluyendo el uso de la fuerza, en réplica de bombardeos contra las áreas de seguridad (Resolución 833/1993). Por otra parte, *fuerzas aéreas de la OTAN* desplegadas en Italia son las encargadas de utilizar la fuerza militar bajo control directo de la ONU, a petición de UNPROFOR; Finalmente, la más reciente Resolución autorizando el empleo de una *Fuerza de Intervención Rápida*, cuyo cometido parece ceñirse a la protección del personal militar y civil de UNPROFOR pero dentro del marco de actuación previsto en el mandato de esta. Si a todo esto se le añaden el *embargo* impuesto por el Consejo de Seguridad, en virtud del artículo 41, la creación de un *tribunal para juzgar los crímenes de guerra*, el establecimiento de una *misión de verificación (ECMM)*, la organización de una *Fuerza Específica de la UE. (Task Force) para Ayuda Humanitaria (ECTF)* y las *operaciones de establecimiento de la paz (peace-making)* llevadas a cabo por el llamado «*grupo de contacto*», que tratan de poner fin al conflicto por medio de *negociaciones*, se podrá apreciar la confusión existente, a la que hay que añadir problemas de financiación, relación, dependencia, coordinación, control y autoridad. Desde marzo de 1995, en cumplimiento de las resoluciones 981, 982 y 983, UNPROFOR se ha dividido en tres fuerzas distintas pero interconectadas: UNPROFOR (para BOSNIA-HERZEGOVINA); UNPREDEP, la «*Fuerza de Despliegue Preventivo*» (para la República ex yugoslava

de Macedonia); y ONURC, «Operación de Restauración de la Confianza» (en CROACIA).

Otros ejemplos pueden darse. En RWANDA en paralelo con UNAMIR, establecida por Resolución 872/1992, se autorizó una operación coercitiva, «Operación Turquesa», bajo mando y control francés, para contribuir a la seguridad y protección de las personas desplazadas, refugiados y civiles en riesgo (Res. 929/1994). En HAITI a la autorización del Consejo de Seguridad mediante la Res. 940/1994 al uso de la fuerza de una *fuerza multinacional* para facilitar la salida de HAITI de los líderes militares y el regreso del presidente electo, fue seguida por la organización de una operación de consolidación de la paz.

III. LAS OPERACIONES DE PROYECCIÓN EXTERIOR

Las misiones de paz de las Naciones Unidas, desde el punto de vista de los Estados que aportan los contingentes militares, se convierten en *operaciones de proyección de los Ejércitos en defensa de la paz*. El Ejército de Tierra ha introducido en el «Plan Norte», plan que afecta a su organización territorial, estructura, entidad, despliegue y marco normativo, el nuevo concepto de *Proyección de fuerzas* que será la forma normal de empleo de las Fuerzas Terrestres en el futuro. El despliegue de las unidades en el territorio español dejará de estar subordinado a sus misiones, y las zonas de actuación se ubicarán, muy frecuentemente, en territorios muy alejados de sus bases y acuartelamientos.

Las operaciones militares de proyección exterior en defensa de la paz internacional y los derechos humanos son enormemente rentables ya que convierten a las Fuerzas Armadas Españolas en *instrumentos de la política exterior* de España (7), sin descuidar tampoco otros aspectos importantes: la *mejora de imagen* de los Ejércitos ante la opinión pública, contrastada en multitud de encuestas; la *experiencia* acumulada por el personal que interviene en este tipo de operaciones; las *relaciones muy estrechas* que se establecen con otros contingentes militares intervinientes, lo que redundará positivamente en la consecución de nuevos campos de colaboración mutua; finalmente, porqué no decirlo, en el *aumento de peso específico del Ejército* en el seno de la propia Admi-

(7) OLIVER BUIGAS, *Incidencia de las OMP,s sobre las FAS españolas*. Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz, CESEDEN, enero 1992.

nistración del Estado (8). Como dijo el Ministro de Defensa García Vargas: «El buen hacer de nuestros militares en las operaciones de paz, se ha convertido en un importantísimo activo de la política exterior de ESPAÑA, haciendo que ésta gane protagonismo en la comunidad internacional. Nuestros cascos azules son en estos instantes uno de los más efectivos argumentos de nuestra diplomacia».

Sin embargo, en amplias capas de la sociedad y especialmente en ciertas organizaciones no gubernamentales dedicadas a la asistencia humanitaria todavía miran con algún recelo al nuevo rol que están desempeñando los militares. Según Hinojosa Galindo (9), puede resultar paradójico, para los que no estén al tanto de la extraordinaria evolución experimentada por la institución militar que a sus miembros, elementos esenciales de la Defensa Nacional —aunque no exclusivos porque la Defensa Nacional es cosa de todos, como dice el artículo segundo de la *LO 6/1980, modificada por la LO 1/1984*—, les corresponda llevar a cabo misiones de ayuda humanitaria, de defensa de los derechos humanos y de las libertades públicas en cualquier parte del mundo.

Siguiendo a Casajuana Palet en este punto, el *ámbito espacial* de aplicación de las operaciones de proyección esta condicionado por la existencia de áreas geográficas que se van decantando como prioritarias para España: Centroamérica, la Cuenca Mediterránea y Europa, por razones históricas, culturales, económicas y políticas. El análisis geopolítico detallado del territorio sobre el que se van a proyectar fuerzas españolas constituirá uno de los elementos de planeamiento más importantes durante la fase de preparación de la operación, influirá en el apoyo logístico y será materia de estudio imprescindible en la fase de instrucción del personal que haya sido seleccionado.

En cuanto al *ámbito temporal* puede decirse que, en la corta historia que tienen las operaciones de mantenimiento de la paz, puede ya constatare un hecho repetitivo: es fácil saber cuando comienza una misión de paz, pero es difícil saber cuando termina. Como dice Gordon Forbes (10), «después de 26 años en Chipre, soldados canadienses siguen patrullando la

(8) DOMÉNECH OMEDAS, «La proyección exterior de la Guardia Civil en defensa de la paz», en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 12, 1995.

(9) HINOJOSA GALINDO, «La Guardia Civil y el moderno concepto de la Defensa Nacional», en *Cuadernos de la Guardia Civil*, núm. 8.

(10) GORDÓN FORBES, *Selección y formación de UNMO,s en las fuerzas de Canadá*. Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz, enero 1992.

misma línea verde que patrullaron sus padres». Todavía hay más de 500 soldados canadienses sirviendo en Chipre.

En la negociación que precede a una operación de proyección debe fijarse su *duración* inicial, pero el acuerdo al que se llega entre las partes implicadas, del que luego se hablará con más detalle, tiene normalmente una corta vigencia, seis meses en el caso de una operación de mantenimiento de la paz, por lo que frecuentemente debe ser renovado. Por otra parte debe tenerse programada la *rotación* de los efectivos con la suficiente antelación, con objeto de que haya suficiente tiempo disponible para instruir al nuevo contingente, y realizar los preparativos previos. También debe preverse la *retirada* urgente del contingente cuando la situación en la zona empeora súbitamente, de tal modo que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan pasar a ser consideradas objetivo militar por las partes en conflicto, con el riesgo de convertirse en combatientes. Más adelante se hablará de la operación «Determined Effort», que es una operación típica de protección de retirada.

IV. LAS OPERACIONES DE PAZ EN EL SISTEMA JURÍDICO ESPAÑOL

Esta cuestión ha sido objeto de un profundo análisis y estudio por el grupo español de la Asociación Internacional de Derecho Militar y Derecho de la Guerra, en la ponencia presentada en el XIII Congreso de dicha asociación (11). Como dice Sánchez del Río y Sierra, la Constitución no contiene disposición prohibitiva alguna que pudiese impedir la participación de las Fuerzas Armadas Españolas en misiones de mantenimiento del orden jurídico o de intervención humanitaria. Es más, en su Preámbulo proclama el propósito de la Nación española de «colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz colaboración entre todos los pueblos de la tierra». Propósito que Rodríguez Villasante encuentra desarrollado en el artículo 96 de la Carta Magna, en cuanto que incorpora a nuestro Derecho interno los tratados internacionales validamente suscritos por España. Por su parte, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (*Ley 85/1978*) que son de aplicación a todos los militares, sean o no pro-

(11) SÁNCHEZ DEL RÍO, RODRÍGUEZ VILLASANTE, ALVAREZ ROLDÁN, CORRALES ELIZONDO, GARCÍA LABAJO, PIGNATELLI MECA, entre otros, *El Derecho Militar y la Utilización de las Fuerzas Armadas en un Nuevo Orden mundial*. Ponencia presentada por el grupo español en el XIII Congreso internacional de la Asociación Española de Derecho Militar y Derecho de la Guerra, REDM, núm. 63, 1994.

fesionales, dispone que «Cuando unidades militares españolas actúen en misiones de colaboración para mantener la paz y la seguridad internacionales, se sentirán nobles instrumentos de la Patria al servicio de tan elevados fines».

La práctica seguida hasta ahora es la de la participación voluntaria en las operaciones de paz, pero no existe limitación alguna en este sentido, ni siquiera para el cumplimiento de estas misiones por los militares de reemplazo. A este respecto, cabe citar el artículo 27.3 de la *LO 13/1991*, del Servicio Militar, que califica como «actividades de carácter militar las tareas humanitarias que puedan encomendarse a las Fuerzas Armadas», si bien en el apartado primero del mismo artículo se limitan las actividades que impliquen la «utilización exterior de la Fuerza», confiriéndole carácter *excepcional* y fijando la obligación del Gobierno de informar al Congreso de los Diputados. El uso de la mayúscula en la palabra «Fuerza» parece hacer referencia solo a uno de los bloques orgánicos que componen la estructura de los tres Ejércitos, lo que no parece afortunado, si se tiene en cuenta que pueden darse casos en los que la participación puede abarcar a personal y medios pertenecientes a los tres bloques y, por otra parte parece excluir la más lógica acepción que daría carácter excepcional a las actividades fuera de nuestras fronteras que implicaran «el uso de la fuerza».

La *Ley 17/1989*, Reguladora del Régimen del Personal Militar, reconoce la consideración de destino a la participación del militar de carrera en misiones para mantener la paz y seguridad internacionales. Sin embargo, de la lectura de dicho artículo no se deduce la necesidad de incluir estos destinos en las plantillas orgánicas de los Ejércitos como parece sugerir Martínez Mico (12).

Como desarrollos de la *Ley 17/1989* que contienen disposiciones aplicables a las operaciones de paz, se pueden considerar el *Real Decreto 1385/1990*, por el que se aprueba el Reglamento General de Adquisición y Pérdida de la Condición de Militar de Carrera y de Situaciones Administrativas, que incluye en su artículo 21.e la participación del militar en misiones para mantener la paz y seguridad internacionales como propia de la situación de servicio activo. Por su parte la *Instrucción Comunicada 85/1989*, del Subsecretario de Defensa, hoy día Secretario de Estado de Administración Militar (SEDAM), contiene normas sobre régimen general y retribuciones; la *Orden Ministerial 86/1993* crea el «Distintivo de Mérito Por Operaciones de Mantenimiento de la Paz», desarrollada por la *Instruc-*

(12) MARTÍNEZ MICO, REDM, núm. 63, 1995, p. 315.

ción JEMAD 4/94, en cuanto a condiciones y trámite a seguir en la concesión del citado distintivo. Finalmente la Orden Ministerial Comunicada 143/94 regula las retribuciones del personal que coopere o participe en operaciones de mantenimiento de la paz. Sin embargo, no existe ninguna previsión al respecto en el Reglamento de Ascensos, Evaluaciones y Clasificaciones, ni en la Orden Ministerial que proporciona a las Juntas de Evaluación las Normas Objetivas de Valoración.

Las Leyes que a partir de 1985 van configurando la llamada «*Reforma de la Justicia Militar*» en sus aspectos organizativos, competenciales procesales y sustantivos, de carácter penal y disciplinario, contienen disposiciones específicas sobre la materia, si bien serán objeto de análisis posterior las que tienen relación con el problema de la aplicabilidad, a las operaciones de paz, de las normas de protección penal que tipifican y sancionan las infracciones graves del Derecho de los Conflictos Armados en los artículos 69 al 78 del Código Penal Militar (LO.13/1985).

Por otra parte la *Directiva de Defensa Nacional 1/92* hace especial énfasis en la importancia e incidencia de las crisis internacionales en la seguridad nacional, recalcando que ésta no se circunscribe al ámbito o espacio territorial propio o próximo sino que se extiende a todo el mundo donde nuestros intereses, de todo tipo, deben ser protegidos. La Directiva fija unas directrices de las que se deducen los espacios de proyección que se han citado antes, al hablar del ámbito espacial de aplicación de las misiones de paz y proporciona criterios de actuación exterior en cuanto a la participación solidaria en las iniciativas de paz, desarme y control de armamentos de las Naciones Unidas y en sus misiones de pacificación y ayuda humanitaria.

Como conclusión, puede señalarse que todavía queda mucho camino normativo por recorrer. Quizá sea oportuno en este sentido llamar la atención al legislador sobre la necesidad de utilizar una terminología apropiada, de forma que queden cubiertas por la norma todo tipo de operaciones de paz y no solamente las operaciones de mantenimiento de la paz.

V. DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS QUE GOBIERNAN LAS OPERACIONES DE PAZ

Con independencia de las normas internacionales relativas a los Derechos Humanos y al Derecho Internacional Humanitario, la norma fundamental de referencia la constituye la *Carta de la Organización de las*

Naciones Unidas de 26 de Junio de 1945. Además existe una normativa específica para cada operación, que se va generando durante todo el proceso de decisión. A medida que la capacidad de las Naciones Unidas va siendo mas eficiente en la utilización de militares en misiones de paz, se va institucionalizando una normativa cada vez más completa y depurada. En lo que se refiere a las operaciones de mantenimiento de la paz estas normas son: *El Mandato*, *los Términos de Referencia*, *el Acuerdo sobre el Estatuto de la Fuerza*, *las Reglas de Enfrentamiento* y *las Directrices para la Misión*. *El Mandato* es un documento preparado por el Secretario General con base en *la Resolución* del Consejo de Seguridad o, en su caso, de la Asamblea General, que aprueba la operación de mantenimiento de la paz. En el mandato se contienen previsiones sobre el mando de la fuerza, su entidad, los Estados invitados a participar en la operación y las condiciones de financiación. El Mandato suele reflejar el fruto de las negociaciones mantenidas con los Estados que van a participar y con las partes en conflicto. *Los Términos de Referencia* amplían el Mandato y expresan con más detalle los cometidos y la composición de la fuerza. *El Acuerdo sobre el Estatuto de la Fuerza* (SOFA), especifica los derechos y obligaciones de los participantes en sus relaciones con el país anfitrión; regula aspectos tan importantes como los conflictos de jurisdicción, los privilegios e inmunidades, régimen aduanero y fiscal, etc. El Secretario General ha preparado un proyecto de modelo de acuerdo que servirá de base para la redacción de los distintos acuerdos que se concierten entre Naciones Unidas y los países en cuyos territorios se desplieguen operaciones de mantenimiento de la paz (13). *Las Reglas de Enfrentamiento* contienen pautas de conducta que implican el uso de la fuerza como último recurso, ante situaciones previstas, determinadas y claramente definidas. *Las directrices para la misión* proporcionan a los participantes información básica de carácter operativo, administrativo y retributivo.

Con motivo de la reestructuración de la Secretaría General de la ONU, llevada a cabo en 1992, se creó el *Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO)* que es responsable del planeamiento, preparación, conducción y dirección de todas las operaciones de campo, concepto muy amplio que incluye todas las operaciones promovidas por la Secretaría General y no solamente las de mantenimiento de la paz, aunque éstas constituyen su núcleo duro.

(13) Naciones Unidas. Asamblea General A/45/594. Modelo de Acuerdo, *Revista Española de Derecho Militar*, núm. 63, 1994.

VI. MODALIDADES DE LA PARTICIPACIÓN ESPAÑOLA

Las modalidades de participación pueden ser variadas según que dichos esfuerzos sean coordinados y dirigidos por la *ONU*, bien directamente o bien a través de *Organizaciones Regionales* a las que España pertenece:

- Alianza Atlántica.
- Unión Europea.
- Unión Europea Occidental.
- Organización de Cooperación y Seguridad en Europa.

En las «*Orientaciones sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz*» publicadas por el Estado Mayor del Ejército el año 1993, se dice que la participación de estas organizaciones en misiones de paz puede revestir formas muy diversas, sin excluir la posibilidad de que puedan actuar por iniciativa propia (14). También el Ejército norteamericano parece seguir la misma línea; en su *manual FM-100-23*, indica que las operaciones de paz pueden ser autorizadas por la «National Command Authority» (15). A este respecto el Secretario General de la ONU puntualiza en su informe «un programa para la paz» que si el Consejo de Seguridad optara expresamente por autorizar a un mecanismo u organización regional a tomar la iniciativa, el prestigio de las Naciones Unidas daría mas validez a los esfuerzos regionales. No obstante, considera el Secretario General indispensable que la responsabilidad primordial de la operación *incumba siempre al Consejo de Seguridad*.

La voluntad de la *OTAN* de participar en las operaciones de las Naciones Unidas quedó reflejada en la formulación del *concepto estratégico de la Alianza*, al que se llegó en la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que tuvo lugar en Roma los días 7 y 8 de Noviembre de 1991 (16). Cuando se refiere a las misiones que llevarán a cabo las fuerzas militares de la Alianza se dice que los aliados pueden ser llamados a contribuir a la estabilidad y la paz mundial mediante la provisión de fuerzas a las misiones ONU. En ese contexto las reuniones ministeriales celebradas por el Consejo del Atlántico Norte en diciembre de 1992 y junio de 1993 ofrecieron

(14) *Orientaciones Operaciones de mantenimiento de la paz*, OR7-001. Estado Mayor del Ejército, 1993.

(15) *Peace Operations*. FM 100-23. December 1994. Headquarters Department of the Army.

(16) *The alliance's strategic concept*, NATO Office of information and press 1110 Brussels, Belgium, November 1991.

la perspectiva de una importante potenciación cuantitativa y cualitativa de los medios a disposición de la ONU para llevar a cabo acciones colectivas (17).

Una iniciativa lanzada en la cumbre de Bruselas, el pasado junio, ha puesto los cimientos de una nueva Organización Regional «Asociación para la paz» (PFP), sobre la base de los países de la Alianza y otros Estados miembros de la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE), que quieran adherirse. Una de las finalidades principales del PFP es tomar parte en misiones de paz a requerimiento de la OTAN o de la OSCE, pero lo que le da un mayor interés a esta organización es el planeamiento y ejecución de ejercicios sobre posibles misiones de paz. Holanda y Polonia se han mostrado dispuestas a prestar su territorio para tales ejercicios (18).

La *Organización de Cooperación y Seguridad Europea (OSCE)*, iniciada en Helsinki en 1973, con sus 53 Estados miembros, es sobre el papel la más dotada para llevar a cabo misiones de paz, pero en la práctica carece de capacidad militar operativa. Alemania es partidaria de que la OSCE envíe automáticamente observadores a cualquier país acusado de violación de los derechos humanos y también en caso de golpes de Estado, regímenes ilegales o violaciones de la Carta de París de 1990 y, a tal efecto, propugna la existencia de unidades militares con carácter permanente; Estados Unidos, Inglaterra, Francia y España se oponen, pues no consideran viable una estructura permanente para ser empleada solo por decisión unánime de los 53 miembros (19). Bauwens opina que las dificultades que la OSCE ha tenido en su primera experiencia en NAGORNO-KARABAKH, respecto a la definición del mando, control, financiación y obtención de tropas, parecen indicar que solamente podrá organizar misiones de paz de pequeña entidad y objetivos limitados (20).

Las Fuerzas Armadas Españolas tienen en la OSCE otro marco de actuación donde ejercer su proyección exterior en defensa de la paz, de acuerdo con lo previsto en la «*Conferencia sobre Medidas destinadas a*

(17) UN peacekeeping operations and cooperation with NATO. KOFI A. ANNAN NATO review. October 1993.

(18) *Building a partnership for peace*, GEBHARDT VON MOLTKE. NATO review, June 1994. Ver también el núm. 80 de la *Revista Española de Defensa Militar*, que informa sobre la realización de los dos primeros ejercicios del programa de instrucción de la «Asociación por la Paz».

(19) LOBO GARCÍA, *Las OMP,s en el marco de la política de defensa*. Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz, enero 1992.

(20) WERNER BAUWENS, «The CSCE and the changing role of NATO and the European Unión», en *NATO review*, June 1994.

Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa», cuyo documento final, fechado en Estocolmo el 19 de septiembre de 1986, al regular las misiones de observación de determinadas actividades militares permite que los Estados participantes puedan enviar observadores militares, civiles o ambos (21). Con base en ese acuerdo se organizó la *Unidad de Verificación Española (UVE)* (22).

Creada al igual que la OTAN para hacer frente a la amenaza de un ataque masivo del Pacto de Varsovia, la *Unión Europea Occidental (UEO)* constituye otro marco de referencia para la realización de misiones de paz. Además, desde la ratificación del *Tratado de Maastricht*, la UEO se ha convertido en el brazo armado de la *Unión Europea (UE)*, ya que según su artículo J.4.-2 «la Unión pide a la UEO que forma parte integrante del desarrollo de la Unión Europea, que elabore y ponga en práctica las decisiones y acciones de la Unión que tengan repercusión en el ámbito de la defensa» y, como la Unión Europea, a juzgar por el preámbulo del Tratado de Maastricht, se propone «reforzar la identidad y la independencia europeas con el fin de *fomentar la paz*, la seguridad y el progreso en Europa y en el mundo», los Estados miembros de la UEO pueden ser llamados a actuar en misiones de paz, en solitario o junto a la Alianza Atlántica, como ha ocurrido con las operaciones de embargo en el Adriático (23).

Una nueva modalidad de intervención de la UEO en misiones de paz, con apoyo logístico y de comunicaciones de la OTAN, se ha diseñado recientemente mediante la utilización de un nuevo concepto: *Fuerzas Operativas Combinadas Conjuntas (CJTF)*. Dicho proyecto es un ingenioso artificio que permitirá a países como Francia y España la actuación en misiones de paz dentro de una estructura prestada por la OTAN, soslayando el hecho de no estar en su estructura militar, y a la UEO la organización de misiones de paz en solitario, pese a no contar con una estructura militar propia (24). Por otra parte la UE puede adoptar *acciones comunes* en los

(21) Art. 42 del documento de la Conferencia de Estocolmo sobre medidas destinadas a Fomentar la Confianza y la Seguridad y sobre Desarme en Europa convocada de conformidad con las disposiciones pertinentes del documento de clausura de la reunión de Madrid de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa.

(22) La Unidad de verificación española UVE se organizó por Orden Ministerial 73/91, de 8 de octubre (BOD, núm. 200).

(23) VAN EEKELLEN, WILLEM, «WEU prepares the way for new missions», en *NATO review*, october 1993.

(24) «Los retos de Sevilla», artículo publicado en la *Revista Española de Defensa*, núm. 80, octubre 1994, sobre la reunión informal de ministros de Defensa de la OTAN que tuvo lugar en Sevilla los días 29 y 30 del mes de septiembre de 1994.

ámbitos de política exterior y de seguridad, como las que se decidieron en Bruselas el 8 de noviembre de 1993 relativas al envío de ayuda humanitaria a Bosnia y Herzegovina (25).

VII. RÉGIMEN DEL PERSONAL

El régimen del personal que ha de tomar parte en una operación de proyección exterior puede dividirse a efectos de su estudio en las siguientes áreas:

- Requisitos personales y profesionales.
- Selección de los peticionarios.
- Formación.
- Estatuto (derechos y obligaciones).

1. *Requisitos personales y profesionales*

El «perfil» del personal que ha de tomar parte en una misión de paz viene definido por una serie de requisitos de índole personal y profesional que están contenidos en la solicitud del organismo internacional organizador de la misión, normalmente Naciones Unidas. Estos requisitos pueden complementarse con los que señalen los órganos nacionales competentes del Ministerio de Asuntos Exteriores y del Ministerio de Defensa, que generalmente los establecerá en función del análisis ponderado del conjunto de necesidades y posibilidades del recurso humano para atender a las misiones nacionales e internacionales.

2. *Selección de los peticionarios*

La selección es la fase más crítica del proceso, en razón a la urgencia con que se tienen que organizar las misiones de paz. Para hacer frente a los problemas de obtención de fuerzas con la rapidez y efectividad necesarias las Naciones Unidas han ideado una nueva fórmula: la creación de unas *Fuerzas de Espera (Stand by Forces)*. La fórmula consiste en que los

(25) Decisión del Consejo de la Unión Europea. Diario de las Comunidades Europeas, núm. L 286 de 20-11-1993.

gobiernos ofrezcan unas tropas que estarían siempre disponibles El gobierno español ha confirmado a las Naciones Unidas su voluntad de formar parte de la Fuerza de Espera, también denominada «inventario para la paz», pero todavía no se ha fijado el número de efectivos españoles ni su procedencia. No obstante las condiciones sobre la posible participación española aparecen en el «Manual de Operaciones de Paz» editado por el Ministerio de Defensa en Junio de 1995 (26).

3. Convocatoria

El proceso de selección se inicia con la *convocatoria* que en el caso de que tenga efecto para una específica misión de paz, debe contener al menos el nombre de la misión, las características del puesto de trabajo, las condiciones requeridas, la duración del destino y las servidumbres que conlleve. Cuando la convocatoria se publique para un número indeterminado de misiones de paz y de puestos, que será lo más frecuente, parece conveniente que se difunda en el boletín oficial en el último trimestre del año para surtir efectos durante todo el año siguiente. Como el tiempo de validez de la solicitud sería de un año, en cada ciclo anual se procedería a actualizar la base de datos de peticionarios (27).

4. Selección

Una vez solicitada la colaboración de las Fuerzas Armadas para una misión de paz, se procedería a la *selección* del personal participante, previo el análisis por el órgano de selección de las solicitudes presentadas, determinando inicialmente un número de seleccionados algo superior a las necesidades, con objeto de cubrir rápidamente las bajas que pudieran producirse como consecuencia del reconocimiento médico o del resultado de la entrevista personal llevada a cabo por personal capacitado (28).

(26) «Los españoles se han ganado una reputación intachable», entrevista con IQBAL RIZA, Subsecretario General de la ONU, publicada en la *Revista Española de Defensa*, núm. 79, septiembre 1994.

(27) Ver ZORZO FERRER y OTROS, *Selección y formación específica de observadores internacionales*. y GORDON FORBES, *Selección y formación de UNMO.s en las fuerzas de Canadá*, en el Seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz, enero 1992.

(28) La selección de observadores militares en misiones de paz está regulada por la IC. 85/89 del entonces Subsecretario de Defensa, hoy Secretario de Estado de Administración Militar. En su apartado 2.2 fija los criterios de designación.

5. *Formación*

La fase de selección finaliza con la designación del personal y la comunicación a los interesados, comenzando la *formación* específica sin solución de continuidad. Esta fase debería formar parte de un programa de formación integral diseñado por el órgano de enseñanza que, siguiendo las «directrices para los programas nacionales o regionales de adiestramiento» elaborado por las Naciones Unidas, contemplara las siguientes medidas:

1. Inclusión de conocimientos básicos en los planes de estudios de las academias de formación.
2. Organización de cursos sobre «las operaciones de proyección exterior».
3. Difusión de las operaciones en curso, utilizando los canales de información descendente, especialmente al personal solicitante registrado en la base de datos .
4. Participación en los ejercicios prácticos organizados por las Naciones Unidas o por Organizaciones Regionales.

6. *Estatuto*

El conjunto de derechos y obligaciones que tiene el personal que participa en una misión de paz depende del tipo de misión, y está muy disperso en la normativa a la que hemos dedicado buena parte de este trabajo. Sería de mucha utilidad su recopilación y refundición, publicándose en un único documento interno de carácter orientativo, que sería entregado a cada participante. En él se contendrían las disposiciones o acuerdos que se refirieran a cuestiones relativas a: *documentación personal* necesaria para emprender la misión (pasaporte, visado, carnet de conducir, certificado internacional de vacunación, certificado médico, fotografías, orden de viaje, etc.); *uniformidad y equipo* (incluidas normas sobre utilización de prendas civiles, de cámaras fotográficas, de armas particulares, etc.); *viaje* (trámites, derechos de equipaje, seguros, clase autorizada, gastos, etc); *prestaciones retributivas* (dietas, alojamiento en desplazamientos interiores, vestuario, etc.), *indemnizaciones por motivos varios* (enfermedad, lesión, fallecimiento, pérdida de efectos); *misión* (designación, autoridad que la organiza, duración de la misma y de la comisión de servicio, número y cualificación de los participantes, concepto de la operación, régimen de

trabajo, permisos, dependencias jerárquica, funcional, logística administrativa, penal y disciplinaria); *obligaciones, privilegios e inmunidades respecto al país anfitrión* (en relación con la misión, con la población, con la legislación y con las autoridades, incluyéndose aspectos tales como: prohibición de actividades comerciales o lucrativas, incompatibilidades, importaciones y exportaciones autorizadas, giros postales, correspondencia, etc.); *Informaciones varias* (costumbres y creencias de la población, normas de comportamiento, informes realizados por anteriores participantes, consejos sanitarios, bromatológicos, etc.) (29).

VIII. LA PROTECCIÓN DE LOS CASCOS AZULES

Es cuestión de gran importancia la seguridad del personal militar, policial o civil que toma parte en una misión de paz. Si las Naciones Unidas no garantizaran la seguridad del personal en el ejercicio de sus funciones, las operaciones de paz estarían irremisiblemente abocadas al fracaso, por lo que, ante el alarmante incremento del número de ataques contra los cascos azules y el creciente aumento del número de bajas, la Asamblea General decidió mediante la Resolución 48/37 la creación de un Comité ad-hoc, con la misión de elaborar una convención internacional que tratara sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas que toma parte en una operación de paz, e hiciera especial énfasis en la regulación de la prohibición de los ataques y la responsabilidad individual en la que deben incurrir quienes efectúen u ordenen tales ataques, de forma que no puedan eludir la acción de la justicia saliendo del territorio donde se cometieron esos delitos (30).

Sobre la base de una propuesta aportada por NUEVA ZELANDIA y UCRANIA, de un documento de trabajo presentado por los PAISES NORDICOS, de comunicaciones presentadas de forma oficiosa por varias naciones y de la contribución del COMITE INTERNACIONAL DE LA CRUZ

(29) El Comandante GIL MENDEZÁBAL, participante en ONUSAL, me comentaba que el conocer detalles que pudieran en España parecer insignificantes, adquieren en el terreno la máxima importancia. Tal fue el caso del humilde papel higiénico, que era considerado un recurso crítico por la práctica imposibilidad de adquisición en la zona en la que desempeñaba su misión.

(30) Alocución del asesor jurídico de la ONU en representación del Secretario General. Documento ONU A/AC.242/1 de 25 de marzo de 1994. Ver también la p. 47 del informe editado por el ICRC sobre el «Symposium on humanitarian action and peace-keeping operations», Geneva, 22-24 June 1994.

ROJA (CICR) que pidió participar, se llegó a la elaboración de un proyecto de «Convención Internacional sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado», cuyo texto, aprobado por la Asamblea General, el 9 de noviembre de 1994 se ha abierto a la firma y ratificación, aceptación o aprobación, o a la adhesión de los Estados Miembros. España firmó la Convención «ad referendum» el día 17 del mismo mes. La Convención, que excluye de su ámbito de aplicación las operaciones coercitivas en las que el personal militar participe como combatiente, tipifica los delitos que puedan cometerse contra el personal de las Naciones Unidas, y establece medidas concretas en materia de Jurisdicción, prevención, extradición, enjuiciamiento y ayuda mutua.

En cuanto a la protección dispensada por el *Derecho Internacional Humanitario*, cuya aplicabilidad veremos más adelante, hay que hacer notar que tiene dos niveles: Un nivel máximo que les protege de los ataques, sobre la base de su condición de *no-combatientes* y otro que no les evita el que puedan ser objeto de ataques pero les garantiza la protección general que se concede a los *combatientes* en la conducción de las hostilidades, en el caso de operaciones de paz que impliquen el uso de la fuerza.

Pero la protección de los cascos azules en las operaciones de carácter preventivo y no coercitivo, tiene otra vertiente: *la autoprotección*, en cuanto que el personal, aunque debe actuar imparcialmente y con neutralidad en su labor humanitaria, y por tanto no está autorizado a hacer uso de la fuerza, lo cierto es que está armado, y existe una tendencia a que lo esté con mejores y más potentes medios (31). La creación de las «Fuerzas de Intervención Rápida», a las que hemos hecho ya referencia, constituyen un curioso intento de proteger a los cascos azules con otros cascos azules. El riesgo real que corren de verse implicados en un conflicto, es un hecho que ya cuenta con referentes históricos. En 1960 las FMP tuvieron que hacer uso de sus armas durante la operación en el CONGO (32) contra mercenarios que les habían hecho objeto de ataques, a los que, por cierto, detuvieron y trataron de conformidad con el III Convenio de Ginebra. En SOMALIA fueron considerados objetivo militar, con indiferencia de que se trataran de cascos azules pakistaníes, a los que masacraron, o fuerzas militares

(31) Declaraciones del Ministro de Defensa español reproducidas en diferentes medios el pasado 28 de mayo de 1995: «Se está estudiando la posibilidad de dotar a la Agrupación de medios artilleros y contracarro».

(32) BOTHE, MICHAEL, «Le droit de la guerre et les Nations Unies», en *Etudes et travaux de l'institut Universitaire de Hautes Etudes Internationales*, núm. 5, Ginebra, 1967.

norteamericanas. Recientemente se han producido graves ataques contra los contingentes militares de la ONU, en BOSNIA-HERZEGOVINA. En el transcurso de un brevisimo plazo de tiempo, fueron objeto de un amplio repertorio de acciones hostiles: retención en calidad de *rehenes* de centenares de «boinas azules» y «cascos azules», utilizando a alguno de ellos como «*escudos humanos*»; unos 200 cascos azules fueron *rodeados de minas* en la zona de SARAJEVO; milicianos *camuflados con uniformes de cascos azules* arrebataron inicialmente un puesto de control en el puente de VRBANJA, que fue mas tarde recuperado tras un intenso *intercambio de disparos*; poco después fuerzas serbio-bosnias *cercaron y desarmaron* a los cascos azules que custodiaban seis arsenales de armamento pesado y en el mismo día *atacaron a las fuerzas de paz* de la ONU en el cementerio judeo-sefardi de SARAJEVO (33). La respuesta internacional parece inclinarse por la retirada de los cascos azules, a los que se piensa proteger mediante una operación coercitiva diseñada por la OTAN, la operación «*Determined Effort*», que espera obtener la necesaria autorización del Consejo de Seguridad para su puesta en ejecución. Las Fuerzas de Intervención Rápida, actualmente desplegadas en BOSNIA-HERZEGOVINA, al integrarse en dicha operación tendrían que cambiar de Mandato y de casco probablemente.

IX. ELEMENTOS POLÍTICOS Y HUMANITARIOS QUE INTERVIENEN

EN UNA OPERACIÓN DE PAZ. LA INGERENCIA HUMANITARIA Y LA ASISTENCIA HUMANITARIA

La situación actual de desprotección y de pérdida de eficacia sería consecuencia de la ambigüedad de la tarea encomendada a los cascos azules (34) y de la confusión existente entre las acciones políticas, humanitarias y militares. Como dice Oriol Casanovas, *la ayuda humanitaria* no puede ser un subterfugio para inhibirse en la adopción de *acciones políticas* firmes, cuando estas parecen resultar la única respuesta adecuada (35). El antiguo presidente de la organización «Médicos Sin Fronteras», Claude

(33) Noticias aparecidas en *El País* entre el 28 y el 30 de mayo de 1995.

(34) Declaraciones del Presidente de la República Francesa, CHIRAC, JACQUES, reproducidas en *El País* el 28 de mayo de 1995.

(35) ORIOL CASANOVAS I LA ROSA, *De l'ajuda humanitària al dret d'ingerència humanitària*, Lliçó inaugural del curs acadèmic 1993-1994. Universitat Pompeu Fabra, Barcelona.

Malhuret expresó la misma idea con gran crudeza: «A los tanques serbios, occidente ha respondido con ambulancias, y a los obuses, con cajas de medicamentos». La diferencia esencial entre la acción humanitaria y la acción política es que la acción humanitaria es independiente y neutra, como subraya Küng, y por lo tanto es peligroso subordinarla o relacionarla a la acción política (36). Cornelio Sammaruga, presidente del Comité Internacional de la Cruz Roja, se apoya en el artículo 89 del Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra, para deducir que el Derecho Internacional Humanitario, marco jurídico en el que se apoyan las organizaciones humanitarias que tienen que prestar su *asistencia humanitaria* en situaciones de conflicto armado, no tiene mecanismos autónomos para imponerse y, consecuentemente, debe transferir las acciones de fuerza que sean necesarias a las previstas en la Carta de las Naciones Unidas. A los Estados les corresponde, pues, el papel de policía y de juez, encargados de que se respete la ley y de reprimir a quienes la violan, y a las organizaciones humanitarias el papel del buen samaritano que presta socorro. Querer fusionar esas dos funciones distintas, añade, en la que los Estados, sustituyendo a las organizaciones humanitarias, garantizaran la asistencia humanitaria por medios impositivos, invocando un supuesto *derecho-deber de ingerencia humanitaria*, solo podría llevar la acción humanitaria a su politización. Boutros Boutros Galí, parece darle la razón cuando advertía recientemente que toda intervención militar en el conflicto de ex Yugoslavia tendría como consecuencia inmediata la suspensión de la acción de la asistencia de las organizaciones humanitarias.

Respecto a la *acción militar*, el mismo Cornelio Sammaruga reconocía que *el recurso a los medios militares* con el fin de potenciar la acción humanitaria o para garantizar la protección de las personas encargadas de realizarla ha resultado, en ocasiones, ser necesaria (37). Un año más tarde, no obstante, en su intervención ante la Asamblea General el pasado 23 de noviembre de 1994, preconizaba una distinción neta entre la acción militar y la acción humanitaria, sin prescindir de la acción militar, pero sin que se produzca una amalgama entre las dos acciones (38). No es fácil establecer

(36) PETER KÜNG, M., *Observateur permanent aux Nations Unies. Intervention devant L'Assemblée General*, le 16 novembre 1994.

(37) Intervención del Presidente del CICR en una mesa redonda sobre el tema «OPM,s e intervención humanitaria», en *RICR*, núm. 117, p. 252.

(38) «Fortalecimiento de la coordinación de la ayuda humanitaria de urgencia». Intervención del Presidente del CICR ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Reunión Plenaria. Punto 37 del orden del día. UN (1994) 10.

esta delimitación de tareas en la práctica, pero es fundamental que se haga un esfuerzo en esa dirección si se quiere consolidar el *papel humanitario de las fuerzas armadas* que, a pesar del peligro evidente de que se desnaturalice y pervierta, se ha demostrado irremplazable. Si se pone en marcha la operación «Determined Effort» y se realiza la retirada total de los cascos azules en BOSNIA-HERZEGOVINA, lo más probable es que la asistencia humanitaria se torne imposible. Sería oportuno recordar las palabras de Dag Hammarskjöld: «Peace-keeping is not a job for soldiers but only a soldier can do it». De todas formas, incluso en el marco de una operación de paz coercitiva, al amparo del capítulo VII de la Carta, la acción militar estaría limitada al cumplimiento de los objetivos específicos humanitarios y no podría obtener otros objetivos, que serían obligados en cualquier otro tipo de operación militar que alcanzara la fase de explotación del éxito. Oriol Casanovas señala como ejemplos las acciones militares en KUWAIT y en SOMALIA, donde en esta última, en cumplimiento de la Resolución 724, se creó una comisión de información sobre la aplicación de la resolución, para asegurar «in situ» que no se realizaran acciones desproporcionadas o al margen de los límites de uso de la fuerza autorizados (39).

X. LA APLICABILIDAD DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Para comprender bien el problema hay que partir de la existencia de una cierta pugna por la «apropiación excluyente» de dos ramas del Derecho Internacional entre dos Organizaciones Internacionales que en cierto modo, y no les faltaban razones, se sentían como custodios y valedores de las mismas. *El Derecho Internacional de los Derechos Humanos* fue objeto de atención preferente por parte de las Naciones Unidas, que se preocupó incluso de la edición y difusión de sus normas, dejando un poco de lado el llamado Derecho de la Guerra, quizás porque permaneciera el rescoldo de viejas ideas acerca de la supuesta contradicción en prohibir la guerra por un lado y regularla por el otro; mientras que el marco de actuación del Comité Internacional de la Cruz Roja fue el *Derecho Internacional Humanitario (DIH)*, o *Derecho de los Conflictos Armados*. Ambas organizaciones mantuvieron, inicialmente, puntos de vista diferentes sobre la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario en las operaciones de

(39) Página 8 de la conferencia indicada en la nota 35.

mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Todo lo más que el Secretario General de la ONU concedió fue hacer una llamada a la *aplicación de los principios y el espíritu del DIH* en las operaciones de mantenimiento de la paz. Las cartas cruzadas entre el presidente del CICR y el secretario general de la ONU, sirven de referencia para constatar las diferentes percepciones sobre la cuestión (40). Sin embargo, las posturas iniciales de la ONU han evolucionado hacia el reconocimiento de su aplicabilidad. Así, en la *Resolución 47/30* de la Asamblea General, esta se declara «convencida del valor permanente de las normas humanitarias establecidas con respecto a los conflictos armados y de la necesidad de respetar y hacer que se respeten dichas normas en todas las circunstancias»; y, a pesar de que, en el mismo año, el Secretario General Boutros Boutros Galí en su citado informe «un programa de paz» no hace una sola referencia a esta importante cuestión, lo cual es particularmente llamativo ya que en el citado informe se encierra toda la filosofía —por lo demás continuista— de las operaciones de paz, su definitiva solución aparece en la ya mencionada *Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado* en el que aparecen dos artículos claves: en el artículo 20 se dice que nada de lo dispuesto en la Convención afectará a la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario ni a la responsabilidad del personal de respetarlo; y en el artículo 19 se establece el compromiso de los Estados a incluir el estudio de las disposiciones pertinentes del Derecho Internacional Humanitario en sus programas de instrucción militar.

XI. LA APLICABILIDAD DEL DIH EN LOS REGLAMENTOS MILITARES

Es obligado reconocer, en primer lugar, la gran calidad del Reglamento norteamericano sobre las Operaciones de Paz, *FM 100-23*, editado en noviembre de 1994, que trata con gran claridad, concreción y sencillez todas las cuestiones. Llama la atención por su importancia el apéndice dedicado a las organizaciones humanitarias, entre ellas el CICR, que van a coexistir con las fuerzas militares, con la descripción de sus características, funciones y cometidos. El problema de la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario lo resuelve satisfactoriamente indicando que «a causa de los especiales requerimientos de legitimidad que tienen las operaciones de paz,

(40) PALWANKAR, UMESH, *Aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas*, núm. 117, pp. 236-237.

debe tenerse un escrupuloso cuidado en adoptar las normas aplicables del Derecho de la Guerra. *Con independencia de la naturaleza del conflicto y de la naturaleza de la operación de paz* las fuerzas norteamericanas deben cumplir las reglas establecidas en el *FM 27-10* y en el *DA 27-1*», que se refieren a las Leyes y Tratados de la Guerra Terrestre ratificados por los Estados Unidos.

Desafortunadamente nuestra publicación militar *OR7-001 «Orientaciones Operaciones de Mantenimiento de la Paz»*, editada en 1993, *no contiene ninguna disposición* sobre la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario, ni sobre la importante cuestión de la necesidad de su difusión a los que van a participar en una misión de paz. En temas de obligada referencia al Derecho de los Conflictos Armados, como es el caso de la transferencia de prisioneros de guerra, regulada esencialmente en el III Convenio de Ginebra, no aparece una sola referencia. Otro tanto cabría decir del intercambio de bajas, contemplado esencialmente en el I Convenio, o de la asistencia sanitaria a la población civil, la inspección de campos de internamiento, el abastecimiento de recursos que están básicamente regulados en el IV Convenio. En todo el manual solo aparece dos veces la palabra Derecho de los Conflictos Armados. La primera cuando dice que la asesoría jurídica deberá contar con personal especializado en este Derecho y la segunda y última cuando limita a los observadores la impartición de un curso sobre Derecho de la Guerra. No obstante la comisión encargada de elaborar el *manual de Derecho de los Conflictos Armados (41)*, trató de eliminar esta laguna, dedicando un anexo a las operaciones de mantenimiento de la paz que tiene por finalidad confirmar la aplicabilidad del Derecho Internacional humanitario, y establecer la obligatoriedad de conocerlo y respetarlo.

Por su parte, existe un borrador preliminar del *manual OTAN AJP-1*, que dedica un capítulo, el 22, al apoyo a las operaciones de paz, en el que define el principio de legitimidad haciéndole derivar de la percepción de que es justa, tanto la misión de paz como la ejecución a cargo las Fuerzas Conjuntas Aliadas. Es, por tanto esencial, se añada, para el éxito de la operación que las fuerzas militares actúen, y se vea que actúen, de conformidad con las Leyes internas del país, nacionales del contingente, interna-

(41) El Grupo de estudios 1113, presidido por el Teniente Coronel DOMÉNECH OME-DAS, fue designado por el Estado Mayor del Ejército en la primavera del año 1994, para elaborar un nuevo manual del Derecho de los Conflictos Armados que sustituyera al manual M-O-23-1, editado en 1986. El nuevo manual ya elaborado se encuentra pendiente de edición.

cionales, y las propias emanadas del Mandato de la ONU y del acuerdo SOFA.

XII. CONCLUSIÓN

Las Operaciones de Paz se han convertido en el principal instrumento de la ONU para contribuir a solucionar las crisis en el mundo y en el mejor argumento que tiene a su disposición para demostrar la utilidad de una Organización que vió fracasar durante la guerra fría su sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, las recientes experiencias en BOSNIA y en SOMALIA, han puesto en evidencia sus vulnerabilidades y el riesgo cierto de que se desnaturalicen y desvirtuen, por lo que se haría necesaria una reacción normativa de la ONU que le podría llevar, si fuera viable, a una profunda reforma institucional y estructural.

Por su parte, ESPAÑA se ha comprometido a contribuir a los esfuerzos de paz de la comunidad internacional, y los seis años de participación en diversas misiones de paz han permitido a sus Fuerzas Armadas acumular una experiencia importante, pero como dice el General Suances (42), es necesario establecer el marco de una doctrina de intervención, definir las características y capacidades que deben reunir las fuerzas a desplegar, concretar claramente las finalidades políticas de la operación con la antelación suficiente, y, en definitiva crear una estructura de mando apropiada.

(42) General SUANZES PARDO, *Prólogo al Manual de Operaciones de Paz*, editado por el Ministerio de Defensa, 2.ª edición, junio 1995.