

LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA. LA INTERVENCIÓN Y LA INJERENCIA HUMANITARIA

Por Juan M. García Labajo (1)
Teniente Coronel Auditor

1. INTRODUCCIÓN

Dijo hace ya algunos años el Director General de la UNESCO —la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura—, mi compatriota el Sr. Mayor Zaragoza, que «la biología no condena a la humanidad a la guerra», o sea, que no hay ninguna razón genética que imponga el comportamiento belicoso del hombre. También los juristas podemos afirmar, por nuestra parte, que el Derecho Internacional tampoco alienta este comportamiento, sino que antes bien los prohíbe expresamente.

Pero las leyes son espejo de las costumbres y las normas jurídicas tributarias de la realidad. El Derecho no puede ni debe ignorar la existencia del fenómeno bélico, sino antes bien regularlo, con una doble finalidad. En primer lugar, con el fin, precisamente, de conseguir evitarlo o de ponerlo fin una vez producido o de impedir que se reanude después de haber cesado hostilidades. Son las normas del llamado «*ius ad bellum*», relativas al desarme y a la prohibición del uso de la fuerza.

La segunda finalidad del Derecho de la Guerra consiste precisamente en aminorar sus consecuencias, mediante la protección de las víctimas de los conflictos armados. Son las normas del «*ius in bello*» o de Derecho Internacional Humanitario en un sentido amplio, que abarca tanto el Derecho de La Haya, relativo a la conducción de las hostilidades, como

(1) Conferencia pronunciada por el autor en el Seminario Internacional sobre «Misiones de Paz de cara al siglo XXI», organizado por el Ministerio de Defensa de la República Oriental del Uruguay en la localidad de Punta del Este, del 8 al 10 de mayo de 1997.

el Derecho de Ginebra, relativo a la protección de los heridos, enfermos y náufragos, de los prisioneros de guerra y de la población civil.

Sin entrar para nada en el tema del desarme ni en aquel otro relativo al Derecho Internacional Humanitario y su relación con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, centraremos ahora nuestra atención en la cuestión referente a la prohibición del uso de la fuerza.

2. LA PROHIBICIÓN DEL USO DE LA FUERZA

Al hablar de la prohibición del uso de la fuerza, debe comenzar por advertirse que el Derecho Internacional clásico admitía de un modo prácticamente ilimitado el derecho de las Naciones a hacer la guerra, de manera que ésta aparecía como la última ratio en la autoprotección de los intereses colectivos. En el Derecho Internacional contemporáneo, en cambio, se ha proscrito el empleo de la fuerza por los Estados y se ha institucionalizado el «ius ad bellum». El Derecho Internacional niega hoy a los Estados el uso o la amenaza de la fuerza y confía a la Organización de Naciones Unidas y, en su caso, a Organizaciones regionales, la adopción de medidas, incluso coercitivas, para restablecer la paz si esta fuere transgredida

Este siglo xx final de milenio en que nos ha tocado vivir ha sido en verdad un siglo nada pacífico y aun en estos momentos finiseculares alrededor de una veintena de conflictos armados se mantienen activos. Muchos de ellos resultan prácticamente desconocidos para la opinión pública occidental, porque no le son culturalmente próximos y suscitan indiferencia en los medios de comunicación. Son las llamadas «guerras olvidadas».

Hoy el fenómeno bélico sigue existiendo, es cierto, pero desde la óptica del Derecho el cambio sustancial con respecto a épocas pasadas que se ha inaugurado en este siglo y que seguramente transcenderá al milenio que viene y se desarrollará en él más perfectamente, es que a la guerra se le opone hoy, conceptual e institucionalmente, toda una «conciencia jurídica de ilicitud».

2.1. *El pacto Briand-Kellog*

El primer texto internacional en que se consagra esta idea de declarar la guerra «fuera de la ley» fue el «Tratado de renuncia a la guerra

como instrumento de política internacional», firmado en París el 27 de agosto de 1928, más conocido con el nombre que ha pasado a la historia de «Pacto Briand-Kellog», en homenaje a Aristides Briand, Ministro de Asuntos Exteriores de Francia y al Secretario de Estado norteamericano Kellog, que fueron quienes lo impulsaron, con posterior adhesión de prácticamente todos los países entonces existentes de la Comunidad Internacional: 63 estados eran Partes en el Pacto en 1939. En él emiten los Estados, en nombre de sus respectivos pueblos, la declaración solemne de condenar al recurso a la guerra para la resolución de las controversias internacionales y de renuncia a la misma como instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas.

El Pacto Briand-Kellog tuvo la virtualidad de fundamentar jurídicamente, como ley internacional previa, los «crímenes contra la paz», es decir, el planeamiento, preparación, iniciación o ejecución de una guerra de agresión o en violación de tratados internacionales, que fueron sometidos en sus respectivos Estatutos al enjuiciamiento de los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio al final de la II Guerra Mundial. Pero no pudo antes, naturalmente, evitar por sí solo el estallido del conflicto.

2.2. *La Carta de San Francisco*

La conmoción producida en la sociedad internacional por la II Guerra Mundial llevó a los redactores de la Carta de las Naciones Unidas, hecha en San Francisco el 26 de junio de 1945, a rechazar desde su primer párrafo del Preámbulo el uso de la fuerza en las relaciones internacionales: «Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que por dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles...».

Consecuente con esta declaración, el art. 2.4 de la Carta establece, como es bien sabido, que «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 las Naciones Unidas». Hay, pues, una prohibición expresa del uso o amenaza de la fuerza, que es a su vez consecuencia del principio fundamental recogido en el apartado 3 de ese mismo artículo, a cuyo

tenor «los miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia».

El art. 107 de la Carta, incluido en el Capítulo XVII, relativo los «Acuerdos transitorios sobre Seguridad» constituye una primera excepción a esta prohibición general del uso de la fuerza: «Ninguna de las disposiciones de esta Carta invalidará o impedirá cualquier acción ejercida o autorizada como resultado de la Segunda Guerra Mundial con respecto a un Estado enemigo de cualquiera de los signatarios de esta carta durante la citada guerra». Esta excepción, que tiene su base en la necesidad de posibilitar la acción de los Aliados frente a un eventual resurgimiento del militarismo alemán o japonés, ha caído en desuso y no está ya en vigor, pues los propios antiguos Estados del Eje forman hoy parte de la Organización.

2.3. *La legítima defensa*

La segunda excepción a la prohibición del uso de la fuerza está constituida por la legítima defensa. El art. 51 dispone que «ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales».

La legítima defensa puede ser, pues, individual o colectiva, lo que significa que un Estado está legitimado para responder con la fuerza en este concepto no sólo cuando sufre él mismo un ataque armado, sino también cuando este ataque se dirige contra otro Estado víctima, del que recibe una previa petición de asistencia o con el que le una un vínculo convencional en este sentido.

He aquí la base jurídica en la que descansan las grandes alianzas militares, como Tratados regionales de asistencia mutua. El art. 5 del Tratado del Atlántico Norte, hecho en Washington el 4 de abril de 1949, instituyente de la OTAN contiene una referencia al art. 51 de la Carta y lo mismo hacía el art. 5 del disuelto Pacto de Varsovia; lo propio hay que decir de otros pactos regionales defensivos, como pueden ser el Tratado de Río de Janeiro de 1947, Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca; o la Carta de Bogotá de 1948, por la que se crea la Organización de Estados Americanos.

Presupuesto indefectible para el ejercicio de este derecho a la legítima defensa individual o colectiva ha de ser la existencia de un previo ataque armado —una «agresión», en los términos definidos en la Resolución 3.314 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974, que luego veremos—. No caben, pues, las acciones armadas ejecutadas como «represalia», frente a otras violaciones distintas al ataque armado o al desconocimiento de otros derechos cualesquiera, según ha establecido la Resolución 2.625 (XXV) de la propia Asamblea General, de 24 de octubre de 1970; ni tampoco la llamada «legítima defensa preventiva», como reacción ante un hipotético ataque inminente, según se deduce claramente de la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, establecida en su Sentencia de 27 de julio de 1986, en el asunto sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua.

Por lo demás, sigue diciendo el art. 51 que «las medidas tomadas por los Miembros en el ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales». La Resolución 3.784 (V) de la Asamblea General, de 17 de noviembre de 1950, determina que el Estado que inicia una acción de legítima defensa habrá de hacer una declaración pública en este sentido dentro del plazo de 24 horas desde el comienzo de las hostilidades.

2.4. *El sistema de seguridad colectiva*

La Carta de Naciones Unidas no se ha limitado a prohibir la amenaza y el uso de la fuerza, sino que ha diseñado también un mecanismo de reacción para los casos de transgresión de la norma, que es lo que conocemos bajo la denominación de «sistema de seguridad colectiva» y que entraña una auténtica institucionalización del «ius ad bellum», el cual queda en su virtud reservado a la sociedad internacional organizada.

Efectivamente, tras afirmarse en el Preámbulo de la Carta la resolución de los pueblos de las Naciones Unidas «a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», y a asegurar «que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común», el art. 1.1 afirma que uno de los propósitos de Naciones Unidas es

«mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz».

Las competencias a este respecto vienen atribuidas al Consejo de Seguridad, órgano compuesto, según el art. 23 de la Carta, por representantes de quince estados miembros; de los cuales, cinco de ellos son «miembros permanentes» —la China, Francia, Rusia, el Reino Unido y los Estados Unidos— y los otros diez elegidos por la Asamblea General por período de dos años no reelegible para el siguiente, teniendo en cuenta los criterios de contribución a la Organización y de distribución geográfica equitativa. En cualquier caso, las decisiones sobre todas las cuestiones de fondo han de ser tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluidos los cinco miembros permanentes (art. 27).

«A fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas —dice el art. 24 de la Carta—, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad». Debe además señalarse el carácter obligatorio de las decisiones que adopte al respecto el Consejo de Seguridad en esta materia, de manera que «los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta» (art. 25).

Ante toda amenaza a la paz que surja en cualquier parte del planeta, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, compete en primer término al Consejo de Seguridad determinar su existencia, haciendo las recomendaciones o decidiendo las medidas que serán tomadas de conformidad con los arts. 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (art. 39), todo lo cual se ha visto en el pasado, durante el período de la guerra fría, frecuentemente obstaculizado por el veto de alguno o algunos de los miembros permanentes.

La determinación de la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, la hace el Consejo de Seguridad casuísticamente, a la luz de todas las circunstancias de cada supuesto en concreto. No obstante, el Consejo de Seguridad cuenta para ello, como directriz, con los principios fundamentales contenidos en la Resolución 3.314 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974, sobre definición de la agresión, constituida en línea de principio por el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad

territorial o la independencia política de otro Estado y que por sí misma, debido a la actual existencia de armas de destrucción en masa, entraña la posible aneja de un conflicto mundial.

A estos mismos fines de determinación por el Consejo de Seguridad de la existencia en cada caso una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, debe también ser tenida en cuenta la «Declaración de principios de Derecho internacional que rigen las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas», aprobada por Resolución 2.625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970.

El art. 40 previene las llamadas «medidas provisionales cautelares». «A fin de evitar que la situación se agrave» —dice el precepto—, el Consejo de Seguridad, antes de hacer recomendación o decidir la aplicación de medida alguna, «podrá instar a las partes interesadas a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables». Tales medidas provisionales se adoptan con mero carácter cautelar, para que no empeore el conflicto y, por tanto, no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas. Habitualmente consisten en la cesación o alto el fuego y paralización de los beligerantes en las posiciones que ocupen.

A diferencia de las recomendaciones, que no tienen carácter obligatorio, las medidas coactivas previstas en los arts. 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VII de la Carta) obligan a todos los Miembros de las Naciones Unidas y pueden ser de dos tipos. En primer lugar, las medidas previstas en el art. 41 que no implican el uso de la fuerza y que «podrán comprender —en enumeración no exhaustiva—: la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación, así como la ruptura de las relaciones diplomáticas». Por ejemplo, este fue recientemente el caso de la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad, de 6 de agosto de 1990, que imponía a Irak las llamadas «sanciones económicas» o «embargo económico».

En segundo lugar, las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad pueden ser también medidas de acción coercitiva que implican el uso de la fuerza, conforme a lo previsto en el art. 42. En efecto, ante una eventual inadecuación de las medidas del art. 41, el sistema de seguridad colectiva da un paso cualitativo, al señalar que «si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el art. 41 pueden ser

inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas».

Son las que llamó entre nosotros el General Fernández Flores «guerras de policía», que se llevan a cabo, no por tropas propias de la ONU —que no existen en realidad—, sino por las que los Estados miembros se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad cuando éste lo solicite, proporcionándole «las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales». A este fin se concluirán convenios especiales sobre el número y clase de las fuerzas, su grado de preparación y su ubicación general, así como también la naturaleza de las facilidades y la ayuda, entre el Consejo de Seguridad y los Estados miembros u Organizaciones regionales (art. 43).

En efecto, el Consejo de Seguridad está facultado para decidir si la acción coercitiva será ejercida por todos los Miembros de Naciones Unidas o por algunos de ellos, que podrán hacerlo además directamente o mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte (art. 48). En todo caso, antes de requerir el Consejo a un Miembro no representado en él a que provea de fuerzas armadas, le invitará a participar en las decisiones relativas al empleo de sus contingentes (art. 44).

Conforme a las previsiones de la Carta, para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de armamentos y al posible desarme», se establece un Comité de Estado Mayor, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes o sus representantes, así como los de los demás miembros que eventualmente sean invitados a asociarse a las labores del Comité, el cual «tendrá a su cargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo» (art. 47).

Desvanecido a poco de acabar la II Guerra Mundial el espíritu de entendimiento entre ellas y habiendo adquirido las dos superpotencias intereses mundiales de carácter hegemónico y antagónico, el sistema de

seguridad colectiva no pudo funcionar durante la época de la guerra fría, pues todos los conflictos afectaban, de una u otra manera, a un miembro permanente, particularmente a las superpotencias, de manera que el veto o la amenaza de veto impidieron la reacción insstitucional prevista en la Carta (279 vetos se produjeron durante aquella época en el Consejo de Seguridad).

De hecho, sólo con ocasión de la Guerra de Corea en 1950 emprendieron las Naciones Unidas una acción propiamente coercitiva. Y ello gracias a la ausencia del delegado de la URSS en el Consejo de Seguridad, disconforme con la presencia en el órgano de los representantes de China Nacionalista: 19 de los Estados miembros de las Naciones Unidas pudieron contribuir con sus fuerzas, bajo el mando unificado de los Estados Unidos, a hacer frente al ataque de Corea del Norte.

3. LA INTERVENCIÓN Y LA INJERENCIA HUMANITARIA

3.1. *Las operaciones clásicas de mantenimiento de la paz*

La crisis del sistema de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta de San Francisco llevó a la Organización de las Naciones Unidas, durante la época del bipolarismo, a la instauración de un mecanismo alternativo de carácter preventivo —y no coercitivo como el que está previsto en dicho Capítulo—, constituido por las Operaciones de Mantenimiento de la Paz («peace keeping», en la terminología anglosajona).

Se trata, cabalmente, del envío al lugar donde se produce el conflicto de contingentes de Fuerzas Armadas con un fin pacificador, previo el consentimiento de los Estados en cuyo territorio deben actuar. Desarrollan tales contingentes operaciones de vigilancia, con el fin de garantizar el cumplimiento de medidas de alto fuego o de separación o retirada de tropas, de manera que se persigue así rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales, asegurando la paz mientras se da tiempo a los negociadores políticos para intentar un arreglo. Tales contingentes son puestos voluntariamente a disposición de las Naciones Unidas por los Estados que quieran contribuir y seleccionados por el Secretario General.

Prescindiendo de hacer ahora una reseña histórica de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la tipología de las mismas, sólo me

interesa destacar en este momento que desde su primera aparición en 1956, en el curso de la crisis del Canal de Suez, hasta la finalización de la guerra fría, se organizaron trece operaciones, casi todas relacionadas con el conflicto de Oriente Medio —salvo la del Congo (1960) y Chipre (1964)—.

Dentro de ellas podemos distinguir entre «Misiones de Observación», constituidas principalmente por Oficiales, en la mayoría de los casos desarmados y «Fuerzas de Emergencia», integradas por Unidades de *Infantería Ligera* y que desarrollaron operaciones tradicionales, en las que se limitaban esencialmente a vigilar y ayudar a mantener las treguas y acuerdos de alto el fuego, a controlar los términos de armisticios y acuerdos de paz, a observar las líneas fronterizas y a asistir a la retirada de tropas, contribuyendo así a evitar una reanudación de las hostilidades.

En cuanto a la base jurídica de estas Operaciones de Mantenimiento de la Paz, no se trata, como decimos, de acciones coercitivas de las previstas en el Capítulo VII de la Carta, pero en cambio van más allá del mero arreglo pacífico de controversias a que se refiere el Capítulo VI, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial o medios similares, entre los que no puede incluirse desde luego la actuación de fuerzas armadas. Por eso dijo con cierto humor y en expresión que ha hecho fortuna el segundo de los Secretarios Generales de Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, que se fundamentaban en un «Capítulo 6 y medio» de la Carta, referente al mantenimiento de la Paz. En realidad, se trata, como ha señalado el último Secretario General, Boutros Gali, de unas «funciones adicionales implícitas» que la Carta autoriza —pues nada se opone a ello— para el mantenimiento y restablecimiento de la paz y seguridad internacionales.

Desde el punto de vista institucional las Operaciones de Mantenimiento de la Paz son organismos subsidiarios del Consejo de Seguridad para el desempeño de sus funciones, de los previstos en el art. 29 de la Carta, que se crean en la propia Resolución por la que se aprueba la Operación y donde se describe esta última en términos generales de carácter político.

Con base en la Resolución, el Secretario General elabora un «Mandato», en el que se contienen previsiones sobre el mando de la Fuerza —que recaerá, según los casos sobre un Representante Especial del Secretario General o un Comandante en Jefe— su entidad, los Estados invitados a participar y las condiciones de financiación; conviene subrayar

que los Estados miembros de la Organización pueden hacer el ofrecimiento voluntario de sus contingentes, pero sin que tengan derecho a exigir su participación en la Operación, que decide como antes hemos dicho el Secretario General, en base a criterios de representación geográfica equitativa, sin que, por lo general —aunque nada lo prohíbe— se incluyan contingentes de países miembros permanentes del Consejo de Seguridad ni de los que, por razones geográficas o de otro tipo, tengan un interés particular en la situación.

El contenido del Mandato se desarrolla luego en los llamados «Términos de referencia», donde se expresan con más detalle los cometidos y la composición de la Fuerza. En tanto que las «Directrices para la Misión» proporcionan a los participantes información básica de carácter operativo y administrativo. Especial mención merecen las «Reglas de Enfrentamiento», que contienen pautas de conducta para el uso de la fuerza como último recurso y con fines exclusivos de autodefensa contra un ataque, incluyendo aquí la tentativa de desalojar de sus posiciones a los miembros de la Operación.

Por lo que se refiere al estatuto jurídico de los contingentes que integran la Operación, simplemente debemos advertir ahora de la existencia, en este sentido, de otros dos tipos de instrumentos jurídicos. En primer lugar, los Acuerdos de Participación, que se suscriben entre el Secretario General y los Estados contribuyentes a la Operación, siendo de señalar que la Asamblea General ha aprobado recientemente un Modelo de Acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz (documento A/46/185).

Y en segundo lugar, el Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas (SOFA), que suscriben también las Naciones Unidas con el Estado receptor o Estado anfitrión, pues ya dijimos que nota característica de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz es la exigencia del previo consentimiento de los Estados en cuyo territorio han de desarrollarse. Se establecen en los SOFA,s los derechos y obligaciones de los participantes en relación con el país anfitrión: aspectos jurisdiccionales, privilegios e inmunidades, régimen aduanero, etc...

A este respecto debe subrayarse que, siendo las Operaciones, como antes dijimos, organismos subsidiarios del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, gozarán sus miembros de las prerrogativas e inmunidades establecidas en la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, de 13 de febrero de 1946, ratificada hoy por

más de ciento veinte Estados, si bien puede que el Estado afectado por una determinada Operación no sea parte en la Convención, o incluso que dicha Operación entrañe relaciones con una entidad que no sea un Estado.

En cualquier caso, con ocasión de las primeras Operaciones, el Secretario General dictó un Reglamento o Estatuto de las Fuerzas de Emergencia de Naciones Unidas, 20 de febrero de 1957, que se ha aplicado después con las adaptaciones necesarias en los Acuerdos relativos a distintos SOFA,s. Por otra parte, existe también, aprobado por la Asamblea General un «Modelo de Acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas entre las Naciones Unidas y los países receptores» (documento A/45/594, de 9 de octubre de 1994), con la finalidad de servir de base para este tipo de Acuerdos y sujeto a las modificaciones que en cada caso se convengan entre las partes. Destacaremos ahora tan sólo el principio fundamental de la «ley de la bandera», conforme al cual los miembros de los contingentes nacionales estarán sometidos, en lo penal y en lo disciplinario, a la jurisdicción exclusiva de sus respectivos Estados.

Los Acuerdos tienen normalmente una corta vigencia de seis meses, lo que exige una frecuente renovación, pues un hecho repetitivo que se constata en relación con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz es que se sabe cuándo empiezan, pero no cuándo van a terminar. Como certeramente se ha señalado en relación con la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (FNUCH), instaurada en 1964, hoy «soldados canadienses siguen patrullando la misma línea verde que patrullaron sus padres».

Por último, debe señalarse que la preocupación de la Comunidad Internacional por la seguridad del personal participante en las operaciones, ha llevado a adoptar recientemente, con el fin de prevenir los ataques contra el mismo y de castigar a quienes los hayan cometido, la «Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado», hecha en Nueva York el 9 de diciembre de 1994, pendiente todavía para la mayoría de los Estados del cumplimiento de los trámites constitucionales internos necesarios para la ratificación.

3.2. *La desestructuración del sistema de seguridad colectiva*

El término de la guerra fría suscitó la legítima esperanza de que los conflictos disminuirían considerablemente. No ha sido así y han segui-

do estallando conflictos armados en diferentes partes del mundo, que se han cobrado la vida de víctimas, en su mayoría personas civiles y niños, desafortunadamente.

Tampoco ha supuesto, en contra de lo que pudo pensarse en un principio, una vuelta a los mecanismos del sistema de seguridad colectiva prístinamente diseñados en la Carta de San Francisco. Al menos en la primera intervención armada de carácter colectivo emprendida por la comunidad internacional, tras el bipolarismo, con ocasión de la invasión de Kuwait, la técnica utilizada en la Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad, de 29 de noviembre, fue la de autorizar a los Estados para que utilizaran la fuerza contra Irak, con el fin de restaurar la paz y seguridad internacionales en la zona, si éste no cumplía antes de un plazo determinado anteriores resoluciones del propio Consejo que le instaban en síntesis a retirarse de Kuwait.

Pero las fuerzas que contendieron victoriosamente frente a Irak no eran contingentes nacionales puestos a disposición de la ONU, sino fuerzas multinacionales pertenecientes a diversos Estados que cooperaban con Kuwait, cumpliendo las resoluciones del Consejo de Seguridad. Mantenían no obstante las mismas la exclusiva dependencia de sus mandos nacionales, sin intervención ni control alguno por parte del Comité de Estado Mayor ni del propio Consejo de Seguridad.

Tal intervención multinacional, basada desde luego en el Capítulo VII de la Carta, constituye un híbrido entre la acción coercitiva del Consejo de Seguridad prevista en el art. 42 y la legítima defensa colectiva de los Estados prevista en el art. 51 e implica una verdadera desestructuración del sistema de seguridad colectiva en tanto que sistema integrado, que ha dejado así paso a un sistema de privatización de uso de la fuerza por los Estados con previa autorización del Consejo de Seguridad, que ha renunciado a ejecutar por sí mismo el Capítulo VII de la Carta mediante las llamadas «guerras de policía», sustituidas así por las que se han venido en llamar «guerras por representación» o «acciones por procuración».

3.3. *La intervención humanitaria*

Lo que sí que ha traído en cambio el fin de la guerra fría ha sido una revitalización y aun una explosión de las acciones del llamado «Capítulo 6 y medio de la Carta», creándose en estos últimos años más de trein-

ta operaciones, frente a los trece de los cuarenta años anteriores. Además no se trata ya sólo de amortiguar las crisis internacionales, como en las operaciones clásicas de mantenimiento de la paz («peace keeping»), sino de contribuir en el curso de un conflicto armado —generalmente de carácter interno— a la consecución de la paz («peace making») o la consolidación de esta última tras la finalización del conflicto («peace building»).

En consecuencia las fuerzas participantes no se limitan sólo a desarrollar misiones militares de vigilancia y control, sino que desempeñan también, respondiendo al concepto de multifuncionalidad —«operaciones multiuso»—, otras posibles tareas de diverso tipo: de asistencia y protección humanitaria a las víctimas, principalmente entre la población civil y de ayuda a los refugiados; de control de la desmovilización, incluida la recogida del armamento y de desminado; de restablecimiento del orden público y de reconstrucción de infraestructuras y servicios, como la sanidad, los transportes o la policía civil; de promoción del desarrollo económico y social y de supervisión del respeto de los derechos humanos; de fortalecimiento de la estructura estatal y de las formas democráticas de gobierno, con organización incluso de procesos electorales; y otras tareas semejantes. Ello ha llevado también en ocasiones a la intervención, al lado del componente militar, de un componente civil y de Policía.

En vista del contenido de los mandatos correspondientes a esta clase de operaciones, que se han venido a llamar «de segunda generación», quizá no les convenga ya el nombre de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, sino más bien el de «Operaciones de Paz» u «Operaciones de Pacificación», pues la precisión en el uso de todos estos términos sigue aun hoy sin haberse alcanzado. Desde el punto de vista militar, también les cabe el nombre de «intervención humanitaria», para destacar el hecho del empleo de medios militares en el curso o en relación con un conflicto armado en el que no se involucran, sino en el que se limitan a realizar misiones destinadas a la protección de la población civil contra los efectos de las hostilidades y a suministrar ayuda humanitaria, mediante la asistencia médica y la distribución de alimentos y medicamentos, principalmente.

En buena parte, el auge de este tipo de operaciones se explica en función del «descubrimiento» por parte de la ONU de las enormes posibilidades que ofrecen los Ejércitos para el desarrollo de la acción humanitarias, cumpliendo disciplinadamente tareas que ninguna organización

humanitaria hubiera podido realizar: el establecimiento de puentes aéreos para evacuaciones, el lanzamiento de socorros por medio de paracaídas, la llegada de convoyes a zonas extremadamente peligrosas, etc... Al propio tiempo los Estados han reparado también en las ventajas que les ofrece aportar voluntariamente contingentes militares para esta clase de operaciones: externamente, ganar protagonismo en la comunidad internacional, utilizando así a sus Fuerzas Armadas como un instrumento pacífico de su política exterior; internamente, mejorar la imagen del estamento militar ante la opinión pública —lo que se aprecia notoriamente en las encuestas— y, además, dotar a los miembros de sus Fuerzas Armadas de experiencia internacional, en contacto con otros contingentes y en el desarrollo de misiones en ambiente real de combate.

3.4. *La injerencia humanitaria*

La técnica de la resolución habilitante del Consejo de Seguridad para el uso de la fuerza por los Estados se ha utilizado también en relación con las operaciones de paz, dando lugar así a las que se han venido en denominar «operaciones de tercera generación», en las que no se trata ya de mantener la paz ni de contribuir a ella o a su consolidación tras el conflicto, sino de imponerla por la fuerza frente a la acción de los beligerantes («peace enforcement» en la terminología anglosajona).

Teniendo en cuenta que prácticamente todas las operaciones aprobadas por Naciones Unidas difieren la una de la otra y, en consecuencia, los límites entre una y otra clase de operaciones aparecen imprecisos en la práctica y que, además, es frecuente que las operaciones evolucionen y muten su mandato inicial, podemos decir no obstante, generalizando, que estas operaciones de paz de tercera generación entran de lleno, sin duda en el Capítulo VII de la Carta, en cuanto suponen el uso de la amenaza de la fuerza con fines que exceden de los exclusivos de autodefensa y además puede incluso prescindirse en ellas de una de las características esenciales de las operaciones de mantenimiento de la paz: la necesidad del consentimiento del Estado o facción beligerante afectada por el desarrollo de la operación.

De lo que se trata aquí, fundamentalmente, es de proteger con el uso de medios militares las actividades de ayuda humanitaria a la población civil, dando así lugar al concepto paradójico de «guerra humanitaria». Cuando la población civil como tal es objeto de ataque por los belige-

rantes y se llevan a cabo impunemente grandes matanzas entre ella, cuando se recurre al hambre como método de combate y se deniega a las organizaciones humanitarias la posibilidad de prestar sus asistencia a las víctimas del conflicto, surge entonces para los demás Estados el derecho-deber de injerencia humanitaria: lo que se ha llamado, en expresión bastante gráfica, el «derecho de mirar» hacia el conflicto, con el correlativo deber de no mirar para otro lado, haciendo ojos ciegos a los actos de inhumanidad.

El art. 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 expresa la obligación de las Altas Partes Contratantes de «respetar y hacer respetar» el Derecho Internacional Humanitario. Por su parte, los arts. 62 del IV Convenio, 70 del Protocolo Adicional I y 18.2 del Protocolo Adicional II en relación con los conflictos armados, internacionales o internos, establecen el principio de que cuando la población civil esté padeciendo privaciones extremas por la falta de abastecimientos indispensables para su supervivencia, tales como víveres y suministros sanitarios, se emprenderán, con el consentimiento de la Alta Parte contratante interesada, acciones de socorro en favor de la población civil, de carácter exclusivamente humanitario e imparcial; la necesidad del concurso de su consentimiento faculta al Estado en cuestión para negociar y acordar los términos de la operación de socorro, pero no para oponerse arbitrariamente a ella.

Ahora bien, en la medida en que esta injerencia humanitaria puede suponer el uso de la fuerza, dicho derecho no se reconoce a los demás Estados *individualmente*, sino *institucionalmente* a la *Comunidad Internacional organizada*. Dice así el art. 89 del Protocolo Adicional I que en situaciones de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario, los Estados Partes se comprometen a actuar, conjunta o separadamente, en cooperación con las Naciones Unidas y de conformidad con su Carta.

De ahí que en estos casos, el Consejo de Seguridad, tras determinar que tales violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, autoriza a los Estados a que emprendan acciones con el fin de asegurar la prestación de asistencia a las víctimas del conflicto, utilizando los medios militares si es necesario, con el fin precisamente de restablecer la paz y la seguridad internacionales. En efecto, tales acciones militares, que se desarrollan en el curso de un conflicto armado que enfrenta a otras partes, pueden consistir, a título de ejemplo, en el establecimiento

de «corredores humanitarios», con protección militar de los suministros de ayuda humanitaria, la creación de «zonas seguras» y consiguiente establecimiento de zonas de exclusión de los beligerantes en torno a ellas, la interdicción del uso del espacio aéreo, etc...; se trata, en definitiva, del establecimiento de un entorno seguro para que pueda llevarse a efecto la distribución de la ayuda humanitaria.

Pueden además llevarlas a cabo los Estados estas acciones militares, haciendo uso de la autorización del Consejo de Seguridad, conjuntamente o en solitario, o encomendar incluso su ejecución a Organismos regionales (como la OTAN en Bosnia-Herzegovina). El resultado vario que ha deparado en otras partes el desarrollo de este tipo de operaciones — en Irak, con la población Kurda, en Somalia o en Ruanda—, ha vuelto más bien escéptica a la Comunidad Internacional en cuanto a ellas y ha suscitado la oposición, más o menos velada, del Comité Internacional de la Cruz Roja, por cuanto a su parecer la acción humanitaria así realizada es sin duda imparcial, pero no puede ser neutral, desde el momento en que se interfiere militarmente en el desarrollo de la guerra. Y la neutralidad es uno de los principios fundamentales de la acción humanitaria en la doctrina del Comité Internacional de la Cruz Roja, para el que la ONU, o los Estados autorizados por ella, no pueden hacer al mismo tiempo la paz y la guerra.