

NACIONES UNIDAS Y CONFLICTOS INTERNOS

Luis de Alejandro Sintés
GB de Infantería DEM,
profesor principal de Táctica de la Escuela Superior del Ejército.

El título de este trabajo fue sugerido por la Universidad de Sevilla con motivo de las Jornadas conmemorativas del 1.º aniversario de la creación de las Naciones Unidas, desarrolladas en el mes de octubre de 1995. Se pretendía analizar las «luces y sombras» de la Organización a lo largo de medio siglo de existencia. En un marco de estudio más general se quiso y ahora se pretende hacer, una directa referencia a los conflictos internos.

Definición del concepto

Un primer interrogante surge al plantear el problema: en nuestro mundo actual, comunicado, interrelacionado, abierto ¿qué aspectos de la vida social, política y humana son puramente internos?

No intentaré responder a esta pregunta ni desde el punto de vista del Derecho Internacional ni desde un punto de vista sociológico. Me limitaré a reflexionar desde el punto de vista de un militar profesional, con experiencia en operaciones de las Naciones Unidas —ONUCA y ONUSAL— desarrolladas en dos teóricos conflictos internos.

Adelanto una conclusión extraída de esta experiencia. Está claro que no hemos sufrido otra guerra mundial. Pero, además —y he sido testigo de excepción— puedo avalar que el papel de las Naciones Unidas ha sido esencial para mitigar dolor, ahorrar vidas, dar esperanza, arropar a huidos y desplazados, acabar con impunidades. Sería larga la lista de aspectos positivos, reconociendo por supuesto errores e incertidumbres.

Volviendo a la pregunta debe admitirse que la mayoría de las operaciones en favor de la paz, hoy en vigencia, se enmarca en lo que podríamos considerar, conflictos internos; conflictos para los que en 1945 las Naciones Unidas no habían sido pensadas.

De la lectura de la Carta sólo se encuentra una referencia a las «controversias de carácter local» en su artículo 52 dentro del capítulo VIII dedicado a «Acuerdos regionales».

Constatamos que la Organización ha tenido que adaptarse a estos conflictos, a su gestión, a limitar, controlar y paliar en lo posible sus efectos.

Da la sensación, en un primer estudio, que los redactores finalizaron el capítulo VII —«Acciones en caso de amenaza a la paz»— con un artículo 51, que posibilitaba el derecho inminente de legítima defensa, no sólo individual sino colectiva. Y relegaba al siguiente capítulo, «Acuerdos regionales» y al primer artículo del mismo, el 52, el tratamiento de los

conflictos internos. En resumen, se reservaba a la Organización, la tutela de los conflictos internacionales o generalizados, dejando al nivel de organizaciones regionales, el tratamiento de los conflictos locales o internos.

Porque la estructura interestatal sigue prevaleciendo en la Organización Internacional. Y es a esta estructura a la que la Carta de las Naciones Unidas vincula la noción de soberanía: igualdad soberana de los Estados y principio de no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los mismos.

Pero también aquella «alianza» de naciones decididas a ganar una guerra, se convirtió en la institucionalización de un sistema de seguridad colectiva para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Y este sistema podía ser amenazado por conflictos internos.

Lo declara en su preámbulo:

«Nosotros, los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, que dos veces durante nuestra vida ha infringido a la humanidad sufrimientos indecibles.»

Y lo ratifica en su artículo 1, «Propósitos y principios»:

«Los propósitos de las Naciones Unidas son: 1. Mantener la paz y la seguridad internacionales y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para preservar y eliminar amenazas a la paz...»

Hay un paso ya, entre el preámbulo y el artículo 1: «Las naciones (unidas) resueltas a preservarse de la guerra, están dispuestas a tomar medidas colectivas eficaces para lograrlo.»

Pero hay otra consideración a resaltar. Los firmantes de la Carta hacen referencia a las dos guerras mundiales («dos veces durante nuestra vida»). La magnitud de los dos conflictos, por supuesto, justificaba el esfuerzo de organizar un sistema de seguridad. Lo que no estoy tan seguro de afirmar es si los redactores podían prever la evolución de las formas de guerra, de las formas de afrontar las crisis, de la proliferación de conflictos internos, que adoptaría la sociedad de naciones a final de siglo.

¿Se imaginaban en 1945 tipos de misiones como las de Angola, Mozambique, Nicaragua, El Salvador, Camboya... cuando escribieron en el artículo 2.7:

«Ninguna disposición de esta Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los acuerdos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los miembros, a someter dichos acuerdos a procedimientos de arreglo, conforme a la presente Carta; pero “este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII”.»

Respecto a este último renglón, habría que bucear en las actas de constitución, para saber quien, con visión de futuro, lo apostilló.

Pero no sólo el artículo 2.7 recoge este principio. El 2.4 ya lo anticipa, particularizando:

«Los miembros... se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza, contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado...»

A lo largo de este medio siglo de existencia son varias las resoluciones y mandatos internacionales que inciden sobre este aspecto:

- La resolución 2.131 (XX) de 21 de diciembre de 1965, de la Asamblea General, declara la inadmisibilidad de la intervención en asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía.
- La resolución 2.625 de 24 de octubre de 1970, también de la Asamblea General lo ratifica: «Prohibición del recurso a la fuerza o a la amenaza de 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.»
- El Acta Final de la Conferencia de Helsinki del 2 de agosto de 1975 lo amplía: «Inviolabilidad de las fronteras, integridad territorial de los Estados y —aquí introduce un matiz— respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.»
- Asimismo, el artículo 3 del Protocolo adicional II a la Convención de Ginebra, reafirma los principios de «Inviolabilidad de la soberanía nacional y de no intervención en los asuntos que son de la exclusiva competencia de los Estados.»
- La sentencia del Tribunal de la Haya del 27 de junio de 1986 se extiende sobre el principio de no intervención, al tratar el tema de las «actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua.»

En esta resolución el alto Tribunal señala:

«El principio de no intervención supone el derecho de todo Estado soberano de llevar sus asuntos sin interferencia exterior...»

«La intervención prohibida debe recaer sobre materias respecto de las cuales cada Estado puede, por el principio de soberanía, decidir libremente,...» «...es particularmente evidente en el caso de una intervención que utiliza la fuerza, ya sea en la forma directa de una acción militar o bien bajo la forma indirecta de apoyo a actividades armadas subversivas o terroristas en el interior de otro Estado.»

A pesar de la directa referencia del apoyo USA a la resistencia nicaragüense (la Contra) que se enfrentaba al Gobierno sandinista, la sentencia no supuso un cambio en la política exterior americana. El apoyo continuó hasta 1990.

Por último, la resolución 36/3 de 9 de diciembre de 1991, amplía y ratifica los anteriores conceptos.

Vemos por tanto, que hay elementos suficientes para hacer una definición restrictiva del «concepto de conflicto interno».

El propio Verdross (1) se interroga sobre la incidencia de estos conceptos en la definición del mismo, bajo el punto de vista del Derecho Internacional, y se enfrenta a la gran dificultad de definirlo. Señala tan sólo:

«La delimitación entre asuntos internos e internacionales depende de la evolución de las propias relaciones internacionales.»

(1) Verdross, *Derecho Internacional Público*. Aguilar 1967, p. 433 y siguientes.

para concluir con una confirmación:

«La propia ONU decide —ha decidido directamente— si un asunto del que un Estado pretendía que era interno, lo era o no». Tal decisión no se ha dejado al Estado objetante.

Lo ratifica el profesor Padilla al señalar (2):

«Se entiende que la decisión sobre si un asunto es de jurisdicción interna, no le compete al Estado miembro, sino a las Naciones Unidas.»

Esto provocó un amplio debate acerca de si hay violación del artículo 2.7 de la Carta en el caso de Sudafrica, sometida a sanciones por su política de *apartheid*.

¿Quién decide y cómo se decide en las Naciones Unidas, el carácter interno de un conflicto?

Hay una inicial «transferencia de autoridad», dice la Carta:

«A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y reconocen que el Consejo actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad» (artículo 24).

Y concreta en el artículo 34 que:

«El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.»

Hay una clarificación en estos textos respecto a las «controversias», que enfrentan a dos o más Estados y las «situaciones que pueden poner en peligro...» que pueden surgir en el interior de un determinado Estado. También la Asamblea General puede y de hecho ha intervenido en esta definición.

«La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad... y podrá hacer recomendaciones... artículo 11.2.»

De lo expuesto hasta ahora podemos resumir que en esencia la Carta se asienta en el respeto al principio de soberanía nacional y sobre la consideración de que el sistema de seguridad colectiva es el mejor instrumento para garantizar la paz, y para ello le confiere una capacidad «coercitiva» a la Organización, tanto para la resolución de controversias como para resolución de situaciones (internas, locales o generalizadas) que puedan poner en peligro, la paz mundial. Y que sólo la Organización, bien la Asamblea bien el Consejo, puede determinar si el conflicto es interno o es de carácter internacional.

(2) Luis Alberto Padilla, *Teoría de las relaciones internacionales. La investigación sobre la paz y el conflicto*. Iripaz, Guatemala. 1992.

La nueva interpretación de la Carta

Pero día a día, vivimos, otra interpretación de la Carta. Con la misma esencia. Pero con muy diferentes procedimientos: Somalia, Bosnia-Herzegovina, Kurdistán, Ruanda... ¿Intervención humanitaria? ¿Injerencia? ¿Derechos humanos?

Y constatamos una nueva relación entre los principios de soberanía nacional, seguridad colectiva y derechos humanos. Principios que si no se encuentran claramente en el articulado de la Carta, si se encuentran en su espíritu y muy especialmente en los textos de sus resoluciones que han ido adaptándose a la evolución política y social de la comunidad internacional:

«A partir de 1989 se redescubre, dice el profesor Villan, la frescura de la Carta» (3).

Si aquellos principios de respeto a la integridad e igualdad entre Estados se resaltaba en las resoluciones apoyadas en el respeto a la soberanía nacional, era para evitar la agresividad colonialista remanente del siglo XIX, desarrollada por las potencias occidentales hasta bien entrado nuestro siglo. Hoy se resaltan sobre aquel esquema otros valores. Porque como señala Pastor Ridruejo:

«El Derecho Internacional se está moralizando y humanizando.»

No es nueva sin embargo esta preocupación. Verdross en 1933 (4) en contra de la Escuela Voluntarista (los Estados no tienen limitación alguna a su voluntad) ya lo proclamaba:

«Hay principios superiores que se imponen a los Estados y que no pueden ser conculcados».

La propia Carta lo proclama también en su preámbulo:

«...resueltos a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y en el valor de la persona humana.»

Lo actualiza el profesor Carrillo (5):

«Hoy no se puede afirmar una concepción de la soberanía e independencia de los Estados, que desconozca la realidad actual de la cooperación institucionalizada entre naciones, cuando afirma que "no podemos olvidar que el presupuesto para la existencia de un orden jurídico internacional continua siendo la coexistencia de entidades políticas independientes, no subordinadas a una autoridad política superior". Más, considera como "principio constitucional" el respeto a los derechos humanos que compatibiliza con el principio de soberanía al que erosiona y relativiza pero, al que no ha desplazado.»

Reafirmandolo Villasante (6) al señalar que:

«Los dos pilares básicos del nuevo orden mundial son: las relaciones pacíficas entre naciones y el respeto a los derechos humanos.»

(3) Carlos Villan, Conferencia pronunciada en Sevilla con motivo del L aniversario de la ONU (25 de octubre de 1995).

(4) Verdross, *Obra citada*.

(5) J. A. Carrillo, *Funciones del Derecho Internacional Contemporáneo: garantía de la independencia de los Estados, ...* Estudios sobre la Constitución Española, Civitas, Madrid, 1991.

(6) José L. Rodríguez Villasante. «El marco jurídico internacional de la actuación del Consejo de Seguridad». CESEDEN. *Cuadernos de Estrategia*, número 61, diciembre, 1992.

En resumen los conceptos de soberanía, de seguridad colectiva, de independencia, de cooperación, de coexistencia, se han ido adaptando a una nueva realidad. Porque como dice Maurice Bertrand:

«De un conflicto marcadamente ideológico entre dos potencias —hemos pasado a conflictos internos. Los riesgos de seguridad ya no provienen de las agresiones de un Estado contra otro, si no de la descomposición de los Estados mismos.» (7).

Al amparo de estos conceptos constatamos una paulatina admisión del recurso a la fuerza en las recientes operaciones de las Naciones Unidas. Éstas, carecen todavía de un marco normativo adecuado y aunque se haya generalizado la denominación de «mantenimiento de la paz» para definir las, estas operaciones se están desplazando hacia la «imposición de la paz» (*peace enforcement*) o hacia la «intervención humanitaria» (*humanitarian intervention*).

Me detendré en estos aspectos intentando relacionarlos:

- ¿Cómo ha ido evolucionando el concepto de operaciones de paz?
- ¿Cómo se ha llegado a la situación actual?
- ¿Cómo se ha ido adaptando el «sistema» de las Naciones Unidas a los cambios de la sociedad internacional, a lo largo de la segunda mitad de nuestro siglo?
- ¿Cómo ha intervenido en los conflictos internos?

Ya hemos hablado del punto de partida de la Carta: sistema de seguridad colectiva, con obligación tácita a los Estados de renunciar al recurso de la fuerza a excepción de legítima defensa colectiva (artículo 51). El Consejo cualifica las situaciones de «amenaza contra la paz» (artículo 39), y puede recurrir a una serie de medidas «coercitivas» preferentemente no militares, pero sin descartar estas últimas en caso de grave violación (artículo 42). La Asamblea (artículo 11) también cualifica bajo la fórmula de «recomendaciones».

Analicemos la evolución del concepto:

- Tras unas limitadas intervenciones en Indonesia y en los Balcanes (1947), en Palestina (1948) y en el conflicto que enfrentó a India y Pakistán (1949), tan sólo cinco años después de la firma de la Carta, en 1950, en plena guerra fría, el sistema se tambaleó. Teatro de operaciones: la península de Corea. El 25 de julio de 1950, 100.000 norcoreanos cruzaron el paralelo 38. En septiembre ocuparon Seúl.
- Bloqueado sistemáticamente el Consejo de Seguridad por el veto intermitente de las grandes potencias, especialmente de la URSS, una mayoría del bloque occidental en la Asamblea General permitió la aprobación por ésta, de la resolución 37/50 o resolución Acheson, que dio nombre al sistema de «Unidos por la paz» (3 de noviembre de 1950). La resolución concedía a la Asamblea General una competencia nueva: la de poder recomendar el uso de la fuerza, atribución asignada inicialmente al Consejo de Seguridad (artículo 11.2). Se ampliaba el campo de aplicación de la seguridad colectiva a los conflictos provocados o sostenidos por «una» de las grandes potencias, sistema no previsto por la Carta:

«La Asamblea podrá dirigir recomendaciones a los miembros e incluso propiciar el uso de la fuerza armada para restablecer o mantener la paz.»

(7) Isabel Reinosa, *Cuaderno de Estrategia*, número 79 del CESEDEN haciendo referencia al artículo de Maurice Bertrand. «Le reforme de l'ONU». *Politique Etrangère*, 1993.

— La intervención en Corea, ejemplo aislado, estableció precedentes que tal vez ni siquiera fueron considerados por los autores de la Carta. Fue un primer paso.

Las Operaciones de Mantenimiento de Paz (OMP,s) de Hammarskjöld. «El capítulo seis y medio»

Suez (1956) representó el engarce entre la resolución Acheson y la aparición de un sistema de diplomacia preventiva auspiciado por el entonces secretario general de la Organización, Dag Hammarskjöld.

Como bien se conoce, el 26 de julio de 1956, el presidente egipcio Nasser, nacionalizó la compañía internacional del canal de Suez.

El 23 de septiembre, Francia y el Reino Unido denunciaron ante el Consejo de Seguridad la unilateral decisión del Gobierno egipcio. En desarrollo de un plan secreto coordinado con las potencias denunciantes, el 29 de octubre tropas israelíes cruzaban la frontera egipcia. Unas jornadas después desembarcaban las tropas anglofrancesas en el país árabe.

Por el veto de Francia e Inglaterra, el Consejo de Seguridad no pudo intervenir (30 de octubre de 1956). Y a iniciativa de Yugoslavia la Asamblea General apoyada en la resolución 377/50 (Acheson) autorizó el despliegue de una fuerza de emergencia. Pero con características diferentes a las de Corea. El nuevo tipo de operación se basaba en una intervención ligera, no coercitiva (Egipto autorizó el despliegue de la fuerza), llevada a cabo sobre una base consensuada y bajo la dirección del propio secretario general. Habían nacido las OMP,s.

Ciertamente en Suez, Estados Unidos y la URSS, no dejaron que otras potencias, impusieran «su» paz al viejo estilo colonial. Y paradójicamente, Francia e Inglaterra que en 1950 habían apoyado la resolución «Unidos por la paz» (Corea), seis años más tarde tuvieron que aceptar que dicho procedimiento se aplicara en contra de ellas. Paradójicamente también, Yugoslavia llevó la iniciativa de la resolución.

La Asamblea General en este caso, manejó el conflicto. La Fuerza de Emergencia de la ONU (FENU) se compuso de contingentes militares aportados voluntariamente por varios países. Su misión era el mantener unas condiciones en la zona, que permitiesen buscar una solución pacificadora, especialmente en la franja fronteriza entre Israel y la República Árabe Unida (RAU). Durante más de 10 años estuvo la FENU en Gaza y Sinaí. El 18 de mayo de 1967, el Gobierno de El Cairo, solicitó su retirada que aceptó la ONU. Unos días después se reiniciaron las hostilidades entre Israel y sus vecinos árabes.

Este tipo de operaciones no respondían a ningún artículo concreto de la Carta. Estaban a caballo del capítulo VII, acciones en caso de amenazas de la paz, y del capítulo VI consagrado a reglar los conflictos con procedimientos puramente diplomáticos.

El propio secretario general las llamaría «Operaciones del capítulo VI y medio», figura 1, p. 38.

Pero en Suez, aún es la Asamblea General (resolución 1.000) la que decide. Al igual que en Corea. Solamente que esta vez los vetos del Consejo de Seguridad son de Inglaterra y de Francia.

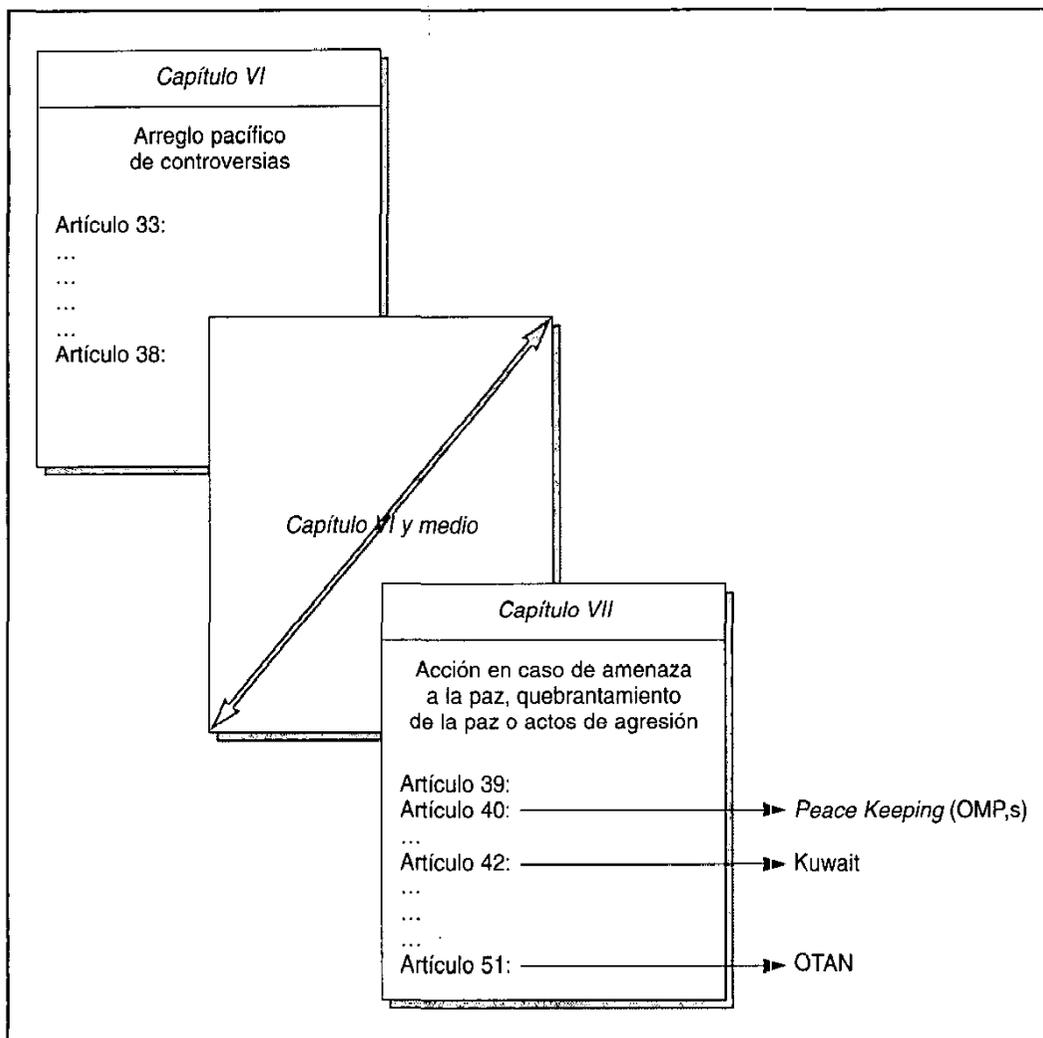


Figura 1.— «Operación del capítulo VI y medio».

Pero la siguiente crisis, ocurrida cuatro años después (Congo 1960-1964) ya es pilotada por el Consejo de Seguridad, quien toma la determinación de intervenir con Fuerzas de Paz. En este caso la abstención, pero no el veto de una u otra de las grandes potencias, hizo posible esta intervención. La resolución «Política y propósitos» autorizaba el uso de la fuerza para evitar la escisión del país (Katanga) y la guerra civil. Además, otras misiones características de OMP,s se señalaban: ayudar al Gobierno a restaurar el orden y el derecho; verificar la retirada de mercenarios; prestar asistencia técnica, etc...

Bélgica, julio 1960, había intervenido, ante la situación de desórdenes, motines y matanzas, alegando razones puramente humanitarias y de protección de ciudadanos belgas.

El Gobierno congoleño denunció la acción como «no solicitada» y como «acto de agresión».

El Consejo de Seguridad solicitó la retirada de las tropas metropolitanas, negándose a reconocer en este caso, el derecho de un «Estado individual», para intervenir por razones humanitarias.

Tres resoluciones del Consejo entre julio y agosto de 1960 determinaron que «había lugar para la intervención colectiva» y consecuentemente se alistó un contingente de 20.000 *cascos azules* (ONUC) para devolver la paz a la antigua colonia belga, hoy República del Zaire. Pero resaltamos: reconocidas las «razones humanitarias», concepto al que le dedicamos especial atención, el Consejo de Seguridad negó a un Estado, en este caso antiguo país colonizador, el derecho de intervención, derecho que se atribuye únicamente la propia Organización Internacional.

Pero este modelo de intervención de un Estado, en otro Estado para solucionar un conflicto interno que afecte al primero, sea por intereses políticos, económicos e incluso humanitarios, tuvo otras variantes, otras aplicaciones con diferentes resultados. El matiz —generalmente— lo marcó el Estado interviniente. El empleo de tropas soviéticas en los sucesos de Hungría, en especial en Budapest, en octubre y noviembre de 1956; la intervención USA en la República Dominicana en 1963; la del Pacto de Varsovia en Checoslovaquia en agosto 1968, etc., permiten deducir otras conclusiones respecto al tratamiento de los conflictos internos. Es decir, la dos grandes potencias, equilibrio de bloques, se permitían definir el carácter interno de «sus conflictos», «sus» zonas de influencia.

Dos décadas más tarde este modelo de intervención se mantenía en Afganistán. Hasta que el 3 de enero de 1980, 52 miembros de las Naciones Unidas solicitaron una reunión urgente del Consejo de Seguridad considerando la intervención soviética de finales de 1979 como «amenaza a la paz».

Apoiados en un tratado de cooperación (1978) entre la URSS y Afganistán, este país acusó a las Naciones Unidas de «injerencia en asuntos internos». El veto de la URSS acompañó a los proyectos de resolución del Consejo de Seguridad.

No obstante lo anterior Chipre (1964), Rodesia del Sur (1966), Sinaí (1973), Altos del Golán (1974), Líbano (1978), siguieron claramente el modelo «Hammarskjöld», diseñado en el Congo:

- No uso de la fuerza.
- Consentimiento de las partes.
- Misiones características: vigilar, apaciguar, crear un clima favorable a la negociación.
- Carácter temporal de la fuerza. Armamento ligero.

Con esta dificultad de definir la línea de demarcación entre conflicto interno —aislado, tutelado, contenido— y conflicto generalizado que ponga en peligro la paz mundial, el sistema ha seguido vigente hasta nuestros días. Con ciertas matizaciones ONUCA (Nicaragua, 1990), ONUMOZ (Mozambique, 1994), ONUSAL (El Salvador, 1992-1994) y un buen número de misiones recientes, responden a los criterios señalados, y en muchos casos se puede hablar de éxitos. Éxitos acompañados de una evolución en la forma de desarrollar los mismos.

Quizá el ejemplo más claro de esta evolución se encuentre en Centroamérica. En 1989 y 1990 las Naciones Unidas intervienen en una Nicaragua desangrada por una década de

guerra civil, guerra alimentada por los dos bloques antagónicos —URSS y Estados Unidos— e imbricada, además, en repúblicas hermanas.

Tras una breve y eficaz intervención de Naciones Unidas en la observación del proceso electoral, que dio el triunfo a la coalición liderada por doña Violeta Chamorro, el Consejo de Seguridad apoyó y ejecutó unos mandatos que pusieron fin a la guerra. Disolvió los «frentes» de la Contra, aseguró la reintegración de sus componentes a la vida civil y dismanteló los «santuarios» situados en los bordes fronterizos. Los mandatos de ONUCA, a los que me refiero, eran simples, referidos y determinados a acabar con la guerra civil.

El modelo de misión no se distanciaba de los diseñados por Hammarskjöld, dos décadas antes en la que llamamos «primera generación» de misiones de paz.

Evolución del concepto clásico de OMP,s

Dos años tan sólo después, tras largas negociaciones que culminaron con la firma de un amplio acuerdo de paz en Chapultepec, las Naciones Unidas intervenían en El Salvador, que completaba asimismo una década de cruel guerra civil. El modelo era distinto. A paralelos objetivos que en Nicaragua (disolución de los «frentes» del Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN), reintegración de sus miembros a la vida civil, etc.) se unían dos reformas constitucionales, una reducción sensible de su Fuerzas Armadas; la separación de la misma, de las Fuerzas de Seguridad, incluyendo la disolución de sus tres Cuerpos (Policía Nacional, Policía de Hacienda y Guardia Nacional); la creación de una nueva Policía Nacional Civil; la potenciación de una Procuraduría de Derechos Humanos; un plan de distribución de tierras que representaba una reforma agraria; una reestructuración del poder Judicial y un largo etcétera de medidas que tenían por finalidad, no sólo acabar con el conflicto social, sino ahondar en sus causas y razones; localizarlas e intentar paliarlas. Lo que llamamos segunda generación de OMP,s. Mozambique y Camboya siguen claramente este modelo.

Pero paralelamente a esta evolución se producen otras crisis, con otros componentes: esta vez prevalecen graves e inmediatas razones humanitarias para justificar la intervención. Por supuesto no hay tanta distancia entre la violación de los derechos humanos que sufre cierto sector de la población de El Salvador y los sufrimientos de desplazados kurdos en el norte de Irak en 1991.

Es decir, coexiste con el sistema de las OMP,s, se imbrica en casos, evoluciona hacia él, en otros, un sistema de intervención de carácter humanitario.

La resolución de la Asamblea General 43/131 de 1988 ya lo anticipaba. Manifestaba la primacía de los derechos humanos sobre otro tipo de derechos. Mario Bettati ya lo exigía en 1968. Sartre, Kouchner, (fundador de Médicos sin Fronteras), Raymon Aron, reiteradamente lo justifican.

La resolución, fue motivada tras un violento temblor de tierra que sacudió a la población armenia a finales de 1988. Reconocía el papel de las Organizaciones Internacionales y de las Organizaciones no Gubernamentales (ONG,s) en las situaciones de urgencia y planteó el principio de «indispensable acceso a las víctimas». La resolución es suficientemente

amplia en lo relativo al derecho de paso por terceros países, pero es restrictiva en cuanto a circunstancias que permitan esta intervención. Deja claro que sólo se aplicara en «catástrofes naturales y en situaciones de urgencia del mismo orden». Exculpa por tanto, las catástrofes no naturales o debidas al hombre es decir, a los conflictos armados.

Dos años después, la resolución 45/100 aprobada también por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1990, añadía un nuevo eslabón al sistema. Venía motivada por la situación del hambre en Etiopía, a causa de la guerra y de los consecuentes éxodos masivos de población. A diferencia de la resolución 143/131, para la que fue necesaria votación, ésta se aprobó por consenso. Este punto ya representaba un avance importante.

Además, aportó dos innovaciones:

- La primera es que preveía que el secretario general redactase una lista de organismos y expertos, capaces de actuar. Es decir, legitimaba ciertas organizaciones.
- La segunda, citaba —sin crearlos expresamente— los «pasillos de urgencia humanitaria», inspirados en el derecho de paso inocente existente en el mar territorial. Estos pasillos deben quedar abiertos y practicables a los socorros, para encaminar la asistencia humanitaria.
- Tres años después, el 5 de abril de 1991 a solicitud de Francia el Consejo de Seguridad autorizó una intervención de apoyo a la población kurda.

El presidente Mitterrand recientemente desaparecido citaba:

«Ningún Estado puede ser considerado como propietario exclusivo de los sufrimientos que engendra o ampara.»

La resolución 688 declaraba que la represión de la población kurda en el norte de Irak constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales. España participó como se sabe, eficazmente con un contingente militar, en la misión.

Treinta años y un matiz concreto separan esta intervención con la intervención belga en el Congo. En tres décadas se ha producido un incremento de sensibilidad en materia de derechos humanos. En el Congo, Bélgica actuó unilateralmente. Aquí es la comunidad internacional la que se abroga el derecho de considerar la amenaza de paz y de decidir la intervención.

Un año después, la resolución 794/92 autorizó «el empleo de todos los medios necesarios para devolver la esperanza» (*restore hope*) a Somalia.

Esta resolución marcó un precedente histórico al habilitar expresamente a los *cascos azules*, por primera vez, para imponer por la fuerza las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre ayuda humanitaria.

Por supuesto, la intervención de Somalia no fue un éxito total. Lo cito solamente a efectos de resaltar «hasta donde» se ha llegado en la imposición o intervención.

A pesar de este «no éxito» debe quedar claro, como se llega a esta resolución. Porque hay ponderación, reflexión y respeto en las nueve resoluciones que dictó el Consejo en el período 1992-1993: evolucionan desde el embargo de armas (resolución 733 de enero de 1992), a la solicitud de ayuda humanitaria (resolución 746 de marzo de 1992) y (resolución 767 de julio de 1992), la supervisión del alto el fuego (resolución 751 de abril de 1992), la

colaboración con Organizaciones regionales como la OUA, la Liga de Estados Árabes y la Organización de la Conferencia Islámica, (resolución 775 de agosto de 1992), hasta llegar a la referida 794 en la que se determina el uso de la fuerza.

Me he detenido en esta evolución, porque el ejemplo es bien significativo. Abarca todo un proceso, delicado, controvertido, consensuado, de intervención humanitaria en un conflicto «interno».

La resolución 770/92 autoriza medidas de fuerza para la distribución de ayuda humanitaria en la ex Yugoslavia. Como bien se sabe ésta va precedida de innumerables medidas de carácter diplomático y político que fracasaron.

Nos encontramos ante la definición de un nuevo modelo de intervención, la «tercera generación de OMP,s». Está tan vivo en nuestras vidas que —entiendc— no es preciso extenderse en su dimensión, interdependencia, características, riesgos, aciertos y fracasos.

Como en las anteriores no hay una regulación precisa de la intervención. Las normas «se van haciendo al andar». El profesor Padilla lo analiza:

«No hay duda de que cuando los mismos principios y las mismas actitudes se reflejan en numerosas decisiones —y ello sucede con frecuencia— las resoluciones se convierten en verdaderas normas de Derecho Internacional Consuetudinario, lo cual significa que, en buena manera, el Derecho Internacional se ha ido renovando gracias al trabajo de la Asamblea General y en general de las Naciones Unidas.»

Incluso hay interpretaciones diversas sobre su legalidad siguiendo al profesor Dupuy (8) hay una primera interpretación rigurosa que defiende que en el capítulo VII de la Carta, no cabe una relación entre el mantenimiento de la paz y la asistencia humanitaria. Hay, en cambio, otra aceptación más amplia y generosa que percibe el concepto de paz como:

«Realidad poliforma y como resultado de la convergencia de factores no sólo estratégicos sino también económicos y humanos.»

Más acordes con el espíritu de la Carta y concretamente de sus artículos 1, 2, 55 y 56.

El profesor Carlos Villan lo simplifica al resaltar la interdependencia entre paz, desarrollo y derechos humanos

Carrillo Salcedo en otras palabras señala que el:

«Derecho Internacional viene experimentando simultáneamente un triple proceso de institucionalización de socialización y de humanización.»

Otra reflexión que también señala el profesor Dupuy: las resoluciones de Naciones Unidas referidas a intervenciones humanitarias llevan una «cuidadosa fachada jurídica» en la que los conceptos de respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política quedan salvaguardados. La resolución 688 (Kuwait) y las referidas a Somalia y a la ex Yugoslavia, constituyen claros ejemplos.

Estos son los hitos. La ruta está marcada. Se ha abierto otra vía en la coraza del clásico concepto de soberanía, figura 2.

(8) Pierre Marie Dupuy, Jornadas de Derecho Internacional Humanitario. Sevilla, junio de 1993

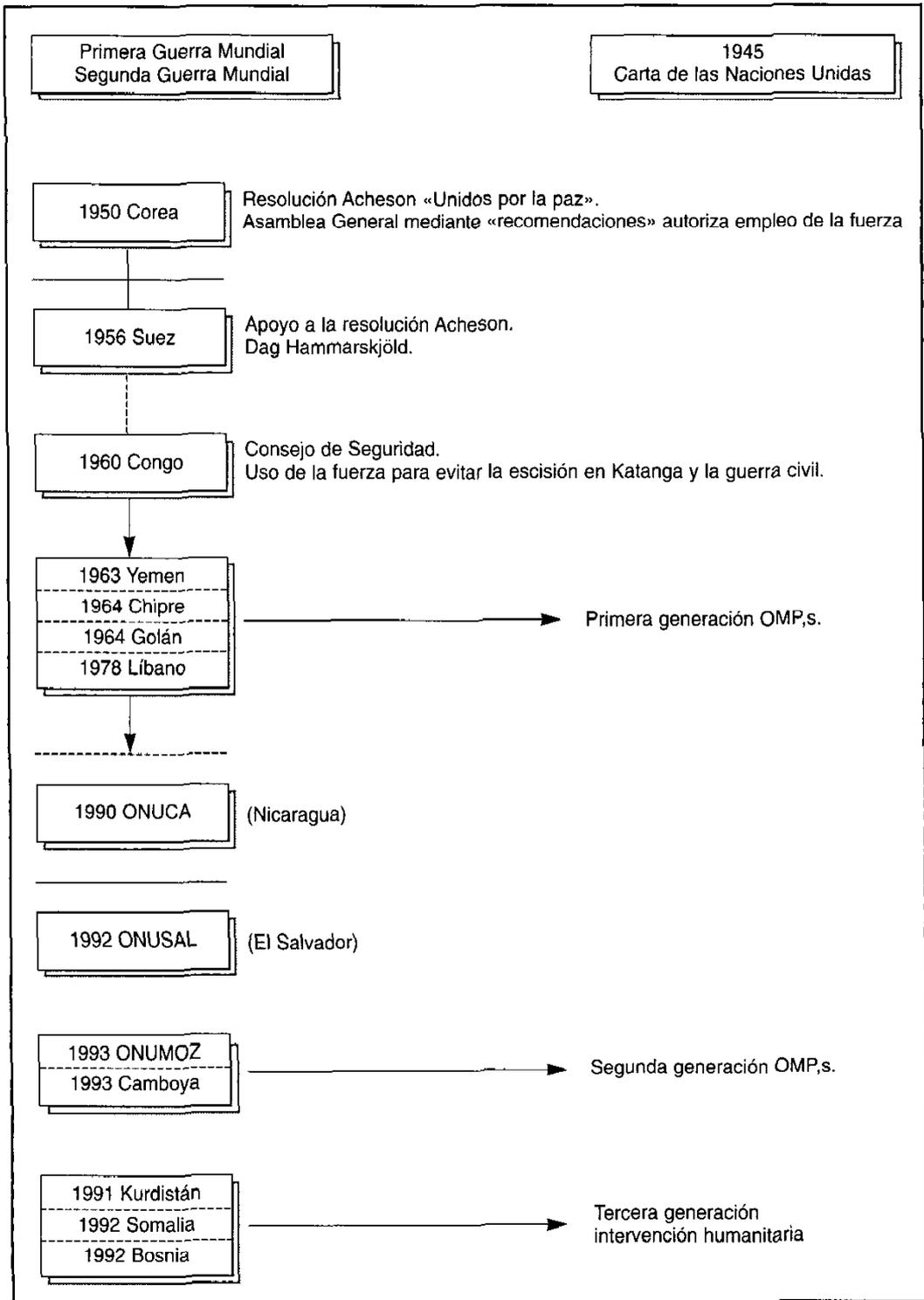


Figura 2.— Interpretación de las resoluciones de la Carta de las Naciones Unidas en OMP,s.

El programa de paz de Butros Gali

La Carta ha tenido algunas revisiones: las de diciembre de 1963, diciembre 1965 y diciembre 1971, que con el carácter de enmiendas modificaron determinados artículos y el funcionamiento de sus órganos. El más importante afectó a la composición del Consejo de Seguridad.

Pero quizá, la revisión conceptual más densa, aunque no modifique ningún artículo, se produce en la declaración del 31 de enero de 1992, aprobada al concluir la primera reunión celebrada por el Consejo de Seguridad a nivel de jefes de Estado y de Gobierno. En ella se pidió al secretario general que preparase «un análisis y recomendaciones respecto a los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz». Aquel inicial «mantenimiento» evolucionaba a un «establecimiento y consolidación».

Butros Gali presentó dos informes relacionados con el mandato de la cumbre: uno llamado «Un programa de paz» en junio de 1992, que suplementó con otro presentado con ocasión del cincuentenario de la Organización, en enero de 1995.

Para el tema que nos ocupa son —en mi opinión— dos documentos básicos. El secretario general se apoya en su exposición en datos reales, que cuantifican la situación:

«Si en 1988 las controversias y conflictos en que las Naciones Unidas participaron activamente en materia de diplomacia preventiva fueron 11, en diciembre de 1994 eran 28.»

«El despliegue de OMP,s era de 5 en 1988. Actualmente son 17. El despliegue de personal militar era de 9.570 hombres. Actualmente sobrepasan los 80.000. El Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) ha pasado de gestionar un presupuesto de 230 millones de dólares a otro de 3.610, en sólo siete años.»

Pero —añade Butros Gali— los cambios cualitativos han sido aún más importantes.

«Uno de estos cambios consiste en que muchos conflictos actuales se producen más bien «dentro» de los Estados, que entre éstos. Se ha producido una erupción de guerras dentro de Estados de reciente independencia, guerras a menudo de tipo religioso o étnico y con una cuota inusitada de violencia y crueldad.»

De las cinco operaciones de paz que se desarrollaron en 1988, cuatro correspondieron a guerras entre Estados y sólo una a un conflicto interno. De las 21 operaciones que se han llevado a cabo hasta hoy, sólo ocho se han debido a guerras entre Estados y 13 a conflictos internos, aunque alguno de éstos especialmente en la ex Yugoslavia, también tienen ciertas dimensiones interestatales. Nueve de las 11 operaciones establecidas a partir de 1992 un 82% han respondido a conflictos interestatales:

«Este nuevo tipo de conflictos internos que ha surgido tiene ciertas características que dificultan gravemente la intervención. En ellas generalmente participan no sólo ejércitos regulares, sino también milicias y civiles armados con escasa disciplina y estructuras de mando mal definidas. Suele tratarse de guerras de guerrillas con frentes de combate indefinidos. Los civiles son las principales víctimas y con frecuencia

los principales objetivos. Abundan las emergencias de carácter humanitario y las autoridades combatientes, en la medida en que cabe hablar de autoridades, no tienen capacidad para hacerles frente. La cantidad de refugiados registrados por ACNUR ha pasado de 13 millones a finales de 1987 a 26 millones a finales de 1994. Aún mayor fue el aumento de las personas desplazadas dentro de sus propios países.»

Otra característica de estos conflictos, es la desarticulación de las instituciones estatales, especialmente de la policía y el poder Judicial con la consiguiente paralización de la capacidad de gobernar, y el desmoronamiento de la Ley y el orden público y la aparición del bandolerismo y de un caos generalizado. No sólo quedan suspendidas las funciones de gobierno, sino que se saquean o destruyen sus bienes, y los funcionarios con experiencia son asesinados o tienen que abandonar el país.»

«Estas situaciones prácticamente no ocurren en la guerra entre Estados. Esto significa que la intervención internacional debe ir más allá de las acciones militares y humanitarias, e incluir la promoción de la reconstrucción nacional y el restablecimiento o apoyo a un Gobierno ejecutivo.»

En resumen, las actividades de mantenimiento de la paz resultan mucho más complejas y caras que cuando su labor principal era supervisar el cese del fuego y el control de zonas de seguridad o zonas de seguridad, con el consentimiento de los Estados participantes en el conflicto.

He mencionado las acciones humanitarias. Es obvio que los organismos especializados a menudo tienen que llevar a cabo sus tareas en las condiciones caóticas y anárquicas ya descritas, en las que el chantaje, el robo y la coacción son monedas corrientes.

En algunos casos los horrores resultantes del conflicto irrumpen en las pantallas de televisión del mundo entero y generan una presión política para que las Naciones Unidas desplieguen tropas que faciliten y protejan las operaciones humanitarias. Este clima emocional puede hacer más difícil la adopción de decisiones eficaces:

«Ello ha llevado a que en Bosnia-Herzegovina y en Somalia se haya actuado haciendo claro uso de la fuerza. A pesar de que el capítulo VII de la Carta lo autoriza, las Naciones Unidas siguen siendo neutrales e imparciales entre las partes, sin mandato para obligar a detenerse al agresor —cuando el agresor es identificable— ni para imponer el cese de hostilidades.»

Otro cambio ha sido el de la misma naturaleza de las operaciones sobre el terreno. Durante la guerra fría, las operaciones eran de carácter militar y desplegaban después de un cese el fuego, pero antes de que se hubiese negociado un arreglo del conflicto. De hecho, uno de los objetivos era crear las condiciones necesarias para establecer negociaciones con miras a llegar a un acuerdo. A finales de los años ochenta se produjo una inversión del proceso: las operaciones se establecían después de haberse llegado a un acuerdo por vía de negociaciones y tenían el mandato de ayudar a las partes a aplicar el acuerdo general, ya negociado. Namibia, Angola, El Salvador, Camboya y Mozambique son ejemplos. En la mayoría de los casos ha tenido un éxito notable.

En estos acuerdos generales negociados, no sólo se abordaban temas militares sino que además se resolvían una amplia gama de cuestiones civiles. Así al cese el fuego, al reagr-

pamiento y desmovilización de tropas se añadía la reintegración de éstas a la vida civil, la elaboración y ampliación de programas de levantamiento de minas; el retorno de refugiados y desplazados; la prestación de asistencia humanitaria; la supervisión de estructuras administrativas existentes; el establecimiento de nuevas fuerzas policiales; la verificación del respeto a los derechos humanos; la formulación y supervisión de reformas constitucionales, judiciales y electorales; la observación, supervisión e incluso la organización y celebración de elecciones, la coordinación del apoyo para la rehabilitación y reconstrucción económicas.

Hoy puede verse como muy positiva la forma en que ha evolucionado el concepto de mantenimiento de la paz en respuesta al nuevo entorno político resultante de la terminación de la guerra fría. Unos principios son básicos para que las actividades tengan éxito: el consentimiento de las partes, la imparcialidad, y la abstención del recurso al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa.

Al analizar los éxitos y los fracasos más recientes, queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que alguno de ellos no se observó en los que resultaron menos satisfactorios. El caso más claro fue Somalia.

Bosnia-Herzegovina es un ejemplo latente: las operaciones no han contado con el consentimiento «real» de las partes; se desarrollan de una manera considerada «parcial» por unos contendientes y han recurrido al uso de la fuerza, sin que lo exigiera el principio de legítima defensa. Estas actuaciones se justificaron —se justificarán— por la necesidad de proteger operaciones humanitarias, la protección de poblaciones civiles en las zonas denominadas seguras y por la presión ejercida sobre las partes en conflicto, para que alcancen una reconciliación nacional a un ritmo más rápido del que están dispuestos a aceptar. Hoy, las Naciones Unidas siguen el proceso pacificador, dispuestas a mitigar dolor, dispuestas a apoyar una solución definitiva de paz.

No se puede negar que el secretario general de la Organización desconozca los problemas con que se encuentra la Organización.

Conclusiones

De lo expuesto intentaré extraer algunas reflexiones a modo de conclusiones:

1. La Carta, no especifica el «conflicto interno». Trata de controversias —hemos entendido, entre Estados— y de amenazas contra la paz.

No prohíbe (artículo 2.4) el uso de la fuerza por parte del Estado, «dentro» de sus fronteras, contra sus propios ciudadanos, habitantes o insurgentes en una guerra civil, lucha civil, desordenes internos o motines. Pero puede resultar culpable por la violación de otras normas de derecho, incluyendo las disposiciones sobre el respeto y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

2. La dificultad de definir claramente la frontera entre conflictos generalizados y conflictos en el interior de un Estado es manifiesta: en un mundo cada día más interrelacionado, cada día más comunicado, es prácticamente imposible «aislar» un conflicto en el interior de las fronteras soberanas de un país.

El Consejo de Seguridad es quien debe definir y denunciar la amenaza —el control que han ejercido las grandes potencias —especialmente la URSS y los Estados Unidos— en el Consejo, han propiciado distintos tipos de interpretación del carácter del conflicto —interno o generalizado— y de la propia intervención de las Naciones Unidas

3. La Carta, debe reconocerse, ha proporcionado, desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta hoy, una flexible y graduada posibilidad de respuestas.
4. Los riesgos de seguridad no provienen hoy tanto de las agresiones de un Estado contra otro, sino de la propia textura y crisis interna de los Estados. Contra el sistema bipolar marcadamente ideológico que significó el período de la guerra fría, sucede un sistema multipolar, más inestable que el anterior, más semejante al que propició el período de las dos guerras mundiales.
5. A pesar de que el principio de «no intervención» sigue vigente, el respeto a los derechos humanos, la ayuda humanitaria y por supuesto la seguridad colectiva han «legitimado» la intervención de Naciones Unidas en conflictos internos insistiendo en esta dificultad, ya manifestada, de definir este carácter.
6. Es previsible una ampliación del campo de esta intervención: derechos de las minorías; respeto ecológico; control de proliferación de armas nucleares; terrorismo; nacionalismos exacerbados, son temas que desbordan, hoy, los límites de la soberanía interna de un país, que podrán justificar diversas formas de intervención de la Sociedad de Naciones.
7. El papel de las Naciones Unidas sigue siendo esencial. Pero las dificultades que acarrean las nuevas misiones —esta gradual y flexible respuesta— exigen adaptar sus organismos y sus medios.

Recordemos algunas características de los conflictos internos:

- Dificultad de definir sus verdaderos límites.
 - Connotaciones religiosas, étnicas y culturales, con cuotas inusitadas de violencia y crueldad.
 - Desarticulación de organizaciones básicas del Estado.
 - Aparición de milicias, guerrillas, líderes populares con quienes la gestión y el acuerdo, se hacen muy difíciles.
 - Objetivos y víctimas preferentemente civiles desplazados y huidos.
 - Paralelamente a lo anterior, emergencias humanitarias.
 - Altas cotas de sensibilidad de la opinión pública.
8. Añadamos que el concepto «conflicto interno» está en evolución. Los riesgos que subyacen en algunos de ellos (nacionalismos, integristas, racismo, etc.) han obligado y seguirán obligando a la comunidad internacional a considerarlos como «amenazas a la paz».

En resumen, nuevos tiempos exigen nuevos procedimientos, nuevos medios. A estos retos debemos preguntarnos si la sociedad internacional está dispuesta a afrontarlos. Las Naciones Unidas no son más que la expresión de esta voluntad.

Shevardnadze, siendo ministro de Asuntos Exteriores de la URSS en 1991 dijo:

«Las Naciones Unidas pueden funcionar con eficacia si sus miembros les otorgan el mandato, si los Estados concuerdan en delegar en ella, voluntaria y temporalmente

parte de sus derechos soberanos y en confiarle la realización de ciertas tareas en favor de los intereses de la mayoría.»

Terminaré con unas palabras de Butros Gali:

«Estos tiempos exigen nuevas ideas, esfuerzos colectivos y nuevos modos de superar las crisis. Ello se debe a que aún no comprendemos cabalmente el nuevo mundo surgido a raíz del fin de la guerra fría.»

Las luces y las sombras, el conflicto interno, está en nosotros mismos las llevamos nosotros mismos.

Bibliografía

- Ángel Sanz, comandante, *Revista Ejército*, diciembre, 1995.
- CESEDEN, *Cuaderno de Estrategia*, número 61. Ver trabajo del general Jurídico Rodríguez-Villasante.
- Naciones Unidas, *Un programa de paz*, segunda edición. Nueva York, 1995.
- CESEDEN, *Cuaderno de Estrategia*, número 79, agosto, 1995. Especial interés para este tema, tienen los artículos de doña Cristina Isabel Reinoso Pereira, don José Antonio Jáudenes Lemiro y don José Duret Abeleira.
- II Jornadas del Derecho Internacional Humanitario, «El derecho de injerencias por razones humanitarias». Sevilla, 1995.
- Juan Antonio Carrillo Salcedo, *Soberanías de los Estados y derechos humanos en Derecho Internacional*, Tecnos, 1995.
- Luis Alberto Padilla, *Teoría de las relaciones internacionales. La investigación sobre la paz y el conflicto*. Iripaz. Guatemala, 1992.
- Mariano Aguilar, *Revista Política Exterior*, número 47.
- Mario Bettati-Kouchmer, «Droit d'ingérence; sens et portée», *Le Débat*, número 67. Gallimard. París, 1991.