

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN

18

CURSO DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO
CELEBRADO EN POYO (PONTEVEDRA)

**LAS MISIONES
DE PAZ DE LA ONU**

**ABSTRACT
IN ENGLISH**

MINISTERIO DE DEFENSA



CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

18

**CURSO DE VERANO DE LA UNIVERSIDAD DEL ATLÁNTICO
CELEBRADO EN POYO (PONTEVEDRA)**

**LAS MISIONES
DE PAZ DE LA ONU**

Julio, 1995



CATALOGACION DEL CENTRO DE DOCUMENTACION DEL MINISTERIO DE DEFENSA

CURSOS DE VERANO (Universidad del Atlántico) (1995.
Poyo) Las misiones de paz de la ONU / Curso de Verano de la
Universidad del Atlántico celebrado en Poyo (Pontevedra).
[Madrid] : Ministerio de Defensa, Secretaría General
Técnica, 1995. — 242 p. : il. ; 24 cm. — (Monografías
del CESEDEN ; 18)

Precede al tít.: Centro Superior de Estudios de la Defensa
Nacional.

NIPO 076-96-156-5. — D.L. M. 33529-96

ISBN 84-7823-492-6

I. Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional
(España). II. España. Ministerio de Defensa. Secretaría
General Técnica, ed. III. Título. IV. Serie.

CENTRO DE DOCUMENTACION DEL MINISTERIO DE DEFENSA
REGISTRO 9055
SIGNATURA
OTRO Nº



EDITA: MINISTERIO DE DEFENSA
Secretaría General Técnica

NIPO: 076-96-156-5

ISBN: 84-7823-492-6

Depósito Legal: M-33529-96

IMPRIME: Imprenta Ministerio de Defensa

SUMARIO

	<u>Página</u>
PRESENTACIÓN.....	7
<i>Por Francisco Fernández Segado</i>	
<i>Primera conferencia</i>	
LA PAZ COMO PARADIGMA DE LA DEFENSA.....	11
<i>Por Miguel Alonso Baquer</i>	
<i>Segunda conferencia</i>	
LA DOCTRINA DE PAZ DE NACIONES UNIDAS.....	37
<i>Por Álvaro de Arce y Temes</i>	
<i>Tercera conferencia</i>	
LA DOCTRINA DE PAZ EN ESPAÑA.....	61
<i>Por Gonzalo Parente Rodríguez</i>	
<i>Cuarta conferencia</i>	
LOS CASCOS AZULES ESPAÑOLES AL SERVICIO DE LAS NACIONES UNIDAS.....	75
<i>Por Ignacio Balbín Meana</i>	
<i>Quinta conferencia</i>	
LAS MISIONES DE EMBARGO NAVAL.....	105
<i>Por Francisco Rapallo Comendador</i>	

<i>Sexta conferencia</i>	<u>Página</u>
LOS CASCOS AZULES ESPAÑOLES EN BOSNIA.....	123
<i>Por Francisco Javier Zorzo Ferrer</i>	
 <i>Séptima conferencia</i>	
LA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y LAS OPERACIONES DE MANTE- NIMIENTO DE PAZ EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	151
<i>Por Francisco Fernández Segado</i>	
 <i>Octava conferencia</i>	
LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS.....	173
<i>Por José Luis Rodríguez-Villasante y Prieto</i>	
 ABSTRACT	233
 ÍNDICE.....	235

PRESENTACIÓN

PRESENTACIÓN

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO
*Catedrático de la Universidad
de Santiago de Compostela.*

Las conferencias que componen esta publicación que presentamos, constituyen el programa desarrollado en el XII Curso de Verano en Poyo (Pon-tevedra), sobre el tema genérico de Las misiones de paz de la ONU, durante los días del 23 al 29 de julio de 1995, dentro de los cursos que organiza la Fundación «Alfredo Brañas».

Al curso asistieron 30 alumnos universitarios de la Universidad de San-tiago, quienes componen el Seminario de Defensa Nacional que el CESE-DEN tiene organizado en esta Universidad compostelana.

No cabe duda que las operaciones de paz constituyen en el periodo histó-rico de fin de siglo que vivimos uno de los objetos más importantes de la acción internacional para paliar los conflictos que asolan el mundo y afligen a grandes masas de la población civil, causando graves daños a la convivencia local, regional e internacional.

España, requerida por el secretario general de la ONU en 1980, se preparó para intervenir, en la medida de sus posibilidades, a la llamada interna-cional. Así, el interés motivado por la llegada de noticias a la opinión pública española fue aumentando, a la vez que se incrementaba la pre-sencia en las zonas de conflicto. Todo ello llevó a la necesidad de tener que organizar estructuras de mando, control y comunicaciones; de un sis-

tema de apoyo logístico, transportes y funciones de apoyo a fuerzas que se mantenían alejadas de sus bases; del sistema de información e inteligencia que estuviese integrado con los medios apropiados, tanto nacionales como internacionales. El esfuerzo no sólo fue de organización sino también doctrinal, requiriendo la redacción de normas de actuación basadas en experiencias propias y ajenas. Es por ello que este conjunto de actuaciones y medidas tomadas han sido objeto de estudio y debate para llevarlas al ámbito universitario que las recibió con el máximo interés durante las jornadas que compusieron el curso programado.

El profesorado que ha presentado el tema estuvo compuesto por expertos civiles y militares, con inclusión de responsables de operaciones de paz tan importantes como las realizadas en Centroamérica, el embargo marítimo del Adriático, la actuación de los cascos azules españoles en Bosnia. A la vez el tema ha sido abordado desde una óptica teórico-doctrinal por profesores de materias militares, disciplinas del Derecho y de la organización del Estado.

Finalmente debemos destacar la ayuda de organización, financiación y apoyo de profesores prestada por el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN) y de su Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) gracias a los cuales la Fundación ha podido desarrollar el curso sobre las operaciones de paz, cuyas conferencias forman esta publicación que presentamos.

PRIMERA CONFERENCIA

LA PAZ COMO PARADIGMA DE LA DEFENSA

LA PAZ COMO PARADIGMA DE LA DEFENSA

MIGUEL ALONSO BAQUER

General secretario permanente del IEEE.

El objeto de estas reflexiones es presentar a «La paz como paradigma de la defensa». La defensa es, siempre sólo, un medio para la satisfacción de un ansia de la humanidad entera y del hombre aislado en particular. La humanidad ansía el estado de paz y teme el estado de guerra. El hombre desea profundamente vivir en paz. El paradigma o modelo final que tiene que aunar a los esfuerzos para la defensa no puede ser otro que el de la paz.

La defensa, —concretamente el mantenimiento de una comunidad política en estado de defensa— tiene, no obstante, un carácter ambiguo que los romanos expresaron correctamente con el adagio *si crīs pacem, para bellum*, si quieres la paz, prepara la guerra. La defensa, que quiere la paz, retiene otro horizonte más inmediato, que es la capacidad de hacer la guerra, aunque esta guerra sea, en principio, una guerra defensiva. La defensa, y por consiguiente los hombres de la defensa, tienen más cerca, delante de su vista, la posibilidad de la guerra que el establecimiento de la paz. Tanto es así que, tradicionalmente, se ha llamado guerreros a los hombres de la defensa.

De aquí que al militar se le pida con más frecuencia hablar de polemología que de irenología. La polemología, ha escrito el católico francés Jean Guit-

ton en el «prefacio» a la obra *Guerres et Civilisations. De la préhistoire ó l'ère nucleo-spaciales* (París, 1979):

«Es el estudio científico de las guerras, de las paces y de los conflictos, así como de la agresividad colectiva y de la violencia política, virus de las guerras.»

Las guerras, las paces y los conflictos, componen para Guitton una trilogía inseparable de la vida social. No dice, en singular, la guerra, la paz y el conflicto sino las guerras, las paces y los conflictos, quizás por entender que lo que cada hombre tiene delante de sus ojos es siempre uno de los tres fenómenos en particular, nunca la consumación de alguno de ellos en abstracto, y por creer, acaso, —bien que lamentándolo— que la ciencia de la paz, la irenología, es una ciencia más difícil de construir que la polemología o estudio de la violencia desencadenada, organizada y sacrilizada en que han venido consistiendo las guerras sean civiles o internacionales. Más difícil aún, —añadimos nosotros— que el estudio de la revolución, esa forma particular de guerra civil que suele adoptar al punto en el seno de las ciudades más pobladas las formas más salvajes de la guerra.

Este planteamiento intelectual deja al estudio de la paz en segundo plano. La violencia colectiva y homicida, la violencia organizada y desencadenada por unos hombres en concreto y al punto sacrilizada al servicio de una finalidad política, resulta ser más interesante que la paz. La prueba de fuerza entre pueblos que buscan conquistar por la violencia lo que no pueden conseguir de otro modo, o la lucha armada entre grupos sociales, mejor aún que entre Estados, han solido ser convertidas a lo largo de los siglos en la condición legal que tolera la resolución del conflicto a merced de las operaciones de las Fuerzas Armadas.

Este planteamiento que privilegia a la guerra sobre la paz, —no porque sea preferible, sino porque la violencia bélica parece amenazarnos más directamente, que afectarnos indirectamente la hipótesis realistas de una paz consolidada— puede y debe ser relevado por el planteamiento que devuelva a la paz al primer plano de la atención. Deberíamos conocer a la paz mejor que conocemos a la guerra. Deberíamos aplicar a la paz el concepto de substancia y a la guerra el calificativo de accidente. La guerra es el gravísimo accidente que con mayor frecuencia interrumpe una forma de vida, —un estado— cuya vigencia debería vernos al encuentro por la naturaleza de las cosas. Deberíamos estudiar con más ahínco el estado de paz que el estado de guerra.

Corregir esta tendencia es el objeto de mis reflexiones aquí y ahora. Voy a presentar a la paz como el paradigma nacional de la defensa y a la guerra como uno de los posibles fracasos de la humanidad o de los fragmentos de la humanidad que son las naciones.

Estado de paz *versus* estado de guerra

La paz y la guerra son dos estados o situaciones de la humanidad, —o mejor, de los grupos sociales— verdaderamente dados en la realidad histórica y en la realidad social. Nos gustaría decir que son los dos únicos estados; pero no es así. Se da una tercera situación, —la situación de conflicto— que toma indistintamente elementos de la guerra y elementos de la paz. Tenemos que reconocer la presencia casi constante de situaciones tangentes con la guerra, que solemos denominar de «preguerra» o de «posguerra» y nunca de «prepaz» o de «pospaz». La verdadera paz resulta, temporalmente, inscrita más bien en las posguerras. El concepto de «guerra fría» nos parece extraño porque, habiendo nacido demasiado cerca del balance de una victoria militar, ha dejado de estar vigente en los Nuevos Tiempos sin que el estallido de la guerra caliente fuera su natural desenlace.

La «paz» ausencia de guerra —nos sigue pareciendo el fruto de la victoria. El vencedor, solía decir Clausewitz con ironía, siempre quiere la paz. Es la voluntad del vencido, —como en los comienzos de la guerra la voluntad del que se resiste— lo que activa el motor de arranque de las nuevas aproximaciones hacia el estado de guerra. La «paz» nos parece mejor definida como ausencia de guerra, que la guerra como privación de la paz.

Ocurre algo parecido con el bien y el mal. El mal difícilmente se interrumpe a cuenta de la irrupción esforzada en la vida colectiva de las buenas obras. Es el bien es el que fácilmente se queda en suspenso por la irrupción del mal. Obrar el bien se pone, entonces, más difícil que evitar el mal o que responder al mal con nuevos males. La paz como estado de la vida es más difícil de edificar que la guerra como estado de muerte, como situación ambiental. De aquí al triunfo del pesimismo antropológico de Thomas Hobbes queda sólo un paso. Se hace o se firma, o se pretende construir una paz allí donde hay guerra. El hacerse de una guerra, un fenómeno mucho más insidioso que la construcción de la paz, nos resulta lo normal. Se ha dejado de pensar en la paz como el paradigma de la vida colectiva.

Un teólogo católico, Hans Urs von Balthassar en una obra de 1977, traducida al español en 1994, *Estados de vida del cristiano* (Madrid, Encuentro Ediciones) ha abordado la solución que, en principio, nos debería aproximar al estado de paz en demérito del estado de guerra. No es un tratado sobre la gloria, las bienaventuranzas, el paraíso o la vida beata, objeto de sus más fecundas reflexiones teológicas, sino una mirada hacia los estados de vida en la tierra. No incide directamente en la dualidad «estado de pecado» *versus* «estado de gracia». El libro es un intento razonable de instalación de la promesa de vida eterna en la existencia temporal. La paz en la tierra para los hombres de buena voluntad se anuncio como tarea de esos mismos hombres a partir de la asunción personal y colectiva de un estado de vida en particular, al que se define como cristiano.

Para el mismo objeto, Ignacio de Loyola distinguía y recomendaba dos estados interactivos, uno, primero, de custodia de los mandamientos y otro, segundo, de perfección evangélica. La expresión evangélica, «vosotros sois la sal de la tierra» es contemplada como promesa, no del paraíso terrenal, sino de una anticipación parcial de las bienaventuranzas en esta vida.

Los romanos, más de un milenio antes de que lo argumentara el autor de los ejercicios espirituales, distinguían entre el «estado» del ciudadano común y el «orden» o estado cualificado de unos pocos. El bienestar de la comunidad dependía, esencialmente, de la ética vivida por la minoría dirigente. Lo que se conoce por *pax romana* era, —o debía ser— fruto de la virtud, porque la virtud era, a su vez, el resultado de una ascética dirigida hacia el modo de ser de una élite.

La *pax cristiana* de la Edad Media, —la del periodo que va desde Agustín de Tagaste (siglo IV) a Tomás de Aquino (siglo XIII)— distinguía tres estados, o mejor, entre dos estados y un orden: el «estado mundano», que provoca guerra y aflicción; el «estado espiritual», que las alude o modera y el «orden religioso», que suplica por la paz. La paz del mundo, —la paz en la tierra— no se presenta como un retorno al paraíso perdido sino como el avance de una minoría hacia la tierra prometida y desde ella al cielo abierto para la mayoría de los fieles. El pastor, guía pero, sobre todo, apacienta al rebaño. Van Balthassar lo expresa de este modo:

«Dios formó, primero, al hombre como ser vivo y luego le colocó en el parque de Edén, que había preparado ya para él... No hay que mirar primero hacia atrás, a su origen, a su formación del polvo de la tierra, sino hacia adelante, a su vocación a su imagen y semejanza de Dios. Es el «estado de gracia».

El «estado de paz» es estado de gracia allí donde el «estado de guerra» era estado de pecado. La paz ya no es lo que se ha perdido sino lo que se los va a otorgar gratuitamente. Es un paradigma, un modelo de existencia, del que los hombres estamos aún a notable distancia. Pero se produce una invitación, –una llamada, una vocación– para que cada hombre se apreste a la recepción del don del regalo, de la gracia de la paz.

La estancia de la paz, el lugar de la paz, queda a distancia. Hay que recorrer un camino hasta el «estado celestial», consumación del «estado original» del paraíso. La unión allí establecida por «Dios Creador», antes del pecado de Adán, de obediencia y libertad será restablecida. Pero aquí y ahora está rota. Durante el camino tres pilares básicos, tres elementos necesarios, para nuestro ser espiritual –el sentimiento de vergüenza, la conciencia de la muerte y la distinción práctica del bien y del mal– deben ser tenidos en cuenta. El comportamiento ético y religioso resultante trae consigo paz y acelera la marcha colectiva hacia la paz.

El don de «la paz», en la reflexión teológica de Urs von Balthassar, se vincula con la metáfora, más bien helénica, de «la luz» y con la teología, desde luego bíblica, de «la cruz». Antes del bien de la paz, se anuncia el bien de la luz y se subraya el bien de la cruz, como necesarias a un tiempo:

«Dijo Dios, –son las casi primeras palabras del Génesis– que exista la luz. Y la luz existió. Vio Dios que la luz era buena y separó Dios la luz de la tiniebla.»

La luz del amor, –lo glosa Balthassar– y las tinieblas del odio se contraponen entre sí desde antes del pecado de Adán, es decir, desde antes del uso por Adán de la libertad para desobedecer y también desde después de ese pecado, cuando usa el Hijo la obediencia al Padre para hacernos libres. En el orden de «Dios Redentor» se produce una nueva síntesis de libertad y obediencia a plena luz. Pero se produce en la cruz. El nuevo estado, –«el estado cristiano»– significa un estar en cruz y en expiación. Ser cristiano en camino hacia la paz prometida es y significa para siempre un estar sí, sacrificado, pero abierto lindamente hacia la gracia.

Tres monosílabos cristianos: la cruz, la luz y la paz

En el cristianismo histórico ha cuajado como paradigmático un género de vida en la tierra, abierto hacia la eterna felicidad, –hacia la vida beata– donde cumplen una peculiar función tres grandes monosílabos de las lenguas, latina y castellana: *crux*-cruz; *lux*-luz y *pax*-paz. La teología esta-

blece para ellos una correlación diacrónica: primero se padece en «la cruz», después se desvela «una luz» y, finalmente, se goza de «la paz». Los Evangelios, en esta triple perspectiva, trazan el único camino que va hacia la eternidad dichosa.

La cruz de Cristo, la luz de Cristo y la paz de Cristo tienen el sentido sobrenatural que falta en la ascética, en la sabiduría y en la felicidad practicada en todas las culturas por sus mejores hombres o mujeres. No son dones de la Naturaleza sino gracias de Dios. La paz que Cristo resucitado nos deja, nos da, nos desea, etc... no es una paz como la ofrecida por el príncipe de este mundo, —no está construida por los hombres. No es tampoco una antítesis pura de la guerra, ese fenómeno social que se explica sociológicamente por la acumulación de dos pasiones, «el miedo» y «el odio». La paz de los hombres es únicamente lo que se espera implantar después de una victoria militar. El vencedor, decía certeramente una generalización de Clausewitz, siempre quiere la paz.

El estado de paz (para los hombres) es la situación que se sigue de una guerra. Viene del hecho de haber vencido a otros hombres. Llega tras el cruel ejercicio de una dialéctica de voluntades hostiles. No es una paz que permanezca y dure. Cuando se escribe «ha estallado la paz» después de una guerra agotadora, se está insinuando un parecido con el estallido de la guerra que, en absoluto, le conviene a la verdadera paz. La verdadera paz se siembra o se forja para que se constituya un estado inasequible a su prematura destrucción. Nunca aparece de súbito, de una vez para siempre.

El paradigma cristiano de la paz, —un tema radical y genuinamente agustiniano, que se verá para nosotros los españoles fielmente expresado por fray Luis de León un milenio más tarde— radica no en la victoria por las armas, sino en la recepción gratuita de un premio; es la recompensa que sigue a una forma de existencia en particular, la de los consejos evangélicos. El premio consiste, según San Agustín en «una visión de paz eterna», que es el destino último de todas las criaturas agónicas y anhelantes, —como ha escrito Victorino Capanega en su obra de 1974: Agustín de Hipona. Pero antes de contemplar esa luz o de disponer de esa visión de paz, la espiritualidad cristiana debe asumir la cruz, que es el lugar donde se regenera la luz perdida por la entronización de las tinieblas.

Para San Agustín «creer es luchar, esperar es luchar, amar es luchar, ser santos es combatir hasta la muerte». Dialécticamente hablando, una de las dos ciudades significa lo contrario de la otra. Jerusalén, la ciudad de Dios,

se traduce por «visión de paz». Babel, la ciudad de los hombres, se traduce, por «confusión de lenguas». El premio se deriva del dato de haber plantado en la tierra los cimientos de una ciudad a imagen y semejanza de la del cielo.

En las *Confesiones*, la paz, —el tema predilecto de Agustín de Tagaste— es un don de Dios, mucho mejor que una construcción de los hombres. Las palabras serenas de súplica con que las reflexiones se cierran, lo dicen con claridad:

«Señor Dios, dadnos la paz, puesto que nos lo distéis todo; dadnos la paz del reposo, la paz del sábado, la paz sin ocaso. Pues todo este orden hermosísimo de cosas buenas en extremo, cumplida la duración que le señalasteis, ha de pasar. Han tenido su mañana y les aguarda inexorablemente su ocaso.»

Nótese en la cita la ambigüedad del binomio «mañana-ocaso». El mañana de la verdadera paz, ni es lo que está al comienzo del día, ni desemboca naturalmente en el ocaso de la tarde. Ni siquiera es el día de mañana, el día siguiente, sino el día sin fin que debería carecer de ocaso.

«La paz» es la estación de término, ya que «la luz» ha sido sólo la guía para el camino y «la cruz» se ha tomado en el punto de partida matinal. Ya lo decía Pablo a Timoteo:

«Todos los que quiera vivir piadosamente en Cristo, padecerán persecuciones.»

En el camino hacia la paz eterna del pueblo de Dios hay, —y esto es lo decisivo— persecuciones. Y la dialéctica entre el perseguidor y el perseguido toma la figura de la guerra. San Agustín afirma que en todas partes estamos en guerra todavía. Pero añade que al ser destruida la muerte, —el ocaso— por el Redentor, nos sucederá la inmortalidad. La inmortalidad no es la paz, traicionada tantas veces por los hombres, inconstante, voluble, insegura, sino otra especie de paz, por ahora y en esta tierra, inalcanzable:

«Yo, en esta vida, —exclama el ardoroso Agustín— en esta vida y en esta tierra, pobre, peregrino y gimiendo, estoy privado de la paz y predicando la paz; no la predico para mí, como los herejes que buscan su gloria... Ya habéis oído y sabéis que dos ciudades mezcladas entre sí por el cuerpo y separadas por el espíritu, hacen su curso a lo largo de los siglos hasta el fin; el fin de la una es la paz eterna, y se llama Jerusalén; la otra pone su felicidad en la paz temporal y se

llama Babilonia. Sabéis también la interpretación de estos nombres: Jerusalén significa visión de paz. Babilonia significa confusión.»

San Agustín no separa sino que religa a la verdadera paz, –la vida beata con la visión de paz– la vida militante o agónica como prefiere decir:

«Tú me has tocado, y yo me he lanzado como una llama hacia tu paz.»

En este lanzamiento personal hacia la paz, la palabra «guerra» tiene un sentido sapiencial o doctrinal mejor que bélico. Es una guerra (o un lucha) contra las doctrinas que se reclaman poseedoras de la paz, sin caer en la cuenta de que confunden el bienestar temporal con la vida eterna. La verdadera paz es bienaventuranza, dicha en sentido evangélico o paradójico. Es la sorprendente dicha de quienes viven en desgracia a los ojos del mundo.

No es sólo ausencia de guerra, aunque San Agustín prefiere decir ausencia de mal. Es la plenitud de todo lo deseable, es la visión de Dios cara a cara. Aquí, cada realidad tiene un solo nombre. Todas las realidades se atienen a sus nombres precisos como la propia paz, sin adoptar con engaño el nombre de otra realidad diversa:

«La paz, –resume Víctor Capanega– es deseo y aspiración universal de todas las cosas. Aun los mismos que hacen la guerra buscan la paz y, al intentar la victoria, quieren la sumisión de sus enemigos, que se les oponen y les roban la quietud.»

San Agustín, que apenas se ocupa en definir la guerra con perfiles nítidos de lucha declarada de ejércitos armados hasta los dientes, se extiende en explicaciones sobre el alcance de la paz:

1. «La paz del cuerpo es la ordenada templanza de las partes; la paz del alma irracional es el ordenado descanso de los apetitos: la paz del alma racional es la ordenada armonía de la contemplación y acción.»
2. «La paz del cuerpo y del alma es la vida ordenada y salud del animal; la paz del hombre mortal y Dios es la obediencia a la ley eterna ordenada en la fe; la paz de los hombres es la concordia ordenada.»
3. «La paz de la casa es la ordenada concordia que tienen en el mandar y en el obedecer los que viven juntos; la paz de la ciudad es la ordenada concordia que tienen los ciudadanos y vecinos en el mandar y en el obedecer; la paz de la ciudad celestial es la ordenadísima y concórdísima compañía para gozar de Dios y unos y otros en Dios; la paz de todas las cosas es la tranquilidad del orden.»

El orden, —concluye San Agustín, satisfecho del uso que ha hecho del superlativo, al definirle como «ordenadísima y concordísima compañía»— es una disposición de cosas iguales y desiguales que da a cada una su lugar. El orden y la concordia dan remate a toda forma de bienaventuranza. En el cielo, —en la visión de paz— reina un orden perfecto y una concordia total. En la bienaventuranza se concilian compañía y sociedad, orden y concordia, fruición de Dios y del hombre. Plenitud de goce y plenitud de paz son la misma cosa:

«La paz de Dios sobrepuja todo entendimiento, escribió San Pablo. El premio de la virtud será Él mismo, que nos dio la virtud. Tu oro será paz; tu plata paz; tu vida, tu Dios, todo cuanto deseas, será para ti paz.»

Descansar, contemplar, amar, alabar; tal es el aspecto subjetivo de la felicidad eterna. Pero «vacaré», objetivamente, no es tanto la acción de descansar como la ausencia de toda guerra. La paz es ausencia total de guerra, no sólo de la guerra declarada en los campos de batalla. Significa que no hay ninguna contradicción, nada que se resista, nada que sea contrario. Pero, —y esto es decisivo para penetrar en la doctrina agustiniana de la guerra justa— la paz no es la situación del hombre verdaderamente dada en este valle de lágrimas, sino su paradigma:

«Los santos y fieles luchan contra las concupiscencias con que les tienta el pecado y aún cuanto no consientan a sus sugerencias ni son vencidos, luchan todavía. Y donde hay guerra, falta paz.»

La resistencia del ambiente al deseo de sus mejores de un puñado de hombres es falta de paz. En el caso de la persecución religiosa, todavía lacerante en tiempos de San Agustín:

«Sólo cuando la muerte sea absorbida en victoria, no habrá cosas en guerra, sino la paz plena y eterna... la ciudad donde el amigo no sale y el enemigo no entra, donde no hay ningún tentador ni revoltoso, ninguno que divida al pueblo de Dios, ninguno que moleste a la Iglesia en sentido diabólico... Tendremos a Dios como espectáculo común, como posesión común, como paz común. Él será para todos la paz plena y perfecta.»

La visión beatífica sigue, pues, religada a la lucha agónica:

«Queremos ver a Dios, buscamos ver a Dios, nos apasiona ver a Dios.»

El agustiniano fray Luis asimilará este deseo con la contemplación de la noche serena y con el cielo cubierto de estrellas. Los limpios de corazón tienen preferencia para vivir en la ciudad de la perfecta hermosura. La verdad, —añadirá Von Balthassar— es simbólica. Su contemplación está reservada para la vida celestial. Pero el cántico de la verdad lo realiza el coro de voces tras de la concordia ya lograda en este mundo, bajo la forma de la caridad:

«Ahora es tiempo de conversión incesante y de agonía dialéctica, pues lo que califica al tiempo actual es la presencia de los contrarios que nos provocan a pelear. Ellos están dentro y fuera de nosotros y no se dan reposo en inquietarnos, haciendo de nuestra vida el *egon christianus*.»

No es el goce de los bienes sensibles, —doctrina de los epicúreos de todos los tiempos— el objetivo de los hombres que buscan la paz. No es, ni siquiera, el disfrute de los bienes del espíritu, la sabiduría, la virtud, la paz de la conciencia, —doctrina del viejo estaicismo. La paz, la vida feliz, de la doctrina agustiniana es un don de Dios, no un logro de los esfuerzos humanos hacia el bienestar.

Otro agustiniano, Blas Pascal, resume muy bien el panorama de actitudes:

«Dicen los estarcas: dentro de vosotros hallarán la verdadera paz. Y no es cierto. Dicen otros: salid de vosotros y buscad la felicidad divertiéndoos. Y eso no es verdad. Los males llegan y la felicidad no está ni dentro de nosotros ni fuera de nosotros, sino en Dios.»

La gracia es, pues, lo primero. Luego vienen las obras. Pero las obras tienen que aparecer más claramente como eficaces para sembrar la paz que para eludir la guerra. Tiene prioridad la paz como concepto, sobre la guerra como accidente. La teoría de la guerra justa tiene sentido menor; es una ayuda práctica para resolver situaciones concretas. Es una teoría moderadora que concentra las responsabilidades en el poder que retiene el príncipe para hacer la guerra, sin descuidar la obligación general de construir la paz que corresponde a los pueblos. La teoría es una apreciación lúcida de los males y de los daños que acompañaban, de hecho, a las hostilidades fáciles de su propio tiempo.

El problema de la declaración del estado de guerra no era tanto el de la legítima defensa, frente al riesgo de perecer, que brota con naturalidad suma del seno del pueblo, —ni la urgencia del príncipe por separar injurias— sino la percepción desde el poder respecto al daño que para el pueblo (inocente en lo esencial), causa una persecución de la comunidad creyente.

Es el salto de lo tolerable hacia lo intolerable lo que legitima la actualización de los medios de ofensa y de defensa por iniciativa del príncipe. Lo intolerable es, en definitiva, la causa justa de una guerra justa, en cada momento histórico.

En el origen de cada guerra en particular hay o suele haber, una dosis de intolerancia hacia lo que, siendo bueno para la parte débil de la sociedad, no resulta placentera para los poderosos. El problema de la guerra justa, —el de la legitimidad de una guerra— no está en el deber de servirse de la lucha armada para abrirle paso a la predicación de la verdad, vio en la obligación o en el deber de acudir arriesgadamente en socorro de quienes se ven abusivamente perturbadas en el ejercicio de sus buenas obras por quien blasona de ser enemigo de Dios desde el poder.

El peligro de errar, —previo a la anunciada segunda venida del Señor Jesús para juzgar vivos y muertos— está en la precipitada delimitación de la lucha entre creyentes y paganos, entre cristianos y renegados y, entre fieles y herejes, etc... como un juicio final anticipado. Ninguna guerra abierta parte por dos a la humanidad en buenos y malos. Ninguna guerra es la guerra de Dios, pero Dios ayuda a los que quedan atrapados por una guerra, en uno u otro bando en cuanto ruegan por la paz y luchan por ella.

La metábasis neotestamentaria de la guerra

Ha escrito un filósofo de estirpe agustiniana, Adolfo Muñoz Alonso, en *Metábasis evangélicas*, —una obra de 1974, bastante próxima a la fecha de su prematura muerte— que «la elección de un pueblo para que se cumplan, por su mediación, los designios de Dios», comporta su militarización:

«El pueblo hebreo fue un pueblo alzado en armas contra los enemigos de su Dios... Israel defiende al Dios de la Alianza, al Dios que ha pactado la salvación, frente a los que quieren borrar la presencia activa de Dios en la tierra.»

En línea con el más auténtico San Agustín, Muñoz Alonso nos aclara que la guerra en el Antiguo Testamento «no era la expresión “primitiva o pura” de Dios, sino una resultante de la subversión de la naturaleza humana... no era un fin en sí misma, sino el arma que ponía el enemigo en manos de los hebreos». Y añade, como San Agustín, que el Evangelio introduce en el concepto de «guerra» la necesidad de un cambio profundo, de una metábasis de la que el pueblo cristiano, —la cristiandad— no siempre ha sido consciente:

«Cristo es y se presenta como el príncipe de la paz. No se preconiza la guerra como medio de evangelización... pero no se excluye la guerra o se condena sin más... la metátesis aparece al cambiar la guerra, como lucha armada entre los pueblos, por una milicia de los hombres contra los adversarios del Reino de Dios en las almas y en la sociedad.»

La «paz» del Nuevo Testamento desborda la realidad de la guerra como lucha armada entre los pueblos, que se relega a un grave accidente propio del estado mundanal o carnal. La «paz» neotestamentaria no se mide desde la guerra, sino desde ella misma substancialmente considerada. Si se me permite un juego de palabras, la «paz» se mide o se confronta con el estado diabólico o diabolizado de los adversarios del Reino de Dios en las almas y en la sociedad, con los ateos, laicistas o agnósticos por su definición religiosa. La «paz» sigue siendo, como en el Antiguo Testamento, «sinónimo de orden interno y externo, de conciencia gozosa de sí mismo, de entereza, sosiego, armonía y plenitud. La «paz» es la fuente de cualquier otro bien», también mientras dura la guerra:

«Para los hebreos un acontecimiento, como la guerra, puede ser una paz, si la guerra es conducida con justicia al iniciarse y en su victoria final.»

La «paz» del Nuevo Testamento aun coincide menos con la paz restringida y pragmática que nosotros usamos tras una victoria militar o para imponer un «alto el fuego». La «paz» es algo sagrado y sublime. Es una realidad honda, llamada a durar por toda la eternidad:

«La «paz» es una expresión cargada de religiosidad. Es el máximo aspirable de un hombre o de una comunidad. Vivir en paz, desear la paz, dormir en paz, conseguir la paz del Señor, evoca en los hebreos el cumplimiento de la esperanza y de la promesa.»

No sólo hay una interacción misteriosa entre la paz y la guerra, desconocida para la antigüedad clásica. La hay entre las dos formas de búsqueda de la paz asimiladas por la azarosa historia del Occidente cristiano: la paz, como donación de Jahvé, o como conquista del hombre que la desea:

«La paz, —concluye el cristiano Muñoz Alonso para nuestro tiempo— hay que ganarla, hay que hacerla; pero se hace, se gana, con la paz que Dios otorga a quienes la ganan»... «Cuando el pueblo no conforma su voluntad a la de Dios, no cae en la guerra, sino que pierde la paz. Lo cual, en la concepción hebrea, resulta mucho más grave, ya que la guerra de suyo, no presupone pérdida de paz.»

Se puede concebir, pues, que haya paz en la guerra y guerra en la paz:

«Como la paz es la suprema aspiración, sólo se alcanzará al final de los tiempos. La paz verdadera sólo se goza cuando no existe el peligro o el riesgo de perderlo. Y como la paz es la armonía, la salud y la integridad, el final del mundo de los hombres eternizará esta aspiración.»

El paradigma neotestamentario de la paz no consiste, pues, en el retorno o la paz desde una situación abierta de guerra, forzando negociaciones entre las partes. Consiste en no perder la paz que se tiene, en guardarla y en hacerla crecer en el corazón de los hombres, aunque dure la guerra. Consiste en incrementar en derredor, día tras día, cada nivel de paz logrado, a sabiendas de que es esencial a la paz en la tierra el que esté amenazada.

Claro que para no perder la paz, aparece al punto una terrible tentación para los cristianos débiles en la fe. Su miedo a perder la paz, tiende a requerir, —o mejor a inquirir— mediante requerimientos e inquisiciones el adelantamiento del juicio final contra los enemigos a los que ha llegado a odiar. Pero no era esta anticipación acelerada de la definitiva condena lo que Cristo había prometido para la efectiva salvación de sus discípulos. Cuando el ángel en el portal de Belén anunció la metátesis de la paz veterotestamentaria en paz neotestamentaria, en realidad se refería a la paz en la tierra para los hombres de buena voluntad. Nada hizo el ángel para evitar la inmediata consecuencia de la salvaje persecución de los niños inocentes, ordenada por Herodes. Como tampoco autorizó Jesús a sus apóstoles la siega de la cizaña que crecía confusa junto al trigo. El Evangelio anticipa no la «paz» sino la visión de paz. Y la visión de paz está siempre atravesada, —cruzada es la palabra— por el riesgo de persecución que surge a cargo de quienes desean vivir anclados en otra visión de paz, hostil al Reino de Dios, la paz de los imperios:

«La “paz”, —sigue diciendo Muñoz Alonso— no es en el Evangelio una idea. La paz que Cristo es y representa puede presentarse como guerra a los ojos de los pacificadores del mundo.»

«El Evangelio —concreta el filósofo español— es una doctrina de paz y la misión de los discípulos es predicarla y extenderla. Pero la paz se encuentra en la fe en Cristo y en el cumplimiento de sus preceptos. No es un equilibrio contractual. Es el resplandor o la dimensión de la vida de la fe. La Iglesia vendría a ser en la adivinación evangélica, como el “reino de la paz” en el mundo, como la congregación de

los que abrazan la paz y la viven incoetivamente en medio de mundo, el que convocan con su ejemplo de amor y de paz.»

Y es aquí, donde misteriosamente se produce con frecuencia el choque entre paz y tolerancia. En principio, la tolerancia puede ser predicada como uno de los nombres modernos de la paz. Éste es el título que los organismos internacionales le han dado al año 1995. La tolerancia excluye la persecución por motivos religiosos. Pero no es ésta de ahora la auténtica historia de la tolerancia. La tolerancia, es la inercia de su propia historia laicista, suele devenir en sucedáneo de la verdadera paz. En la tolerancia se da, inexorablemente, el riesgo de distorsionar dos sentidos, el de la tolerancia, siempre abierta, de cualquier mal y el de la intolerancia, siempre encubierta, de un bien que lleve al hombre más allá de la Naturaleza, a la bienaventuranza.

La tolerancia, —en principio, una tolerancia de lo que se entiende como temporalmente malo o de lo que aparentemente malo, pero no seguramente malo— no está en condiciones de negar la realidad futura de un juicio definitivo de Dios sobre ese mismo mal. La tolerancia carece de capacidad de perdón que es lo que salta al primer plano de la esperanza cristiana en la salvación del pecador. Habrá juicio final y éste será inapelable, —dice el creyente. Pero no urge la celebración anticipada de este juicio, aquí y ahora, porque se desea del pecador que se convierta y viva. La tolerancia, en cambio, se despreocupa de la conversión o metanoia de aquellas a quienes tolera.

El riesgo de la filosofía de la tolerancia es otro harto diferente. La tolerancia habitual de lo malo a veces se invierte en intolerancia constante de lo bueno, de lo más bueno todavía que, en definitiva, el cristiano sabe que es lo que esta dicho en las bienaventuranzas. Se tolerará, sin problemas, según el espíritu mundano, la debilidad ética; pero se rechazará la fortaleza moral. Se acabará persiguiendo con amenazas de muerte al que todo lo hace bien, al Santo por autonomasia, quizás porque el Santo tiene la audacia de introducir en la vida social, —en la ciudad de los hombres (Babel), principios que corresponden a la ciudad de Dios (Jerusalén).

La guerra declarada, para el tolerante laicista, entonces, deja de ser la única interrupción indeseable del bienestar logrado por los hombres en una parte del mundo, para serlo, no la revolución social, que el tolerante laico siempre miró con buenos ojos sino la predicación de la esperanza en el Reino de Dios. El creyente, (las convicciones del creyente), viene a ser para los tolerantes el perturbador de la construcción del paraíso en la tie-

rra. El bien, profundo y misterioso, anunciado por la fe en el Padre por la esperanza sobrenatural y por la caridad cristiana, que se filtra en la conciencia de los pobres y desvalidos de este mundo, deviene un obstáculo para la construcción de la paz. La intolerancia del bien se hermana con la tolerancia del mal para engendrar un paraíso terrenal: la sociedad sin guerras, fundado en el escepticismo.

La búsqueda religiosa del estado de armonía del hombre consigo mismo, del hombre con la Naturaleza y del hombre con Dios, –sosiego, orden y reconciliación en una pieza– es lo que la intolerancia de lo bueno rechaza *a priori*. Porque, quizás sea algo que no resulta conquistado por las propias fuerzas del hombre. La tolerancia laica está al servicio exclusivo del orden que ella misma implanta. Nunca se dispone a aceptar un orden que le venga dado. La tolerancia se torna intolerante con las imágenes de la paz análogas a la sugerida en «Príncipe de Paz», uno de los nombres de Cristo, por nuestro fray Luis de León:

«Si la paz es, –escribe fray Luis en *Los nombres de Cristo*– como San Agustín breve y verdaderamente concluye, un orden sosegado o un tener sosiego y firmeza en lo que pide el buen orden, eso mismo es lo que nos describe el cielo estrellado, donde el ejército de las estrellas puesto como un ordenanza y como concertado por sus hileras luce hermosísimo y donde cada una de ellas inviolablemente guarda su puesto, a donde no usurpa ninguna el lugar de su vecina, ni la turba en su oficio, ni menos olvidada del suyo, rompe jamás la ley eterna y santa que la puso la providencia.»

Tres utopías de la paz: Renacimiento, Ilustración y Nuevos Tiempos

Fray Luis, desde el Renacimiento, agradecía esa la ley eterna y santa que ponía la providencia ante sus ojos. Manuel Kant, tomará del pietismo protestante, en la hora fundacional de la razón práctica, que fue la de la Ilustración, una imagen similar que luego transferirá al *Oprísculo sobre la paz perpetua*, una obra menor en sentido filosófico:

«Dos cosas llenan el ánimo de admiración y respeto, siempre nuevas y crecientes, cuanto con más frecuencia y aplicación se ocupa de ellas la reflexión: el cielo estrellado sobre mí y la ley moral en mí... Ante mí las veo y las ensalzo inmediatamente con la consciencia de mi existencia.»

El orden establecido por Dios, sigue siendo, aquí, en Kant, como en fray Luis de León, paradigma o modelo de paz. El acento, no obstante, Kant lo desplaza hacia la ley moral y no como el fraile agustino, hacia el plan de Dios. Todavía no se pone el acento en la voluntad de paz consensuada por los hombres de nuestro tiempo:

«La paz propiamente —escribe fray Luis— tiene por sujeto a la muchedumbre. Podemos comparar al hombre y referirlo a tres cosas... Puede haber paz en él por tres diferentes maneras: una si estuviere bien concertado con Dios, otra si él, dentro de sí mismo, viviese en concierto y la tercera si no se atravesase y encontrase con otros.»

El problema de la paz, como paz de la muchedumbre, es la probabilidad del choque entre los elementos rebeldes de sus fracciones. El choque se hace seguro por causa del atravesarse y encontrarse que las tres concupiscencias, —el afán de mandar, el afán de poseer y el afán de gozar— constantemente propician. La guerra es el accidente donde más claramente se expresa la falta de paz. Pero la pérdida de la substancia de la paz en fray Luis es independiente del estallido de la guerra. Sólo habrá utopía de la paz, si la paz se adueña de la conciencia del hombre y lo hace con tanta fuera, que también se adueñe de la muchedumbre. La razón del Estado y la conciencia moral del dirigente social pueden en principio elaborar una utopía de paz, si logran dominar el apasionamiento de las gentes con el culto de la misma razón, según Kant.

La utopía de la paz ha tenido en la historia de Occidente hasta tres claras oportunidades para su formulación. Sólo el Renacimiento y la Ilustración son, en este punto comparables con los Nuevos Tiempos. La nota común a estos tres momentos —siglo xvi, siglo xviii y siglo xx— es la obsesión por la seguridad que se refleja en la contundente condena de los presuntos actores de la lucha armada. Exagerando, debemos insinuar que en las tres utopías resultan diabolizados los hombres de condición militar y sacralizados los juristas al servicio del derecho natural.

En el siglo xvi la obsesión por la seguridad se depositó en la moralidad del príncipe. En el siglo xviii se refirió a la vigencia de la Ley. Y el siglo xx, se confía al estado de la opinión que sea capaz de coaccionar a los organismos supranacionales. La moralidad del príncipe renacentista no tenía, en principio, que ajustarse a la ética cristiana. Era, o quería ser, una forma de racionalidad simplemente efectiva. Se disponía, para poner la fórmula a prueba, de dos escenarios, (el Viejo y el Nuevo Mundo). Si la idea de Europa relevaba a la de cristiandad (al tiempo que se ensayaba en Ultra-

mar el mito de una Nueva Cristiandad), sin recaer en la guerra, la humanidad podría decir de sí misma que la confianza en el talento de los príncipes daba buenos resultados.

La legalidad del Estado ilustrado tampoco debía desviarse del pensamiento cristiano. Era, o quería ser, otra forma de racionalidad simplemente altruista. Se disponía, para poner la fórmula a prueba, de dos escenarios, (Europa y Ultramar) en los cuales propiciar el saludable relevo de la autoridad por las libertades. El giro copernicano de la Ilustración devolvía al hombre la capacidad para establecer la paz, allí donde el hombre era culto y estaba civilizado. El actual humanitarismo de la sociedad en su conjunto aún podrá prescindir (mejor que de la moralidad del príncipe de la legalidad del Estado) de la religiosidad para construir la paz. Es, o quiere ser, una tercera forma de racionalidad que lo fía todo al instinto hedonista de la opinión pública.

Las tres utopías, —la renacentista, la ilustrada y la de los Nuevos Tiempos— coinciden en sus condenas, aunque difieren en sus confianzas. La síntesis de dos condenas, —la condena del espíritu del Antiguo Testamento para enaltecer al Nuevo y la condena de la mentalidad de la Edad Media para elegir a la Antigüedad Clásica— sigue corriendo por los intersticios de las tres utopías. Pero, a la larga, después de la Ilustración, todo el pretérito ha resultado condenado. Sólo se salva la profundización en el alma de la Modernidad entendida como una revolución pendiente, como una ruptura total de la tradición.

Cuatro grandes pensadores de comienzos del xvi se ocuparon a fondo de la moralidad del príncipe, —Maquiavelo, Erasmo, Lutero y Moro. En cada uno, pesa de manera diferente el prestigio del Nuevo Testamento o el aplauso a la Antigüedad Clásica. Fray Luis pretenderá, —también lo hará Pedro de Rovadeneira con espíritu ignaciano— el retorno a una concepción religiosa del problema de la paz. Pero, en definitiva, la paz quedó como asunto de príncipes, al menos en el escenario europeo del Viejo Mundo que padeció las mal llamadas guerras de religión.

Más esperanzadora fue la experiencia utópica en el Nuevo Mundo. Aquí, sólo dos príncipes, —reyes de España y Portugal— se disputaron la conciliación de lo que luego llamaría Rousseau el «buen salvaje» y el «cristiano nuevo». Cuatro teóricos de la guerra y de la paz irán perfilando los justos títulos para la conquista y los deberes de evangelización, —Palacios Rubias, Ginés de Sepúlveda, Bartolomé de las Casas y Francisco de Vitoria. Pero el balance no fue mucho mejor, en términos generales, para la

implantación de la utopía de la paz a cargo del príncipe cristiano que el que se padeció en Europa Occidental.

Las teorías ilustradas de la paz perpetua, previas o coetáneas a la Revolución Francesa y a las guerras napoleónicas, ofrecieron nuevos matices. Kant, racionalista a ultranza, no se dejará arrastrar por el sentimentalismo de la época y recordará a sus contemporáneos que «las naciones, aún viviendo en el estado de naturaleza, de libertad sin freno, hablan con respeto del derecho y tratan de cohonestar sus ambiciones al amparo de la idea de legalidad»:

«Se vislumbra así, en la lejanía —son palabras del «prólogo» de Juan Martín Ruiz-Werner en la edición de julio de 1966 del *Oprísculo de la paz perpetua*— una situación utópica del reinado de la razón.»

Para la coexistencia de las naciones del tiempo de la Ilustración, según Kant, han de prevalecer idénticas virtudes que las que rigen en el trato entre los ciudadanos, que son en suma la confianza mutua y la buena voluntad. La guerra deja de ser un mal irremediable para ser un mal efectivo y absurdo, que está en nuestras manos evitar dictando leyes que las naciones se obliguen a obedecer. Nada se dice a favor de la forja del carácter del hombre de paz:

«La Naturaleza quiere a toda costa que el derecho tenga por fin la supremacía. Lo que el hombre deja de hacer aquí, lo hará ella, si bien con muchas molestias.»

Kant se opone frontalmente al arbitraje de los príncipes. Kant se deja llevar, más bien, por la astucia de la razón a la que entiende como ley de la Naturaleza.

«Cuanto más extensos son los terrenos que se hallen bajo el poder del gobierno, tanto más débiles las leyes. Y un despotismo sin alma, después de haber aniquilado los gérmenes de todo bien, acaba finalmente en anarquía. No obstante, es la intención de todo Estado. (O de su jefe) dominar en lo posible el mundo por entero e instituir de dicho modo la paz perpetua. Pero la Naturaleza desea otra cosa.»

Otro *Proyecto de paz perpetua*, anterior en pocos años al de Kant, el del abate de Saint-Pierre (1658-1743), había coincidido con él en hablar ante todo de la guerra y apenas de la paz. También aparece la guerra en los *Escritos sobre la paz y la guerra* de Juan Jacobo Rousseau, mucho mejor atendida que la paz, por más que se refugien en la obviedad de que la guerra no es una relación de hombre a hombre, sino una relación de Estado a

Estado. Porque la guerra puede ser meramente política o meramente social, según sean más o menos débiles los Estados admisibles para Kant, Saint-Pierre o Rousseau. Pero la paz, por su propia definición, es mucho más que una cuestión político-social.

Rousseau lo limita aún más a este horizonte:

«La institución de la paz perpetua depende únicamente —dice, exagerando— del consentimiento de los soberanos y presenta como única dificultad a superar la de su resistencia.»

El conde de Saint-Simon (1760-1825) en su tratado *De la organización de la sociedad europea*, publicado en 1814, poco antes de la batalla de Waterloo, corregirá la simplificación del filósofo ginebrino:

«El examen de las grandes cuestiones políticas será la meta de los trabajos de nuestro tiempo. La filosofía del último siglo ha sido revolucionaria; la del siglo XIX debe ser organizadora.»

Saint-Simon, ingenuamente, piensa que la alusión de la formalidad de la guerra significa, en sí misma, paz. Le da vueltas y vueltas a la doctrina internacionalista del equilibrio europeo: «El equilibrio de las potencias, —dice— es la combinación más falsa que pueda hacerse, puesto que la paz era su fin y no ha producido sino guerras y ¡qué guerras!». Concluye que, de momento, «todavía guerras espantosas y revoluciones multiplicadas han de afligir a Europa durante el intervalo que nos separa de la época en que todos los pueblos serán gobernados por parlamentos nacionales». Y añade:

«¿No es a las crisis más violentas y a las más sangrientas catástrofes que los hombres han debido siempre sus mayores progresos en política?»

El eco de la teología de la cruz resuena en estas palabras. Y también el eco de la esperanza en la luz —Saint-Simon dice luces— como guía hacia la felicidad:

«La edad de oro del género humano no está detrás de nosotros; está delante, está en la perfección del orden social: nuestros padres no lo vieron; nuestros hijos llegarán a él un día; a nosotros corresponde prepararles el camino.»

El miedo y el odio

La utopía de la paz, propia de los Nuevos Tiempos, ha tomado un nuevo rumbo más independiente de la estructura del poder político y más alejado

de la ingenua confianza en el imperio de la Ley. Por fin, se ocupa más de las paradojas de la paz que de las mutaciones de la guerra. Quizás porque la última mutación de la guerra, –la guerra nuclear– ha dejado ver la inmensidad del vacío que queda entre la sociedad sin guerras –entiéndase sin guerras formalmente declaradas– y la verdadera paz. Las dos notas más palpables en la tercera utopía de la paz, la del siglo xx, son una nueva praxis, –la delegación en el mandato de las Naciones Unidas y una nueva ética–, la exégesis de la tolerancia como única virtud cardinal.

En los Nuevos Tiempos, «la violencia», sigue siendo de hecho aceptada como comadrona de los cambios históricos; el «progreso», sigue determinando la valoración de lo verdaderamente sabio y el «paraíso terrenal», sigue ofreciéndose como el más alto horizonte en el sentido, para unos de sociedad sin guerra y para otros de sociedad sin clases. La perfección del orden social se encomienda, de hecho, a las oscilaciones de la opinión pública con prioridad a la Ley y desde luego por delante del juicio de la autoridad.

En lo que fue un anticipo de esta última utopía de la paz, –la paz del siglo xx– una figura política española, don Manuel Azaña, atravesó a velocidad de vértigo el fracaso espectacular de la secularizada vía hacia la paz por él mismo imaginada para España: la del tríptico «violencia, progreso y paraíso terrenal», como secularización neta de los tres monosílabos cristianos, «cruz, luz y paz». La República, a juicio de este presunto agustiniano, –me refiero al colegial de los padres agustinos de El Escorial– era la paz y la paz vacía, –tenía que venir– de una revolución como la inglesa, la francesa o la rusa, pero a la española.

El paradigma de la paz, –según el pensamiento moderno– puede ser intuido desde unas palabras escritas por don Manuel Azaña en *La velada en Benicarló*, que pone en boca del personaje Marón, quizás la voz que mejor precisa en el diálogo múltiple de un político, un intelectual, un militar, etc... las ideas del entonces presidente de la II República. El paradigma de la paz, para un Manuel Azaña atormentado, se constituye en la victoria sobre el miedo y el odio:

«El odio es engendro del miedo. Una parte de España temía, hasta el pavor, a la otra parte, la perenne amenaza y los desquites atroces han mudado el pavor en aborrecimiento y aguzado el espíritu de venganza. El odio es injustificado. El miedo es pésimo consejero. Ha exagerado los peligros. Un viajero habla de la energía del tigre español cuando se irrita. Ninguna irritación mayor que la de creerse destinado a las fieras.»

Para Azaña, —el último Azaña, el mejor Azaña— el miedo y el odio fueron y estaban siendo las claves de la guerra civil española y por analogía extrapolable, las de todas las guerras. El miedo viene de una conciencia de inseguridad colectiva. El odio de una sensación de injusticia sin remedio. Colocar a media España en brazos de una conciencia colectiva de inseguridad, porque se teme a los gestos del poder político y a la otra media España en un estado consciente de injusticia, que se piensa consentida por la sociedad civil en su conjunto, es precipitar el estallido de una guerra. Porque desde la inseguridad se legitima un esfuerzo desesperado por armarse y desde la injusticia se legitima una explosión incontrolada de violencia. El miedo (por causa de la inseguridad) y el odio (por causa de la injusticia) se entrecruzan y hasta se alimentan entre sí.

Azaña hablaba del pavor que desemboca en aborrecimiento y del espíritu de venganza que se azuza por el odio. Lo que no hace en *La velada en Benicarló* es examinar su conciencia de escritor y de orador político para descubrir en sus palabras anteriores a 1936 todo lo que contuvieron de estímulo al pavor y a la venganza de unos u otros españoles. Lo que no dice ninguno de sus personajes de *La velada* es que si la República, en esos escritos y discursos, era sistemáticamente la paz, ya que la Monarquía, implícitamente, era la guerra, al situar a unos españoles en el otro lado de la República (quizás para triturarlas) y a otros españoles en este lado de la República (acaso para liberarlos de una opresión injusta) desembocaba, necesariamente en más miedo de unos y en más odio de otros.

La visión de la guerra como el cruzamiento de odios y de miedos al que propende la humanidad, de la que hace gala el último Azaña no era nueva en la historia del pensamiento universal. El cristianismo, —sobre todo el de los primeros intérpretes cristianos de la esencia del Evangelio— tenía en el primer plano de sus tareas apostólicas la superación de ambas situaciones, la del miedo y la del odio. «No tengáis miedo» es, quizás la frase que más veces repite Jesús a sus discípulos. Ciertamente que Cristo lo confirma por la vía humanísima de una victoria... «Yo he vencido al mundo». La señal de la cruz, —tal es la idea del emperador Constantino en Puente Milvio— lleva a la victoria y desde la victoria a la paz. Pero el mandamiento nuevo del amor formará parte de la victoria que se alcanza con la señal de la cruz. El odio, —el aborrecimiento de los otros— tiene que ser eliminado del horizonte vital del vencedor del mundo. Cristo ha vencido al mundo, sobre todo, porque no ha odiado a los hombres que le aborrecían de hecho, porque ha amado hasta el fin a cuantos le perseguían. Amor y odio,

miedo y valentía tejen las existencias de tal modo que unas veces las llevan al estado de guerra y otras al estado de paz.

La paz, en sentido metafísico, es la ausencia de mal mejor que la ausencia de guerra. La guerra tiene menos substancia que la paz, del mismo modo que el mal tiene menos substancia que el bien. La paz y el bien son substanciales de por sí. La guerra y el mal son accidentales por naturaleza. La historia de la salvación introduce substancia donde había accidente. La historia de la perdición vacía de substancias y llena de accidentes la coexistencia en conflicto de los hombres. Es una sola historia en dos ciudades, como enseñaba San Agustín. En sentido moral la alternativa se establece sobre una relación abierta. Cada hombre puede optar, no por el mal absoluto —un infierno en la tierra;— no por el bien absoluto —un paraíso en la tierra—, sino por una marcha que iba hacia la paz posible o que nos llevará hacia la posible guerra, paso a paso con posibilidades de retorno y de cambio de actitud.

Dos políticos adversos al significado de don Manuel Azaña, —José María Gil Robles y Joaquín Chapaprieta— escriben dos libros de memorias con títulos encontrados: *No fue posible la paz* y *La paz fue posible*. Durante la mayor parte de la narración Chapaprieta tuvo la razón pura. Pero en un punto de imposible retorno, que cada uno puede situar en el año o día que prefiera, —octubre del año 1934, febrero del año 1936 o en la hora del crimen de Estado que costó la vida a José Calvo Sotelo el 12 de julio del año 1936— la razón práctica pasó a Gil Robles.

Pues bien, el punto de imposible retorno se reconoce cuando la cantidad de miedo y la cantidad de odio acumuladas han sobrepasado determinado umbral. Nada importa que el predominio del miedo conduzca a la guerra en derechura, —tras un alzamiento armado de las gentes— y que el predominio del odio traiga una revolución, —tras una insurrección también armada. Miedo y odio, guerra y revolución se alimentan mutuamente. Sólo la victoria, —una victoria que cae del lado de quienes dominan mejor su miedo y controlan mejor su odio— dará la impresión de servir de ocasión para un nuevo estallido de la paz. Pero la paz nunca estalla. Se siembra y crece mientras no se pierde.

La paz, dijimos al principio de esta larga disertación, es el paradigma racional de la defensa. La defensa, —el estado de defensa de una comunidad política de hombres libres, España— está más cerca del paradigma cuando no pierde la vista su función frente al odio y al miedo. «No tengáis miedo, no sintáis odio», este es su habitual mensaje. Y el mensaje cumplirá sus

fines si la percepción social de los hombres de defensa señala en ellos valentía y amistad.

Contrariamente, la vuelta de espaldas de una sociedad respecto al paradigma de la paz se puede medir como grave si los hombres de armas tienen miedo o sienten odio, si tienen tanto miedo y sienten tanto odio como una parte notable de la estructura social, aunque no sea la que ocupa el vértice del poder.

SEGUNDA CONFERENCIA

LA DOCTRINA DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

LA DOCTRINA DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

ÁLVARO DE ARCE Y TEMES

Coronel del Cuerpo de Intervención de la Defensa.

Introducción

Este año se conmemora el cincuentenario de la creación de Naciones Unidas. Un organismo que nació de la mano de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial y que hoy su labor o función está en tela de juicio, debido a la guerra que se desencadenó en Bosnia-Herzegovina después de que Europa permitiera la independencia de los países de la antigua República Federalista de Yugoslavia, sin que nadie se diera cuenta de que este reconocimiento apresurado y mal hecho, podía desencadenar los odios y rencores que siempre hubo en los Balcanes.

Naciones Unidas quiso ser el foro internacional en donde se solucionasen todos los problemas que tenía el mundo, y sobre todo, convertirse en el organismo de seguridad colectiva permanente que fuese aceptado por todos los países que conforman el concierto internacional. A Naciones Unidas se le encomendó, en el primer párrafo de su Carta, la difícil misión de «preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra». Pero nadie fue capaz de señalar cómo se iban a conseguir estas garantías, cuando durante 45 años la humanidad pasó por una «guerra fría», y se convirtió en un «mundo bipolar», bajo la protección de «paraguas nu-

clear» que tenían Estados Unidos de América del Norte y la Unión Soviética, que capitaneaban las dos más grandes organizaciones regionales militares que nunca habían existido hasta entonces: la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) y el desaparecido Pacto de Varsovia.

Sin embargo, conviene recordar que, desde la Segunda Guerra Mundial se han desencadenado más de 200 conflictos de «alta y media intensidad», y que incluso Naciones Unidas combatió bajo su bandera azul y blanca durante la guerra de Corea, en donde se enfrentaron las dos ideologías que reinaron en la mayoría de los países del planeta hasta hace pocos años.

Ahora se le pide a Naciones Unidas que termine con una guerra para la cual su «doctrina de paz» no está preparada, sino que se está construyendo desde el desmoronamiento del imperio marxista-leninista con la caída del muro de Berlín, y la desaparición de la Unión Soviética. Pero resulta, además curioso, que los más críticos son los que siempre se opusieron a que era necesario crear unos ejércitos, suficientemente capaces como para obligar a mantener la paz en unos territorios en donde sus pueblos, sus etnias, sus religiones, o su espíritu de dominio o de grandeza, sólo sería frenado con la utilización de la fuerza.

El secretario general de Naciones Unidas, Boutros Ghali, fue muy explícito, cuando hace poco más de un año, en la Fundación «Olof Palme» de Cataluña, señalaba:

«En determinadas operaciones de pacificación es necesaria la intervención militar, porque a veces sólo con el uso de la fuerza se puede conseguir la paz» (1).

¿Pero el mundo de hoy está preparado para este tipo de intervencionismo militar en territorios en donde las guerras civiles aumentan, con la desaparición del liderazgo de los dos bloques ideológicos militares? Creemos que no. De ahí las dudas en el envío de tropas a la antigua Yugoslavia que por la singularidad del conflicto no sabemos como terminará, a no ser que Rusia aceptara combatir contra sus siempre aliados serbios, y la comunidad internacional aceptase el gran peso que la opinión pública tendría que

(1) Frase recogida del artículo «La fuerza para la paz de Butros Ghali», publicado en la *Revista Española de Defensa*, p. 34. Mayo, 1994,

soportar ante las bajas de combatientes que esto originaría en los dos bandos, y en los horrores que conlleva toda guerra, máxime cuando la presenciábamos desde el cuarto de estar de nuestra casa por obra y gracia de la televisión, pero sin conocer las grandes y pequeñas atrocidades a donde es capaz de llegar el hombre, hasta que nos lo demuestran con toda clase de detalles.

Precisamente, el actual secretario general de Naciones Unidas manifestó recientemente que el mundo, el llamado «nuevo orden mundial», está atravesando un periodo de transición y que para poder cumplir las funciones encomendadas a este alto organismo:

«Dependerá de la eficiencia con que sepamos sacar provecho a los éxitos y fracasos de la Organización, en los primeros años del periodo posterior a la guerra fría» (Boutros Ghali, 1995: 6).

Pero lo que sucede, además, es que lo que ocurra a pocas horas de avión de España, no es nada nuevo. Ahora ya no recordamos las calamidades que sufrieron los habitantes de Berlín, con el bloqueo soviético y el famoso «puente aéreo» norteamericano en 1948; ni los millones de rusos y otras poblaciones que fueron masacrados en la dictadura de Stalin; ni el número de víctimas que ocasionó la intervención soviética en Hungría en 1956, cuando los mártires magiares pedían al resto del mundo que acudieran en su ayuda, ante la pasividad de todo Occidente. O también, cuando nada más concluir la Segunda Guerra Mundial, Naciones Unidas se enfrentó a Corea del Norte, apoyada por soviéticos y más tarde por los chinos de Mao Zedong, que había invadido el territorio del Sur, y que entre los años 1950-1953, ocasionaron a las tropas de Naciones Unidas más de 447.000 muertos y 547.000 bajas, entre heridos y desaparecidos; frente a los 900.000 de Corea del Norte y más de medio millón entre los combatientes de la República Popular China (2).

Y qué vamos a decir de la guerra nunca declarada de Vietnam, en donde aún hoy miles de excombatientes nos muestran las terribles consecuencias de esta impopular guerra desencadenada por los norteamericanos para ayudar a sus amigos survietnamitas, o de los múltiples conflictos en Oriente Medio, y en el continente africano, y un largo etcétera que nos lleva a todos los confines del mundo.

(2) Datos oficiales recogidos en la obra de AA. VV., *Las luchas de la posguerra*, tomo primero, p. 309, Editorial Codex. Buenos Aires. (La obra completa es de dos tomos y concluye con los conflictos registrados en el Mundo hacia el año 1965).

La «doctrina de paz de Naciones Unidas» fue arbitraria, sectaria, impuesta por las potencias vencedoras, y con la utilización del «derecho de veto», durante mucho tiempo, de los «cinco grandes»: Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, China y Francia. La aplicación de los artículos de la Carta se cumplían o no con sus resoluciones, en proporción directa a la fuerza, amistad, o del territorio comprendido en las áreas de influencia en que habían dividido el mundo los «cinco jinetes» que gobernaban Naciones Unidas.

Es verdad que unos lo hacían desde la legitimidad que le otorgaban sus ciudadanos en las urnas; pero otros lo hacían desde la tiranía de los que se proclamaban líderes de la paz, y adjetivaban a sus «colonias» con las palabras de «repúblicas democráticas», cuando durante muchos años fueron unas claras dictaduras. Las grandes potencias fueron los verdaderos culpables de que Naciones Unidas careciera de una coherente «Agenda de paz» para todos los países que hoy, en número de 185, forman parte de esta Organización planetaria que mientras protegía la descolonización de los territorios bajo mandato de las naciones occidentales, tenía que soportar el «imperialismo territorial e ideológico» impuesto por la fuerza de la Unión Soviética, en sus zonas de influencia y en sus deseos de expansión ideológica.

Contemplando la historia hacia atrás sin ira, ahora podemos ver quiénes representaron, de verdad, el peligro para la paz mundial.

Ahora sí podemos abordar los problemas comunes de una «seguridad colectiva» que nunca llegará a ser la panacea de nuestros males.

«¿Qué pueden hacer las Naciones Unidas?» —se preguntaba el secretario de Estado norteamericano Foster Dulles, en 1957:—

«Y ¿qué no puede hacer? No puede hacer todo. No garantiza automáticamente la paz. Tiene grandes posibilidades. Pero estas posibilidades son diferentes de los que mucha gente cree» (Dulles, 1957: 42).

Esta frase, después de casi 40 años, sigue teniendo vigencia. Plena actualidad, si contemplamos algunos de los conflictos que tenemos hoy en el concierto internacional.

Pero ante un mundo cambiante de «bipolar» a «multipolar», y cuando se habla de un «nuevo orden mundial», tendremos que esperar algún tiempo para ver cómo será la doctrina de seguridad colectiva que patrocinen Naciones Unidas, para el próximo siglo XXI. Creemos que se están poniendo los cimientos para construir la «Casa de la paz» que todos desea-

mos, pero no olvidemos nunca lo que dijo un ilustre militar británico, el llamado «héroe del Alamein», el mariscal Montgomery:

«¿Por qué se producen las guerras? Algunos dirán que la guerra es la hija de la civilización, otros, que la guerra brota de la misma naturaleza humana. Sin embargo, una cosa está clara: siempre ha sido árbitro la guerra cuando han fallado otros medios para llegar a un acuerdo» (Montgomery, 1969: 13).

El concepto de paz en la creación y en la Carta de Naciones Unidas

El establecimiento de la paz internacional por medio de una organización que fuera distinta de la fracasada Sociedad de Naciones, comenzó a perfilarse cuando en los campos de batalla europeos se combatía otra vez, en menos de 40 años de intervalo. Después de estos dos conflictos que se convirtieron en un enfrentamiento a escala mundial, debido a la participación de numerosos países, en el que destacó, una vez más, Estados Unidos de América del Norte, mucho antes de que terminara la guerra, incluso antes de que los americanos entrasen en ella y sufrieran el ataque a Pearl Harbour, los políticos de entonces se dieron cuenta de la necesidad de una «doctrina de paz» que fuera capaz de acabar para siempre con los sueños de algún perturbado dictador que convirtiera el mundo, de nuevo, en un gran teatro de operaciones militares para agrandar sus fronteras, o ejercer su influencia en los territorios ocupados. El encuentro realizado por el presidente norteamericano, Franklin Delano Roosevelt, y el *premier* británico, Winston Churchill, en aguas del océano Atlántico, tenía por objetivo dar a conocer a la opinión pública internacional el rechazo a la guerra de los que por entonces, ya eran considerados como primeras potencias en el concierto de naciones (3).

En aquel documento firmado en alta mar y que fue conocido oficialmente con el nombre de la «Carta del Atlántico», el 14 de agosto de 1941, se señaló que ambos estadistas deseaban mostrar algunos de sus principios, sobre los cuales ellos fundaban sus esperanzas de un mundo mejor y que eran comunes a la política que pretendían seguir las dos naciones a las

(3) Los presidentes fueron transportados a alta mar por el crucero norteamericano *Augusta* y el británico *Prince os Wales*.

que representaban (4). El gran reto de esta declaración fue que por entonces los estadounidenses aún no habían entrado en guerra con Japón, pero Hitler ya había declarado la guerra a Rusia, dos meses antes, por lo que el régimen nacional-socialista de la Alemania nazi, trataba de hacerse con toda Europa, al igual que lo había intentado, más de un siglo antes, Napoleón Bonaparte, sin haber conseguido su sueño de emperador de Europa y Rusia.

La «Carta del Atlántico» representó una inyección moral a los combatientes europeos que veían cómo después de haberse desarmado, tras la conclusión de la Primera Guerra Mundial, y pese a los buenos oficios de la Sociedad de Naciones, se encontraron con una Alemania que en poco más de 20 años se había convertido de nuevo en la más grande potencia militar de todos los tiempos, desarrollando, además, armas nuevas capaces de alcanzar Gran Bretaña desde el continente europeo.

La «Carta del Atlántico» decía, entre otras cosas, que:

«Tras la destrucción de la tiranía nazi, esperaba ver establecer una paz que permita a todas las naciones vivir con seguridad en el interior de sus fronteras», señalando en otro de sus apartados, «el poder establecer un sistema de seguridad general, amplio y permanente», y que contemplaba con esta y otras soluciones que fueron redactadas en «ocho puntos», construir una paz que permitiese «a todos los hombres navegar sin trabas sobre los mares y los océanos» (5). En su redacción se incluía que, «tenían la convicción de que todas las naciones del mundo, tanto por razones de orden práctico como de carácter espiritual, deben de renunciar totalmente al uso de la fuerza.»

Nos encontramos aquí con los «primeros antecedentes de la doctrina de paz de Naciones Unidas», que además vinieron a corroborar esta tesis, cuando en una declaración conjunta de 25 países, entre los que se encontraban los firmantes de la «Carta», decidieron apoyar a sus patrocinadores con la utilización «de todos sus recursos tanto militares como económicos»

(4) Para una descripción de la entrevista ver el libro de MIGS, C., *Las Naciones Unidas. Personajes y acontecimientos*, pp. 6-7.

(5) Los documentos oficiales que se citan son recogidos, salvo que se señalen expresamente otras fuentes, del libro *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales*, de PEREIRA y MARTÍNEZ-LILLO (véase bibliografía).

para combatir aquellas naciones del Pacto Tripartito, y comprometerse a no firmar ningún acuerdo por separado con el enemigo ni amnistía ni condiciones de paz (6). Resulta curioso que esta primera manifestación conjunta de 25 países llevara el nombre de «Declaración de las Naciones Unidas» y que fuera firmada en Nueva York, el primero de enero de 1942, poco después de la declaración de guerra de Estados Unidos contra Japón, ante el inesperado ataque contra la base aeronaval de Pearl Harbour, en la costa oeste americana. Estados Unidos se vio de este modo implicados en esta guerra en dos frentes muy distantes y además distintos: Europa y el Pacífico.

Pero lo más importante de lo anteriormente expuesto, es que esta guerra exterior de los norteamericanos les hizo recapacitar ante el poco apoyo que dieron a la malograda Sociedad de Naciones que no valió para nada, a pesar de que fuera un presidente norteamericano, Woodrow Wilson, quién después de la Primera Guerra Mundial, y en la exposición de sus «catorce puntos» ante el Congreso de Estados Unidos, el 8 de enero de 1918, finalizó solicitando que debería «formarse una Sociedad General de las Naciones», que tuviera por objeto «establecer garantías recíprocas de independencia política y territorial tanto a los pequeños Estados como a los grandes». Sin embargo, las diferencias existentes entre Wilson y el Senado no hicieron posibles y debilitaron la creación de la Sociedad de Naciones, que nunca fue lo que a los pocos más de 20 años, se sumaron desde un principio no sólo políticos como Roosevelt, sino las Cámaras de diputados y senadores americanos que comprendieron la necesidad de formular una política de paz dentro de un organismo internacional que se bautizó, cuando se creó, hace ahora 50 años, con el nombre que también lo denominó un norteamericano, el presidente Roosevelt: Naciones Unidas (7).

Fue en la reunión de Moscú, entre el 14 de octubre y el primero de noviembre de 1943, cuando en la «Declaración del Pacto de Cuatro Naciones», sobre Seguridad General, los Estados participantes (Estados Unidos, Gran Bretaña, Rusia y China):

6) Además de Estados Unidos y Gran Bretaña, firmaron esta «Declaración de las Naciones Unidas», la Unión Soviética, China, Australia, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Checoslovaquia, República Dominicana, El Salvador, Grecia, Guatemala, Haití, India, Luxemburgo, Países Bajos, Nueva Zelanda, Nicaragua, Noruega, Panamá, Polonia, África del Sur y Yugoslavia.

(7) MEIGS, C., *Las Naciones Unidas. Personajes...*, obra citada, p. 12.

«Reconocen la necesidad de establecer, en la fecha más cercana posible, una organización internacional general basada en los principios de la soberana igualdad de todos los países amantes de la paz y de la que podrán ser miembros todos los Estados, ya sean grandes o pequeños, para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales».

La declaración estaba firmada por los ministros de Asuntos Exteriores de Rusia (Molotov), Gran Bretaña (Eden), Estados Unidos (Hull), y por el embajador chino en Moscú (Foo Ping-Sheung). Cordell Hull, que había sido uno de sus más entusiastas promotores, señaló en diversas ocasiones, así como otros significativos políticos, historiadores y politólogos, que estas reuniones habían sido los cimientos en la creación de las Naciones Unidas (Meigs, 1964: 14).

Sin embargo, el que fuera secretario de Estado con el presidente Eisenhower, Foster Dulles, escribió años más tarde que si bien la decisión de Moscú de 1943 fue:

«Un principio», traducir el principio para conseguir, «un programa concreto donde plantear cuestiones difíciles e importantes.»

Para poner en marcha una organización que garantizara la paz internacional (Dulles, 1957: 44), fue algo que no se consiguió hasta las reuniones que, de forma reservada, se realizaron cerca de Washington, en una hermosa mansión en lo alto de las viejas calles de Georgetown, que dio su nombre a las declaraciones, «Dumbarton Oaks», y cuya propiedad había sido donada a la Universidad de Harvard. Allí se redactó la «Declaración de Dumbarton Oaks» en la que se le da oficialmente el nombre del organismo como «Naciones Unidas», y entre sus fines figura, por encima de todo:

«Mantener la paz y la seguridad internacionales; y con este fin tomar medidas colectivas efectivas para la prevención y eliminación de las amenazas a la paz y la supresión de actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz, y para lograr por medios pacíficos el ajuste y la solución de controversias internacionales que pudieran derivar en quebrantamiento de la paz» (8).

Pero fue en la Conferencia de Yalta, celebrada entre el 4 y el 11 de febrero de 1945, en donde se toma la decisión de convocar la celebración de las

(8) Documentos «Declaración de Dumbarton Oaks», obra citada, p. 313.

reuniones previas para crear las Naciones Unidas como organización mundial para el mantenimiento de la paz y seguridad, y que se redacte una Carta en la que se incluyan los principios generales y particulares para proteger a todos los países de una agresión. En Yalta se firmó un texto dedicado al «mecanismo del voto», en el que se decía que en el Consejo de Seguridad las cuestiones que no fueran de procedimiento deberían aprobarse con el voto afirmativo de «siete miembros», incluyendo entre ellos a los permanentes del Consejo, por lo que venía a ratificarse el «derecho de veto» de las cinco grandes potencias, al incorporarse más tarde la República de Francia.

En la ciudad norteamericana de San Francisco, en la costa oeste, se celebraron las sesiones de la conferencia sobre la Organización Internacional de Naciones Unidas que comenzó el 25 de abril y concluyó el 26 de junio con la firma de la Carta por 50 naciones. El texto del documento se había aprobado definitivamente, en una sesión vespertina en el «Opera House». En aquella sesión el presidente Truman, que había sustituido al malogrado Roosevelt, muerto meses antes, manifestó:

«Que gran día puede ser este en la Historia.»

La sesión de clausura, con la firma de los representantes de las naciones, se hizo sobre una mesa oval colocada en el escenario del «Veterans Memorial Hall». La Carta entró en vigor el 24 de octubre del mismo año, una vez ratificada por los gobiernos de los países firmantes, cuyo número se elevó a 51 (9). En los días de las sesiones, el representante de Filipinas, general Rómulo, expresó su satisfacción por contar con una organización internacional para salvaguarda de la paz y de la seguridad, que le hizo exclamar:

«Hagamos que este recinto sea el último campo de batalla.»

En referencia a las múltiples discusiones que había provocado la redacción de la Carta.

(9) Países que firmaron la Carta de Naciones Unidas en la sesión de su creación: Arabia Saudí, Australia, Bélgica, Bolivia, Brasil, Canadá, China, Colombia, Costa Rica, Cuba, Checoslovaquia, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Estados Unidos, Etiopía, Filipinas, Francia, Grecia, Guatemala, Haití, Países Bajos, Honduras, India, Irán, Irak, Libia, Liberia, Luxemburgo, México, Nicaragua, Noruega, Nueva Zelanda, Panamá, Perú, Reino Unido, Siria, Turquía, La Unión Surafricana, Unión Soviética, Uruguay, Venezuela y Yugoslavia. Se incluye a los representantes de los Gobiernos de Argentina, Bielorrusia y Ucrania. Dinamarca fue admitida en la Conferencia después de ser liberada. Polonia, reconocida como miembro fundador no tuvo representación en la Conferencia de San Francisco.

El Sistema de Seguridad Colectiva de carácter permanente y alcance universal viene expresado, principalmente, en los capítulos VI, VII y VIII de la Carta, en dónde se establece que este sistema será permanente y destinado al mantenimiento de la seguridad nacional. Para Díaz Barrado los rasgos fundamentales que definen a este Sistema Colectivo de Seguridad Universal son:

- El Consejo de Seguridad es el principal órgano encargado de mantener la paz y la seguridad y al que corresponde determinar la existencia de toda amenaza de paz, quebrantamiento de paz o acto de agresión.
- Una vez que el Consejo califica las conductas, tendrá que tomar las decisiones siguientes: que los miembros tomen las medidas provisionales determinadas por el Consejo y que juzgue necesarias para mantener o restablecer la paz (artículo 40); medidas que no impliquen el uso de la fuerza (artículo 41); y medidas de naturaleza militar (artículo 42).
- Para coordinar la acción dictada por el Consejo, la Carta dispone que éste podría contar con la ayuda del Comité de Estado Mayor, aunque en la realidad casi no ha entrado en funcionamiento hasta ahora (10).

Barrado nos dice:

«El sistema de seguridad colectiva, creado en la Carta de Naciones Unidas, es técnicamente idóneo para mantener la paz en el mundo, pero debe superar obstáculos derivados, fundamentalmente, del entendimiento que debe existir entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y del carácter político de este órgano» (Díaz Barrado, 1989: 179).

Las Naciones Unidas y la paz en la época de la guerra fría

Fue un gran estadista europeo, Winston Churchill, quien al concluir la guerra alertó a los norteamericanos del peligro que podría suponer la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, para el mantenimiento de la paz en el mundo.

En su *Historia de la Segunda Guerra Mundial* señala que después de la rendición de Alemania, que era el peligro común para los grandes aliados –Estado Unidos, Rusia y Reino Unido–:

(10) Capítulos VI, VII y VIII de la Carta nos hablan del «Arreglo pacífico de controversias», del artículos 31 al 37; el capítulo VII de la «Acción en caso de amenazas de paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión», artículos 39 al 51, y capítulo VIII, «Acuerdos regionales», artículos 52 al 54.

«El peligro nazi había sido reemplazado por la amenaza soviética» (Churchill, 1965: 197). En mayo de 1945 le escribió al presidente norteamericano, Harry Truman, sus preocupaciones por el signo que iban adquiriendo los acontecimientos y le preguntaba:

«¿Qué pasará con Rusia? Yo siempre he trabajado en pro de una amistad con Rusia, pero siento como usted una gran preocupación por causa de sus erróneas interpretaciones de las decisiones de Yalta, de su actitud hacia Polonia, de sus avasalladora influencia en los Balcanes, con la excepción de Grecia; de las dificultades que están creando respecto a Viena, de la combinación del poderío ruso y de los territorios que están ocupados por ellos, o bajo su control, con la técnica comunista en otros países y, sobre todo, de su capacidad de mantener ejércitos muy grandes de campaña durante mucho tiempo (...). Sobre el frente ruso se ha corrido un telón de acero y no sabemos que está sucendiendo en él» (Churchill, 1965: 200).

Sería de nuevo Churchill quien empleara por segunda vez el término «telón de acero», en su controvertida conferencia, el 5 de marzo de 1946, pronunciada en el «Westminster College de Fulton», en Missouri, en Estados Unidos, en donde había cursado sus estudios el presidente Truman. Allí anunció una profecía que había de cumplirse muy pronto y que fue una de las causas por la que «la doctrina de paz de Naciones Unidas tengamos que calificarla de parcial, titubeante, e impuesta por las naciones que dominaban los dos grandes bloques en que se dividió el mundo», tras la Segunda Guerra Mundial, protegidos por rusos y norteamericanos desde los Pactos del Atlántico Norte y del de Varsovia, y bajo el escudo protector de sus arsenales nucleares, durante casi toda la época de la guerra fría.

Cuando Churchill les advirtió a los norteamericanos que desde Stettin, en el Báltico, hasta Trieste, en el Adriático, había caído un «telón de acero», a muchos no les gustaron sus palabras pronunciadas, además, delante del propio presidente Truman. El gran estadista europeo acuñó una frase que luego tendrían en cuenta muchos presidentes americanos:

«Por cuanto he visto de nuestros amigos los rusos durante la guerra, estoy convencido de que nada admiran más que la fuerza y nada respetan menos que la debilidad» (11).

(11) Documentos «La Conferencia de Fulton», texto, *obra citada*, p. 366.

Pero no sólo fue Churchill. El secretario de Estado norteamericano Stettinius escribía en su primer informe al presidente Truman:

«Desde la Conferencia de Yalta, el Gobierno soviético ha adoptado una actitud rígida e intransigente sobre la casi totalidad de los problemas que se han planteado en nuestras relaciones» (12).

Las primeras divergencias aparecieron en Naciones Unidas en las sesiones de su Primera Asamblea General que se celebró en Londres, en enero de 1946. La primera de ellas fue la propuesta de Irán que reclamaba a las Naciones Unidas a que obligase a la Unión Soviética a retirar sus tropas de su territorio, y acusando a los soviéticos, ante el Consejo de Seguridad de su ingerencia en los asuntos internos de Azerbaiyán. Por su parte el Gobierno de Moscú presentó una acusación contra la presencia de soldados británicos en Grecia, cuyo Ejército se encontraba muy debilitado y la Unión Soviética deseaba apropiarse, por medio de grupos guerrilleros marxistas, de la zona de influencia que abarcase todos los Balcanes, incluyendo Grecia. Estados Unidos reaccionó rápidamente a este expansionismo comunista por Europa Central y del Este, que pretendía concluir en el Mediterráneo Oriental, con la «doctrina Truman» de ayuda a Grecia y Turquía, se consiguió que como decía su comunicado:

«No podemos permitir cambios del *status quo*, que viole la Carta de las Naciones Unidas o métodos como la coacción o subterfugios como la infiltración política» (13).

Estaba claro que el enfrentamiento entre las cinco potencias que formaban los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, comenzaron al no entenderse con la Unión Soviética, y se dieron cuenta, desde la primera sesión, que aquellos no eran sus antiguos aliados, sino sus enemigos que boicoteaban con el «derecho de veto», cuantas resoluciones no eran favorables a sus deseos de expansionismo ideológico y en la búsqueda de introducir su ideología en los países que comenzaron a independizarse de sus antiguas metrópolis.

Es más, la Unión Soviética impidió a sus «países satélites» que había formado en Centroeuropa, que participasen del Plan Marshall que Estados

(12) Palabras recogidas del *New York*, en su edición de 24 de junio de 1945 y transcritas en el tomo primero que sobre *La historia de la guerra fría*, escribió FONTAINE, A. (véase bibliografía).

(13) Documentos «La doctrina Truman», citada, p. 379.

Unidos habían desarrollado con una ingente ayuda económica para la reconstrucción del Viejo Continente. Había comenzado la «política de bloques», que venía a poner en juego toda posibilidad de realizar una «doctrina de paz a nivel planetario» de Naciones Unidas, aunque tenemos que reconocer que este foro se convirtió en un arma de primer orden a la hora de las discusiones entre Oriente y Occidente, y su conocimiento por la opinión pública internacional.

Desde entonces el mundo, y su política de paz y enfrentamiento, siempre estuvo dirigida por los acuerdos entre las potencias occidentales y la Unión Soviética. Aunque las Naciones Unidas se convirtieron en una importante «caja de resonancia» de los desacuerdos y acuerdos entre el Este y el Oeste, y la paz mundial se discutía en los despachos y salones del edificio de cristal levantado en Nueva York, fueron en las reuniones y en las cumbres de los jefes de Estado, sobre todo rusos y norteamericanos, en donde se tomaron las principales decisiones que llegaron a cumplirse durante la época de la guerra fría. Naciones Unidas no disponía de una doctrina de paz contemplada en su Carta por el veto que ejercían los cinco miembros del Consejo de Seguridad. O simplemente, porque no se cumplían sus resoluciones.

Tenemos que señalar que durante el periodo de la guerra fría se utilizó el «derecho de veto» por parte de los «miembros permanentes» en 279 ocasiones, la gran mayoría de ellos fueron utilizados por la Unión Soviética.

A la vista de todo lo que sucedió, durante los primeros 45 años de Naciones Unidas, el ex presidente norteamericano Richard Nixon señaló que:

«Como pacificadora del mundo de la posguerra fue incapaz en muchos casos tanto de impedir la guerra como terminarla una vez empezadas (...). El fracaso de la ONU demuestra que los problemas internacionales deben ser solucionados mediante negociaciones entre países soberanos, o de lo contrario nunca se solucionarán» (Nixon, 1984: 24/25).

No estamos de acuerdo con el fallecido ex presidente Nixon. Las Naciones Unidas, durante el periodo de la guerra fría encontró muchos obstáculos en un mundo bipolar, pero también ayudó a muchos refugiados, envió a sus *boinas azules* a *cascos azules* a zonas de emergencia, y sobre todo trató de que en este foro internacional se escuchasen a unos y a otros, evitando que los numerosos conflictos que se han producido en los últimos 50 años alcanzaran niveles superiores.

Además, el Consejo de Seguridad, sino una doctrina de paz reglada y preceptiva para todos los miembros de la Organización, si al menos consiguió que con su experiencia nos encontremos a las puertas de una nueva época en la que hemos puesto toda nuestra esperanza porque Naciones Unidas tendrá que hacerse una autocrítica, después del conflicto de la antigua Yugoslavia.

Pero no debemos olvidar, aunque no entramos en ellos porque no es tema de nuestra conferencia, que tanto los *boinas azules* como los *cascos azules* desempeñaron una gran labor, durante el periodo de la guerra fría en algunos lugares del mundo. No debemos olvidar que tal como conocemos lo llamado «mantenimiento de la paz», no está definido ni prescrito en la Carta de Naciones Unidas:

«De este modo, el mantenimiento de la paz se convirtió, en frase memorable del antiguo secretario general de la ONU, Dag Hammarskjöld, en el “Capítulo seis y medio”» (14).

Nosotros queremos recordar aquí a nuestro querido y desaparecido profesor don Camilo Barcia Trelles. En su aún hoy actual libro *El Pacto Atlántico*, escrito en 1949 (Barcia Trelles, 1950: 94/95) nos decía, con su preclaro interés de prospectiva sobre la Carta de Naciones Unidas:

«No sólo propugna la solución pacífica de los conflictos internacionales, sino que obliga a sus signatarios al cumplimiento de ciertos principios. Ahora bien» —se aventuraba a señalar Barcia Trelles— «si una minoría repudia tales principios o se propone imponer principios opuestos o torpedear la Organización, ésta fracasará.»

Aunque a continuación, apostillaba:

«Tal es la básica dificultad con que se ha enfrentado la ONU; ahora bien» —escribía don Camilo— «el hecho de que una minoría realice una labor obstructiva, no implica el fracaso de la Organización, sino de los miembros que así proceden.»

Como verán ustedes, la profecía de mi querido profesor, escrita en 1949, se cumplió claramente en el devenir de la historia de Naciones Unidas.

(14) Recogido del artículo de ANNAN, H. A., *Las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas y la cooperación con la OTAN*, Bruselas, Servicio de Información OTAN, p. 14. Octubre, 1993.

La doctrina de paz de Naciones Unidas a finales del siglo xx

Cuando las Naciones Unidas conmemoran el cincuentenario de su creación, y a la hora de los análisis de esta media centuria de existencia, existen opiniones para todos los gustos. Pero resulta muy difícil poder hacer una valoración de una organización internacional que ha tenido que convivir con los años más cambiantes y conflictivos de la historia moderna, y sobre todo, con dos cuestiones que la llevaron, a veces, a su inmovilización en la busca de poner en práctica las resoluciones aprobadas por el Consejo o la Asamblea.

La primera de ellas fue la guerra fría que durante 42 años se desencadenó en el mundo entre Oriente y Occidente; entre países democráticos o pre-democráticos y aquellos que sufrieron la falta de libertades con un partido único o hegemónico. La segunda la emergencia de una amplia variedad de nuevas naciones, casi todas ellas pertenecientes al Tercer Mundo, con la descolonización de los antiguos territorios en otros continentes de las naciones europeas, con las consiguientes luchas por el poder, dentro de estos nuevos y jóvenes países, que enseguida se colocaron a un lado o a otros de las dos grandes potencias hegemónicas.

Naciones Unidas celebró el «Año Internacional de la Paz», en 1986, bajo el mandato del secretario general Pérez de Cuéllar. Por aquel entonces ya se habían rebajado los niveles de confrontación de los primeros años de la era Reagan y se trataba de negociar, muy a la baja, el número de armas en los arsenales estratégicos o convencionales. El secretario general era consciente de que el mundo se encontraba en una encrucijada y en su «Mensaje para la inauguración del Año Internacional de la Paz», manifestaba:

«El rumbo que haya de tomar en el futuro (la humanidad) sigue siendo incierto, pues depende de una opción que no se ha dilucidado. Un camino lleva a la paz y el otro a la autodestrucción» (Pérez de Cuéllar, 1987: 13).

Para el secretario general no solamente el aumento sostenido de los gastos militares y el perfeccionamiento de las armas y la amenaza de la aniquilación nuclear eran los puntos críticos en los deseos de una paz mundial, sino que también la humanidad debería enfrentarse a los sufrimientos que causan los conflictos regionales y locales, así como a las enfermedades, la pobreza, a las penalidades del hambre y a los desastres naturales.

Pérez de Cuéllar citó, en su mensaje al mundo, tres de los elementos principales de aquel año dedicado a recordar la necesidad que el mundo tenía de alcanzar la paz:

«La paz y el desarme, la paz y el desarrollo, y el proceso de preparación para vivir en la paz» (15).

Para Pérez de Cuéllar nunca había sido tan urgente la necesidad de limitar y eliminar la carrera de armamentos. Pero reconocía que eran difíciles «encontrar medios prácticos para poner fin a los conflictos». Sobre el desarme recordó a la conferencia y reuniones que se venían celebrando en Ginebra, y mostró su esperanza que de las reuniones en Reykjavik, entre Reagan y Gorbachov, salieran unos acuerdos que años más tarde, en tiempos de Bush, Gorbachov y Yeltsin, rebajaran a niveles mínimos la alerta y control de los mandos estratégicos de las armas nucleares, la desaparición de los misiles nucleares de medio alcance, o euromisiles, y la reducción de armas convencionales en toda Europa.

El peruano Pérez de Cuéllar nos recordó, ya en 1987, que:

«El concepto de paz es un concepto básico, pero sus connotaciones y sus requisitos en situaciones concretas constituyen un tema muy complejo (...) No hay fórmulas simples: el establecimiento de la paz es una larga y ardua tarea (...) y con una visión de futuro que incorpore las lecciones del pasado será posible hacer más auspiciosas las perspectivas de paz» (16).

El actual secretario general, Boutros Ghali, tuvo más suerte desde que este inteligente mediador egipcio llegó al Gobierno de Naciones Unidas. Tres datos deberíamos señalar a la hora de hablar de la «política actual de paz de Naciones Unidas: el primero de ellos la fecha de 31 de enero de 1988, cuando se da por terminada oficialmente la guerra fría; el segundo, la primera reunión del Consejo de Seguridad, a nivel de jefes de Estado y gobierno, celebrada en Nueva York el 31 de enero de 1992; y el tercero, la conmemoración este año del cincuentenario de Naciones Unidas.

La verdad es que Boutros Ghali, desde su llegada al Consejo desplegó una actividad vertiginosa en favor de la paz, ante la desaparición de los dos grandes bloques, redactando un interesante documento bajo el nom-

(15) PÉREZ DE CUÉLLAR J., *El Año Internacional de la paz*, p. 13.

(16) PÉREZ DE CUÉLLAR J., *El Año Internacional...*, obra citada, pp. 133-134.

bre de «Un programa de paz», informe que le habían solicitado los asistentes a la «Cumbre del Consejo» en la reunión antes citada de enero de 1992 (Boutros Ghali, 1992).

Pero Boutros Ghali no se paro aquí. Su último documento sobre la paz se publicó el 3 de enero de este año de 1995, que viene a marcar la posición del secretario general con ocasión del cincuentenario aniversario de Naciones Unidas, bajo el epígrafe de «Suplemento de un programa de paz» (Boutros Ghali, 1995).

Los objetivos de la Organización sobre su «doctrina de paz», en la actualidad, son:

- Tratar de determinar, en su comienzo, las situaciones que pudieran ocasionar conflictos.
- En los casos de que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de paz para resolver los problemas que lo hayan ocasionado.
- Mediante actividades de mantenimiento de paz, tratar de preservar la paz cuando se terminen los conflictos, y ayudar a aplicar los acuerdos.
- Ayudar a consolidar la paz restableciendo instituciones y dar soluciones a los problemas materiales de las naciones devastadas por la guerra.
- En una perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas que originan los conflictos (17).

Los Estados miembros le han concedido, a través de la Asamblea General, al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Con el fin de aclarar los términos que tanto se manejan hoy en día, a la hora de hablar de la doctrina de paz de Naciones Unidas, sobre todo en los medios de comunicación social, el documento define, y nosotros lo hacemos de manera extractada, de la siguiente forma, en «El programa de paz».

- Por «diplomacia preventiva» se entiende todas las medidas que se toman para evitar que existan «controversias», que puedan derivar en «conflictos», y que éstos si suceden que no se extiendan.
- Por «establecimiento de la paz», se entienden las medidas destinadas a lograr a que en caso de hostilidades se llegue a acuerdos entre los contendientes.

(17) BOUTROS G., *Un programa de paz*, p. 50. Nueva York, Naciones Unidas, 1995.

- Por «mantenimiento de la paz», se entiende el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno. Para el secretario general estas actividades pueden aumentar las posibilidades de prevenir los conflictos.
- La «consolidación de la paz» después de los conflictos, es un concepto vinculado a los anteriores y son una serie de medidas encaminadas a reforzar la paz, destinadas a individualizar y fortalecer las estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz (18).

Boutros Ghali, nos recuerda en «Un programa de paz», que el mundo se ha visto en muchas ocasiones sacudido por importantes conflictos que han hecho sufrir a millones de personas, pero también nos señala que:

«La situación habría sido mucho peor si no se hubiera contado con los esfuerzos constantes de las Naciones Unidas» (Boutros Ghali, 1992: 13).

Cuando se celebra el cincuentenario de Naciones Unidas escuchamos muchas veces que claman al cielo, desde los multimedia, sobre el fracaso de la ONU en los territorios de la antigua Yugoslavia, llegando a titular un editorial equívoco, en un diario nacional: «Derrota de la ONU» (19).

Las Naciones Unidas no han sido derrotadas, sino la parafernalia que todos los países europeos han puesto de manifiesto nada más derrumbarse el muro de Berlín. La política exterior de la Unión Europea ha sido un completo fracaso, comenzando porque la República Federal Alemana, que reconoció, separadamente del resto de sus socios comunitarios, la independencia de Eslovenia y Croacia, sin tener en cuenta lo que podía ocurrir con las minorías que existen en estos países, a las cuales hay que tener en cuenta, como señala la Carta de París de noviembre de 1990.

Tenemos que reconocer, como señala el secretario general de Naciones Unidas, los cambios cuantitativos y cualitativos que se han producido en el mundo y que repercuten en la organización internacional. Uno de ellos es que los conflictos actuales se producen dentro de las fronteras de los Estados. De aquí que de las cinco operaciones de mantenimiento de paz que había en 1985, cuatro correspondían a guerras entre Estados y sólo una (el 20% del total) a un conflicto interno.

(18) BOUTROS G., *Un programa de paz...*, obra citada, pp. 52-53.

(19) Editorial del diario *El país*, en su edición del día 20 de junio de 1995.

En la actualidad, se realizan (en 1994) 21 operaciones, donde tan sólo ocho de ellas son debidas a guerras entre Estados y 13 (62%) a conflictos internos:

«Nueve de las once operaciones establecidas a partir de enero de 1992 (82%) han respondido a conflictos interestatales» (Boutros Ghali, 1995: 9).

Conclusiones

Debemos reconocer el fracaso de Naciones Unidas en su deseo de mantener la paz y la ayuda humanitaria en sus últimas intervenciones en el mundo, pero si queremos que esto no vuelva a suceder, hay que revisar el texto de la Carta.

Si los Estados miembros no envían fuerzas militares, con unidades operativas, capaces de enfrentarse a las tropas de las naciones que violen la Carta de Naciones Unidas, nada podrá exigirse a la ONU.

Hay que reconocer las múltiples dificultades que este tipo de operaciones militares pueden llevar consigo, ya que se puede vulnerar la no ingerencia extranjera en territorios soberanos, citada también en la Carta (20).

Para desarrollar con éxito esta misiones, es necesario contar con una organización regional militar, como la OTAN, capaz de tener respuesta de fuego para impedir conflictos como los de Bosnia-Herzegovina, y los que se desarrollaron en el continente africano.

El Comité Militar y el Estado Mayor de la ONU, debería disponer, de antemano, de la facilidad de poder utilizar una Fuerza de Intervención Rápida Internacional, que pudiera mantener la paz en un territorio, incluso con la utilización de la fuerza, como señala la Carta.

Es necesario que países como Alemania y Japón se conviertan en «miembros permanentes», y aporten medios para estos fines.

(20) Sobre el tema de las tropas de mantenimiento de paz, véase: JAMES A., *Peacekeeping in International Politics*, Londres, MacMilla, Institute for Estrategic Studies, 1990, 380 páginas. ROPER, J. y AA. VV., *Keeping the Peace in the Post-Cold War Era*, Nueva York, The Trilateral Comision, 1993, 102 páginas. WHITE, N. D., *Keeping the peace. The United Nations and the Maintenance of international peace and security*, Nueva York, Manchester University Press, 1993, 269 páginas.

Aquellos países que no contribuyen económicamente, debido a sus retrasos, al gran presupuesto que es necesario para mantener Naciones Unidas, deberían existir medidas legales, incluso para su expulsión o exclusión en la toma de decisiones. Al 15 de agosto de 1994, los Estados miembros debían 835 millones de dólares del presupuesto ordinario, y 2.600 millones de dólares para las operaciones de mantenimiento de paz (Boutros, Ghali, 1994: 38).

Tenemos que darnos cuenta que en un mundo multipolar, como el que hemos heredado del anterior «sistema de bloques», se van a producir múltiples situaciones de crisis y conflictos —entre ellos de carácter económico-social— a los que Naciones Unidas no tendrá, al menos por ahora, una respuesta adecuada.

Mientras los intereses políticos, económicos y sociales de los países desarrollados, no se muestren solidarios con los del Tercer Mundo y Cuarto Mundo, Naciones Unidas tampoco podrá hacer nada.

Naciones Unidas, aún a pesar de sus errores, de sus lagunas legales, de su falta de medios económicos y militares, y de las actitudes que pueden adoptar alguno de sus calificados miembros, siempre será un organismo que si no lo tuviéramos, tendríamos que inventarlo, si queremos que dentro del «nuevo orden mundial» no aparezca la «ley de la selva» en el concierto de naciones amantes de la paz.

Bibliografía

- ARCE Y TEMES, Á. DE, *Organismos internacionales*, Editoriales Prensa Española. Magisterio, Madrid, 1976. 159 páginas.
- BARCIA TRELLES, C., *El Pacto Atlántico*, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1950. 668 páginas.
- BOUTROS, G., *Un programa de paz*, Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Nueva York, 1992. 58 páginas.
- *Consolidación de la paz y el desarrollo*, Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Nueva York, 1994. 324 páginas.
 - *Suplemento de un programa de paz*, (Documento de posición del secretario general presentado con ocasión del cincuentenario de Naciones Unidas), Departamento de Información Pública de Naciones Unidas. Nueva York, 1995. 1824 páginas.
- CHAUMONT, C., *Analyse de Certains Aspect Concernant la Securite Collective dans le Monde Contemporaine*, Nancy, 1972. 210 páginas.
- CHURCHILL, W., *La Segunda Guerra Mundial. El telón de acero*, tomo XII, Biblioteca de Historia. Ediciones Orbis, Barcelona, 1965. 284 páginas.
- DÍAZ BARRADO, C., *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales*, Ministerio de Defensa. Madrid, 1989. 382 páginas.

- FONTAINE, A., *Historia de la guerra fría*, dos tomos. Editorial Caralt. Barcelona, 1970. 433 y 493 páginas.
- FOSTER DULLES, J., *Guerra o paz*, Editorial Agora. Buenos Aires, 1957. 269 páginas.
- MEIGS, C., *Las Naciones Unidas. Personajes y acontecimientos*, Euthea. México, 1964. 280 páginas.
- MONTGOMERY, mariscal, *Historia del arte de la guerra*, Editorial Aguilar. Madrid, 1959. 593 páginas.
- NIXON, R., *La verdadera paz*, Editorial Planeta. Barcelona, 1984. 185 páginas.
- PEREIRA CASTAÑARES, J. L. y MARTÍNEZ LILLO, *Documentos básicos sobre historia de las relaciones internacionales, 1815-1995*, Editorial Complutense. Madrid, 1995. 732 páginas.
- PÉREZ DE CUÉLLAR, J., *El Año Internacional de la Paz, 1986. Mensajes y declaraciones*, Publicaciones de Naciones Unidas. Nueva York, 1987. 136 páginas.
- SOREL, J. M., *L'ONU et le Reglement des crises*, Documentation Française. París, 1994. 65 páginas.

TERCERA CONFERENCIA
LA DOCTRINA DE PAZ EN ESPAÑA

LA DOCTRINA DE PAZ EN ESPAÑA

GONZALO PARENTE RODRÍGUEZ
*Coronel de Infantería de Marina,
profesor del IEEEE.*

Antecedentes

Entendemos por operaciones de paz las «acciones que los cuerpos militares u organizaciones civiles pueden tener que ejecutar, representando a la comunidad internacional, en una zona de conflictos para ayudar a controlarlos y resolverlos, o prestar ayuda a la población civil no involucrada en la guerra».

España participó en acciones internacionales de este tipo, en dos ocasiones remotas. La primera fue en 1927, cuando se enviaron tropas a Shanghai para reforzar el Cuerpo Internacional de Voluntarios que el Consejo Mundial había enviado para preservar la Ciudad-Estado ante la grave amenaza de los chinos nacionalistas. La segunda vez fue ocasionada por el plebiscito del Sarre, en 1935, para el cual la Sociedad de Naciones requirió ayuda internacional. España preparó un contingente de la Guardia Civil, si bien no llegó a actuar.

Ya en la década de los años ochenta, se requirió a España, por parte del secretario general de la ONU (Pérez de Cuéllar), la contribución española para enviar un contingente militar como observadores de la ONU en la independencia de Namibia; respondiendo al Mandato del Consejo de

Seguridad 435 de 1978. El Gobierno español aceptó la misión pedida por la ONU, sin embargo por dificultades de la situación internacional, esta operación no pudo ejecutarse hasta 1989, que se denominó UNTAG.

Todo ello requirió una preparación y organización que sirvió para formar un cuerpo de doctrina experimental española para la participación en las operaciones de paz.

Así, en el año 1988, una vez aprobado por el Gobierno español la participación en misiones de paz de la ONU, la primera acción fue crear un grupo de trabajo integrado por representantes de los Ministerios de Presidencia, Asuntos Exteriores y Defensa, para establecer los criterios generales de organización de los contingentes nacionales que pudieran tener que prepararse, en atención a los requerimientos para acudir a futuras operaciones de paz.

Para ello se recabó información de aquellos países que ya habían tenido experiencias preliminares, como eran Finlandia, Noruega o Dinamarca, en relación a sus actuaciones en Líbano o Chipre desde décadas anteriores. Se enviaron oficiales españoles a Finlandia y Suecia para estudiar en las escuelas de estos países en las que ya se enseñaban doctrinas para actuación en operaciones de paz. Con la experiencia e información recabada al exterior, se elaboraron en España los criterios básicos por los que se regiría «la doctrina española para operaciones de paz». Son estos de dos clases distintas: que afectan a condiciones internacionales y que se refieren a criterios nacionales.

Las directrices de carácter internacional deben reunir las condiciones siguientes:

- Que la operación sea auspiciada por las Naciones Unidas, es decir, que esté sometida al Consejo de Seguridad y que sea dirigida por el secretario general.
- Que se cuente con un mandato claro, fruto de una resolución del Consejo de Seguridad.
- Que exista el consentimiento y la plena cooperación de las partes.
- Que se cuente con financiación apropiada y aprobada por la Asamblea General.
- Que sea, en principio, de duración prefijada.

Las directrices que se refieren a las circunstancias nacionales requieren:

- Que exista una petición del secretario general invitando a España.
- Que sea compatible con la seguridad nacional, en cuanto a efectivos y medios empleados.

- Que se tengan en cuenta las características de la situación política y militar de la zona, los intereses de la política exterior española y otros elementos tales como la distancia y las posibilidades de transporte al área de actuación.
- Que los participantes sean profesionales y voluntarios.

Estas directrices, que en modo alguno hay que tomar como principios rígidos, han conformado los criterios por los que se ha guiado la participación española en las operaciones de paz hasta la fecha realizadas.

Las operaciones de paz no son exclusivamente militares y pueden incluir también personal civil que ejecuta multitud de tareas, entre las que destacan las políticas administrativas, sanitarias y de policía.

La clave para el éxito de una operación de paz es que no interfiera en los asuntos internos de los países anfitriones, por lo que no se debe favorecer a ninguna de las partes en detrimento de las otras, siendo, por tanto, esencial este requerimiento de neutralidad.

El uso de la fuerza está normalmente limitado a la autodefensa, y ésta será sólo utilizada como último recurso.

Clases de operaciones de paz

Respecto a la misión se distinguen los siguientes tipos que la propia experiencia ha ido señalando:

- Prevención de conflictos.
- Mantenimiento de la paz.
- Imposición de la paz.
- Humanitarias.
- Construcción de la paz.

Prevención de conflictos

Son aquellas operaciones que incluyen diferentes actividades, en particular las realizadas bajo el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, y que van desde las iniciativas diplomáticas hasta un despliegue de tropas de carácter preventivo. Su intención es evitar disputas que puedan finalmente desembocar en conflictos armados.

Mantenimiento de la paz

Son las llevadas a cabo por contingentes armados de fuerzas multinacionales en los que puede participar tanto personal militar desarmado como personal civil, con la misión de impedir la continuación de las hostilidades, restaurar o mantener el orden y vigilar el retorno a la normalidad. Podrán realizar actividades de negociación, información, verificación, observación e investigación, dentro de la más absoluta imparcialidad. Su armamento será de uso exclusivo en autodefensa.

Las misiones que se pueden llevar a cabo en una operación de mantenimiento de paz son muy diversas: procesos de pacificación interna, establecimiento de zonas de seguridad (bien entre fronteras de diferentes Estados, o en zonas creadas con la finalidad de permitir negociaciones, desmovilizaciones, etc.), ayuda a un proceso político de independencia, supervisión de elecciones, etc.

Imposición de la paz

El nuevo panorama político internacional sobre todo en Europa Oriental, países de Extremo Oriente, y algunos países africanos, hace previsible que en el futuro sea cada vez más difícil marcar la diferencia entre operaciones de mantenimiento de paz y lo que ahora se denominan «operaciones de imposición de la paz», en las que, a diferencia de las anteriores, la paz podrá imponerse por medio de la fuerza.

El paso entre las operaciones de mantenimiento de paz y el de la imposición de la paz vendrá marcado por un aumento de riesgo en el cumplimiento de la misión y por una mayor utilización de la fuerza como medio para cumplirla.

Este tipo de operaciones difieren básicamente de las de mantenimiento de paz, en que no cuentan necesariamente con el consentimiento de las partes, y en que el uso de la fuerza no está limitado.

Las misiones de este tipo que se pueden realizar son muy diversas destacándose, entre otras, las de: mantenimiento del orden y la Ley, mantenimiento del alto el fuego y separación de fuerzas; control de áreas y refugiados, dispersión de fuerzas, cuidado de prisioneros, etc.

Humanitarias

Este tipo de operaciones son llevadas a cabo normalmente por organizaciones internacionales de carácter humanitario, que generalmente

requieren la colaboración y cooperación de Fuerzas Armadas en su ejecución.

Actualmente este tipo de operaciones son muy frecuentes y se realizan para prestar ayuda a un pueblo o nación necesitada, que se enfrenta al riesgo de su posible aniquilación.

La puesta en marcha de una operación de este tipo puede hacerse tanto en el marco de unas operaciones de mantenimiento de paz (caso de la llevada a cabo con el pueblo kurdo o la desarrollada en la antigua Yugoslavia) como en el de una operación de imposición de la paz (caso de Somalia), si bien esta última fracasó.

En este tipo de operaciones cobra gran importancia el aspecto logístico y, normalmente, será necesario realizar un gran número de actividades adicionales tales como: supervisión del alto el fuego; señalamiento de zonas y pasillos de seguridad; control y observación de áreas; apoyo y organización de negociaciones locales; recogida, concentración y traslado de los convoyes necesarios; limpieza de campos de minas; habilitación de caminos y pasos; seguridad personal de la población, etc.

Construcción de la paz

Son acciones realizadas una vez concluido el conflicto y encaminadas a apoyar e identificar las estructuras necesarias que permitan que las soluciones políticas alcanzadas se asienten, a fin de evitar la vuelta del conflicto y consolidar la paz. Podrán exigir un apoyo económico importante para la reconstrucción del país o países implicados y la presencia de personal civil y militar.

Por otra parte, las operaciones de paz pueden llevarse a cabo a través de diferentes modalidades de las cuales las de observación y verificación son las más frecuentes.

OBSERVACIÓN

Es esta una acción de control de los bandos beligerantes que se realiza a nivel de individuos o colectivos, cuando la paz es posible.

Las características de esta modalidad son las siguientes:

- Ser desempeñada por fuerzas de observadores que, normalmente, se articulan en unidades tipo batallón, unidades de apoyo y contingentes de observadores.

- La mayor parte del esfuerzo es realizado por el contingente de observadores e incluso únicamente por ellos.
- Los observadores son normalmente militares profesionales con rango de oficial (capitán y comandante) bajo el mando directo de un teniente coronel, que van siempre desarmados y cumplen sus misiones de observación por medio de patrullas fijas y móviles. Los grupos de observadores deberán estar integrados por componentes de cada una de las naciones participantes, teniendo por tanto carácter multinacional.
- Las fuerzas cuentan con el armamento ligero necesario para su defensa personal, aunque no están autorizadas a usarlo salvo casos extremos que estarán regulados por las reglas de enfrentamiento. Estas fuerzas, contrariamente a lo que sucede con los observadores, es preferible que pertenezcan a una misma nación, a fin de no romper los lazos orgánicos de las unidades.

VERIFICACIÓN

Esta acción es apropiada cuando se produce una situación de paz próxima aceptada por los beligerantes.

En esta modalidad las misiones son desempeñadas por fuerzas mixtas como en el caso anterior, pero no es tan marcado el esfuerzo a desarrollar por el contingente de observadores, sino que el equilibrio entre ellos y las diferentes unidades participantes es total. Además, los cometidos no son sólo la observación, sino también la investigación, supervisión y verificación de los distintos compromisos acordados.

OTRAS MODALIDADES

Además de las misiones de observación y verificación existen un sinnúmero de modalidades que, según los casos, necesitarán de un mayor peso específico de los observadores, o de las unidades, o bien de una mezcla equilibrada de ambos componentes. En todas ellas las competencias estarán perfectamente definidas entre las fuerzas con armas y los observadores.

Dentro de este grupo citaremos, entre otras, las siguientes:

- Consultas; advertencias; inspecciones; despliegues preventivos; separación de fuerzas; mantenimiento del orden; desmovilización de fuerzas; supervisión de alto el fuego; interposición de zonas de seguridad; control de zonas; embargo y refugiados; recogida, concentración y destrucción, en su caso, de armamento y explosivos; dispersión de población; cuidado de prisioneros; recogida, concentración, transporte y

entrega de alimentos; búsqueda de desaparecidos; seguridad personal de grupos; apoyo logístico a localidades o grupos aislados; reconstrucción económica del área, etc.

Organización de la operación de paz. Acciones previas

Una vez surgido un foco de tensión, las Naciones Unidas tras el asesoramiento de la Secretaría, y adoptada la decisión del secretario general de participar en la solución del conflicto, solicita a los Estados miembros el envío de fuerzas y de los apoyos necesarios para llevar a cabo una operación de paz.

Cuando un Estado o grupo de Estados miembros de la ONU, o el secretario general, propone el establecimiento de una operación de paz, han de cumplirse tres condiciones básicas para que ésta pueda aprobarse:

- El consentimiento del país o países afectados (o de los grupos en conflicto dentro de un mismo país), para conseguir la libertad de movimientos indispensables para poder cumplir el mandato.
- Amplio apoyo de la comunidad internacional que le proporcione los votos precisos en el Consejo de Seguridad, así como el apoyo financiero necesario.
- Disposición de los Estados miembros para aportar los medios y personal necesarios.

Ante la necesidad de obtener recursos humanos, financieros y materiales cada vez mayores para las operaciones de paz, el secretario general de las Naciones Unidas, en mayo de 1990, y en cumplimiento del párrafo segundo de la resolución 44/49 aprobada por la Asamblea General en febrero de 1990, presentó un informe sobre las necesidades de tropas y recursos para este tipo de misiones, así como un cuestionario en el que se invitaba a los países miembros a declarar lo que, en principio, estarían dispuestos a aportar a las operaciones de mantenimiento de paz.

España estudió su contribución, basándola en principio en la participación de una unidad tipo batallón, una unidad de transporte aéreo, una unidad de asistencia sanitaria y unos 55 observadores. La realidad demuestra que esta cifra ha sido rebasada ampliamente tras la participación española en el conflicto de la antigua Yugoslavia.

Previamente se realiza una «fase exploratoria» que tiene por finalidad saber realmente las posibilidades que un país tiene de intervenir en la ope-

ración y ver con qué recursos puede contribuir. Los gobiernos antes de dar su conformidad, proceden al análisis y evaluación de las necesidades, así como de las posibilidades de ejecución.

En esta fase intervienen una serie de organismos que toman parte en un proceso de ida y vuelta, que tiene como origen la petición informal de las Naciones Unidas, a través de su Secretaría, a los gobiernos de los distintos países que potencialmente pueden participar. El representante permanente de cada Estado miembro ante las Naciones Unidas recibe las peticiones, las estudia, las analiza y las remite al gobierno respectivo a través de la oficina correspondiente de los Ministerios de Asuntos Exteriores.

El Ministerio de Asuntos Exteriores recibe esta petición y después de su estudio, análisis y evaluación, canaliza las peticiones a los distintos Ministerios afectados. El Ministerio de Defensa, repite el proceso de estudio, análisis y evaluación y procede a distribuir las necesidades, a través del Estado Mayor de la Defensa, a los distintos cuarteles generales quienes hacen la pertinente selección de personal o unidades.

Es entonces cuando se inicia un proceso de vuelta, en donde el Ministerio de Defensa recibe de los cuarteles generales las posibilidades de recursos para atender las necesidades, transmitiendo su decisión al Ministerio de Asuntos Exteriores, que a su vez las pasa a las Naciones Unidas a través de la representación permanente. Tras la aceptación de Naciones Unidas se inicia la adecuada preparación del contingente antes de su envío a la zona de la misión.

La propuesta de establecimiento de una de estas operaciones se realiza mediante un informe del secretario general, que debe ser aprobado por el Consejo de Seguridad.

Si la propuesta es aprobada, el secretario general hace los preparativos iniciales, entre los que se encuentra elegir el jefe de la fuerza y solicitar de los Estados miembros, las unidades y fuerzas de policía, personal civil, equipo y apoyo logístico necesario, siguiendo el proceso que se acaba de explicar hasta que, finalmente, se aprueba una resolución por la que se establece la puesta en marcha de la operación de paz.

Se entiende por resolución «una decisión consensuada por el Consejo de Seguridad que marca la finalidad que se pretende alcanzar de forma prioritaria en la operación de paz».

Tras la propuesta de establecimiento de una operación de paz y su posterior aprobación, se debe decidir en qué forma se va a financiar la operación, si mediante cuotas voluntarias o, como suele ser frecuente, con cuotas de carácter obligatorio como gastos de la Organización.

El constante aumento del número de operaciones de paz que se están llevando a cabo y el gran incremento de los gastos que dichas operaciones están sufriendo, hace necesario que en algunos casos sean los propios países participantes los que tengan que correr con muchos de los gastos de la operación, aunque también podrán participar aquellos países que, sin intervenir directamente con fuerzas o medios, quieran colaborar ayudando a sufragar parte de los gastos.

Además del estudio financiero que habrá que hacer en cada operación, se debe establecer un concepto amplio sobre financiación de las operaciones de paz, que exigirá la definición de responsabilidades y el establecimiento de los procedimientos que permitan la regulación de una adecuada financiación, en la que se incluirán:

1. Las responsabilidades nacionales y colectivas con respecto a la provisión de fuerzas y materiales.
2. Las responsabilidades en el transporte, costes de apoyo e instalaciones comunes utilizadas.
3. El desarrollo del concepto de *Host Nation Support* (*).
4. Las implicaciones de países no pertenecientes a los organismos que llevan a cabo la operación y los costes que todo el entrenamiento y la preparación de las fuerzas que participan o puedan participar en una operación de paz ocasionen (España soporta el 1,9% de los gastos en que incurren todas las operaciones de paz, que se financian a cargo de los Estados miembros).

Fases de la operación de paz

Desde el punto de vista nacional se consideran cuatro fases diferentes en una operación: preparación, incorporación, operacional y retirada.

(*) *Host Nation Support* (apoyo a la nación anfitriona) se refiere a todos los servicios que ésta puede ofrecer a las fuerzas del exterior.

No está claramente establecido cuál debe ser el tipo, tamaño, estructura, papel, concepto de apoyo y composición de una posible fuerza militar para una operación de paz. Para lograr un grado de planificación eficaz se deben desarrollar unas pautas que describan gradualmente el proceso de planificación.

Estas pautas de planificación deberán proporcionar un método de trabajo flexible que permita tanto la acción coordinada del personal, en la consecución de una información puntual, como la necesaria sincronización en la toma de decisiones.

Una información actualizada sobre los procesos internacionales permitirá identificar situaciones que puedan resultar en una petición de una operación de paz. Esto se ha de conseguir manteniendo una estrecha comunicación entre el Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio de Defensa y los consejeros militares en las Naciones Unidas con lo que se podría, hasta cierto punto, anticipar la posibilidad y el alcance de una misión.

La fase de preparación

Comienza con una indicación de las Naciones Unidas u otra fuente en la que se advierte sobre la preparación de planes de contingencia para un área o escenario determinado. Las evaluaciones del personal inicial necesario deberán prepararse al mismo tiempo que el Ministerio de Asuntos Exteriores y el órgano correspondiente del Ministerio de Defensa están desarrollando el asesoramiento político y militar.

Los factores que están relacionados con las posibles misiones asignadas a las Fuerzas Armadas, y el impacto sobre compromisos existentes, son considerados de gran importancia en las evaluaciones preliminares.

Durante esta fase podría considerarse dos niveles: «de planificación y de coordinación». El primero podría constituirse a base de un «grupo de planificación» dirigido por un jefe responsable de la coordinación de la actividad planificadora militar. Ello conllevaría una unión directa entre los planificadores militares, y los responsables de tomar las decisiones. El segundo estaría constituido por un «grupo de trabajo interministerial», el cual estaría presidido por el Ministerio de Asuntos Exteriores y contaría con representantes del Ministerio de Defensa y, en su caso, cuarteles generales u otros organismos que se consideren necesarios. Sería responsable de desarrollar una posición coordinada interdepartamental, de aconsejar sobre la naturaleza de un posible compromiso, y de preparar informes para el gobierno.

Las principales actividades llevadas a cabo durante esta fase se concentran en la preparación de un abanico de opciones militares que reflejarán los costes y el impacto sobre las fuerzas.

La fase de preparación termina en el momento que se toma la decisión de participar aunque no se haya recibido todavía la petición formal.

La fase de incorporación

En esta fase, que es muy laboriosa, se trata de buscar información adicional sobre la zona donde van a actuar las fuerzas, haciendo acopio de todo tipo de datos, siendo uno de los aspectos más importantes la obtención de mapas cartográficos del área. Asimismo se asignan los mandos y se redactan las órdenes preparatorias correspondientes para el transporte e incorporación del contingente al área de operaciones. Esta fase culmina en el momento que las fuerzas designadas llegan a la zona de la misión.

La fase operacional

Es la fase que se corresponde con la ejecución de la misión. En ella, los planificadores de todos los niveles deberán tener en cuenta los cambios que se produzcan en la zona de operaciones, y se adaptarán a ellos preparando nuevas resoluciones, planes de refuerzo, planes de retirada, planes de repatriación (en coordinación con las autoridades nacionales) y planes de contingencia en general.

Es en esta fase cuando el jefe de la operación de paz se convierte en la figura central encargada de la coordinación conjunta de la operación.

La fase de retirada

La fase de retirada marca el final de un compromiso, y consiste en la ejecución de los planes que hayan sido preparados para trasladar a las fuerzas situadas en la zona de operaciones hasta el país de origen.

Operaciones de paz realizadas por las Fuerzas Armadas españolas

UNTAG (Grupo de Ayuda a la Transición de Namibia). Desde el 1 de abril de 1989 hasta el 21 de marzo de 1990.

UNAVEM I (Misión de Verificación en Angola). Desde 1 de abril 1989 hasta julio 1991.

ONUCA (Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica). Primera misión mandada por un militar español, desde el 2 de diciembre de 1989 hasta diciembre de 1991.

ONUVEH (Misión de Verificación en Haití). Desde diciembre de 1990 hasta febrero de 1991.

UNAVEM II (Misión de Verificación en Angola II). Desde 1991 hasta 1993, en este momento se halla suspendida, pendiente de futuros acontecimientos.

ONUSAL (Grupo de Observadores en El Salvador). Primera intervención de fuerzas de seguridad españolas junto con militares. El mando militar de la misión es español. Empezó en enero de 1992 y todavía continúa.

UNPROFOR (Fuerza de Protección de Naciones Unidas). Es la operación en que la aportación española ha sido mayor en número. Se inició en septiembre de 1992 y hasta la fecha continúa.

Misión de verificación de la Comunidad Europea en Yugoslavia. Aunque no es de Naciones Unidas; está basada en la organización de las misiones de observación de Naciones Unidas. Se inició en 1991.

ONUMOZ (Misión de Naciones Unidas en Mozambique). Se inició en 1992 y se prorrogó hasta las elecciones en octubre de 1994.

Actualmente España mantiene las siguientes fuerzas de paz:

- Ruanda (efectivos aéreos).
- El Salvador (a punto de finalizar su misión).
- Guatemala (acaba de iniciarse).
- Yugoslavia (efectivos de Tierra, Mar y Aire y Guardia Civil).
- Nagorno (misión de observadores militares Organización sobre Seguridad y Cooperación en Europa).

CUARTA CONFERENCIA

**LOS CASCOS AZULES ESPAÑOLES
AL SERVICIO DE LAS NACIONES UNIDAS**

LOS CASCOS AZULES ESPAÑOLES AL SERVICIO DE LAS NACIONES UNIDAS

IGNACIO BALBÍN MEANA
Coronel de Caballería.

Introducción

Al finalizar la Segunda Guerra Mundial, las potencias vencedoras estaban convencidas de que el Mundo no sería capaz de soportar, en un futuro próximo o no tan próximo, una nueva conflagración de un nivel de virulencia equivalente sin verse abocado a un retroceso histórico, social y económico insoportable. Los viejos ideales de la Sociedad de Naciones, aunque habían demostrado ser harto ineficaces a lo largo del periodo entre guerras, habían de ser retomados para buscar su puesta en práctica, materializándolos en un sistema legal internacional capaz de ofrecer un foro creíble de acuerdo y arbitraje entre naciones y, al mismo tiempo, capaz también de asegurar la creación y buen empleo de los instrumentos de intervención necesarios y suficientes para forzar la aceptación, por las partes implicadas en un posible conflicto internacional de intereses, de tales acuerdos y decisiones de arbitraje.

Por ello, casi inmediatamente después de haberse puesto fin al conflicto, lo que entonces se veía como punto final irreversible, el 26 de junio de 1945, las naciones integradas en el grupo de los vencedores firmaron el Acuerdo de San Francisco, por el que se ponía en vigor la Carta de las

Naciones Unidas, documento fundacional de la Organización, con la finalidad de «mantener la paz y la seguridad internacionales».

Tanto los países inicialmente firmantes del Acuerdo como los que posteriormente fueron adhiriéndose a él, para asegurar la realización de tal finalidad añadieron su compromiso de, en caso de necesidad, adoptar «las medidas colectivas efectivas para la prevención y eliminación de las amenazas a la paz».

Como ocurre con frecuencia, la historia tiene su propia dinámica, de casi imposible predicción.

Un poco de historia

La primera confrontación violenta en la que la flamante Organización de las Naciones Unidas tuvo que intervenir fue en el primer conflicto árabe-israelí. Hasta aquel momento, Palestina era un territorio administrado por el Reino Unido, de acuerdo con un mandato de la antigua Sociedad de Naciones, ya inexistentes, con una población aproximada de 2.000.000 de habitantes, dos tercios de los cuales eran árabes y el tercio restante israelíes. En noviembre de 1947, la Asamblea General aprobó un plan para la partición del territorio, con el objeto de crear dos nuevos Estados, uno árabe y otros israelí, manteniendo a Jerusalén bajo estatus internacional. El plan fue rechazado por los árabes palestinos y por los Estados árabes. En el mes de mayo, el Reino Unido renunció a su mandato sobre el territorio palestino y se proclamó el Estado de Israel. Al día siguiente, los árabes palestinos, apoyados por los Estados árabes, rompieron las hostilidades contra el nuevo Estado.

En aquel momento, era secretario general de la Organización de Naciones Unidas, primero en la lista, Trygve Lie. Para él, no cabía duda, era necesario materializar, lo antes posible, un instrumento militar adecuado para llevar a cabo aquellas «medidas colectivas y efectivas» suficientes y necesarias para salvaguardar la paz. Así pues, propuso la organización de «una fuerza de vigilancia de Naciones Unidas, que fuese comparativamente pequeña, reclutada por el secretario general y puesta a disposición del Consejo de Seguridad». Esta propuesta fue realizada por Lie durante una conferencia que aquel verano pronunció en la Universidad de Harvard y la sostenía confiadamente sobre la creencia del respeto de las partes en conflicto a la autoridad moral y política de la Organización y no en el temor que su capacidad militar pudiera inspirar. Pensaba que, bajo tales condiciones,

una pequeña fuerza militar podría poner fin a la lucha entre facciones en Jerusalén y mantener la tregua que el Consejo de Seguridad había establecido.

En realidad, sir Brian Urquhart, que fue, en tiempos más recientes, subsecretario general de Naciones Unidas y que en la actualidad es un estudioso preocupado por el futuro de la Organización, ha revelado que la Carta de las Naciones Unidas, inicialmente, se había fundamentado sobre unos planes muchos más ambiciosos, sustentados sobre una disposición del artículo 43 y de acuerdo con los cuales las naciones miembros deberían estar en condiciones de poner unidades militares a disposición del Consejo de Seguridad. De hecho, las previsiones realizadas por Estados Unidos contemplaba la organización de una fuerza propia, a disposición del Consejo de Seguridad, cuya entidad resulta asombrosa desde el punto de vista actual. Las estimaciones de una tal fuerza cifraba en 20 divisiones (más de 300.000 hombres), una poderosa fuerza naval y una fuerza aérea de 3.500 aviones, entre cazas y bombarderos.

No obstante, tal enfoque de la cuestión, que contemplaba la creación de una poderosa fuerza militar internacional permanente a disposición del Consejo de Seguridad, llegaba con retraso. La guerra fría había comenzado. Ya que la Carta no preveía otra cosa, toda acción militar, sustentada en las fuerzas de los países miembros de la Organización y dirigida a la paz, resultaba imposible. Lie, en un esfuerzo de imaginación, propuso la organización de una legión de las Naciones Unidas, es decir, una fuerza integrada por voluntarios y financiada directamente por la Organización. Obtuvo, eso sí, una gran atención pública, pero ninguno de los países integrados en aquélla se manifestó dispuesto a proporcionar el más mínimo apoyo a tal proyecto.

Los imaginativos y ambiciosos planes del primer secretario general tuvieron que ceder ante el juego de desconfianza e intereses nacionales del que el Consejo de Seguridad empezaba a ser escenario. La «solución», hasta donde pueda calificarse como solución el recurso a una acción que hoy, después de casi 50 años, continúa consistió en el establecimiento de una tregua supervisada por las propias Naciones Unidas. De esta manera, la resolución 50 del Consejo de Seguridad, adoptada el 29 de mayo de 1948, resulta histórica, pues determina el nivel de capacidad de intervención militar que la Organización de las Naciones Unidas está dispuesta a asumir. Esta resolución constituye la base legal para la iniciación de la primera operación de mantenimiento de la paz de la Organización y dio lugar

a la creación de un grupo de observadores militares denominado «Organización para la Supervisión de la Tregua de Naciones Unidas», conocida habitualmente por sus siglas inglesas UNTSO. La «misión», nombre genérico con el que posteriormente comenzó a denominarse a este tipo de dispositivos de intervención militar o, como más tarde veremos, civil, de Naciones Unidas, se encuentra en la actualidad integrada en la misión UNDOF, que es la de observación de separación de fuerzas en los Altos del Golán, y está integrada por 220 observadores procedentes de 19 países.

Los largos años de la guerra fría

Hasta el momento presente, la Organización de las Naciones Unidas ha desplegado un total de 34 misiones de carácter militar, aunque, en los últimos tiempos, suelen ir acompañadas de una fuerte componente de finalidad civil, bien de ayuda humanitaria, bien de supervisión de procesos electorales, dirigidos a poner fin a una confrontación civil, cuya componente, en ocasiones, llega a ser predominante. De todas ellas, 14 se mantienen activas en la actualidad.

Hasta el día de hoy, los efectivos empleados alcanzan un total de 69.545 personas, en el que se incluyen 1.307 policías civiles, 65.838 soldados integrados en unidades armadas y 2.400 observadores militares, aunque, debido al habitual sistema de relevos, el número total de personas que, en algún momento, han estado al servicio de Naciones Unidas en alguna de estas misiones es mucho más elevado. Son 66 los países miembros que han prestado su capacidad de apoyo para la organización de las mismas. Todo ello pone de manifiesto que la sociedad internacional parece confiar en la posible actuación de Naciones Unidas como un medio eficaz para el mantenimiento de la paz y de la seguridad mundial, aunque los resultados que se han obtenido no puedan ser vistos de un modo tan optimista como las cifras señaladas parecen indicar.

En efecto; en el año 1988, la caída del muro de Berlín supone un punto de inflexión en el continuo del equilibrio mundial, al poner fin a la confrontación entre bloques y a la guerra fría. Hasta ese momento, y desde el final de la Segunda Guerra Mundial, toda variación localizada, en tiempo y espacio, de la tensión bélica general no podía ser solucionada más que en el marco de la confrontación y recurriendo, a ser posible, a un sistema de compromisos, fintas políticas y amenazas encubiertas. En un marco de

relaciones internacionales como ese es claro que cualquier propuesta de intervención de fuerzas militares para el mantenimiento de la paz supusiera un juego de delicados equilibrios en el seno del Consejo de Seguridad. Como consecuencia, del total de 34 misiones desplegadas por la Organización, solamente 13 lo fueron en el periodo de la guerra fría, es decir, una media de una cada tres años, o algo más. Desde el año 1988 hasta el presente se han desplegado, por lo tanto, otras 21, lo que supone una media de tres por año.

Este pequeño análisis cuantitativo pone de manifiesto una evidencia que, necesariamente, tenía que incidir en el futuro de la Organización de las Naciones Unidas. Esa evidencia se cifra en un cambio sustancial en el sistema mundial de equilibrios; y esto representa un cambio cualitativo digno de análisis, aunque sea muy somero. Vamos a arriesgar una opinión. Hasta la caída del muro de Berlín, las actuaciones dirigidas al mantenimiento de la paz conseguían, en el peor de los casos, congelar, a veces por largos años, las situaciones de conflicto. A partir de ese momento, lo único que consiguen, en el mejor de los casos, es mantener el nivel de confrontación bélica dentro de un cierto límite de virulencia, pero la confrontación continúa su propia evolución. A esta afirmación general habría que poner algunas excepciones, normalmente relacionadas con conflictos locales que habían sido alimentados, en mayor o menor medida, por la confrontación entre bloques. Al desaparecer ésta, fue relativamente sencillo poner fin a tales conflictos. Pero donde la situación conflictiva está relacionada con causas más profundas y permanentes, sean sociales, políticas o económicas, o cualquier combinación de las tres categorías, el conflicto no solamente no resulta congelado por la intervención de la Organización de Naciones Unidas, sino que, muy a su pesar, continúa su curso.

Vamos a arriesgar ahora otra opinión que, desde luego, no es original. Está absolutamente ligada con los puntos de vista de sir Brian Urquhart y con las ideas iniciales de Trygve Lie. En palabras del primero:

«...todo esto apunta a la necesidad de una fuerza voluntaria internacional bien entrenada, dispuesta, si es necesario, a luchar tenazmente para romper el ciclo de la violencia en un primer estadio, en conflictos a pequeña escala, aunque peligrosos, especialmente en aquellos casos en los que están involucrados grupos y milicias irregulares...»

Es decir, el marco legal internacional y los procedimientos, tanto estratégicos como tácticos, así como la organización y los sistemas de apoyo de

las fuerzas de mantenimiento de la paz, han de adaptarse a la nueva situación de la posguerra fría. No solamente esto es así, sino que ello supone un desafío cuya aceptación ha de llevar a cambios sustanciales en el sistema legal y la estructura de la Organización. El propio secretario general Boutros Ghali, en su «un calendario para la paz», se mostraba consciente del problema y recomendaba el empleo de:

«...unidades de imposición de la paz provenientes de los Estados miembros, que se encontrarían disponibles en cuanto se las llamara, integradas por soldados que acuden voluntariamente a desempeñar ese servicio.»

Los cambios son muy importantes y necesitarán acuerdos legales, políticos y financieros de tal magnitud que resulta muy difícil creer en su posibilidad. En cualquier caso, la evidencia de la proliferación de conflictos de media o baja intensidad en la posguerra fría, pone de manifiesto la necesidad de un adecuado instrumento de acción internacional para hacerles frente. La necesidad es clara, pero la posibilidad dudosa. Son muchos y variados los intereses de las naciones, pero el futuro de las relaciones, pacíficas o violentas, entre ellas, en las próximas décadas, depende, en gran medida, de la consecución de los instrumentos adecuados para el mantenimiento de la paz.

Es éste un camino por andar, pero ha de hacerse con urgencia. El conflicto persiste y complejo de la antigua Yugoslavia lo pone de manifiesto.

Estructura y empleo de las fuerzas de mantenimiento de la paz

A pesar de todos los planes que, en un principio, hacían prever el empleo de grandes unidades conjuntas y combinadas en misiones de mantenimiento de la paz, las siniestras realidades de la guerra fría dictaron su ley. Ninguna fuerza de imposición de paz fue utilizada y, mucho menos, en el nivel de grandes unidades. Ello resultó en una estructura orgánica que ha llegado hasta hoy y que es claramente insuficiente e ineficaz, como lo son los principios legales en los que la acción militar liderada por Naciones Unidas puede fundamentarse. Esta dificultad doctrinal es de muy difícil solución, pues procede tanto de la aceptación universal de los principios de soberanía nacional, necesariamente sujetos a revisión, como de la propia estructura orgánica y política de la Organización, especialmente de su Consejo de Seguridad.

Este es un amplio y conflictivo campo de investigación, fuera de los límites e intenciones de este estudio, pero que dará lugar a interesantes debates en un próximo futuro, si la comunidad internacional continúa considerando a las Naciones Unidas no solamente como un foro adecuado para la negociación, sino también como un instrumento operativo para la resolución de los conflictos. Si esto ocurre, la Organización perderá credibilidad y, con ello, posibilidad de actuar eficazmente. Parece que, en alguna medida, eso ya está ocurriendo. Es necesario hacer este intermedio teórico ya que, evidentemente, la orgánica futura dependerá de los principios doctrinales que se acepten. Pero el hecho es que, en este momento, la estructura orgánica militar de las Naciones Unidas, es claramente deficiente.

En realidad, las Naciones Unidas constituyen una organización civil que no cuenta con canales jerárquicos de responsabilidad adecuada ni con Estados Mayores con capacidad suficiente de planteamiento y coordinación. Las operaciones de mantenimiento de la paz dependen directamente del Consejo de Seguridad, que ejerce su autoridad a través del secretario general, a quien corresponde el control operativo de las fuerzas, ayudado, solamente, por el asesoramiento de un pequeño Comité Militar.

El establecimiento y empleo de una operación ha de contar con el voto de, al menos, nueve de los quince miembros del Consejo de Seguridad o bien con el acuerdo de la Asamblea General. En cualquier caso, la operación tiene que haber sido solicitada por uno de los Estados miembros. Una de las dificultades principales para la redacción de una doctrina de empleo de las operaciones de mantenimiento de la paz radica en la ausencia de una adecuada categorización de los conflictos. Éstos pueden revestir diferentes formas, muy distintas entre sí. No obstante, en líneas generales, pueden distinguirse dos grupos principales de misiones.

En primer lugar, las de observación, integradas básicamente por observadores o enlaces militares desarmados, cuyo cometido principal, normalmente, será la observación y verificación de la puesta en práctica, por las partes en conflicto, de un determinado acuerdo auspiciado por las Naciones Unidas. Su actitud es de no intervención directa en un conflicto y de testificación, ante el secretario general, de los incumplimientos e irregularidades observados. Son conocidos habitualmente como *boinas azules*, por su calidad de observadores desarmados.

En segundo lugar, las fuerzas de mantenimiento de la paz, también denominadas fuerzas de pacificación, que se organizan y actúan de un modo mucho más convencional, es decir, se integran jerárquicamente y desplie-

gan en batallones y compañías y suelen estar dotadas de armamento ligero defensivo. Estas fuerzas son conocidas como *cascos azules*.

Esta categorización ha venido a complicarse en los años noventa, pues van apareciendo cometidos que no eran previsibles hace algún tiempo. Principalmente, los de apoyo humanitario, los de verificación del cumplimiento, por las partes en conflicto, de los principios relativos a los derechos humanos y los de apoyo a los procesos electorales de legitimación de un régimen en los países en conflicto civil. En situaciones de este tipo, puede ser que el componente militar de la misión no sea único y, en ocasiones, ni siquiera el más importante. Pero todos los estudiosos parecen estar de acuerdo en que, en cualquier caso, la presencia militar es necesaria, en razón de una mayor capacidad de planeamiento y ejecución de los apoyos necesarios y por la mayor rapidez de establecimiento de la misión.

De todo lo dicho se deduce que, tanto los principios doctrinales sustentadores de la acción pacificadora de la Organización de Naciones Unidas como la estructura orgánica dirigida a la materialización de dichos fines, han sido superados por los acontecimientos históricos de la última década y están abocados a una sustancial modificación, sin la que la Organización entrará en un inevitable periodo de decadencia.

En el actual momento de la evolución política internacional, el mantenimiento, a toda costa, de una organización como la de las Naciones Unidas parece una necesidad absoluta.

Participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz

El libro del profesor W. Bowett *United Nations Forces*, se remonta a los primeros años del presente siglo al considerar que la primera intervención española en una fuerza internacional de mantenimiento de la paz se produce durante la crisis de Shanghai, cuando un grupo de naciones decidió defender esta ciudad de la amenaza de los nacionalistas chinos.

También hace referencia a los acuerdos de 1923 y 1928 para la administración internacional de Tánger. El contingente policial que se organiza estaba constituido por franceses y españoles, a partes iguales.

Con ocasión del plebiscito del Sarre, en el año 1935, la Sociedad de Naciones creó una fuerza internacional de supervisión y solicitó la participación española. Se estudió el envío de un contingente de la Guardia Civil que,

finalmente, no fue integrado en esa fuerza, pues el Gobierno español consideró que el mandato de la Sociedad de Naciones no estaba bien definido.

Durante la guerra e Vietnam, la Sanidad Militar española se hizo cargo de la gestión de un hospital militar al sur de Saigón.

En realidad, todo lo anterior no tiene más valor que el de constituir citas eruditas, pues en ninguno de esos casos las condiciones de la realidad internacional, con la posible excepción de la guerra de Vietnam, que, por sí sola, es un caso digno de ser considerado de modo especial, no tenían mucho que ver con las actuales. El cuerpo de doctrina y los sistemas instrumentales que, en la actualidad, pujan por perfeccionarse desde una concepción supranacionalista y materializarse en la Organización de las Naciones Unidas, no estaban ni en mantillas tan siquiera. Como ya se ha visto, la Carta y las operaciones de mantenimiento de la paz intentan un cambio histórico y radical en los mecanismos internacionales de la solución de los conflictos. A partir de la Segunda Guerra Mundial, ese camino se ha materializado y el futuro de la paz depende de su evolución positiva. En los casos citados, los problemas ligados a la sacralización de la soberanía del Estado-Nación no habían sido ni tan siquiera planteados, al menos en el terreno político y, en el mejor de los casos, estaban en la mente de los intelectuales, solamente.

España había ingresado en la Organización de Naciones Unidas en el año 1955. Inexplicablemente, nunca había participado, ni directa ni indirectamente, en ninguna operación de mantenimiento de la paz, tal como fueron concebidas por esa Organización. Pero, a finales del año 1988, una delegación española, presidida por el embajador Máximo Cajal, acordaba, en la sede de Nueva York, el futuro apoyo directo del Gobierno español a tal tipo de operaciones.

Los criterios generales adoptados para la participación española se referían, por un lado, al marco general de las operaciones de mantenimiento de la paz y coincidían, como es lógico, con los criterios sustentados por la propia Organización, es decir:

1. La operación debe realizarse bajo los auspicios de las Naciones Unidas, sometida a la autoridad del Consejo de Seguridad y dirigida por el secretario general.
2. El mandato ha de estar claramente definido.
3. Las partes en conflicto deben dar su consentimiento y cooperación a la operación, así como, en el caso que tratamos, a la intervención española en ella.

4. La financiación debe ser aprobada por la Asamblea General y ha de ser responsabilidad de los Estados miembros, de acuerdo a cuotas previamente establecidas.
5. La duración de la operación ha de estar previamente determinada.

Por otro lado, se señalaban otros criterios de aceptación referidos al ámbito exclusivamente nacional:

1. La participación, en cualquier caso, debe responder a una invitación previa del secretario general.
2. Debe ser compatible con las necesidades de la Seguridad Nacional.
3. Se tendrá en cuenta la situación política y militar.
4. Se valorarán los intereses españoles en la zona de referencia.
5. Las facilidades de transporte o de repatriación del contingente.
6. Se considera deseable que los posibles contingentes españoles estén formados por profesionales voluntarios.

Evidentemente, este último grupo de criterios, de carácter interno, constituyen realmente una lista de salvaguardas sobre la que una negativa a la invitación de la Organización pueda ser sustentada.

La dirección de la participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz estaría a cargo de los Ministerios de Asuntos Exteriores y Defensa, de manera coordinada. El primero se encargaría de los aspectos políticos y el segundo de los operativos y logísticos. De este modo comienza la participación española en las modernas operaciones de mantenimiento de la paz. Desde el año 1988, esta participación ha sido muy importante y ha condicionado la doctrina, la organización, los presupuestos y los planes de instrucción de las Fuerzas Armadas españolas. A su vez, los acontecimientos internacionales que en este periodo de tiempo han tenido lugar han dejado anticuados y casi inoperantes los criterios de pacificación de la propia Organización de Naciones Unidas, haciendo inevitable y urgente su evolución y desarrollo. Ésta es una tarea en la que nuestro país debe intervenir decididamente y para ello cuenta con todos los títulos de legitimidad. No parece que esta tarea deba dejarse exclusivamente a las instituciones del Estado. Los cambios previsibles son de tal envergadura, pues a la postre han de afectar a los criterios de soberanía, que toda la sociedad debería intervenir en ellos. La atención de los intelectuales, su reflexión y el debate cuidadoso de las ideas resultantes constituyen una absoluta necesidad.

En este punto nuestro discurso se hace necesario abandonar la memoria erudita e intentar un examen sistematizado de las recientes misiones de

paz en las que las Fuerzas Armadas españolas han intervenido, con la esperanza de que ello sirva de base al previsible y deseable debate que la sociedad ha de enfrentar, relativo a las futuras misiones de las organizaciones militares, teniendo en cuenta que nuestro punto de vista es que tal debate interesa a la sociedad entera, y no sólo a las instituciones del Estado y en él será de gran importancia la aportación de los intelectuales independientes en su papel de líderes o ilustradores del pensamiento.

Un primer intento de sistematización nos llevaría a diseñar un esquema como el siguiente. Las Fuerzas Armadas españolas han intervenido en misiones:

1. Observación.
2. Verificación de un proceso de desmovilización.
3. Apoyo a la acción política.
4. Apoyo logístico.
5. Apoyo a la ayuda humanitaria.
6. Establecimiento de la paz.

Bien es verdad que esta forma de tipología resulta, como casi todas, artificiosa, puesto que una determinada misión suele evolucionar en el tiempo y podría adscribirse bajo dos o más de los anteriores epígrafes. Por ejemplo, las misiones de observadores suelen evolucionar hacia procesos de desmovilización o procesos electorales (acción política) o ambas cosas. A su vez, el apoyo logístico ha de considerarse incluido en una misión de alguno de los otros tipos reseñados. En realidad, esto no tiene mucha importancia y sólo intenta poner de manifiesto los muy distintos papeles que las Fuerzas Armadas españolas han jugado en las operaciones de mantenimiento de la paz.

El más frecuente ha sido el de observación. Aquí pueden ser incluidas misiones como UNA VEM I y UNA VEM II, ONUCA, ONUSAL y ONUVEH, al menos en sus principios, puesto que finalizaron en procesos de desmovilización y apoyo a la acción política.

UNA VEM I

Se denominó así, aunque entonces sin el uno romano, la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola (*United Nations Angola Verification Mission*). Fue establecida por el Consejo de Seguridad el 20 de diciembre de 1988, a petición de los Gobiernos de Angola y Cuba. Su cometido era el de verificar la retirada total, por fases, de las tropas cubanas en Angola, de acuerdo con el programa acordado entre los dos Gobiernos. La retirada

se completó el 25 de mayo de 1991, con un mes de anticipación sobre las fechas previstas. El 6 de junio, el secretario general informó al Consejo de Seguridad que UNA VEM I había llevado a cabo su mandato de forma completa y eficiente.

La participación española en UNA VEM se materializó a raíz de una carta remitida por Pérez de Cuéllar, el 23 de diciembre de 1988, a la representación permanente de España en la Organización. Los primeros contactos habían tenido lugar a principios de ese mes, después de que el Gobierno angoleño y el grupo guerrillero UNITA mostraron su interés en que el Ejército español formara parte del contingente de Naciones Unidas.

La misión presentó graves dificultades operativas, pues no hay que olvidar que la salida de los soldados cubanos no significaba el final de la guerra civil y, por tanto, durante 1989, 1990 y gran parte de 1991, fueron constantes los ataques, enfrentamientos y emboscadas entre UNITA y las tropas gubernamentales angoleñas. No obstante, el resultado político ha de ser considerado como un éxito. En definitiva, en esta misión se presentan los factores que pueden considerarse como constantes en aquellos casos en los que las misiones de mantenimiento de paz han terminado felizmente, esto es:

- a) El deseo común de las partes en conflicto de lograr un determinado fin, por limitado que éste sea, en este caso, la retirada de las tropas cubanas.
- b) La solicitud a Naciones Unidas, prueba evidente de que ambas partes en conflicto están de acuerdo en aceptar el arbitraje de la Organización.
- c) El mandato de verificación, bien claro, definido y de alcance limitado.

Como en todos los casos, la misión de Naciones Unidas se integró a partir de diversos contingentes nacionales, entre los que los 25 oficiales del español tuvieron un destacado papel.

UNA VEM II

Mientras tanto, el 17 de mayo de 1991, el Gobierno de Angola solicitó del secretario general que Naciones Unidas participara en la verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz para Angola, adoptados por el propio Gobierno y UNITA el día 1 de mayo y, en consecuencia, prolongara la presencia de UNA VEM. Naciones Unidas debería supervisar el cese del fuego y la actuación de la policía angoleña durante ese periodo. El 30 de mayo, adoptando la recomendación del secretario general, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 696/91, confiando un nuevo mandato a

UNA VEM (que a partir de ese momento pasó a denominarse UNA VEM II) y estableciendo la misión por un periodo de 17 meses, hasta las elecciones generales, que deberían celebrarse en el otoño de 1992.

No obstante, la solicitud del Gobierno a Naciones Unidas para que la Organización prestase asistencia técnica al proceso electoral dio lugar a la primera ampliación del mandato de UNA VEM II. El 24 de marzo, el Consejo de Seguridad, en su resolución 747/92 incluye la observación electoral en Angola. A partir de ese momento, la misión de observación evoluciona hacia una misión de apoyo a la acción política que, como se verá, tuvo un éxito dudoso.

Las elecciones tuvieron lugar el 29 y 30 de septiembre de 1992. Su organización y ejecución fueron aceptables para las Naciones Unidas. También lo eran, por lo tanto, sus resultados. No fueron aceptados, sin embargo, por UNITA y la situación evolucionó hacia una ocupación política *de facto* de diversas municipalidades y hacia la ruptura del cese del fuego. El 8 de enero de 1993 el secretario general informaba que la situación en Angola se había deteriorado notablemente. Violentos combates habían tenido lugar en diez capitales de provincia y otros centros de población y cada una de las partes culpaba de ello a la otra.

A partir de ese momento, el Consejo de Seguridad tuvo que cambiar su mandato (lo que, eufemísticamente, se conoce como «ampliar», como si ello condujera hacia un marco político más perfecto) en varias ocasiones, ya que, una vez tras otra, se demostraba la insuficiencia o inadecuación del mismo.

En abril de 1994, el Consejo de Seguridad, en una carta de su presidente, dirigida al secretario general, mostraba su preocupación ante las continuas rupturas de hostilidades y reafirmaba la importancia que sus miembros concedían al éxito de las conversaciones entre las partes, mostrándose dispuestos a adoptar acciones posteriores, dependiendo de la puesta en práctica de los Acuerdos de Paz.

En su origen, la fuerza autorizada para UNA VEM II era de 350 observadores militares y 90 observadores policiales. También existía una unidad aérea civil y una unidad médica, así como 87 funcionarios internacionales y 155 contratados locales. Los observadores militares y policiales de 25 países, entre ellos España, que aportó los 15 oficiales solicitados por el secretario general. El sistema de relevos, sin embargo, hizo que hasta 21 oficiales españoles llegaran a tomar parte en la misión.

El 30 de abril de 1994, la fuerza autorizada se había reducido a 50 observadores militares, 18 observadores policiales, 11 paramédicos militares y 49 funcionarios internacionales, desplegados en Luanda, Lubango, Namibe, Benguela y Sumbe. Nueve países se habían descolgado de la lista de participantes, entre ellos España.

En realidad, la capacidad de Naciones Unidas para:

- a) Establecer un marco en el que la acción política contara con el apoyo logístico necesario, se manifestó insuficiente.
- b) Su capacidad de adquisición de la información necesaria para el éxito de la acción política también fue insuficiente.

Para observar y verificar un proceso electoral para el que se habían registrado más de 4.800.000 votantes, UNA VEM II únicamente fue capaz de desplegar 400 observadores electorales, dotados con 14 helicópteros y dos aviones, solamente. Los observadores actuaban en equipos de dos y debían contentarse con la observación de muestras estadísticas, ante la imposibilidad de cubrir la totalidad de los 6.000 centros de votación existentes. Aunque se cubrieron las 18 provincias y la mayor parte de los municipios, los equipos de observadores sólo pudieron emplear una media de 20 minutos en cada centro, tiempo que permitía la observación de cuatro votos. El hecho de que sus equipos fueran desplegados de modo tan somero, hizo mucho más difícil para Naciones Unidas negar la acusación de UNITA según la cual las elecciones deberían ser «reconocidas como fraudulentas e irregulares». Junto con los fallos a la hora de ejecutar otros aspectos del plan de paz, achacables a un defectuoso sistema de información y a una escasa capacidad de reacción ante los cambios de la situación, atenazada la misión en el campo por la rigidez de los mandatos del Consejo de Seguridad, el dudoso éxito de proceso electoral constituyó una de las razones para que recomendara una brutal y ruinosa guerra civil.

ONUCA y ONUSAL

Realmente, son los presidentes de Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica los que, a través de un largo proceso de consultas y negociaciones, iniciado en 1987 por impulso del de Costa Rica, Óscar Arias, premio Nobel de la Paz, los que expresaron su decidido propósito de poner fin al conflicto centroamericano. Después de una década en la que se habían producido más de 100.000 muertos, por la acción desafortunada de pasados gobiernos y las pretensiones maximalistas de algunas organizaciones guerrilleras, era tiempo de poner fin a esa situa-

ción. Las ideas contenidas en el proyecto de Óscar Arias fueron adoptadas por los cinco presidentes, de modo formal, en los Acuerdos de Esquipulas II, en agosto de 1987, comprometiéndose a iniciar las siguientes acciones:

1. Democratización interna.
2. Iniciación de un diálogo nacional.
3. Decreto de amnistía general.
4. Cese del enfrentamiento armado.
5. Celebración de elecciones libres, pluralistas y veraces.

El 14 de febrero de 1989, en la «Declaración de Costa del Sol», los cinco presidentes solicitaban la cooperación del secretario general de Naciones Unidas para organizar un «mecanismo imparcial» de supervisión. En ese momento, coincidían dos factores que abrían lugar a toda esperanza. El Congreso de Estados Unidos decidía poner fin a la ayuda que su Gobierno venía prestando a la guerrilla en Nicaragua y, a su vez, el Gobierno sandinista anunciaba la celebración de elecciones libres, sometiéndose a la inspección de Naciones Unidas.

Los oídos del secretario general estaban abiertos a esta música. El señor Pérez de Cuéllar, mediado el mes de marzo, tenía preparado un documento de trabajo denominado «Grupo de observadores de Naciones Unidas en América Central» en el que se esbozaban los criterios de organización de lo que, más tarde, habría de ser la primera misión de paz en la región.

Naciones Unidas activó una misión previa de reconocimiento, que recorrió los cinco países y concluyó un informe técnico que fue examinado por el Consejo de Seguridad, que aprobó la creación de ONUCA el 7 de noviembre, en su resolución 644.

El mandato de ONUCA recogía básicamente los términos del plan diseñado por el presidente Óscar Arias y trasladados a los Acuerdos de Esquipulas II, es decir, ONUCA debía verificar:

- a) El cese de la ayuda a las fuerzas irregulares y movimientos insurreccionales.
- b) La no utilización del territorio de un Estado para agredir a otros. Las acciones a realizar por ONUCA se centrarían, por lo tanto, en:
 1. La vigilancia regular de las fronteras para detectar posibles envíos de armas o acciones militares.
 2. La investigación de cualquier denuncia presentada por la presunta violación de acuerdos.

Los cinco países implicados en los acuerdos manifestaron su parecer favorable a una importante participación de España en este proceso de verificación, por lo que el secretario general solicitó al Gobierno español un candidato para el mando de ONUCA. La propuesta del Gobierno fue aprobada unánimemente por el Consejo de Seguridad y un general español fue designado jefe de ONUCA.

La fuerza aprobada por el Consejo de Seguridad para ONUCA fijaba un máximo de 260 observadores militares, aunque sólo llegaron a incorporarse 258. A ellos habrían de sumarse 127 hombres más para operar 12 helicópteros de reconocimiento y transporte y una aeronave de alta fija. Igualmente hay que añadir una unidad naval, que contaba con cuatro lanchas patrulleras tripuladas por 30 hombres, más una unidad sanitaria integrada por ocho médicos y once paramédicos. El apoyo administrativo y logístico fue asegurado por 104 funcionarios civiles internacionales y 80 contratados localmente.

Cuando llegó el momento de cubrir esta plantilla prevista, varios países respondieron afirmativamente a la solicitud del secretario general y aportaron hombres y medios a la organización de ONUCA. Inicialmente, contribuyeron con observadores Canadá, Colombia, España, Irlanda y Venezuela. Después, sumaron sus contingentes Brasil, Ecuador, India y Suecia. Canadá aportó igualmente una unidad de apoyo aéreo integrada por 12 helicópteros, que resultaron insuficientes, por lo que fue necesario contratar otros cuatro helicópteros civiles. Argentina aportó la unidad naval. Alemania aportó el avión de ala fija y el equipo médico; no aportó observadores, ya que su ordenamiento legal le impedía el empleo de fuerzas militares fuera de sus fronteras. De todos ellos, el contingente más numeroso fue el español, que llegó a contar con 58 observadores.

Completado el despliegue de ONUCA, un nuevo acontecimiento cambió la situación en Nicaragua. El 25 de febrero de 1990 se celebraron las elecciones prometidas por el Gobierno sandinista. El proceso electoral había sido verificado, desde las fases iniciales de preparación, por las Naciones Unidas. Por lo tanto, no era un acontecimiento inesperado. Lo que sí fue inesperado, al menos para muchos de los observadores internacionales y, en nuestra opinión, para el propio Gobierno sandinista, fue el triunfo electoral de la Unión Nacional Opositora, coalición electoral que tomó el poder político de manos del sandinismo. El relevo político se llevó a cabo a través de un proceso lleno de moderación y manteniendo muchas estructuras y hombres propias del partido que había sido derrotado electoralmente.

El Ejército Popular Sandinista sería sometido, meses más tarde, a un proceso de reducción, pero mantuvo su organización, estructura de mando e, incluso, su denominación sandinista.

Había llegado el momento de ampliar el mandato de ONUCA, para proceder a la verificación del proceso de desmovilización del Ejército de la Resistencia Nicaragüense. La ampliación fue aprobada por el Consejo de Seguridad el 27 de marzo de 1990.

Los acuerdos entre las partes en conflicto resultaron muy difíciles, dado el elevado nivel de desconfianza, pero se lograron. El proceso de desmovilización se prolongó desde finales del mes de abril a mediados de julio, es decir, unos tres meses. En total, fueron desmovilizados más de 22.000 combatientes y sus armas destruidas. El Consejo de Seguridad dio por finalizado y cumplido lo dispuesto en la ampliación del mandato de ONUCA, aunque el mandato original continuaba siendo vigente, ya que no podía considerarse lograda la paz en la región.

Era evidente el caso de El Salvador. A partir del despliegue de ONUCA, en enero de 1990, las cosas se desarrollaron de forma muy distinta a como lo habían hecho en Nicaragua. Dos fueron las razones. En primer lugar, la guerrilla había adoptado una actitud muy distinta. En ningún momento se había negociado con el Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional (FMLN) la misión de verificación solicitada de las Naciones Unidas por los cinco presidentes, es decir, el despliegue de ONUCA. Por lo tanto, el FMLN se negó a aceptar los Acuerdos de Esquipulas II y, consecuentemente, su verificación por ONUCA. No se produjeron amenazas, pero sí franca oposición. En segundo lugar, como ya se ha visto, los acontecimientos evolucionaron de tal manera que rápidamente, en el mes de abril, obligaron a ONUCA a dirigir una atención preferente al problema de Nicaragua. Por ambas razones, la presencia de ONUCA en El Salvador se convirtió en un problema que debía ser aplazado. La oficina de enlace de ONUCA en San Salvador llegó a desplegar un Centro de Verificación en la zona de San Miguel, pero no fue operativo mucho tiempo y las patrullas con base en la capital limitaban su acción fuera de las zonas de persistencia o dominio de la guerrilla, pues otra actitud podría haber sido considerada provocadora por el FMLN. Así pues, ONUCA, mientras el proceso nicaragüense seguía su curso, se limitó a incrementar sus contactos en el país y mantener su presencia, lo que en lenguaje de las Naciones Unidas se conocía como *show the flag*.

No obstante, auspiciadas por el secretario general, las negociaciones políticas entre el Gobierno salvadoreño y el FMLN continuaron y, realmente, evolucionaron en una nueva dirección. Ambas partes consideraban que cualquier acuerdo en el terreno del respeto y garantía de los derechos humanos podría beneficiarles. En San José de Costa Rica, el 26 de julio de 1990, se llegó a un acuerdo que resultó importantísimo para el futuro del proceso. En él se estipulaba que las partes tomarían de inmediato todas las acciones y medidas necesarias para evitar la violación de los derechos humanos y el uso de las desapariciones como sistema intimidatorio; se garantizaría la plena libertad e integridad de la persona, la eliminación de las torturas y la salvaguardia de la libertad de expresión y de prensa, así como de asociación política y sindical. Igualmente se acordaba que una misión de verificación de las Naciones Unidas supervisaría el cumplimiento de todo lo anterior. El mandato de ONUCA era de una naturaleza totalmente distinta y, por lo tanto, su estructura resultaba inadecuada para la nueva misión. De esta forma, ONUSAL iniciaba su camino.

Los acuerdos ejecutivos, como de costumbre, resultaron laboriosos, así como el proceso de preparación. Por lo tanto, ONUSAL no se estableció en El Salvador, en condiciones de actuar con eficiencia, hasta un año más tarde, el 26 de julio de 1991. La misión adoptó una organización abierta a posteriores modificaciones. No hay que perder de vista que se constituía como una misión de naturaleza puramente civil para la verificación del nivel de respeto, por las partes en conflicto, de los derechos humanos. No obstante, desde el primer momento, el jefe de la misión se mostró convencido de la necesidad de un asesoramiento militar, dado que la misión tendría que trabajar en un marco de guerra y que, además, ya era previsible que, si obtenía éxito inicial, tendría que ser ampliada con una división militar, capaz de llevar a cabo la verificación de la desmovilización y el desarme. Por lo tanto, decidió la organización de un equipo de asesores militares, no integrado en la línea jerárquica de la misión, sino ejerciendo su función de asesoramiento a su propio nivel. Este equipo de asesores militares, al mando de un coronel español, estaba integrado por 15 oficiales, cuatro de ellos españoles y los restantes procedentes de Brasil, Canadá, Ecuador y Venezuela.

El tiempo transcurría y el proceso negociador, auspiciado por las Naciones Unidas, continuaba. En enero de 1992 fueron firmados en México los Acuerdos de Chapultepec, por los que se establecía el cese del enfrentamiento armado. El Acuerdo recoge, entre otros puntos, la creación de una Policía

Nacional Civil, la reforma de las Fuerzas Armadas de El Salvador y su subordinación al poder civil y la reforma del sistema de propiedad de la tierra.

El cese del enfrentamiento armado puso en marcha el proceso de desmovilización del FMLN y de reducción de las Fuerzas Armadas españolas. Para verificarlo, era necesario reforzar ONUSAL con una nueva división militar. Por lo tanto, la Organización de las Naciones Unidas decidió poner fin al mandato de ONUCA. Todos sus hombres y medios, a los que se sumaría el grupo de asesores militares ya existentes, integrarían la nueva división militar de ONUSAL. A pesar de ello, las exigencias planteadas por las partes, que requerían presencia permanente de observadores militares durante el proceso de desmovilización, requirió el refuerzo de los medios existentes, hasta alcanzar una plantilla próxima a los 300 hombres, de los que unos 130 eran españoles.

Los objetivos previstos en los Acuerdos de Chapultepec habían sido alcanzados al finalizar el año 1992. A partir de ese momento, la división militar se redujo sustancialmente y permaneció al mando de un coronel español. La misión continuó su presencia en El Salvador, ateniéndose a su mandato inicial, posteriormente ampliado a la observación electoral. El proceso electoral tuvo lugar en mayo de 1994 y se desarrolló con toda normalidad.

El proceso de pacificación en América Central todavía continúa. En Guatemala está comenzando su andadura la nueva misión MINUGUA, organizada de acuerdo con el modelo de ONUSAL pueden ser consideradas dos misiones de mantenimiento de la paz que tuvieron un éxito suficiente. A nuestro modo de ver, el acuerdo entre las partes para aceptar el papel mediador de las Naciones Unidas y lo limitado de los mecanismos de mediación, que nunca fueron de imposición, son las razones que explican tal éxito y, hoy por hoy, parecen indicadores de los caminos a seguir por las misiones de mantenimiento de la paz.

ONUVEH

No obstante, el éxito no es tan claro cuando la acción no está suficientemente madurada y los intereses ajenos a la región, por legítimos que puedan parecer, imponen su presencia e intentan instrumentalizar el papel mediador de Naciones Unidas, y éste parece haber sido el caso en Haití.

El grupo de observadores de la Organización de Naciones Unidas para la verificación de las elecciones de Haití, en el que participó España por petición expresa del Gobierno de Puerto Príncipe, fue creado a raíz de la soli-

cidad enviada en 1989 por el presidente provisional del país, Ertha Pascal-Trouillot, para que la Organización ayudara a romper la espiral de inestabilidad y golpes de Estado que se producían desde la caída del régimen dictatorial de Jean-Claude Duvalier. Tal como se desarrollaron los acontecimientos, quedó claro que el análisis de la situación o bien no fue correcto por parte de Naciones Unidas, o bien la Organización se vio empujada a intervenir en un juego en el que alguna de las reglas de oro de la mediación no se cumplía. Como luego pudo verse, el presidente Pascal-Trouillot solamente representaba a una de las partes en conflicto. La otra, el poder militar, no deseaba ningún tipo de mediación.

En todo caso, la resolución 45/2, consensuada en la Asamblea General, estableció como mandato de ONUVEH el apoyo al Gobierno de Haití en la organización y supervisión de las elecciones convocadas para finales de 1990, la ayuda al Comité de Coordinación para la Seguridad de las Elecciones y el asesoramiento de expertos en orden público y seguridad ciudadana. Para este cometido se consideró necesario desplegar 154 observadores civiles y 65 observadores militares. De estos últimos, nueve fueron españoles. Los restantes procedían de Argelia, Canadá, Colombia, Francia y Venezuela. Realmente, estos observadores fueron reclutados, con el permiso de los países correspondientes, en otras misiones ya establecidas, tales como UNA VEM, ONUCA y UNIIMOG. La misión fue de corta duración. Solamente tres meses, entre octubre de 1990 y enero de 1991.

La jornada electoral del 16 de diciembre de 1990, Jean-Bertrand Aristide fue elegido democráticamente, con el 67% de los votos, como presidente de Haití. Su investidura tuvo lugar el 7 de febrero de 1991. La legalidad de la elección fue respaldada por la Organización de las Naciones Unidas, la Organización de Estados Americanos y la Comunidad del Caribe. Se esperaba que el proceso electoral pusiera fin al largo periodo de la dictadura de François y Jean-Claude Duvalier, seguido por cinco años de inestabilidad política bajo cinco regímenes distintos, para iniciar una era de democracia y progreso económico y social. Sin embargo, el 30 de septiembre de 1991, el presidente Aristide fue depuesto por un golpe de Estado, encabezado por el teniente general Raúl Cedrés, y forzado al exilio. Los esfuerzos internacionales que, durante varios años, habían intentado cooperar a la consecución de una vía democrática en Haití habían resultado infructuosos. El resultado fue la iniciación de otro largo periodo de nuevos y confusos intentos de restablecimiento de la normalidad democrática, durante el que Naciones Unidas se vio enfrentada a desafíos doctrinales y prácticos que

influyeron notablemente en la crisis de identidad que, en estos momentos, parece estar viviendo.

UNTAG

Casi un cuarto de siglo de acción política internacional culminó en la intervención política de las Naciones Unidas en Namibia. Para ello, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 435/78 de 29 de septiembre, por la que se creaba el Grupo de Ayuda para la Transición en Namibia (UNTAG) y se establecía un plan para la independencia del territorio, que incluía la celebración de elecciones generales, la elección democrática de un presidente y la redacción de una constitución.

La operación de Namibia, a diferencia de otras misiones de Naciones Unidas, contó con una gran ventaja, pues, a la postre, pudo disponer de diez años de planeamiento y organización, lo que dio lugar a una correcta ejecución que, realmente, fue muy compleja, ya que fue necesario integrar a miles de observadores civiles, para la observación electoral, policiales, para dar seguridad al proceso, y militares, con la finalidad de evitar enfrentamientos armados.

Puede considerarse, por lo tanto, una misión de apoyo a la acción política, aunque, dentro de esta finalidad total, la intervención española, como veremos, fue de apoyo logístico y operativo.

Los acuerdos entre las partes para la puesta en práctica de la resolución 435 no tuvieron un resultado positivo hasta el 1 de abril de 1989. La misión, en sus momentos de actividad más intensa, llegó a contar con 8.000 personas, procedentes de 120 países.

El contingente español estuvo integrado por una unidad aérea autónoma, compuesta por ocho aeronaves de ala fija y hasta 150 hombres para su operación y mantenimiento, cuatro oficiales de Estado Mayor para el cuartel general de UNTAG, un coronel de Estado Mayor y tres oficiales de enlace. El destino de un español como jefe del Estado Mayor Aéreo, al mando de los aviones españoles y de los helicópteros italianos, realzó el papel de España dentro de la misión. Además de los *Aviocar*, se asignó también un *C-130 Hércules* con misión de estafeta, cada tres semanas, entre Namibia y España y, posteriormente, a petición de Naciones Unidas, se desplazó otro *Hércules*, durante el mes de noviembre, ante el aumento de las necesidades logísticas.

A principios de 1989, el proceso electoral y el de independencia habían llegado a su fin y UNTAG comenzó su disolución. El 30 de marzo de 1990, las últimas unidades aéreas españolas iniciaban su regreso, después de una muy brillante actuación, así reconocida tanto por el secretario general como por el nuevo Gobierno de Namibia.

Ésta es una de las misiones en las que el éxito de la acción de las Naciones Unidas parece mostrarse con claridad. La correcta definición de los objetivos finales, el planeamiento cuidadoso y la minuciosa preparación parecen ser las claves de tal éxito. En definitiva, todo ello puede traducirse en tiempo suficiente para que las previsiones políticas vayan por delante de los acontecimientos, y no en un seguimiento de los mismos, cargado de urgencias.

La Agrupación *Bravo* en el golfo Pérsico

El 2 de agosto de 1990, Sadam Hussein comienza la invasión del emirato de Kuwait, con 100.000 hombres y 300 carros de combate. El conflicto estaba servido y abre las puertas a una situación en la que la Organización de las Naciones Unidas se ve obligada a moverse en un espacio político y estratégico al que no está acostumbrada. Ya no es un conflicto vicario, dentro del enfrentamiento entre bloques, en el que la limitación del nivel de confrontación está casi asegurada por los inaceptables riesgos de escalada. La guerra fría ha terminado y aunque la evolución de la situación hacia una globalización del conflicto regional no es imaginable a corto o medio plazo, sí es susceptible de dar lugar a una confrontación de alcances no deseados. Los intereses en la zona, políticos, estratégicos y económicos, de las potencias consumidoras o productoras de petróleo, son muy poderosos y no coincidentes e, incluso, enfrentados entre sí. Realmente, la Organización de las Naciones Unidas, aunque consciente de la necesidad de su mediación, ya fuera de tiempo, o de su intervención en el conflicto, no se encuentra capacitada para, maniobrando fatigosamente a través de los intereses divergentes presentes tanto en el Consejo de Seguridad como en la Asamblea General, planear las acciones y organizar los medios necesarios para una acción decidida en la región. Por ello, opta por una delegación de funciones, suponiendo que existen órganos internacionales capaces de recoger el guante.

Así pues, comienza, poco a poco, una acción política cuyas consecuencias estratégicas se le van a escapar, al menos parcialmente, de las manos. El

Consejo de Seguridad resuelve declarar nula la anexión iraquí de Kuwait, exige la liberación de todos los extranjeros retenidos como rehenes y autoriza el empleo de «medios proporcionados» para imponer un embargo a Irak.

El guante es recogido por la Unión Europea Occidental (UEO), que acordó en París, el 21 de agosto, coordinar el despliegue y las operaciones navales de los países miembros que se mostraron dispuestos a intervenir en el embargo. Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Holanda e Italia intervendrán con sus fuerzas navales en la puesta en práctica de las sanciones. Desde entonces y hasta el final del conflicto, la UEO se responsabilizó del control marítimo de la zona.

España participó en el embargo con la Agrupación *Bravo*, integrada por una fragata de la clase *Santa María* y dos corbetas de la clase *Descubierta*. La acción de bloqueo de la fuerza naval de la UEO resultó eficaz, pero el embargo no se mostró como un medio de presión suficiente para quebrar la voluntad de Sadam Hussein.

Próximas las Navidades de aquel año, el Consejo de Seguridad resolvió autorizar «el uso de los medios necesarios» para lograr la retirada iraquí de Kuwait, señalando el 15 de enero como fecha límite. Esta vez, el guante fue recogido por Estado Unidos, que constituyó el grueso de una fuerza de combate conjunta, a la que se adhirieron, con niveles de participación más bien simbólicos, otros países aliados. En una reunión a bordo del portaaviones estadounidense *Midway*, celebrada el día de Nochebuena, se facilitó a los comandantes de las flotas occidentales la organización operativa estadounidense para el caso de ruptura de hostilidades. No había habido consultas previas ni, por lo tanto, planeamiento combinado. En la madrugada del 17 de enero de 1991 comenzaba la batalla.

El 11 de abril, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución de alto el fuego, junto con un calendario de reparaciones de guerra a Kuwait y la desmilitarización de Irak hasta los límites de la autodefensa. Así se ponía fin a la acción bélica en la región. Los buques españoles que habían participado en la acción de bloqueo regresaron a sus bases en el mes de julio. Su intervención había resultado verdaderamente eficaz y así fue formalmente reconocido, tanto por la UEO como por el secretario general de Naciones Unidas.

Es ésta una de las operaciones en las que las limitaciones de Naciones Unidas aparecen con mayor claridad. Está claro que cuando sus resolu-

ciones no están perfectamente definidas por un mandato formal, en el que se señalen claramente los fines y los medios a emplear, y delegan la ejecución en organizaciones regionales o potencias con intereses propios en el conflicto, corre el riesgo de que el proceso político y militar resultante no coincida exactamente con los procedimientos neutrales y equilibrados que serían deseables. La futura corrección de este problema, si es que llega a producirse, va a incidir directamente en las estructuras de decisión de la Organización y debería hacer bascular la capacidad decisoria de el Consejo de Seguridad hacia la Asamblea General.

Claro está que ello requeriría, igualmente, una transformación de la capacidad militar de la Organización, pues depender de la voluntad cooperativa de los países miembros implica la indecisión y, por tanto, la incapacidad, dado que las resoluciones han de satisfacer, de forma suficiente, los intereses de las potencias que podrían intervenir con sus fuerzas. No es creíble una resolución si no se puede utilizar una fuerza militar, sea de observación o de combate, que la respalde.

Operación Provide Confort y la Agrupación Alcalá

Finalizada la Guerra del Golfo, el régimen baasista quedó en una posición política interna de gran debilidad. Shiíes y kurdos apreciaron que había llegado su momento. La paz había sido firmada, el domingo 3 de marzo de 1991, en la localidad iraquí de Safwan, por tres generales iraquíes, representantes del Gobierno de Sadam Hussein, y el general estadounidense Schwarzkopf, jefe de las fuerzas multinacionales. Tan sólo unos días después comenzó la revuelta en varias zonas del país: shiíes en el Sur, parte de la población suní del centro del país y kurdos en el Norte. La Guardia Republicana y otras unidades del Ejército, fieles a Sadam, acabaron con la revuelta en el Sur y, después, fueron dirigidas contra los kurdos iraquíes del Norte. Éstos ya habían utilizado gases tóxicos contra la ciudad de Hallabja con el resultado de 5.000 muertos. Una vez más en su historia, la población kurda huyó a las montañas. El frío, la falta de alimentación y las enfermedades convirtieron la huida en una nueva y terrible tragedia.

Apenas había transcurrido un mes desde que la paz de Safwan se había firmado, cuando el Consejo de Seguridad, el 5 de abril, realizó «un llamamiento a todos los Estados miembros y a todas las organizaciones humanitarias para que contribuyan a todas las actividades humanitarias de socorro» en auxilio de los kurdos iraquíes. Otra vez Naciones Unidas renunciaba a la acción propia en la región y se limitaba a impulsar la de

los países y organizaciones de buena voluntad. La petición de auxilio fue recogida, entre otros, por el Consejo de Europa, que decidió dedicar recursos económicos a la ayuda humanitaria y propuso la creación de un enclave kurdo en el norte de Irak, capaz de ofrecer adecuada seguridad a los refugiados. Estados Unidos, que aún mantenía un importante despliegue militar en la zona, se unió a la decisión y prohibió al Gobierno de Bagdad acciones militares más al norte del paralelo 36. El Consejo de Ministros de la Comunidad Europea, a mediados de mes, reiteró la petición de solidaridad y algunos países, como Francia, iniciaba a actuar directamente, en apoyo a las acciones humanitarias, en el norte de Irak. Bélgica, España, Francia, Gran Bretaña, Estados Unidos, Holanda e Italia sumaron sus esfuerzos en una operación internacional, que se denominó *Provide Comfort*, dirigida a coordinar y ejecutar las acciones de apoyo humanitario.

España aportó a la operación un conjunto de tropas y servicios integrados en lo que se denominó Agrupación *Alcalá*, organizada con vistas a la construcción de campos de refugiados, la atención sanitaria y la seguridad de las instalaciones y zonas que se le señalasen. Estaba compuesta por una unidad tipo batallón, organizada por la Brigada Paracaidista, una agrupación de helicópteros, una unidad de zapadores y otra de transmisiones, un escalón médico avanzado y una unidad de abastecimiento, con un total de 586 hombres, siete helicópteros, 80 vehículos todo terreno y cinco máquinas excavadoras.

Los 16.000 hombres que intervinieron en la operación, durante 36 días, desarrollaron una actividad infatigable. Cuando la Agrupación *Alcalá* abandonó el Kurdistán, había prestado asistencia médica a más de 1.500 personas, realizado unas 200 hospitalizaciones e intervenciones quirúrgicas de urgencia, había construido campos de refugiados y había distribuido todo tipo de abastecimientos.

Es claro que se había paliado un dramático caso colectivo de miseria, terror y enfermedad. Pero, nuevamente, ningún problema político se había solucionado. Esta vez, Naciones Unidas ni tan siquiera lo había intentado. La solución del problema kurdo, si es que alguna solución es posible, habría afectado a Turquía y Rusia. Tal problema, en el estado actual de las capacidades políticas de la Organización, no tiene cabida en su seno.

La antigua Yugoslavia y UNPROFOR

La Organización de Naciones Unidas se vio envuelta activamente en el conflicto de la antigua Yugoslavia el 25 de septiembre de 1991, cuando el Consejo de Seguridad, a la vista de la situación de conflicto armado en el territorio, resolvió solicitar de todos los Estados miembros un embargo de armas y equipo militar a las partes en conflicto.

A partir de ese momento, sin embargo, la situación no hizo más que complicarse. El 21 de febrero de 1992, siguiendo la recomendación del secretario general, el Consejo de Seguridad aprobó el establecimiento de una Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), en una situación de alto el fuego, con la finalidad de cooperar al mantenimiento del *statu quo* y apoyar las acciones de ayuda humanitaria, a cargo de diversas agencias y organizaciones internacionales.

Desde aquel mes de septiembre de 1991, Naciones Unidas intentó dirigir las vías de solución del conflicto a través de 53 resoluciones que, en comparación con las tres que el Consejo de Seguridad aprobó en el caso de la guerra del Golfo, ponen de manifiesto el desconcierto existente entre las instancias políticas internacionales a la hora de acordar acciones capaces de establecer las vías oportunas para la solución del conflicto. La Unión Europea, a través de sus países miembros, llegaba a situaciones de contradicción con el Consejo de Seguridad, pues acordaban cosas contradictorias, según estuvieran reunidos en los foros de «los Doce» o en el Consejo de Seguridad.

A lo largo del tiempo, la organización de UNPROFOR, así como sus misiones y despliegue, sufrieron diversas modificaciones, como consecuencia de las sucesivas ampliaciones de su mandato. A 30 de abril de 1994, el personal militar y policial de UNPROFOR pertenecía a 35 países, totalizando 664 funcionarios policiales, 33.298 soldados y 593 observadores militares. Las cifras más altas pertenecían, por este orden, a Francia, Inglaterra, Jordania y Holanda. España aportaba 1.357 soldados y 14 observadores militares. También participa en la fuerza aérea que, con base en Italia, tiene por misión la prohibición del espacio aéreo a los vuelos militares serbios y en la acción naval y fluvial dirigida a la verificación del embargo.

En definitiva, la acción limitada de Naciones Unidas, dirigida a asegurar el apoyo humanitario, la protección de «zonas seguras» y la limitación del esfuerzo bélico, se ha mostrado insuficiente como camino creíble hacia la

paz. Varias son las razones que podrían aportarse para explicar la situación, todas ellas ya mencionadas anteriormente. Quizá en el caso de la antigua Yugoslavia podría subrayarse el insuficiente compromiso de los países miembros de la Organización, ya que el compromiso necesario resultaría excesivamente costoso. Incluso a la hora de apoyar las acciones humanitarias que Naciones Unidas deseaba garantizar en Bosnia y en Croacia, el compromiso de los Estados presentes en UNPROFOR ha estado siempre por debajo de las necesidades. En una situación hipotética, en la que se hubiera acordado un esfuerzo verdadero dirigido a la expulsión de los serbios de los territorios conquistados, los cálculos realizados cifran en 400.000 hombres los efectivos necesarios, si se tratara de una fuerza exclusiva bajo control de Naciones Unidas. Estas cifras podrían reducirse a 100 ó 200 hombres, si la operación fuera organizada sobre la base de las fuerzas bosnias existentes en la zona de confrontación. Ello significaría vender la imparcialidad a la pacificación, lo que parece inaceptable.

Conclusiones

La Organización de las Naciones Unidas cumple su primer cincuentenario. Los resultados obtenidos no han respondido a las grandes esperanzas con las que la Organización fue concebida. Pero sería injusto decir que su actuación en la política internacional ha constituido un fracaso absoluto. Los últimos años han supuesto una verdadera prueba de fuego y esta prueba aún no ha terminado. Es más, se encuentra en sus momentos decisivos. El enorme crecimiento, cuantitativo y cualitativo, de los compromisos de Naciones Unidas en los últimos tiempos ha sometido a un tremendo desgaste la capacidad de la Organización para intervenir, en tiempo oportuno, en los conflictos violentos, antes de que cualquier intento de control resulte imposible. Las causas son externas e internas. Externas, en cuanto poderosos intereses nacionales se entrecruzan en el seno de la Organización y ésta no cuenta con recursos para imponer un sistema estructural democrático más creíble en su funcionamiento. Internos, en cuanto su organización y capacidad de financiación se muestran insuficientes para enfrentar con eficacia los retos actuales.

No obstante, es lo que tenemos. Sería muy ingrato concebir un mundo sometido al deseo de una o unas pocas grandes potencias, sin la posibilidad de recurrir a una instancia supranacional. Mejor insuficiente que inexistente. Es mucho más positivo promover las medidas necesarias para la

potenciación de las capacidades de paz y seguridad que resulten necesarias a la Organización. Para la adopción de estas medidas, han de tenerse en cuenta las deficiencias actuales, sin olvidar ninguna, y las críticas, tan razonables, que desde muchas instancias interesadas se le dirigen. En realidad, es el único Organismo existente, de ámbito universal, pensado y organizado para mantener la paz, la equidad y la justicia entre las naciones.

Bibliografía

ANTHONY PARSONS, ex embajador británico ante Naciones Unidas.

BOUTROS, G., «Empowering the United Nations», *Foreign Affairs*. Winter, 1992-1993.

- *Un programa de paz*, Naciones Unidas. Nueva York, 1992. 6.4. Ayudas.

Comentarios de sir BRIAN URQUHART.

CHILDERS, E. y URQUHART, B., *Towards a More Effective United Nations*, «Dag Hammarskjöld» Foundation. Uppsala, 1992.

GARETH EVANS, ministro de Asuntos Exteriores. Australia.

DURCH, W. J., *The Evolution of Un Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analyses*, St. Martin's Press. Nueva York, 1993.

LORD CARVER, capitán general del Ejército. Inglaterra.

MARIO DÖNHDOFF, directora del diario alemán *Die Zeit*.

MCGEORGE BUNDY, ex miembro del gobierno de John Kennedy e investigador de la Carnegie Corporation de Nueva York.

OLUSEGUN OBASANJO, ex presidente de Nigeria.

Respuesta de sir BRIAN URQUHART.

ROBERT OAKLEY, enviado especial de Estados Unidos a Somalia en 1992.

SADRUDDIN AGA KHAN, alto comisario de Naciones Unidas para los refugiados, entre 1965 y 1977.

STANLEY HOFFMAN, Centro de Estudios Europeos de la Universidad de Harvard. Estados Unidos de América.

URQUHART, B., *Por una fuerza militar voluntaria de Naciones Unidas*. 1993.

VARIOS: *Debate sobre las propuestas de Brian Urquhart*, 1993: HON. LEE HALMITON, presidente del Comité de la Cámara Baja sobre Asuntos Exteriores del Congreso de Estados Unidos de América.

QUINTA CONFERENCIA

LAS MISIONES DE EMBARGO NAVAL

LAS MISIONES DE EMBARGO NAVAL

FRANCISCO RAPALLO COMENDADOR
Contraalmirante de la Armada.

Introducción

En el verano del año 1991, inmediatamente después de la crisis del golfo Pérsico, la Fundación «Alfredo Brañas» organizó un curso similar al que hoy nos ocupa sobre la crisis mencionada.

En aquella ocasión fui invitado a participar por la especial circunstancia de haber sido el oficial designado por la Armada para mandar la Agrupación Naval Española destacada en Oriente Medio durante aquel conflicto.

Quizás mi presencia aquí en esta ocasión sea debida a mi estancia durante seis meses en Nápoles integrado en el Estado Mayor de la OTAN responsable de coordinar las operaciones navales que se vienen realizando en el mar Adriático, para hacer efectivo el embargo marítimo sobre los países que constituyeron la antigua Yugoslavia.

Tal experiencia, unida a mi actual responsabilidad al frente de la División de Operaciones del Estado Mayor de la Armada, espero me permita aportar la perspectiva naval sobre el citado conflicto.

Antecedentes

Con carácter general, el «bloqueo» es un término militar de procedencia germánica, que viene a significar «el incomunicar un lugar concreto con finalidades económicas o políticas o con ambas a la vez».

El bloque siempre ha constituido una de las herramientas por excelencia de la «estrategia naval» y aporta, en su aplicación, una gran flexibilidad al empleo de la fuerza naval, toda vez que permite al gobierno materializar su determinación de imponer su voluntad ejerciendo la presión adecuada y graduada sobre las comunicaciones marítimas de una nación.

Hasta hace poco tiempo, ciertos estrategas consideraban el «bloqueo» como un método obsoleto en la moderna guerra naval. Sin embargo la crisis del golfo Pérsico, y más recientemente las operaciones que desarrollan las fuerzas navales en el Adriático, han puesto de manifiesto su vigencia.

Los más significativos autores de Derecho Internacional, sitúan el origen de la práctica del bloqueo naval clásico en los decretos de los Estados Generales de los Países Bajos de 1584 y 1630, cuando declararon el bloqueo de los puertos de Flandes en la guerra entre España y Holanda.

Posteriormente, durante los siglos XVIII y XIX se abusó del llamado «bloqueo ficticio» o de gabinete, es decir, declarado pero no mantenido por fuerzas efectivas. Un ejemplo de ello fue el bloqueo declarado por Napoleón contra Inglaterra.

Durante las dos guerras mundiales, la proclamación de «zonas de guerra», «zonas prohibidas» y la utilización de minas y submarinos hicieron recordar las antiguas prácticas de los siglos XVIII y XIX de los «bloqueos ficticios».

Y ya en los tiempos actuales, el embargo impuesto a Irak como consecuencia de la invasión de Kuwait, y el embargo impuesto a los países de la antigua Yugoslavia como consecuencia de la crisis de los Balcanes, son los últimos ejemplos de operaciones de bloqueo naval impuestos por las Naciones Unidas.

Lo anterior nos lleva a unas primeras consecuencias: las operaciones de bloqueo son parte de las operaciones navales y siguen estando totalmente vigentes sin haber perdido actualidad.

Hoy en día los bloqueos navales se realizan mediante las llamadas «operaciones de interdicción».

Operaciones de interdicción marítima

Las operaciones de interdicción son aquéllas que tienen como objetivo, el denegar el acceso a unos puertos determinados para impedir que una

determinada nación pueda efectuar comercio por vía marítima. Existen distintas modalidades de efectuar estas operaciones.

Bloqueo

Puede definirse como la prohibición impuesta por un Estado beligerante de toda comunicación marítima entre las costas o puertos de su enemigo y el exterior.

Para mantener el bloqueo es preciso el uso de la fuerza, mediante la actuación de las unidades navales de un beligerante sobre la nación a bloquear.

Es generalmente aceptado como un acto de agresión y para su puesta en práctica es necesaria la previa declaración de guerra.

Bloqueo pacífico

Medida coercitiva que ejerce un Estado en contra de otro, sin que exista entre ellos una declaración de guerra. Su finalidad es forzar a un Estado a que efectúe ciertas concesiones.

Consiste en interceptar, por la acción de las fuerzas navales, las comunicaciones marítimas con los puertos y el litoral del Estado que es objeto de tal medida.

Las diferencias fundamentales con el primero son: que no precisa declaración de guerra, y que sólo se aplica a los buques mercantes de la nación bloqueada.

Embargo

Puede considerarse una modalidad especial de «bloqueo pacífico», muy en boga en los últimos tiempos pues fue la figura que se aplicó contra Irak en la crisis del golfo Pérsico y es el que se está aplicando en el Adriático sobre los países de la antigua Yugoslavia.

El embargo marítimo tratara de interrumpir total o parcialmente las comunicaciones marítimas con un determinado país, para evitar que determinadas mercancías entren o salgan del mismo.

Con ello se trata de solucionar un problema por medios pacíficos, adoptando unas sanciones sobre el país en cuestión que últimamente vienen siendo acordadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Estas características hacen que el embargo sea la modalidad de bloqueo encuadrado en las operaciones de paz, razón por la cual entra de lleno en el contenido de esta conferencia, y por ello me extenderé a lo largo de la misma.

Las operaciones de embargo

En una operación de embargo, los buques de guerra deben patrullar unas áreas específicas de vigilancia, con el objeto de asegurar que todos los mercantes que navegan por la zona son localizados.

En las operaciones de embargo se pueden distinguir cuatro fases:

- Vigilancia y detección.
- Interrogación.
- Visita y registro.
- Desvío.

Vigilancia y detección

La vigilancia se dispone para asegurar que todo buque que atraviese el área es detectado, y para ello es necesario establecer el dispositivo aeronaval apropiado a las circunstancias. La distribución adecuada de los buques de superficie así como de las unidades aéreas con que se cuenta, unido a los enlaces de comunicaciones entre todos ellos, debe permitir asegurar el éxito en esta fase. En resumen, se trata de mantener en todo momento una clara situación de superficie.

Interrogación

Una vez detectado y localizado un buque mercante, debe ser inmediatamente interrogado por un buque del dispositivo de vigilancia o por una aeronave del mismo dispositivo, con objeto de conocer la siguiente información sobre el mismo:

- Nombre del buque.
- Puerto de origen.
- Bandera.
- Puerto de destino.
- Distintivo internacional.
- Carga.

A la vista de esta primera información hay que tratar de confirmar la exactitud de los datos obtenidos, y en caso de duda sobre los mismos que permita suponer que el mercante pueda transportar mercancías de las sometidas a embargo, o de que pueda dirigirse a alguno de los países sobre los

que se ejerce el embargo, el buque mercante, entonces, debe ser sometido a «visita y registro». Para ello el comandante del buque de guerra ordenará al capitán del mercante que pare sus máquinas y que se prepare para recibir al Equipo de Visita y Registro.

Visita y registro

Este Equipo de Visita y Registro es algo previsto en la organización de los buques de guerra que debe estar permanentemente adiestrado para actuar sin demora. Está normalmente constituido por dos oficiales —uno de los cuales ejerce el mando del mismo— dos suboficiales y seis cabos, siendo todos ellos personal profesional. Naturalmente van armados, visten chalecos antibala y portan diverso material necesario para abrir los diferentes compartimientos y contenedores así como para poder reducir a algún miembro de la tripulación del mercante, en caso necesario.

Se desplazan también con varios equipos portátiles de comunicaciones, los cuales permiten asegurar permanentemente su enlace con el comandante del buque de guerra, para mantenerlo continuamente informado de todo lo que vaya sucediendo durante la visita y registro al buque mercante.

La seguridad del Equipo de Visita es siempre prioritaria, razón por la cual debe actuar con las naturales precauciones. El buque de guerra ocupa una posición en las proximidades del mercante con objeto de incrementar la seguridad del equipo y disuadir al propio mercante de realizar acciones agresivas contra el mismo. Siempre que sea posible es conveniente contar con el apoyo de otro buque de guerra que también se sitúa en las proximidades del mercante a visitar, pero por la banda contraria.

El acceso al buque mercante se puede efectuar mediante una embarcación ligera o por medio de helicóptero para lo cual el equipo deberá estar adiestrado a tal fin. Éste es uno de los motivos por los cuales, y cada vez con mayor profusión, los distintos países utilizan fuerzas de operaciones especiales de Infantería de Marina.

Una vez a bordo del mercante los componentes del Equipo de Visita deben proceder a tomar contacto con el capitán y acordar el método a seguir para visitar y registrar el buque. Tras reunir en toldilla a toda la tripulación y mantener un efectivo control sobre la misma, se procede a la inspección de la carga y de todos los compartimientos del mercante.

Simultáneamente, el jefe del Equipo debe proceder a revisar toda la documentación del buque, en especial el manifiesto de carga donde debe apa-

recer detallada toda la carga que transporta así como sus lugares de origen y destino final, con la indicación de los consignatarios de la misma.

Finalmente, hay que hacer constar que la fase de visita y registro es la más arriesgada y la más importante, y que siempre constituye una tarea muy pesada especialmente cuando el buque a visitar es un portacontenedores que suelen navegar con un elevado número de ellos a bordo.

Desvío

Una vez finalizada la inspección, el comandante del buque de guerra estará en condiciones de tomar una decisión. Dos son las opciones que se le presentan:

- Dejar continuar su viaje al buque mercante, al observar que todo está en regla.
- Desviarlo de su ruta, al encontrar alguna anomalía.

En general puede señalarse que a un buque mercante no se le permite continuar viaje, si se da alguna de las circunstancias siguientes:

- Transportar mercancías de las sometidas a embargo.
- Transportar contenedores inaccesibles que imposibilitan inspeccionar la totalidad de la carga del buque.
- Encontrar discrepancias entre el manifiesto de carga y la descarga.
- Encontrar mercancías en el manifiesto de carga para las cuales no figura un consignatario concreto.

En estos casos el buque mercante es desviado de su ruta y enviado a uno de los puertos que se establecen en este tipo de operaciones, para que la inspección sea llevada a cabo por las autoridades en tierra con mayor detenimiento, y en último caso proceder a confiscar el buque o su carga, si se demuestra que trataba de violar el embargo.

La crisis del Adriático

Las operaciones que las fuerzas navales desarrollan en el Adriático, para el control del embargo impuesto por Naciones Unidas a los países de la antigua Yugoslavia, son realmente el último ejemplo de un bloqueo naval sobre un país, sin que haya por medio una declaración de guerra. En este caso particular, además, encuadrado en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Antecedentes. Resoluciones de Naciones Unidas

El comienzo de las operaciones navales en el Adriático se remonta al verano de 1992 cuando, como consecuencia de las resoluciones 713 y 757 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, se ponen en marcha las operaciones *Maritime Monitor*, por parte de la OTAN y *Sharp Vigilance* por parte de la Unión Europea Occidental (UEO). Estas resoluciones imponían el embargo de armas y equipo militar a todos los países de la antigua Yugoslavia y de todas las mercancías y productos (excepto medicinas y productos alimenticios) a la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).

En este periodo de tiempo las unidades navales se limitaban a identificar a los buques mercantes en tránsito por el Adriático con especial atención a los que navegaban en demanda de puertos de la antigua Yugoslavia. Los buques de la OTAN y de la UEO operaban en dos áreas adyacentes de forma totalmente independiente.

Sin embargo, en noviembre del mismo año es aprobada la resolución 787, la cual reforzaba el embargo al permitir que las unidades OTAN y UEO pudieran ahora detener e inspeccionar buques mercantes. Como consecuencia, las antiguas operaciones pasan ahora a denominarse *Maritime Guard* para la OTAN y *Sharp Fence* para la UEO.

La aprobación de la resolución 820 de Naciones Unidas el 29 de abril de 1993, dio una nueva dimensión a las operaciones, al prohibir expresamente la entrada en el mar territorial de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) de todo el tráfico marítimo comercial, y para ello permitir el uso de todas las medidas que exijan las circunstancias concretas a los fines de aplicar las sanciones incluso en el mar territorial de Serbia y Montenegro.

Por consiguiente esta resolución 820 reconocía implícitamente la posibilidad de enfrentamiento con fuerzas potencialmente oponentes, por lo que la capacidad defensiva de la fuerza operando frente a las costas montenegrinas tuvo que ser incrementada sensiblemente, mediante la asignación de más buques a la zona mencionada.

Quizás por ello la OTAN y UEO decidieron unir sus esfuerzos bajo un mando único e iniciar la operación denominada *Sharp Guard* que sigue en vigor hoy en día.

Zona de operaciones

El mar Adriático se encuentra a 1.400 millas de España, lo que quiere decir que un buque navegando a una velocidad del orden de 15 nudos tarda en alcanzarlo unos cuatro días.

Se encuentra situado en la mitad del mar Mediterráneo, formando una especie de entrante hacia el Norte de unas 450 millas de longitud y alcanzando una anchura máxima en su parte central de unas 110 millas.

Para entrar en el mar Adriático es preciso atravesar el canal de Otranto, cuya abertura de sólo 40 millas facilita el control del tráfico marítimo que entra y sale de este mar.

Los países ribereños son Italia a Poniente y la antigua Yugoslavia, Albania y Grecia a Levante. De todos ellos conviene destacar a Serbia y Montenegro, que en esta crisis es el territorio bañado por el Adriático que es especialmente considerado por la comunidad internacional.

Los puertos más importantes en el mar Adriático son Trieste, Venecia, Ancona, Bari y Brindisi. Todos ellos están siendo utilizados constantemente por los buques que participan en las operaciones, con objeto de recibir apoyo logístico y permitir descansar a las dotaciones.

Por el contrario los puertos de Levante, en especial los de la antigua Yugoslavia son los que requieren una vigilancia cuidadosa para mantener el embargo. De todos ellos merecen especial atención los de Kotor y Bar situados en Montenegro, puesto que en ellos están basados los buques de guerra que pudieran en último extremo llegar a enfrentarse a las unidades responsables de llevar a cabo el embargo.

En resumen, una zona de operaciones a una distancia media de España y de una superficie que, a pesar de no ser muy elevada, permite todo tipo de operaciones aeronavales. En este marco, hay que destacar que la proximidad de Italia en las partes en conflicto facilita las operaciones aliadas, tanto navales como aéreas.

Misión

La misión de la operación *Sharp Guard* es clara y sin ambigüedades. De forma breve puede anunciarse así:

«Hacer cumplir las resoluciones de Naciones Unidas relativas al embargo, inspeccionando los buques mercantes para impedir el trá-

fico de armas y equipo militar a la antigua Yugoslavia e impedir todo el comercio marítimo con la República Federal de Yugoslavia.»

Para facilitar y posibilitar el cumplimiento de la misión, se han establecido dos áreas de tarea en la zona de operaciones del Adriático; la primera situada enfrente de las costas de Montenegro por fuera de las 12 millas de su mar territorial, y la segunda en el canal de Otranto. Son conocidas por los nombres «área Montenegro» y «área Otranto».

Medios

Para mantener el embargo con éxito es preciso realizar un gran esfuerzo y contar con un elevado número de medios. Estos pueden englobarse en tres grupos:

- Escoltas de superficie.
- Aviones de patrulla marítima.
- Petroleros.

Reconociendo que todos son importantes y que cada uno de ellos tiene un papel significativo en el conjunto de las operaciones, conviene resaltar que los verdaderos artífices para hacer cumplir el embargo son los escoltas, mientras que los otros medios van a posibilitar o complementar su actuación.

Estos escoltas son buques de guerra tipo fragata, es decir, buques de unas 4.000 toneladas de desplazamiento y una velocidad máxima del orden de 28 nudos. Suelen ser unidades bien armadas en todos los campos de la guerra moderna y la mayoría de ellas llevan helicóptero a bordo.

Para lograr un adecuado balance entre los tiempos en la mar en la zona de operaciones asignada, y los tiempos en puerto, se necesitan entre 18 y 20 escoltas, que son con los que normalmente se cuenta. De ellos aproximadamente la mitad están permanentemente cubriendo las áreas de trabajo, siendo lo normal que cuatro operen en el «área de Otranto» mientras que otros cinco lo hagan en el «área de Montenegro».

Al mismo tiempo dos aviones de patrulla marítima se mantienen permanentemente en vuelo, uno en cada área, en apoyo de las operaciones para ayudar a establecer con precisión la situación de superficie.

Finalmente, la presencia de un petrolero en el Adriático facilita el conjunto de las operaciones navales, al aprovisionar de combustible a los escoltas en la mar, permitiendo que éstos puedan prolongar su permanencia en las áreas de tarea.

Organización del mando

Organizar todo este complejo entramado no es tarea fácil. En primer lugar fue preciso establecer una estructura de mando unificada OTAN-UEO, para lo cual los Comités Militares de la OTAN y de la UEO acordaron en Bruselas en junio de 1993 poner todas las fuerzas bajo el mando único de COMNAVSOUTH, que el Mando Naval de la OTAN del Sur de Europa con su cuartel general en Nápoles.

Se constituyó una única *Task Force* o «fuerza operativa», la *TF 440*, formada por los escoltas que aportan las tres Agrupaciones siguientes:

- Fuerza Permanente OTAN del Mediterráneo (STANAVFORMED) (STFM).
- Fuerza Permanente OTAN del Atlántico (STANAVFORLANT) (STFL).
- Fuerza Marítima de Contingencia de la UEO (WEUCONMARFOR) (WCMF).

Todos los escoltas, que constituyen un conjunto único, se van asignando a las áreas de tarea de Otranto y Montenegro de acuerdo con sus capacidades operativas y sus limitaciones, elaborando así un programa de actuación que contempla un proceso racional de operar en la zona y descansar en puerto.

La organización operativa está ligada geográficamente a las áreas de tarea, de forma que los tres *Task Group* o grupos operativos que se han constituido, están siempre desplegados en la misma zona geográfica. Así, los buques que componen en cada momento la *TG 440.01* operan en el «área de Montenegro», mientras que los que componen la *TG 440.02* lo hacen en el «área de Otranto»; finalmente, la *TG 440.03* está constituida por aquellos escoltas que se encuentran en los puertos de descanso o en tránsito hacia los mismos.

La Agrupación *TG 440.01* es la responsable de impedir la entrada del tráfico marítimo en el mar territorial de Serbia y Montenegro. Los cinco buques que componen esta Agrupación son situados en zonas de patrulla de tal forma que, al mismo tiempo que cumplen su cometido, pueden asegurar la defensa mutua de la fuerza.

Los cuatro buques que componen la Agrupación *TG 440.02* son los responsables de la localización en el «área de Otranto» de todo el tráfico marítimo que entra o sale del Adriático y proceder a su interrogación, visita y registro y, si procede, desviarlo de su ruta. En este sentido debe señalarse que, por su proximidad al área de operaciones, se han elegido los

puertos italianos de Bari y Brindisi como lugares a donde deben desviarse los buques mercantes sospechosos de intentar violar el embargo.

Finalmente, indicar que los comandantes de los tres grupos operativos son precisamente los comandantes de las dos Agrupaciones OTAN mencionadas (STFM y STFL) y el de la Agrupación de la UEO (WCMF), los cuales se relevan cada cinco semanas aproximadamente y van rotando en los diferentes cometidos mencionados.

Reglas de enfrentamiento

Para que las unidades navales puedan cumplir la misión encomendada necesitan contar con unas normas de actuación claras y adecuadas a las diferentes circunstancias que pueden darse. En el léxico militar son conocidas por reglas de enfrentamiento y representan el margen de maniobra que tiene los buques de guerra en el lugar de la acción, que les permite graduar su respuesta ante diferentes situaciones, sin que se inicie una escalada no deseada que pueda conducir incluso a un conflicto armado, cosa que normalmente se trata de evitar.

Pueden abarcar desde permitir la simple interrogación a un mercante, hasta el uso de las armas en determinadas circunstancias. Y en este sentido no conviene olvidar que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha autorizado el uso de la fuerza para hacer efectivas las sanciones que ha impuesto.

Naturalmente las reglas de enfrentamiento aprobadas tienen carácter secreto, pues el oponente no debe conocer hasta dónde uno está autorizado a llegar en su acción para cumplir la misión encomendada.

La selección de las reglas de enfrentamiento adecuadas, representa uno de los más delicados factores en la conducción de las operaciones navales, y tienen que ser aprobadas por el nivel político. Al ponerlas en práctica, los comandantes de unidades deben ser conscientes que cada situación en la mar es única con sus propias peculiaridades, y que las decisiones que adopten pueden tener implicaciones políticas de entidad.

Lo ideal es que, por razones operativas, todas las naciones autoricen las mismas reglas de enfrentamiento, algo que no siempre se consigue al surgir discrepancias entre las naciones participantes, y que viene a demostrar la dificultad de su selección. En el caso concreto de la operación *Sharp Guard*, y a modo de ejemplos, puede citarse que los buques de guerra alemanes, al principio de las operaciones, no estaban autorizados a efectuar

inspecciones a buques mercantes por limitaciones impuestas por su Constitución. Que Grecia no permite que sus buques puedan actuar en el mar territorial de Serbia y Montenegro, y que más recientemente Estados Unidos, como consecuencia de la conocida enmienda Nunn-Mitchell, no permite a sus buques de guerra llevar a cabo ciertas reglas de enfrentamiento.

Apoyo logístico

La operación *Sharp Guard* está poniendo de manifiesto, una vez más, la importancia del apoyo logístico y el esfuerzo tan enorme que hay que realizar en este campo para poder llevar a cabo con éxito este tipo de operaciones navales.

Echando la vista atrás recuerdo que el apoyo logístico a las unidades navales durante la crisis del golfo Pérsico fue una responsabilidad nacional. En aquella ocasión tuvimos que recurrir a nuestro aliados al carecer nosotros de buques de apoyo logístico. Hoy la situación es muy diferente al contar con el petrolero *Marqués de la Ensenada*.

Tanto este petrolero como otros muchos facilitados por otros países están facilitando la ejecución de las operaciones mediante el aprovisionamiento de combustible en la mar a los diferentes escoltas que se encuentran operando en las «áreas de Otranto y Montenegro».

Pero además, en esta ocasión, el apoyo logístico al conjunto de las operaciones navales se ha organizado de otra manera. Se ha creado una base logística avanzada en Grottaglie en el sur de Italia, responsable de recibir y posteriormente distribuir mediante helicópteros, los diferentes envíos de material, repuestos, personal o correo que las naciones remiten a sus buques en la zona de operaciones.

Este concepto de apoyo logístico compartido tiene la gran ventaja de su mayor flexibilidad y de la economía de medios ya que se comparte el esfuerzo y el coste por los diferentes países.

Participación de la Armada

La Armada está realizando un esfuerzo considerable en la operación *Sharp Guard*, y su participación está siendo muy importante en el conjunto de las operaciones.

Nuestra participación consiste en la asignación permanente de dos fragatas, una asignada a la Agrupación de la UEO, y la otra a una de las Agrupaciones de la OTAN, siendo el periodo normal en zona de cuatro meses. Esto supone un enorme esfuerzo, si se contempla en el conjunto del reducido número de escoltas con que cuenta la Armada.

Pero la Armada también colabora con la asignación de un mes al semestre del *Marqués de la Ensenada*, único petrolero con que contaba hasta el pasado mes de junio, fecha en que se incorporó el buque de aprovisionamiento de combate *Patiño*. Y ya he comentado la importancia que tiene este apoyo logístico para el conjunto de las operaciones navales.

Además, durante el despliegue del petrolero, el helicóptero que lleva embarcado desarrolla vuelos de tipo logístico para colaborar en las necesidades de la base logística avanzada instalada en el sur de Italia en apoyo de estas operaciones. Cometidos como distribución del correo, evacuaciones de personal, entrega de piezas de repuesto, etc., son realizadas constantemente, y facilitar para ello el helicóptero embarcado supone una gran ayuda para esta organización logística.

Comparativamente con el resto de los países que asignan fuerzas a las operaciones navales, puede afirmarse que la participación de la Armada está por encima de la media, superada únicamente por Estados Unidos e Italia, al mismo nivel que el Reino Unido y Holanda y superior al resto.

Conclusiones

Las operaciones de embargo marítimo a la antigua Yugoslavia han puesto de manifiesto que las medidas de este tipo impuestas por Naciones Unidas tienen una aceptación general. Se trata de medidas preventivas que parecen totalmente coherentes con el Derecho Internacional y el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas.

La claridad con que está definida la misión y la firme voluntad política de hacerla cumplir, comunicada mediante las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, son las premisas fundamentales para alcanzar el éxito de la operación *Sharp Guard*.

El satisfactorio resultado alcanzado en las operaciones de embargo en el Adriático, se debe tanto a un planeamiento adecuado como a una eficaz coordinación de medios y a una correcta ejecución de cada uno de los cometidos asignados a las distintas unidades desplegadas en el área de

operaciones. La utilización de procedimientos comunes así como la definición de robustas reglas de enfrentamiento, son factores que posibilitan la eficaz ejecución de las operaciones.

No obstante esta operación combinada OTAN-UEO está poniendo de manifiesto la diferente sensibilidad o percepción acerca de las dos organizaciones por países que pertenecen a ambas. Basta decir que, desde el comienzo de la operación *Sharp Guard*, sólo tres países (Francia, Italia y España) han colaborado intensamente con la Agrupación de la UEO, asignando buques a la misma y enviando oficiales a formar parte de su Estado Mayor embarcado. Limitaciones que no se observan en otros países a la hora de asignar medios a las Agrupaciones de la OTAN del teatro de operaciones.

El esfuerzo realizado ha sido y está siendo considerable. El número de 14 naciones participantes da un índice de alto nivel de participación, pero sobre todo es el número de escoltas utilizados lo que ha sido verdaderamente importante. Hay que darse cuenta que mantener del orden de 20 fragatas permanentemente en la zona supone un enorme esfuerzo y un gasto muy elevado.

Operaciones navales como las que se realizan en el Adriático que exigen una elevada permanencia en la mar de los escoltas y que suponen para muchos de los países participantes tener que actuar a considerable distancia de sus territorios, ponen de manifiesto, una vez más, el papel decisivo de los buques de apoyo logístico, en especial los petroleros, que se convierten así en unidades de apoyo imprescindibles.

La puesta en práctica de las operaciones de embargo, con su importante fase de visita y registro a buques mercantes, está realizando al helicóptero como el medio más idóneo para trasladar al Equipo de Visita y Registro, en especial cuando el mercante no colabora con el buque de guerra. Es algo que habrá que tener en cuenta en el futuro a la hora de adquirir los helicópteros apropiados para los escoltas de nueva construcción y a la hora de seleccionar el personal adecuado de Infantería de Marina para formar parte del mencionado equipo.

Finalmente parece apropiado indicar el número total de buques mercantes interrogados-visitados-desviados hasta el día de hoy:

- Interrogados: 58.272.
- Visitados: 4.407.
- Desviados: 1.262.

Estas cifras muestran el enorme trabajo que se ha desarrollado en equipo, ya que lo que debe contemplarse es la labor realizada en conjunto y huir de actuaciones aisladas que no son significativas. En este sentido debe señalarse que la distribución adecuada de escoltas en las «áreas de Otranto y Montenegro», está asegurando el cumplimiento del embargo de tal forma que puede afirmarse con orgullo que hasta la fecha el resultado patente del control del embargo es el de «cero» violaciones.

SIXTA CONFERENCIA

**LOS CASCOS AZULES ESPAÑOLES
EN BOSNIA**

LOS CASCOS AZULES ESPAÑOLES EN BOSNIA

FRANCISCO JAVIER ZORZO FERRER

Coronel de Infantería.

La zona del conflicto

La antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia estaba compuesta por seis Repúblicas (Eslovenia, Bosnia-Herzegovina, Montenegro, Croacia, Macedonia y Serbia, que incluye dos provincias autónomas Kosovo y Vojvodina).

Tiene una superficie de 255.840 kilómetros cuadrados, aproximadamente la mitad de España y forma parte de la península Balcánica. Tiene fronteras con: Italia, Austria, Hungría, Rumania, Bulgaria, Grecia y Albania. Toda su parte sur está bañada por el mar Adriático.

La República de Bosnia-Herzegovina está limitada por Croacia al Norte Oeste y Sur con Serbia al Este y con Montenegro al Sureste virtualmente es un país continental, pues no tiene más que una franja costera de unos 20 kilómetros. Su superficie corresponde al 20% del total de la antigua Yugoslavia.

Es una región esencialmente montañosa, con alturas que sobrepasan los 2.000 metros y con zonas climáticas bien distintas, la mediterránea al Sur y la continental al Norte.

La densidad media de población era de unos 80 habitantes-kilómetro cuadrado. Su capital es Sarajevo y otras ciudades importantes son: Banja

Luka, Mostar, Tuzla y Zenica. La mayor parte de la población vive en áreas rurales y se concentran en pueblos y aldeas de menos de 500 habitantes.

Su ocupación principal es la agricultura y su carácter es, en general, parecido al español. La población de por sí es amistosa y hospitalaria.

Existe una escasa e irregular red de carreteras, condicionadas por las montañas dináricas y los valles de los ríos, presentando menos problemas en las tierras bajas del Norte.

Población

De acuerdo con el último censo (31 de mayo de 1991) el número total de habitantes de Bosnia-Herzegovina era de unos 4.000.000. El 43,7% se declaraban musulmanes, el 31,3% serbios, el 17,3% croatas y el 5,5% de otras nacionalidades. Los habitantes de Bosnia-Herzegovina representaban el 18,6% de la población total de la antigua Yugoslavia y habitaban un 19,9% de su territorio.

La nacionalidad musulmana existe desde el año 1971. Es reconocida como tal en la Constitución de 1974. En el censo de 1961 no se declaraban comprometidos étnicamente y en los años anteriores los musulmanes sólo se referían a su condición como afiliación religiosa.

Durante la Segunda Guerra Mundial el territorio de Bosnia-Herzegovina fue escenario de la más intensa exterminación mutua de los pueblos. Las pérdidas de Bosnia-Herzegovina son las más duras, después de Montenegro, de entre las epúblicas ex yugoslavas y produjo el número más alto de víctimas reales de la guerra.

Hubo 382.000 víctimas en Bosnia-Herzegovina, el 13,6% del número probable de habitantes en el año 1941. La mayoría de ellos eran serbios 209.000 (16,7%) del total de Serbia en Bosnia-Herzegovina; croatas fueron 79.000 (12,8%) y los musulmanes 75.000 (8,6%). Del número total de víctimas de la Segunda Guerra Mundial los serbios constituyeron el 55%, los croatas el 21%, los musulmanes el 20% y el resto, predominantemente judíos el 4% (estos datos proceden de varios estudios y de un censo no publicado de la FSO-Oficina General de Estadística de 1964).

Propiedad de la tierra

Los serbios son fundamentalmente rurales, mientras que los musulmanes están concentrados en las ciudades. Dado que los musulmanes, por su

credo, fueron favorecidos durante el dominio otomano, los que vivían en las zonas rurales eran propietarios de la tierra laborable de mejor calidad en los valles de los ríos y, debido a las costumbres de la herencia, siguen siéndolo. Pero en 1981 los serbios eran los propietarios de la mayor parte de la tierra cultivable, el 51,4%, cuadro 1, p. 128.

En comparación con la estructura de la población, los serbios son los propietarios de más tierras que los musulmanes, que tienen menos, mientras en el caso de los croatas ambas estructuras están equilibradas.

La disminución de habitantes serbios desde el 40% de la población total hasta el 31,3% se debió al alto índice de víctimas de la guerra, migraciones a Serbia y descenso en el índice de crecimiento de la población.

Otros datos a tener en cuenta y que pueden servir para conocer más de cerca la situación real en la antigua Yugoslavia son que:

- En el año 1989 existían 578 inversiones extranjeras en Yugoslavia, de las cuales sólo 29, es decir sólo el 5% fueron asignadas a Bosnia-Herzegovina, lo que representa el 4% de todas las inversiones en Yugoslavia.
- El PNB *per cápita* en Bosnia-Herzegovina era de 3.590 dólares, lo cual estaba un 35% por debajo del promedio yugoslavo. Sólo el 19% de la población vivía en Bosnia-Herzegovina.
- En el año 1990 la mayor parte de la industria militar yugoslava estaba situada en Bosnia-Herzegovina, y Yugoslavia fue conocida por haber ocupado el lugar número 11 en el Mundo, en el periodo 1978-1988, con más de 4,5 billones de dólares de exportación de armamento.

Las partes en conflicto

Comunidad croata

Los croatas son de tradición católica. Estuvieron durante siglos dominados por el Imperio austro-húngaro, lo que significa una forma de vivir distinta a los musulmanes y ortodoxos. El influjo germano es evidente, sobre todo en los croatas de la Croacia Interior; tienen una mentalidad fría y racional; no son muy abiertos con extraños, aunque sí muy educados.

Son buenos trabajadores y les gusta vivir bien. Siempre están dispuestos a hacer negocio y tienen iniciativa.

Cuadro 1.— *Propiedades de la tierra.*

	<i>Croatas</i>	<i>Musulmanes</i>	<i>Serbios</i>	<i>TOTAL</i>
Tierra (Ha)	296.921	456.877	860.098	1.673.934
Población (habitantes)	758.140	1.630.033	1.320.738	4.124.256
Tierra (porcentaje)	17,7	27,3	51,4	100
Población (porcentaje)	18,4	39,5	32	100

Los croatas de Bosnia-Herzegovina tuvieron que vivir durante siglos bajo el dominio de los turcos, mantuvieron a ultranza sus costumbres como forma de defensa para no ser asimilados por la mentalidad oriental, lo que se tradujo en un conservadurismo exacerbado.

Al no poder ser funcionarios durante la dominación turca, la mayoría de los croatas se hicieron artesanos, lo que dio origen a las actuales empresas privadas, talleres, pequeñas fábricas, etc. Durante los 40 años de comunismo los croatas de Bosnia-Herzegovina fueron los que más emigraron, tanto por razones políticas como económicas, pero nunca perdieron el contacto con su patria natal.

Tienen un vínculo muy fuerte con la familia, tanto próxima como lejana y, en general son hospitalarios con el extranjero, aunque guardando las distancias, pues son desconfiados.

Comunidad serbia

Los serbios son de tradición religiosa ortodoxa, aunque no son especialmente piadosos y después de la Segunda Guerra Mundial, bajo la presión del régimen socialista, abandonaron el culto. Actualmente la religión es un factor de unión e identificación, que les sirvió, como a los croatas, para no ser asimilados por el islamismo y como vía de conservación de su cultura y tradiciones.

Son afables, suelen hablar con un tono fuerte y son hospitalarios, con un toque de individualismo de cara a lo extranjero, aunque muy unidos entre ellos.

Los serbios tienen un acendrado orgullo nacional. En el año 1389 tuvo lugar la batalla de Kosovo, en la que los serbios se enfrentaron a los turcos, siendo derrotados terriblemente, con el práctico exterminio de los combatientes, incluyendo su líder, el príncipe Lazar, que fue capturado y decapitado, por no acatar el islam. Esta batalla simboliza la decisión de

morir antes de someterse y constituye uno de los hechos supremos en la conciencia colectiva de los serbios.

Antes de la Segunda Guerra Mundial el 87% de los serbios eran agricultores. Presionados por los turcos tuvieron que extenderse por todo el territorio de la antigua Yugoslavia, abandonando su lugar de origen. Pero este alejamiento no ha variado su forma de pensar y entender la vida; al contrario, allá donde se asentaban formaban comunidades cerradas que no han abandonado sus tradiciones ni en 500 años.

La sociedad serbia tradicional es una sociedad de hombres y para hombres. En el seno de la familia la mujer ocupa un segundo puesto.

Comunidad musulmana

Los musulmanes de Bosnia-Herzegovina no son árabes de origen, sino eslavos convertidos al islamismo, es decir tan eslavos como son los croatas y los serbios, que bajo la dominación turca tomaron la decisión de convertirse al islamismo.

No se mezclaron mucho con los otomanos, por lo que conservaron sus apellidos, aunque sí debieron utilizar nombres musulmanes, de acuerdo con la religión de Mahoma.

Los eslavos que se islamizaron gozaron de los privilegios que los otomanos otorgaban a todos los que aceptaban la fe de Alá; por lo tanto, obtuvieron grandes posesiones de tierras que les convirtieron en terratenientes y empleados de la Administración. Sólo en las grandes ciudades los musulmanes de condición humilde se dedicaron al comercio y a la artesanía.

Durante la Segunda Guerra Mundial colaboraron activamente en el movimiento de resistencia partisano y en su territorio se libraron algunas de las batallas decisivas para la victoria partisana, como la batalla del río Neretva. Tito les prestó una atención especial y puede decirse que de todas las comunidades étnicas-yugoslavas la que más quería y se sentía unida a Tito era la musulmana.

Los musulmanes, antes de la guerra, no eran especialmente piadosos. No eran musulmanes por religión, sino por tradición de siglos.

Lo que sí les ha quedado de la dominación otomana es una especie de aceptación del destino que Alá les ha asignado. Tal vez por esto, los musul-

manes de Bosnia-Herzegovina fueron los últimos en reaccionar ante las previsiones de guerra que ya habían hecho serbios y croatas.

Son también muy hospitalarios, quizá más aún que serbios y croatas.

Presencia internacional en la zona

La comunidad internacional quiso estar presente en la zona desde los comienzos del conflicto. Diversas organizaciones supranacionales e internacionales enviaron sus representantes, que desplegaron de acuerdo con las misiones asignadas a cada uno.

Misión de Observación de la Comunidad Europea (ECMM) en Yugoslavia, que desplegó en julio de 1991, con personal procedente de 16 países.

Su cuartel general está en Zagreb, con originariamente tres centros regionales en Belgrado, Split y Sarajevo.

Cada equipo consta de dos o tres observadores, conductor e intérprete, que son enviados a distintas localidades por periodos de tiempo de duración variable.

Las actividades encomendadas a la ECMM son:

- Control del alto el fuego.
- Mediación entre las partes.
- Labor humanitaria.
- Información sobre los acontecimientos.

Fuerzas de las Naciones Unidas

Como consecuencia de las resoluciones 742 y 758 del Consejo de Seguridad, UNPROFOR desplegó sus unidades en Croacia y Bosnia-Herzegovina. En Croacia ocupando las Áreas Protegidas de las Naciones Unidas (UNPA,s) y en Bosnia, desplegando en cuatro áreas y en el sector de Sarajevo.

Como consecuencia de las dificultades que el Gobierno de Croacia puso a las Naciones Unidas para renovar el mandato que permitía la permanencia de sus tropas en ese país, varió sensiblemente el despliegue y organización de la ONU en la antigua Yugoslavia, constituyendo cuatro mandos distintos:

- Fuerzas de Paz de Naciones Unidas (UNPF), con sede en Zagreb y ejerciendo el mando global de todas las fuerzas.

- Fuerzas de Naciones Unidas en Croacia (UNCRO), con cuartel general también en Zagreb y encuadrando a las antiguas UNPA,s, actuales sectores Este, Oeste, Norte y Sur en las zonas ocupadas por los serbios en el interior de Croacia (Krajina y Eslavonia).
- Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) en Bosnia-Herzegovina, con cuartel general en Sarajevo.
- Despliegue Preventivo de Naciones Unidas (UNPREDEP) en la antigua República yugoslava de Macedonia, con cuartel general en Skopje.
- Intervención de la Unión Europea Occidental (UEO).

Tras la decisión adoptada en Helsinki el 10 de julio de 1992 por los ministros de Asuntos Exteriores de los nueve países miembros de la UEO y como resultado de la reunión en Roma del Grupo *ad-hoc*, la UEO se encargó de las operaciones de vigilancia del embargo decretado por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra la antigua Yugoslavia, así como la realización de acciones humanitarias en dicho país, y se adoptaron como decisiones importantes a destacar, las siguientes:

- a) Operaciones de vigilancia del embargo. Se establecieron dos zonas de actuación equilibradas para las fuerzas de la UEO y de la OTAN, siendo la de la UEO la zona del canal de Otranto. España participó con una fragata en la operación denominada *Sharp Vigilance*, para llevar a cabo la vigilancia naval del embargo de armas y equipos, excepto medicinas, a la República Federativa de Yugoslavia.
- b) Operaciones de ayuda humanitaria. Realizadas mediante el transporte por vía aérea y en las que España tomó parte con un avión C-130 *Hércules* a partir del 20 de julio del año 1992.

Participación de la OTAN

Por su parte la OTAN asumió la vigilancia del embargo en su zona de actuación, frente a las costas de Montenegro. La fuerza que interviene lo hace bajo el mando de la OTAN en el Mediterráneo. España participó en esta fase con una fragata y un petrolero. Las operaciones se limitaron, en un principio, a la detección de buques sospechosos, hasta que en noviembre de 1992 el Consejo de Seguridad decidió autorizar la interceptación y registro de las naves que presumiblemente pretendían burlar el embargo.

Desde el 13 de junio de 1993 las unidades de la OTAN y de la UEO operan bajo un mando único en la vigilancia del embargo en todo el mar Adriático. Veinte barcos de 13 países participan en la operación *Sharp Guard*, constituyendo la Fuerza de Intervención Rápida Combinada 440 (CTT 440).

Hasta la fecha han participado en esta operación un total de diez buques españoles, nueve fragatas y un petrolero, desde que el 20 de julio de 1992 la fragata *Extremadura* comenzó a patrullar en el canal de Otranto. Después las fragatas *Andalucía*, *Victoria*, *Cataluña*, *Reina Sofía*, *Baleares*, *Numancia*, *Santa María* y *Asturias*, algunas de las cuales han realizado más de una rotación, junto con el petrolero *Mar del Norte* han hecho patente la presencia naval española. Asimismo participa en esta operación un avión español de patrulla marítima P-3 *Orion*.

Además, aviones de la OTAN con base en Italia, toman parte en la operación *Deny Flight*, dispuestos para actuar en protección de las fuerzas de UNPROFOR y de las seis áreas de seguridad establecidas por Naciones Unidas en otras tantas ciudades, fundamentalmente musulmanas, cercadas por las tropas serbias.

Hasta la fecha y en ocasiones de sobra conocidas, los aviones de la OTAN han actuado contra objetivos militares serbios, en aplicación de la resolución 836 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas de 4 de junio de 1993, lo que constituye de hecho la base jurídica que legitima la intervención de la OTAN.

España participa con dos aviones cisternas *Hércules* KC-130, del Grupo 31 con capacidad de reabastecimiento en vuelo y con ocho aviones F-18, originalmente pertenecientes al Grupo 35 con base en Zaragoza, que fueron relevados el 1 de abril por el mismo número de reactores pertenecientes al Ala 12 de la base aérea de Torrejón de Ardoz.

En total son 219 hombres del Ejército del Aire los desplegados en la base italiana de Aviano.

Son 12 los países que toman parte en la citada operación *Deny Flyght*.

Además y desde el año 1993, el Ejército del Aire tiene desplegado en la base italiana de Vicenza (Italia) un avión *Casa 212 Aviocar* para misiones de enlace de personal.

UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina

Concepto de la operación

Originalmente la tarea de UNPROFOR, bajo su mandato ampliado, consistía en entregar la ayuda humanitaria a través de Bosnia-Herzegovina y

en particular proporcionar protección, a petición de ACNUR, donde y cuando ACNUR considerará necesaria esa protección:

«Corresponderá a ACNUR organizar los convoyes de ayuda humanitaria, negociar el paso seguro de los convoyes a lo largo de las rutas utilizadas, con la ayuda de UNPROFOR cuando se requiera, y coordinar las peticiones de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s) y otras agencias que deseen unirse a los convoyes protegidos por UNPROFOR.

ACNUR, después de consultar con UNPROFOR, decidirá qué convoyes necesitarán protección, que será sólo proporcionada a petición de ACNUR.»

Otras agencias humanitarias que busquen la protección de UNPROFOR para la entrega de su ayuda tendrán que dirigir sus peticiones a ACNUR.

Estructura de la operación

Ha variado en la actualidad, como se ha dicho anteriormente. Al principio el mando y control absoluto de la operación era ejercida por el comandante supremo de UNPROFOR (actualmente corresponde a la UNPF). Se estableció originariamente un mando de Bosnia-Herzegovina dentro de UNPROFOR, a nivel de general de dos estrellas.

Este mando asumió la responsabilidad para todas las operaciones de mantenimiento de la paz, incluyendo las operaciones en el aeropuerto de Sarajevo, el apoyo protector de los convoyes humanitarios y la liberación de detenidos, el trabajo de los observadores militares de Naciones Unidas desplegados en Bosnia-Herzegovina bajo el mandato original de UNPROFOR y la supervisión de control de las armas pesadas de las partes en conflicto.

Despliegue de fuerzas

En un principio Gran Bretaña, Canadá, Francia, España, Bélgica, Holanda, Egipto y Ucrania aportaron unidades militares al mando de Bosnia-Herzegovina de UNPROFOR. Posteriormente se han unido un considerable número de países.

En el sector de Sarajevo batallones de Francia, Egipto y Ucrania están encargados de la seguridad del aeropuerto y otras misiones de protección en la ciudad. Un general de brigada es el jefe del Sector.

Gran Bretaña desplegó sus unidades en la zona de Gorni-Vakuf, Vitez y Tuzla. Francia lo hizo en la zona de Bihac y España en el valle del Neretva (Mostar).

Canadá debería haber desplegado en la zona de Banja Luka, pero la negativa serbia para autorizar el despliegue hizo que el batallón canadiense estuviera prácticamente inactivo hasta marzo de 1993. Una compañía canadiense fue enviada a Macedonia, para tratar de evitar que el conflicto se extendiera a aquella República.

Posteriormente, Canadá ocupó parte del sector asignado inicialmente a España, alrededor de Sarajevo y se hizo cargo de la misión de escolta desde Kiseljak a Sarajevo, que anteriormente realizaron las fuerzas españolas.

Bélgica y Holanda aportan conjuntamente el batallón de transporte, con su puesto de mando en Busovaca, ciudad de la Bosnia Central.

Además, el cuartel general de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina desplegó en Sarajevo y Kiseljak. En Sarajevo, el puesto de mando avanzado bajo el mando directo del teniente general Morillón y un reducido equipo de su Estado Mayor. Desde el comienzo de la operación, el jefe de Estado Mayor del puesto de mando avanzado ha sido un teniente coronel español.

En Kiseljak se estableció el puesto de mando principal.

El segundo jefe es un general de brigada español, mientras que el jefe del Estado Mayor ha sido siempre un brigadier británico.

La composición del Estado Mayor es multinacional. Hay una importante aportación de oficiales españoles, ostentando la Jefatura de la División de Personal.

A principios de 1994 la Organización de UNPROFOR varió para facilitar el control de las unidades que lo integraban, como consecuencia de su sensible incremento. La nueva organización figura en el anexo correspondiente. Actualmente el cuartel general operativo de UNPROFOR se encuentra de nuevo en Sarajevo, mientras que la rama logística despliega en Split (Croacia), a cuyo frente se encuentra el segundo jefe de UNPROFOR, que continúa siendo un general español.

El batallón español

Como consecuencia del deseo de uniformidad de UNPROFOR, la Agrupación Táctica (AGT) *Málaga*, la primera de nuestras unidades destacadas en Bosnia, recibió desde el principio la denominación de Batallón español (SPABAT), aunque su entidad era superior a una unidad tipo batallón. Como se verá más adelante, la aportación española ha sido siempre de una unidad tipo regimiento, con tres unidades en la práctica de tipo batallón.

La instrucción de las tropas antes de su marcha a la zona de operaciones abarcó las áreas militar, técnica, cultural y sociológica.

Se instruyó sobre el manejo y utilización de los Blindados Medio Ruedas (BMR,s) a aquellas unidades que no estaban familiarizadas con ellos. Se hicieron todo tipo de ejercicios, tanto de día como de noche, por lo que puede considerarse que cuantos fueron a Bosnia tenían un conocimiento profundo de las posibilidades del vehículo y del resto de los medios de que disponían.

Además de la realización de los correspondientes ejercicios de tiro, con toda clase de armas, se prestó un especial interés en la instrucción teórica, dirigida a cuál era la misión que había de realizarse, haciendo especial énfasis en que no se iba a combatir sino a posibilitar la ayuda humanitaria a unas personas que realmente lo necesitaban, explicando muy claramente en qué casos podría hacerse uso de las armas de acuerdo con las reglas de enfrentamiento, que eran conocidas con todo detalle.

Otro apartado de la formación de nuestras tropas y que luego se pudo comprobar que dio muy buen resultado, fue el dirigido al conocimiento de los países y las gentes con las que se iba a tratar. Se explicó que aquellos hombres y mujeres eran como nosotros, europeos, con su cultura y sus tradiciones, con sus costumbres y su orgullo nacional, que merecían todo nuestro respeto y consideración, en resumen, que no se iba a «terreno conquistado». Las consecuencias de estas enseñanzas se reflejaron muy pronto a la llegada a tierras yugoslavas. Los integrantes de algunos otros contingentes enfocaron su relación humana en otro sentido y tuvieron dificultades.

En resumen, la fase de preparación permitió completar las posibles carencias que los profesionales de nuestras Fuerzas Armadas pudieran tener sobre los medios, la misión o el conocimiento de la zona.

Los hitos cronológicos de la AGT *Málaga* en la antigua Yugoslavia los podemos sintetizar en el cuadro 2.

La Plana Mayor estaba organizada de forma tradicional y en la que quizá cabe destacar la presencia de un equipo de intérpretes, la mayoría muy eficientes y que resultaron elementos indispensables para todo tipo de gestión. Su procedencia era muy diversa: croatas, serbios, musulmanes, eslovenos, americanos, etc. y había que tener mucho cuidado con su intervención, pues la hipersensibilidad de las partes en conflicto es tal que la utilización de uno u otro intérprete podía cambiar por completo la atmósfera de cualquier reunión.

La fuerza del SPABAT fue variando conforme se iban presentando nuevas misiones que atender. Así se puede establecer en 927 hombres el total de los componentes de la AGT *Málaga*, cifra que puede aumentarse si se incluyen los intérpretes contratados a nivel local. Posteriormente nos referiremos al resto de las agrupaciones.

El área de responsabilidad del SPABAT tiene aproximadamente 100 x 190 kilómetros en la parte suroeste de Bosnia-Herzegovina. Tiene una geografía diversa. Se caracteriza por boscosas montañas de laderas escarpadas, con muchas pequeñas corrientes y ríos atravesando toda su dimensión. El movimiento es muy difícil a través del área, donde hay sólo dos rutas principales a través de la zona, que corren de Sur a Norte.

Hay algunas carreteras secundarias, aunque muchas de ellas han sido destruidas o bloqueadas. Como resultado de todo ello el movimiento fuera de las rutas principales es difícil. La característica clave de esta zona es el valle del Neretva, que enlaza Mostar con la costa.

Los principales centros de población son:

- Mostar: 126.067 habitantes.
- Stolac: 18.845 habitantes.
- Nevesinje: 14.421 habitantes.

Los grupos étnicos principales dentro de la región son los croatas y los serbios. Los musulmanes son una significativa minoría dentro de los dos principales centros de población, Mostar (34,8%) y Stolac (44,5%).

En términos generales, la zona central de los croatas es el noroeste del valle del Neretva y la costa, mientras que los serbios son mayoría en la ribera este del río.

Cuadro 2.— Hitos cronológicos de la AGT Málaga.

<i>Fechas</i>	<i>Desarrollo de los acontecimientos</i>
9 de septiembre de 1992	Llegan las primera fuerzas a Almería para comenzar la fase de concentración e instrucción.
13 de octubre de 1992	Llega a la zona de operaciones el Equipo de Reconocimiento.
27 de octubre de 1992	Llega a la zona la Comisión Aposentadora (183 hombres).
8 de noviembre de 1992	Llega a Split la fuerza principal de la AGT Málaga (566 hombres).
13 de noviembre de 1992	Despliega en Jablanica el primer destacamento español.
18 de noviembre de 1992	Se realiza la primera escolta a un convoy de ayuda humanitaria.
6 de diciembre de 1992	Despliega en Dracevo el destacamento de la AGT Málaga.
18 de enero de 1993	Se realiza la primera escolta a un convoy de ayuda humanitaria a Sarajevo.
1 de febrero de 1993	Se traslada la Plana Mayor de la AGT Málaga, el Escuadrón y la Compañía de Transmisiones a Medjugorje.
20 de febrero de 1993	Cambio de sistema de escolta por el de protección de la carretera.

Uno de los principales problemas a los que tuvo que hacer frente la AGT Málaga desde su llegada a la zona de operaciones fue el conseguir un adecuado alojamiento para nuestras tropas, desde el que pudiera atender con efectividad sus misiones operativas.

El punto de destino original seleccionado fue el puerto croata de Ploce, donde iba a desplegar toda la Agrupación con excepción del destacamento de Jablanica, al sur de la carretera del río Neretva. En el mismo momento de la firma del contrato se recibió la prohibición del Gobierno croata y posteriormente se fueron recibiendo negativas, tanto por parte de la República de Croacia, como de la comunidad croata de Bosnia para instalarse en las proximidades de la costa del Adriático. Las razones nunca estuvieron claras y por ello las suposiciones pudieron ser muchas.

En el momento de mayor número de destacamentos, el SPABAT estuvo desplegado en seis destacamentos:

- Medjugorje: Plana Mayor de la AGT, Escuadrón de Caballería y Compañía de Transmisiones.
- Jablanica: Compañía Reforzada.
- Kresevo: Destacamento de control de la pista de Tarcin-Kresevo.
- Kiseljak: Compañía de escoltas a Sarajevo.
- Divulje (Croacia): Unidad de Apoyo Logístico.

Además existía un destacamento de enlace con ACNUR en Metkovic (Croacia), para la organización, seguimiento y control de convoyes.

Tras la llegada del batallón canadiense, de acuerdo con el SPABAT, desaparecieron los destacamentos de Kiseljak y Kresevo, al hacerse cargo los canadienses de las correspondientes misiones.

Correspondió a la AGT *Málaga* la organización del despliegue en Bosnia-Herzegovina y las negociaciones para conseguir los asentamientos más apropiados para sus diferentes destacamentos. Fue una ardua tarea.

Un mes antes de la llegada de las tropas españolas, en la reunión que tuvo lugar en el cuartel general de UNPROFOR en Zagreb, en la que se iba a proceder a la asignación de las zonas de responsabilidad de los diferentes contingentes, un general de los *marines* norteamericanos, comentó a uno de los oficiales españoles:

«Que la zona que querían asignar a nuestras fuerzas, la zona del Neretva, era potencialmente la más peligrosa de todas, que en realidad era una ratonera.»

Cuando llegaron las tropas españolas la carretera del río Neretva apenas era transitada. Los convoyes de ACNUR debían utilizar pistas de montaña, pues eran pocos los convoyes que podían transitar por la carretera, ya que constituía en gran parte de su trazado la línea del frente entre serbios y los todavía aliados croatas y musulmanes.

La ruta está definida por una carretera que bordea el río y sigue a lo largo de todo el valle del Neretva. Desde Metkovic pasa por Mostar y Jablanica y en Tarcin debía abandonarse la carretera y seguir una pista de montaña hasta Kresevo, para llegar a Sarajevo, pues el acceso directo estaba cortado a la altura de la localidad de Ilidza, ya que la carretera se encuentra minada por los musulmanes.

La carretera del Neretva era conocida periodísticamente como la «ruta de la muerte»; tras los primeros trabajos de patrulla de las tropas españolas la citada ruta comenzó a ser llamada la «carretera de la vida». A los dos meses de la presencia española el tráfico por la citada vía podía considerarse casi normal, teniendo en cuenta las circunstancias.

El representante de ACNUR en la antigua Yugoslavia, José María Mendiuce hizo pública su satisfacción de que, gracias al trabajo de las tropas españolas, se había triplicado la ayuda humanitaria que llegaba a Sarajevo.

Posteriormente, durante la presencia de la AGT *Canarias*, la situación volvió a ser difícil. La situación se complicó considerablemente, como consecuencia del enfrentamiento entre croatas y musulmanes en la zona de responsabilidad española y ello repercutió en todos los aspectos relacionados con la misión a cumplir. La voladura casi permanente del puente sobre el río Bijela, un afluente del Neretva, hizo imposible el movimiento por carretera, hasta el establecimiento del transbordador controlado por un batallón eslovaco.

La AGT *Canarias* varió su organización con relación a la de la AGT *Málaga* como consecuencia de la experiencia adquirida y de las nuevas misiones que le fueron encomendando. Añadió a su Bandera Mecanizada una Compañía de Servicios, en detrimento de la Unidad de Apoyo Logístico, aunque facilitó el control más próximo de la gestión logística. El Escuadrón Mecanizado de Caballería contó con una Sección más, es decir, tuvo cuatro Secciones Mecanizadas de Caballería y la Compañía de Zapadores contó también con una Sección más.

El total de efectivos de la AGT *Canarias* fue de 1.089, desglosándose en 15 oficiales superiores, 74 oficiales, 187 suboficiales y 813 de tropa.

Inicialmente sus misiones fueron las mismas que las de las AGT *Málaga*, pero como consecuencia del empeoramiento de la situación y el enfrentamiento entre croatas y musulmanes dentro de su zona de responsabilidad, tuvo que realizar misiones de interposición de fuerzas y vigilancia en la ciudad de Mostar y en las localidades de Ostrozac, Cenovici y Konjic, al norte del destacamento de Jablanica.

La AGT *Madrid* relevó a la AGT *Canarias* a lo largo del mes de septiembre de 1993 y su organización varió sensiblemente en relación a sus predecesoras. Así la Bandera Mecanizada tenía cinco Compañías de Fusiles; la Compañía de Zapadores tenía cinco Secciones de Zapadores Mecanizadas y dos Secciones de Zapadores Motorizadas; la Compañía de Transmisiones tenía cuatro Secciones, dos más que las Agrupaciones anteriores y se le asignó una Sección de Radar de Localización de Morteros, para control de las violaciones del alto el fuego en el interior de su zona de responsabilidad.

Sus efectivos se pueden establecer en 1.200 hombres y durante su estancia en Bosnia sus vehículos recorrieron 1.950.000 kilómetros realizando un total de 1.157 escoltas y protección de convoyes que transportaron 64.546 toneladas de ayuda humanitaria.

El cambio más sustancial que experimentaron las fuerzas españolas de la AGT *Madrid* fue consecuencia de la nueva organización de mando y control de las fuerzas de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina. Se establecieron cuatro Sectores con mando a nivel general de brigada, Sarajevo, Noroeste, Suroeste y Bihac además del resto de batallones y unidades de apoyo que no estaban encuadrados anteriormente en los batallones con responsabilidad territorial.

En el Sector Suroeste, bajo mando británico, que tenía que ser rotatorio y cuyo jefe de Estado Mayor es un coronel español, se integraron los dos batallones británicos, un batallón malayo, un batallón canadiense y el SPABAT.

También las misiones y la zona de responsabilidad variaron considerablemente. Como queda dicho se abandonó el destacamento de Jablanica, que fue ocupado por el batallón malayo y como consecuencia de ello se estableció el límite norte de la citada zona a lo largo de la carretera que une los pueblos de Gorni Dreznica y Donji Dreznica.

Sus misiones fueron:

- Mantenimiento de itinerarios en su zona de responsabilidad.
- Organización y dirección de las negociaciones para el alto el fuego en la ciudad de Mostar.
- Escolta y protección de convoyes de ACNUR y UNPROFOR.
- Organización y dirección de las negociaciones para permitir el acceso de ayuda humanitaria a las ciudades de Zepce, Zavidovici y Maglaj.
- Facilitar la reparación de la infraestructura de la zona de responsabilidad.
- Control y protección del tráfico sobre el transbordador del río Bijela en apoyo del batallón eslovaco.

Su despliegue en detalle también varió sensiblemente, volcándose su esfuerzo sobre la ciudad de Mostar, siguiendo la tarea que había iniciado la AGT *Canarias*, teniendo que extender sus actividades a:

- Facilitar los trabajos para restablecer la energía eléctrica.
- Señalamiento de campos de minas.
- Realizar trabajos de acondicionamiento de la zona del aeropuerto.
- Fortificación del destacamento de Mostar.
- Supervisión del cumplimiento de los acuerdos sobre la zona desmilitarizada alrededor de Mostar zona *buffer*.

A finales de abril de 1994 comenzaron las operaciones de relevo de la AGT *Madrid* por la AGT *Córdoba*, la primera cuyo contingente mayoritario no pertenecía a unidades encuadradas en la FAR.

Como elementos diferenciadores más significativos del organigrama de la AGT *Córdoba*, podemos señalar la incorporación de un Escalón Logístico Avanzado (EALOG), que permitió una importante reducción de la Unidad de Apoyo Logístico y la disminución de una Compañía de Fusiles en su Batallón Mecanizado.

Su zona de responsabilidad no sufrió variaciones sensibles con respecto a la correspondiente a la AGT *Madrid*, así como su despliegue y encuadramiento del Sector Suroeste.

Las misiones de la AGT *Córdoba* fueron sensiblemente las mismas que la de la AGT *Madrid*.

Los efectivos de la AGT *Córdoba* se aproximaban a los 1.400 hombres procedentes de la Brigada Mecanizada XXI y de la Brigada Mecanizada XI, del Grupo de Operaciones Especiales I, del Grupo de Operaciones Especiales III y de la Brigada de Caballería Jarama I.

Para el cumplimiento de sus misiones disponían de 121 vehículos blindados (BMR,s, vehículos de exploración de caballería y vehículos de combate de zapadores) y 127 vehículos automóviles de todo tipo.

Tras la AGT *Córdoba*, dos nuevas unidades españolas tomaron su relevo. La zona de responsabilidad fue la misma y las misiones encomendadas, similares. Quizá las variaciones más sensibles habría que buscarlas en los cambios de la situación bélica, con la particularidad de que actualmente los combates en la zona de responsabilidad de las tropas españolas no fueron especialmente encarnizados, y en la situación climática, en función de la estación del año que correspondiera. Los inviernos suelen ser muy duros.

Tras la ya larga experiencia española en su participación en UNPROFOR, la plantilla de las AG,s tienen ya mucha más estabilidad.

Los efectivos se aproximan a los 1.400 hombres y junto a las AGT,s se encuentran los 190 hombres del EALOG que, con una dependencia funcional, flexibiliza la ejecución de las funciones logísticas, acercando, en la medida de lo posible la solución de cuantos problemas tenían que resolverse anteriormente en territorio nacional.

La organización de las AGT,s *Extremadura* y *Galicia* es idéntica. Constan de una Plana Mayor de Mando, que encuadraba Servicios Económico-Administrativo, Religioso, Psicológico, de Prensa y de Asesoría Jurídica y el Equipo de Desactivación de Explosivos; tenían una Compañía de Plana Mayor; un Batallón de Infantería Mecanizado, con su Compañía de Plana Mayor y Servicios, cuatro Compañías Mecanizadas y una Compañía de Apoyo (morteros y misiles contracarro); un Escuadrón Ligero de Caballería (reconocimiento); una Unidad de Operaciones Especiales (obtención de información y seguridad); una Compañía de Zapadores; una Compañía de Transmisiones; una Unidad de Apoyo Logístico y una Unidad de Información y Localización de Objetivos (radares antimorteros). Además, se cuenta con un equipo de Controladores Tácticos Avanzados (TACP) del Ejército del Aire, que son quienes dirigen a los aviones en sus misiones de ataque a objetivos terrestres.

Desplegaron y despliegan en cuatro destacamentos principales: Medjugorje, Mostar, Dracevo y Bijela.

Hay que resaltar que a la llegada de la AGT *Málaga* y como consecuencia de las continuas dificultades que se recibían de las autoridades croatas para autorizar el adoptar un despliegue lógico que permitiera llevar a cabo sus misiones y decididos a realizarlas por encima de cualquier dificultad, los primeros convoyes debían salir de Divulje de madrugada, sobre la una o las dos, recorrer una terrible carretera de costa, cuyos 160 kilómetros se empleaba en recorrer los entre cuatro y cinco horas, para llegar a Metkovic donde comenzar la escolta de los convoyes de ACNUR.

Luego controles croatas y musulmanes; bombardeos y disparos, la mayoría serbios; puentes de circunstancias sobre los primitivos destruidos; desde Tarcin (a 150 kilómetros de Metkovic) hasta Kresevo, 16 kilómetros de pista de montaña que, en condiciones normales se tardaba una hora en recorrer. Con nieve o barro bastante más. Ya en Kresevo, al principio cambiaba la responsabilidad de la escolta, pero enseguida y viendo la efectividad de las escoltas españolas, se solicitó efectuar la protección hasta Sarajevo, donde nuevos controles, esta vez también serbios, se añadían al rosario de posibles incidencias que se podían presentar.

Las misiones originales asignadas fueron:

- Proporcionar escolta y protección a los convoyes de ACNUR y UNPROFOR que se desplacen dentro del Área de Responsabilidad (AOR).

- Proporcionar apoyo de zapadores en la reconstrucción y reparación de puentes y en general en todas aquellas acciones dirigidas a mejorar la movilidad y viabilidad en el AOR.
- Proporcionar apoyo en la recuperación y reparación de vehículos de ACNUR y UNPROFOR.
- Proporcionar apoyo en asistencia sanitaria a ACNUR y UNPROFOR cuando sea necesario.

Además se realizaron otro tipo de misiones:

- Escoltas a VIP,s de diversas nacionalidades.
- Protección de convoyes de refugiados y prisioneros liberados.
- Organización y protección de encuentros entre serbios y croatas.
- Protección a los intercambios de cadáveres entre serbios y croatas en nuestra zona.

Además, dentro de lo que hemos denominado misiones secundarias, se han organizado y dado protección a reuniones oficiales entre serbios y croatas para tratar temas muy diversos; intercambio de personas desplazadas, entrega de cadáveres, intercambio-liberación de prisioneros, intercambio de autoridades religiosas, apertura de nuevos corredores, control de violaciones del alto el fuego, reivindicaciones territoriales, etc.

Se han escoltado desde Konjic (Bosnia) a Ploce (Croacia) prisioneros liberados, se han transportado y escoltado en dos ocasiones refugiados con destino a España, en cooperación con el Movimiento por la Paz, el Desarme y la Libertad (MPDL).

Se logró establecer un corredor abierto entre las líneas de contacto serbias y croatas, en Stolac, dos días a la semana, para el paso de personal de UNPROFOR, Observadores Militares de Paz Naciones Unidas (UNMO,s) preferentemente.

Se han mantenido multitud de reuniones con las autoridades musulmanas, croatas y serbios, civiles y militares, para tratar temas de interés común o unilateral y crear una atmósfera de claro entendimiento.

A petición de ACNUR y para tratar de conseguir una más completa información sobre la situación en la que, en cada momento, se encontraba la carretera de Mostar, se varió el sistema tradicional de escolta de convoyes por otro de control, observación y patrullaje de la carretera, pese a que ello comportaba un riesgo muy superior para las tropas españolas, al estar permanentemente en la «zona caliente».

Así se establecieron dos puestos de observación y control en Buna y Salakovac, al sur y norte de Mostar respectivamente, cubierto cada uno por una Sección Mecanizada y procedente cada una de los destacamentos de Jablanica y Dracevo, que además se encargaba de patrullar por la carretera para conocer en cada momento la situación. Se pudo determinar en todo momento si se estaban produciendo ataques de algún tipo y durante los periodos de alto el fuego acordados, las violaciones que se podían producir en la zona.

Para completar el sistema se establecieron también dos puntos de información de tráfico en Dracevo y Jablanica, con la misión de informar puntualmente a los convoyes que iban a utilizar la carretera del río Neretva sobre la situación de la misma y aconsejando el paso o no por la misma.

Tras las AGT,s *Málaga, Canarias y Madrid* la actuación de la AGT *Extremadura* continuó con gran brillantez.

Abrieron casi un centenar de veces el corredor de Stolac, en la línea de confrontación, para facilitar contactos de todo tipo. Su actividad mediadora permitió a finales del mes de enero de 1995 la creación de una comisión mixta entre croatas y musulmanes para de esta forma conseguir que hubiera una mayor fluidez en las relaciones entre el Ejército bosnio-croata (HVO) y la Fuerzas bosnio-musulmán (Armija).

Tomó parte en un programa de colaboración con el ACNUR, con el fin de repartir comida, ropa y material escolar que se distribuyó entre 60.000 niños.

Igual que sus antecesores y como lo está haciendo en la actualidad la AGT *Galicia* colaboraron también en la reconstrucción de la ciudad de Mostar junto a empresas locales, aportando maquinaria pesada, interviniendo en la edificación de sendos orfanatos en el sector musulmán de Mostar y en Medjugorje.

Además construyeron, la pasarela de *Stari Most*, sobre las ruinas del viejo puente construido por los turcos en 1566 y destruido por la artillería croata a finales del año 1993.

Para la AGT *Galicia*, la representación española a mediados de 1995, su tarea prioritaria no será sino seguir adelante con la consolidación del proceso pacificador, en la medida de sus posibilidades, pero es fácil comprender que no será nada fácil el «levantar de entre los escombros una base para la convivencia entre los antiguos enemigos».

En resumen, «continuidad» es la palabra que mejor define las labores que realiza la AGT *Galicia* que, como ya se ha citado, abarcan desde patrullar de día y noche a lo largo de la línea de confrontación para verificar el cumplimiento del alto el fuego, hasta el control de las «zonas activas», donde se vigilan los asentamientos de morteros y artillería.

Además se vigilan los movimientos de tropas hacia el interior y exterior de la ciudad de Mostar; se trabaja en el apoyo a la reconstrucción de los servicios básicos, consiguiéndose mantener el suministro básico de agua y electricidad a las dos zonas, croata y musulmana y se ha colaborado en el levantamiento de gran número de escuelas que se encontraban en ruinas.

En este sentido, en la reconstrucción de la ciudad de Mostar, también la Unión Europea está ejerciendo un papel protagonista. Ha constituido una Misión de Apoyo a la Administración de Mostar (EUAM), de la que forma parte un significado grupo de españoles: el general asesor militar y su equipo de colaboradores.

En concreto, la AGT *Galicia*, al mando del coronel Samuel Pellicer, está integrada por 1.096 hombres y 66 mujeres, de ellos 117 son oficiales; 176, suboficiales; 807 tropa profesional y 62 soldados del reemplazo, que toman parte en la operación con carácter voluntario y previa firma del compromiso correspondiente. Se incorporaron a Bosnia-Herzegovina a lo largo del mes de abril de 1995, finalizando su despliegue el día 27 de ese mes.

En síntesis los cometidos de la AGT *Galicia* son:

- Control de las rutas de distribución de ayuda humanitaria y escolta de convoyes de las Naciones Unidas.
- Supervisión de los acuerdos de alto el fuego.
- Apoyo a la reconstrucción de Mostar mediante la reparación de puentes, tendidos eléctricos o conducciones de agua.
- Asistencia sanitaria.
- Coordinación de actividades con los Observadores de la Unión Europea (ECMMY) y los UNMO,s y representantes de otras Agencias de Naciones Unidas y ONG,s.
- Señalización y levantamiento de campos de minas.

Los componentes de las AGT,s *Málaga* y *Canarias* pertenecieron a la Legión, contando también con la participación de miembros de la Brigada Paracaidista, de las Brigadas de Caballería *Castillejos* y *Jarama*, del Regimiento de Transmisiones Tácticas número 21 y de otras unidades logísticas.

Por su parte, la AGT *Madrid* estaba constituida mayoritariamente por miembros de la Brigada Paracaidista, contando con apoyos de otras unidades similares a los que formaron parte de las agrupaciones que les antecedieron. Las unidades de la AGT *Extremadura* pertenecieron mayoritariamente a las Brigadas Mecanizada XI (Badajoz) y XXIII (Córdoba), mientras que las actuales unidades de la AGT *Galicia* pertenecen en su mayoría, como su nombre indica, a la Brigada Aerotransportable, de guarnición en Galicia y Asturias.

Además del conocido papel desarrollado por las unidades combatientes en el cumplimiento de sus misiones operativas es de justicia destacar el trabajo realizado por el personal de apoyo logístico, pues su eficacia y dedicación han contribuido de forma trascendente al cumplimiento de las misiones de las AGT,s.

Los vehículos funcionaron gracias a que los mecánicos han trabajado sin descanso en condiciones climatológicas muy adversas. Muchos días en Jablanica o Dracevo no se podía empezar a trabajar hasta después de las once de la mañana, pues el frío y el hielo impedían cualquier actividad.

Ha habido que recuperar vehículos averiados en los lugares más recónditos y en situaciones conflictivas, de día y de noche y ahí estaban los equipos de recuperación.

Especialistas en duchas, lavaderos, grupos electrógenos, electricistas, etc. han logrado, con su esfuerzo callado y poco aireado en ocasiones, que las condiciones de vida fueran mejorando poco a poco.

Los rancheros que terminaban su trabajo a las doce de la noche ya estaban a las cuatro de la mañana preparando las bolsas de comida para los que tenían que salir de patrulla.

Y he dejado para el final al equipo sanitario, con toda intención. Su trabajo y dedicación han sido extraordinarios.

Su puesto quirúrgico avanzado, con su hospital de campaña, se encuentra desplegado en Dracevo con su equipo de cirujanos, anestesistas y auxiliares correspondientes, más el equipo de mantenimiento de las instalaciones.

Se ha atendido a heridos y accidentados de diversas nacionalidades, civiles y militares, por lo que se han recibido gran cantidad de felicitaciones y agradecimientos.

Por desgracia el tributo de vidas humanas que las Fuerzas Armadas españolas han tenido que pagar ha sido muy elevado. Por una u otras causas 15 miembros de nuestro Ejército han entregado sus vidas en el cumplimiento de su deber (3 oficiales, 4 suboficiales y 8 soldados). Además también murió durante la realización de su trabajo uno de los intérpretes croatas, residente en España.

Desde noviembre del año 1992 hasta mayo de 1995 los *cascos azules* españoles han realizado 6.298 escoltas a convoyes (30,07%) de las realizadas por UNPROFOR, transportando 274.337 toneladas (36,62%) del total que fue escoltado por UNPROFOR. Los vehículos del SPABAT han recorrido 10.000.000 de kilómetros aproximadamente.

Aportación de los otros ejércitos

La operación *Alfa-Bravo* contó desde el comienzo con la inestimable ayuda de la Armada y del Ejército del Aire.

Además del transporte por vía aérea del equipo de reconocimiento y de la Compañía de Apoyo y la Unidad de la Bandera de Operaciones Especiales que se incorporaron a la AGT *Málaga* una vez comenzada la misión, se contó con un servicio de estafeta semanal en la que al menos un avión por semana transportó paquetería y correspondencia, además de determinados vehículos y repuestos.

Por su parte la Armada apoyó la operación *Alfa-Bravo* con 6 transportes (Transportes de Ataque *Castilla* y *Aragón* y el Transporte *Velasco*). Trasladaron personal y vehículos, además de los contenedores-viviendas y de servicios que fueron utilizados originalmente en los destacamentos de Dračevo y Jablanica.

Aunque no incluidas en el contexto de la operación *Alfa-Bravo*, también la Guardia Civil está tomando parte en el control del embargo decretado contra las repúblicas de la antigua Yugoslavia, mediante la vigilancia de las aguas del río Danubio.

En esta última operación, patrocinada por la UEO, participan siete patrulleras y un total de 266 personas. Italia, Alemania y España, son las potencias responsables de los puntos de control de Calafat (Serbia), Mohacs (Hungría) y Russe (Rumania) respectivamente. También participan gendarmes y policías de Francia, Luxemburgo, Holanda, Bélgica y el Reino Unido.

Otros detalles

El trato con la población civil y con las autoridades de cualquiera de las partes en conflicto fue desde el principio amistoso y respetuoso. El soldado español estaba muy bien visto en toda la zona de responsabilidad y unos y otros prometieron no sólo no atacar a nuestras unidades, sino incluso protegernos de cualquier agresión si fuera necesario. En diversas ocasiones encomiaron la neutralidad y profesionalidad del SPABAT.

Sin embargo la relación con las partes en conflicto ha sufrido altibajos. Su consideración hacia los *cascos azules* variaba en función del beneficio que obtenían. Pero desgraciadamente la situación ha cambiado radicalmente en lo que se refiere a su relación con los serbios.

Desde hace mucho tiempo, las tropas de Naciones Unidas han sufrido ataques esporádicos, que ocasionaron un considerable número de bajas. Por causas directas de la guerra hasta el mes de junio de 1995 han muerto 67 integrantes de Naciones Unidas (cuatro de los muertos españoles lo han sido por ataques armados) y han sido heridos 636 miembros de Naciones Unidas. Por otras causas, entre las cuales los accidentes de tráfico ocupan un lugar preeminente, han fallecido 101 personas, lo que hace un total de 168 los miembros de los ejércitos integrados en Naciones Unidas que han entregado sus vidas en el cumplimiento de una misión humanitaria.

Los bombardeos contra acuartelamientos de UNPROFOR se van incrementando, al igual que otro tipo de ataques. El día 12 de marzo de 1995 el avión del representante especial del secretario general de la ONU para la antigua Yugoslavia fue ametrallado cuando aterrizaba en el aeropuerto de Sarajevo.

Las represalias por parte serbia tras sufrir los ataques de castigo por parte de los aviones de la OTAN son constantes.

Desde el 25 de mayo de 1995 los *cascos azules* son «oficialmente» considerados como enemigos de las milicias serbias, según manifestación expresa de Karadzic.

Al contundente ataque de ese día a los depósitos de municiones que el Ejército serbiobosnio tiene en Pale, siguió la acción de los hombres de Karadzic, quienes causaron la muerte a decenas de personas en los ataques indiscriminados de la artillería serbia sobre Sarajevo, Tuzla, Srebrenica y Gorazde.

A las diez de la mañana del día siguiente, 26 de mayo, aviones de la OTAN dejaban caer sus bombas guiadas por láser sobre otro depósito de municiones en Pale. La respuesta serbiobosnia buscó un objetivo nuevo: más de 400 observadores militares y *cascos azules* de diferentes nacionalidades fueron retenidos. Entre ellos dos observadores españoles, el comandante del Ejército del Aire, Manuel Cortés Méndez y el capitán de Infantería de Marina, José Antonio Romero Huelin. Algunos de estos prisioneros fueron convertidos en escudos humanos ante la posibilidad de que se repitieran los ataques aéreos.

El día 2 de junio los serbios de Bosnia derribaron un avión F-16 estadounidense cuando sobrevolaba la zona de Banja Luka. El piloto fue rescatado en una espectacular operación, tras permanecer más de seis días en territorio controlado por los serbios.

En el área de Mostar la situación no es tan grave, aunque el 27 de mayo se produjo un violento bombardeo sobre la ciudad, como represalia también por los ataques aéreos de la OTAN.

En reconocimiento a la labor de los *cascos azules* españoles en Bosnia, las felicitaciones de las más diversas personalidades y organizaciones han sido elemento común a todas las agrupaciones. Este reconocimiento ha sido constante, desde las filas de UNPROFOR e incluso de los representantes norteamericanos en la OTAN, efectuado en una de sus reuniones preparatorias de la intervención militar en Bosnia que tuvo lugar en Londres.

En España los premios otorgados a nuestros *cascos azules* han sido también innumerables. Como ejemplo no exhaustivo podemos citar: Príncipe de Asturias a la Cooperación Internacional, Garbanzo de Plata, Los mejores del 93 del Grupo Z, las Medallas de Oro de Andalucía y Madrid, etc. Los homenajes de instituciones y asociaciones han sido también muy frecuentes.

No cabe duda que la presencia de la Fuerzas Armadas españolas en Bosnia-Herzegovina ha significado una experiencia única y muy positiva a todos los niveles, con la satisfacción añadida de haber contado con el apoyo y reconocimiento de instituciones y particulares.

También es necesario y justo destacar el apoyo recibido de los medios de comunicación social, que quizás por primera vez aprendieron desde cerca la realidad de las Fuerzas Armadas españolas trabajando muy estrechamente con las agrupaciones destacadas en Bosnia y también sirvió, en

alguna medida, para que nuestros profesionales conocieran algo mejor el mundo periodístico tan extraño a veces y casi hostil en general.

Como resumen se puede manifestar sin temor a equivocación que los soldados españoles están satisfechos del trabajo realizado y que también les quedó en sus corazones, a la vuelta a España, el amargor de que la barbarie continúa y con ella la guerra y el enfrentamiento entre aquellas personas que fueron sus amigos y que también lo eran entre ellos.

Pero no podemos olvidar y quiero que quede bien patente, que está claro que sin la presencia de los *cascos azules* de UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, el conflicto habría adquirido unas dimensiones difíciles de imaginar; por ello debemos sentirnos orgullosos de que nuestros soldados estén dando la imagen de su valía profesional y humana y de que han sabido llegar hasta el sacrificio de sus propias vidas en cumplimiento de los compromisos que España tiene contraídos con la comunidad internacional.

SÉPTIMA CONFERENCIA

**LA DIPLOMACIA PREVENTIVA
Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO
DE PAZ EN LA CARTA
DE LAS NACIONES UNIDAS**

LA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO
Catedrático de Derecho Internacional.

Primero

Las Naciones Unidas, como bien ha advertido Carrillo Salcedo, surgieron como una coalición para la guerra, si bien con el propósito explícito de colaborar en la organización de la paz cuando concluyeran las hostilidades.

La Conferencia de San Francisco, en la que se firmó la Carta de las Naciones Unidas, se inició cuando la derrota del Eje parecía segura, pero no inminente, por el deseo de que la colaboración para la guerra sirviera de base a la organización de la cooperación para la paz.

De esta forma, la Organización fue concebida con una finalidad primordial: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Para ello fue dotada de competencias que le permiten intervenir, en nombre del interés colectivo, en todo conflicto que pueda poner en peligro la paz y la seguridad internacionales (capítulo VI de la Carta: arreglo pacífico de controversias y situaciones), así como en los casos de amenazas para la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, respecto de los que el Consejo de Seguridad puede recomendar e incluso decidir —a diferencia

del Consejo de la Sociedad de Naciones— una acción colectiva que puede expresarse tanto en medidas no militares como en medidas militares, si las primeras resultan inadecuadas.

La Carta de las Naciones Unidas, por consiguiente, introdujo una importante innovación respecto del Pacto de la Sociedad de Naciones, al permitir que en relación con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales el Consejo de Seguridad pudiera adoptar decisiones obligatorias, y no sólo recomendaciones, por mayoría cualificada (voto afirmativo de nueve de los 15 miembros del Consejo en cuestiones que no sean de procedimiento), bien que con la condición de que ninguno de los miembros permanentes se opusiera.

En definitiva, todo el sistema de seguridad colectiva instituido en la Carta de las Naciones Unidas fue concebido sobre la base de un postulado fundamental: la unanimidad de las grandes potencias. No porque ingenuamente se creyera que dicha unanimidad se daría normalmente, sino porque se pensó que la Organización podría hacer frente a perturbaciones de la paz y crisis internacionales en las que las grandes potencias no estuviesen directamente implicadas y respecto de las que, en consecuencia, pudieran estar de acuerdo en actuar o, al menos, en tolerar una acción colectiva.

Las Naciones Unidas han intentado otras modalidades de acción y de presencia en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, desde la resolución «Unidos para la paz», en 1950, a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, de carácter preventivo y no coercitivo. Por otro lado, como consecuencia de los profundos cambios en las relaciones internacionales que el fin de la guerra fría ha traído consigo, ningún veto ha sido utilizado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad desde el 31 de mayo de 1990.

Por lo demás, como ha advertido Carrillo Salcedo, la seguridad colectiva no es la única función que las Naciones Unidas, en tanto que institución política para la cooperación permanente e institucionalizada, pueden llevar a cabo en las relaciones internacionales, máxime en un momento en el que el enfrentamiento ideológico global entre los bloques ha quedado superado históricamente. Servir como estructura institucional de una incipiente comunidad internacional, interdependiente y solidaria, enfrentada a problemas globales que deben ser planteados globalmente en la búsqueda de soluciones igualmente globales, es sin duda otra de sus funcio-

nes; como también lo es, y con relevancia indiscutible, servir de instrumento para la negociación.

Segundo

En los últimos años se ha incrementado de forma notable el papel de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En este sentido, las operaciones de mantenimiento de la paz han venido a ser el centro de una de las actividades de mayor interés de la Organización. En efecto, si entre 1945 y 1978 la ONU organizó 13 operaciones de esta naturaleza y entre 1978 y 1987 ninguna, desde este último año hasta ahora la Organización ha puesto en marcha quince, diez de ellas a partir de 1991, y es de prever que este número se incremente en el futuro.

Además del incremento cuantitativo, también se ha producido un salto cualitativo en tales operaciones, que han venido a cumplir una serie de nuevas funciones, como son las medidas contenidas en lo que se ha venido a llamar diplomacia preventiva y las de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz.

Fue la percepción del fracaso del sistema de seguridad colectiva establecido por la Carta, fracaso percibido por los Estados miembros de la comunidad internacional durante la época de la guerra fría, lo que llevó a la Asamblea General a la aprobación de la resolución 377 (V), «Unidos para la paz», para propiciar acciones eficaces que pudieran superar la inactividad de un Consejo de Seguridad paralizado por el veto de los miembros permanentes. Una de sus consecuencias fue la puesta en marcha de un inédito cometido de la ONU: amortiguar las crisis internacionales a través de operaciones preventivas (no coercitivas) de mantenimiento de la paz. Estas operaciones hallan su apoyo jurídico en el capítulo VII (artículos 39 a 51) de la Carta. En el artículo 42 se faculta al Consejo de Seguridad para:

«Ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres la acción que sea necesaria para mantener la paz y la seguridad internacional.»

Se debe recordar que la primera operación de este tipo fue acordada por la Asamblea General en el año 1956 (canal de Suez), si bien después el protagonismo fue recobrado por el Consejo de Seguridad y la iniciativa por el secretario general.



Tercero

Las dos primeras operaciones de esta naturaleza que se llevaron a cabo: la creación de las fuerzas de emergencia de la ONU para resolver la cuestión derivada de la nacionalización por Egipto del canal de Suez y la intervención en el Congo (1960) suscitaron en el seno de la Organización una serie de dificultades de orden financiero y, en conexión con ello, de orden jurídico.

Algunos países se negaron a financiar los gastos originados por las operaciones en cuestión, alegando que se trataba de gastos extraordinarios, cuya financiación no debía realizarse acudiendo al sistema general de la Organización, sino más bien mediante contribuciones voluntarias de los países que habían apoyado las operaciones y enviado los contingentes militares. Otros países, como la Unión Soviética, adujeron que se había violado la legalidad de la ONU en los casos en los que, al aplicar la resolución «Unidos para la paz», las operaciones habían sido realizadas bajo el mandato de la Asamblea General, que supuestamente habría usurpado así las funciones del Consejo de Seguridad, único órgano competente para decidir este tipo de medidas.

Así las cosas, por resolución adoptada el 20 de diciembre de 1961, la Asamblea General solicitó al Tribunal Internacional de Justicia un dictamen sobre la cuestión anterior, redactando su pregunta en los términos siguientes:

«Los gastos autorizados por la Asamblea General en 1960, 1961 y 1963, relativos a las operaciones de las Naciones Unidas en el Congo, y los gastos autorizados por la Asamblea General en 1956, 1957, 1959 y 1960, relativos a las fuerzas de urgencia de las Naciones Unidas en Oriente Medio, ¿constituyen gastos de la Organización en el sentido del artículo 17, párrafo 2 segundo de la Carta?»

En su dictamen, emitido el 20 de julio de 1962, el Tribunal desarrolló toda una serie de argumentos destinados a demostrar que los gastos emprendidos para la financiación de las operaciones de referencia constituían verdaderos gastos de la Organización en el sentido previsto en el artículo 17 de la Carta (artículo 17.2: «Los miembros sufragarán los gastos de la Organización en la proporción que determine la Asamblea General»).

El Tribunal, por una parte, reconoce que, de acuerdo con la Carta, solamente el Consejo de Seguridad puede ordenar medidas de ejecución mediante una acción coercitiva contra un Estado agresor y que la Asamblea no puede recomendar medidas mientras el Consejo de Seguridad

esté tratando la misma cuestión, a no ser que el Consejo de Seguridad se lo pida. Por otra parte, el dictamen afirma que aunque la responsabilidad principal del mantenimiento de la paz corresponde al Consejo de Seguridad, esta responsabilidad no es «exclusiva» de este órgano, sino que debe ser compartida en su ejercicio con la Asamblea General, en el marco de sus funciones.

Así pues, aunque el Consejo de Seguridad es quien posee el derecho exclusivo de ordenar una acción coercitiva, las funciones y poderes de la Asamblea General, según la Carta, no están limitadas a discusión, examen, estudio y recomendación; sus atribuciones no son simplemente de carácter exhortativo. En opinión del Tribunal, la palabra «acción» debe significar una acción que corresponde exclusivamente a la competencia del Consejo de Seguridad. La acción que es de competencia del Consejo es la mencionada en el título del capítulo VII de la Carta, a saber: «acción en casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión». En consecuencia, la restricción establecida por el inciso final del artículo 11.2 de la Carta («Toda cuestión de esta naturaleza –relativa al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales– con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla») no es aplicable cuando la acción de que se trata no es una acción coercitiva.

Ello permite al Tribunal salvar la aparente contradicción en presencia afirmando que las operaciones en cuestión «no son acciones coercitivas de las comprendidas en el cuadro del capítulo VII de la Carta». En consecuencia, el Tribunal Internacional de Justicia llega a la conclusión de que tanto las operaciones realizadas en Oriente Medio como las llevadas a cabo en el Congo no contravinieron las prerrogativas del Consejo de Seguridad, ya que dichas operaciones no implicaron propiamente el empleo de la fuerza armada contra un Estado que el Consejo de Seguridad hubiera considerado culpable de un acto de agresión o de atentar contra la paz.

A la vista de lo inmediatamente antes expuesto es claro que puede concluirse significando que la acción por dos vías principales:

- Por un lado, mediante las «medidas coercitivas» previstas en el capítulo VII de la Carta, cuya utilización ha sido prácticamente imposible durante todo el periodo de la guerra fría y la distensión, debido a la persistente falta de acuerdo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

- Por otro lado, las operaciones para el mantenimiento de la paz, correspondientes a los poderes generales del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, que se caracterizan esencialmente por constituir una contribución institucional al mantenimiento de la paz sin ir dirigidas contra un Estado declarado culpable de un acto de amenaza de la paz, quebrantamiento de la paz o agresión.

Cuarto

La Asamblea General, en su resolución 2.006, del año 1965, vino a establecer algunos criterios para definir las operaciones de mantenimiento de la paz. Dicha resolución distinguió dos tipos de operaciones de mantenimiento de la paz:

1. Las misiones de observación, destinadas esencialmente a la elaboración de informes fidedignos sobre la situación existente en una zona conflictiva, misiones éstas que, a veces, han desarrollado también funciones que bien podríamos denominar «paradiplomáticas», tales como el ejercicio de buenos oficios para el arreglo pacífico de la controversia que ha puesto en peligro el mantenimiento de la paz.
2. Las misiones que podemos llamar operaciones para el mantenimiento de la paz en sentido propio, que implican un despliegue de fuerzas y que han perseguido objetivos de naturaleza muy dispar aunque de carácter típicamente militar, llevadas a cabo por los conocidos *cascos azules* de la ONU; estas operaciones incluyen misiones tales como la vigilancia del alto el fuego, el patrullaje de las líneas de separación de los beligerantes, la vigilancia de las treguas, etc.

Como ya hemos dicho, en este segundo tipo de operaciones se entiende que no estamos ante acciones de carácter coercitivo. La doctrina mayoritaria cree que si existe petición, o por lo menos consentimiento de una de las partes, no se da una acción coercitiva y, en consecuencia, la operaciones de mantenimiento de la paz puede fundamentarse perfectamente en el artículo 42 de la Carta. La resolución 794, del año 1992, del Consejo de Seguridad sobre Somalia, al autorizar, al amparo del capítulo VII, el uso de «todos los medios necesarios para establecer lo antes posible un marco seguro para las operaciones de ayuda humanitaria», introducía la posibilidad de un «derecho de inferencia» por causa humanitaria. De este modo, se admitía implícitamente la posibilidad de una acción coercitiva por causa humanitaria que, aún sin el consentimiento de alguna de las partes implicadas, pueda considerarse como una operación para el mantenimiento de la paz.

En cuanto a las misiones de observación o verificación, las integran los llamados *boinas azules*, de rango capitán u oficiales superiores que, a petición del secretario general, se ponen a disposición de las Naciones Unidas, por los Estados miembros que las partes consideran imparciales. Los observadores van desarmados y sus cometidos esenciales son observar e informar.

Por lo que atañe a las fuerzas de mantenimiento de la paz, están integradas por los llamados *cascos azules*, que forman los contingentes de tropas armadas que proporcionan los Estados miembros, y que actúan dentro del concepto que estas misiones de la ONU introdujeron en la esfera militar conocido como el principio de «abstención de la violencia», por el cual, por primera vez, se emplean fuerzas militares en el plano internacional, no para librar una guerra, no para imponer algún tipo de dominación, sino para contener los conflictos entre pueblos o comunidades y ponerles término.

Quinto

Las operaciones de mantenimiento de la paz, en su sentido clásico, han sido definidas por Naciones Unidas como aquellas operaciones que involucran a personal militar, bien que sin poderes de utilización de la fuerza de las armas para establecer esa misma paz que se pretende alcanzar, que son organizadas por las Naciones Unidas para ayudar a mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales en áreas de conflicto.

Estas operaciones son voluntarias y están basadas en el consentimiento y la cooperación de las partes. Si bien incluyen el uso de personal militar, no son nunca puramente militares; siempre han incluido a personal civil para llevar a cabo funciones políticas esenciales, y también funciones administrativas, a veces a gran escala. Su función es alcanzar unos determinados objetivos aunque no mediante el empleo de las armas.

A su vez, la Academia de Paz Internacional, un instituto privado con sede en Nueva York, ha definido estas operaciones de mantenimiento de la paz del modo siguiente:

«Se denomina mantenimiento de la paz a la prevención, contención, moderación y terminación de las hostilidades entre o dentro de Estado por medio de la intervención de una parte tercera pacífica, organizada y dirigida internacionalmente, utilizando fuerzas multinacionales militares, de policía y civiles para restaurar y mantener la paz.»

En definitiva, estamos ante medidas provisionales que se pueden tomar para impedir el agravamiento de una situación de conflicto; pueden detener y contener las hostilidades, pero difícilmente resolverán los problemas políticos subyacentes, si bien pueden —y de hecho lo hacen— crear el clima, ganar tiempo y promover el mínimo de buena voluntad necesarios para un arreglo, a través de negociaciones u otros medios pacíficos.

En octubre de 1989, Naciones Unidas presentó un proyecto de resolución relativo al examen amplio de la operaciones de mantenimiento de la paz, en todos sus aspectos, con el que se pretendía revitalizar estas operaciones en el marco de la favorable atmósfera política del momento. Tras el informe de la Comisión Política Especial, el proyecto fue aprobado por la Asamblea General, en febrero de 1990, dando lugar a la resolución 44/49.

Con el convencimiento de Naciones Unidas de que las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen un elemento esencial para la promoción de la eficiencia de la Organización en la esfera del mantenimiento de la paz y seguridad a nivel internacional, y ante la necesidad de recursos humanos, financieros y materiales cada vez mayores, dado el aumento de las actividades en este ámbito, el secretario general, en mayo de 1990, y en cumplimiento del párrafo segundo de la citada resolución, presentó un informe sobre las necesidades de tropa y recursos para este tipo de misiones, así como un cuestionario, invitando a los países miembros a declarar lo que en principio estarían dispuestos a aportar a las operaciones de mantenimiento de la paz.

Carrillo Salcedo, a su vez, define las operaciones de mantenimiento de la paz por los siguientes rasgos:

- Importancia progresiva de las funciones político-diplomáticas del secretario general y acrecentamiento de la diplomacia preventiva.
- Consenso mínimo de las grandes potencias, que aceptan no participar directamente en tales operaciones.
- Colaboración especial de los Estados comprometidos directamente en el conflicto que provoca la acción de la ONU.
- Establecimiento de un sistema de «neutralización internacional» para mantener los conflictos armados fuera de la guerra fría, esto es, al margen de la confrontación global entre las grandes potencias.
- Consentimiento del Estado que soporta en su territorio la intervención de la ONU para conservar la paz.

Del examen de los documentos que acuerdan las operaciones de mantenimiento de la paz, particularmente del Estatuto Jurídico de la Fuerza de

Emergencia de las Naciones Unidas, del estudio sumario del secretario general, realizado en 1958, del texto de operaciones posteriores y del informe final del secretario general, de 1967, se han deducido por Dörenberg, como recuerda entre nosotros Rodríguez-Villasante, las características siguientes de las operaciones de mantenimiento de la paz:

- Las operaciones de mantenimiento de la paz no son acciones coercitivas, que precisen una toma de decisión sobre la base del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. No son operaciones de combate, pues tratan únicamente de controlar y garantizar el fin de las hostilidades y el restablecimiento de la paz. Se debe añadir que tales operaciones pueden ser emprendidas también, pues no se opone a ello la Carta de las Naciones Unidas, por organismos regionales (Liga Árabe, Organización de Estados Americanos, Unión Europea Occidental, etc.) o incluso por organizaciones creadas *ad hoc* (fuerzas multinacionales del Sinaí).
- Las fuerzas de mantenimiento de la paz son órganos auxiliares de la Asamblea General de la ONU (artículo 22 de la Carta) o del Consejo de Seguridad (artículo 29). Gozan de un estatuto, privilegios e inmunidades, aunque los países participantes conservan la competencia disciplinaria y judicial penal exclusiva sobre el contingente de fuerzas que aportan a la operación.
- Las fuerzas de mantenimiento de la paz se componen de elementos personales y materiales aportados voluntariamente por los Estados miembros de la ONU, sin que puedan éstos reivindicar el derecho a participar en tales fuerzas.
- Es norma que las fuerzas de mantenimiento de la paz no estén integradas por unidades de Estados que sean miembros permanentes del Consejo de Seguridad, ni de países que, por razones geográficas o cualesquiera otras, puedan tener un interés particular en la situación. La composición de la fuerza debe responder a una distribución geográfica equitativa.
- Las fuerzas no deben ser ubicadas ni actuar en un país determinado sin el consentimiento del gobierno afectado.
- Se encuentran exclusivamente bajo las órdenes de la autoridad designada al comienzo de la operación por la Asamblea General, al Consejo de Seguridad o el secretario general. Ni la fuerza de emergencia en su conjunto, ni cualquiera de sus integrantes, puede obedecer a las instrucciones del gobierno del país anfitrión, de un país directamente afectado o de un Estado participante.
- Sus operaciones son independientes de las del Estado anfitrión y, por tanto, no pueden ser utilizadas en asuntos estrictamente internos ni

tomar parte en un conflicto interno. Por lo que se refiere a este criterio de no injerencia en los asuntos internos, se debe destacar que la Carta de las Naciones Unidas no restringe la noción de «amenaza contra la paz y seguridad internacionales» a los conflictos entre Estados soberanos.

- Las fuerzas de mantenimiento de la paz no pueden tomar la iniciativa de utilizar la violencia, pero tienen el derecho a su propia defensa armada contra un ataque, comprendiendo las tentativas de desalojarles de las posiciones que ocupan por orden del mando. El criterio general de la exclusiva utilización de las armas en legítima defensa ha tenido interpretaciones extensivas cuando el Consejo de Seguridad autoriza la adopción de medidas adecuadas, llegado el caso, para el empleo de la fuerza en la medida necesaria (así, los casos del Congo, 1961 y de Bosnia, 1992). Ahora bien, en estos supuestos se puede dudar si tal actuación es una operación de mantenimiento de la paz, una operación coercitiva (caso del Congo) o una injerencia humanitaria (caso de Bosnia).

A las características inmediatamente precedentes pueden añadirse algunas otras reflexiones que contribuyen de igual forma a perfilar los rasgos característicos de estas operaciones de mantenimiento de la paz:

- Las partes del conflicto se sobrentiende que han de ser consultadas sobre los países que proporcionarán tropas a la operación, lo que se explica sobre la base del carácter fundamental del requerimiento de imparcialidad de las tropas intervinientes.
- Asimismo, es de presuponer que las partes en conflicto proporcionen apoyo continuo a la operación, mediante la concesión de libertad de movimientos y otras facilidades que necesita la fuerza interviniente para llevar a cabo su tarea.
- Es responsabilidad del Consejo de Seguridad asegurar que se dé un mandato a la operación que sea claro, aceptado por las partes a las que concierne y practicable en la situación existente sobre el terreno.
- También es esencial el continuo apoyo del Consejo de Seguridad, al que el secretario general puede pedir que intervenga, si una u otra de las partes falla en proporcionar el apoyo y la cooperación necesarios.
- Como es obvio, el personal militar que sirve en las operaciones de mantenimiento de la paz es proporcionado por los Estados miembros con carácter voluntario.
- Es esencial que exista una financiación sólida para estas operaciones. En principio, la financiación se hace de acuerdo con una distribución

establecida con cuotas obligatorias a repartir entre todos los Estados miembros de las Naciones Unidas. La distribución de las cuotas se lleva a cabo de acuerdo con un baremo establecido por la resolución 310 (XXVIII) de la Asamblea General de 1973, que da una especial responsabilidad a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esta financiación puede también ampliarse con contribuciones voluntarias de los Estados. Este principio de financiación por parte de toda la comunidad internacional ha tenido sus excepciones, por ejemplo, en el caso de las fuerzas de Naciones Unidas en Chipre, basada en contribuciones voluntarias, y más recientemente el establecerse la ampliación del mandato de Fuerza de las Naciones Unidas de Protección (UNPROFOR) para Bosnia-Herzegovina. En este último caso, la resolución que amplió el mandato UNPROFOR especifica que esta operación se hará sin costo adicional para la ONU y, en consecuencia, son los países participantes los que deben cargar con los gastos de la operación. La discusión está ahora en definir quiénes son los países participantes, si aquellos que han puesto contingentes militares al servicio de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, o bien si lo son todos los que tomaron parte en la Conferencia de Londres. En relación específicamente con España, nuestro país contribuye a la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas con un 1,89% del presupuesto aprobado para cada una de las operaciones.

Sexto

El nuevo clima internacional y las crecientes posibilidades que se desprenden de la nueva coyuntura internacional, como consecuencia del fin de la guerra fría y de la superación de la confrontación Este-Oeste, ha abierto una nueva etapa que también ha tenido su efecto en el Consejo de Seguridad. El peligro de utilización del veto ha disminuido drásticamente en aras de un más fácil consenso entre los miembros de este órgano de Naciones Unidas.

El nuevo contexto ha propiciado que la comunidad internacional vuelva su mirada a la ONU para tratar de encontrar en ella y en sus mecanismos la fórmula de solucionar los conflictos que se produzcan. La ONU, señala con razón López de Chicheri, ha pasado a ser la instancia con legitimidad reconocida universalmente para intervenir con eficacia en la inmensa tarea del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

En este contexto internacional, en la Declaración de 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, se invitaba al secretario general a preparar, para su distribución a los miembros de Naciones Unidas con anterioridad al 1 de julio de 1992, de un documento relativo a:

«Análisis y recomendaciones respecto de los medios para fortalecer y hacer más eficiente, dentro del marco de la Carta y de sus disposiciones, la capacidad de las Naciones Unidas en materia de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz.»

El Consejo solicitaba del secretario general un estudio sobre las que entendía como tres etapas en el papel de la Organización para la preservación de la paz y seguridad internacionales: la «diplomacia preventiva», «el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz». A ellas el secretario general añadía un cuarto concepto que les es muy afín: «la consolidación de la paz» después de los conflictos.

Parte el secretario general de la reflexión de que los esfuerzos de la Organización por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad deben englobar temas que trascienden las amenazas militares, para que sea posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado el pasado. Las Naciones Unidas debieron contemplar impotentes muchos conflictos armados que se cobraron la vida de más de 20.000.000 de personas por mor del más de un centenar de conflictos acontecidos en todo el mundo, respecto de los que no pudo pronunciarse por virtud de los 279 vetos que llegaron a registrarse en el seno del Consejo de Seguridad. Desde el 31 de mayo de 1990, como ya recordamos antes, no ha vuelto a registrarse ningún veto en el seno del Consejo. De esta forma, el mecanismo de seguridad de la Organización ha pasado a ser ahora un instrumento central para prevenir y resolver los conflictos y para preservar la paz.

A juicio del secretario general los objetivos de la Organización debieran ser los siguientes:

- Tratar de determinar, en sus comienzos mismos, las situaciones que pudieran ocasionar conflictos y, por conducto de la diplomacia, tratar de eliminar las fuentes de peligro antes de que estalle la violencia.
- En los casos en que se desencadene un conflicto, tomar medidas de establecimiento de la paz para resolver los problemas que aquél haya ocasionado.
- Mediante actividades de mantenimiento de la paz, tratar de preservar la paz, por frágil que sea, en los casos en que se haya puesto fin a la lucha

y ayudar a aplicar los acuerdos a que hayan llegado los encargados de establecer la paz.

- Estar dispuestos a ayudar a consolidar la paz en sus distintos contextos, restableciendo las instituciones y la infraestructura de las naciones devastadas por la guerra y los conflictos civiles, y creando vínculos de beneficios mutuos en tiempos de paz entre las naciones antes en guerra.
- En la perspectiva más global, tratar de poner fin a las causas más profundas de los conflictos, la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política. En la actualidad se discierne una percepción moral cada vez más generalizada que une a las naciones y a los pueblos del mundo y que encuentra expresión en normas internacionales de Derecho, muchas de las cuales deben su génesis a la labor de la ONU.

Esta misión de mayor alcance de la organización mundial exigirá la atención y los esfuerzos concertados de los distintos Estados, las organizaciones regionales y no gubernamentales y todo el sistema de las Naciones Unidas; a este respecto, cada uno de los órganos principales de la Organización deberá actuar con arreglo al equilibrio y la armonía que exige la Carta. Y así, la responsabilidad primordial del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales debe ser compartida por la Asamblea General y por todos los elementos funcionales de la organización mundial. Cada uno de ellos tiene una función especial e indispensable que cumplir en el enfoque integrado de la seguridad humana.

Las expresiones diplomacia preventiva, establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz están vinculadas de manera integral, pudiendo ser definidas como sigue:

- Por «diplomacia preventiva» se entiende las medidas destinadas a evitar que surjan controversias en dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y a evitar que éstos, si ocurren, se extiendan.
- Por «establecimiento de la paz» se entienden las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el capítulo VI de la Carta.
- Por «mantenimiento de la paz» se entiende 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.

– Por «consolidación de la paz» después de los conflictos, vale decir las medidas destinadas a individualizar y fortalecer estructuras que tiendan a reforzar la paz a fin de evitar una reanudación del conflicto.

Estas cuatro esferas de acción, tomadas en conjunto, y llevadas adelante con el apoyo de todos los miembros, representan una contribución coherente a los esfuerzos para alcanzar la paz conforme al espíritu de la Carta. Nos referimos ahora a cada una de ellas con mayor detalle.

La diplomacia preventiva

El empleo más conveniente y eficaz de la diplomacia consiste en reducir las tensiones antes de que produzcan un conflicto o, si surge un conflicto, en actuar con rapidez para contenerlo y resolver sus causas. La diplomacia preventiva puede ser función del secretario general, personalmente o mediante funcionarios superiores u organismos especializados y programas del Consejo de Seguridad, así como de organizaciones regionales, en cooperación con las Naciones Unidas.

La diplomacia preventiva requiere medidas encaminadas a crear confianza; precisa una alerta temprana basada en la reunión de información y en misiones investigadoras oficiosas u oficiales, y puede entrañar también un despliegue preventivo y, en algunas ocasiones, zonas de desmilitarizadas.

Entre las medidas para consolidar la confianza y la buena fe, esenciales para reducir la posibilidad de conflictos entre los Estados, se hallan el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales o subregionales de reducción de riesgos y las medidas de fomento de la libre circulación de la información, incluida la supervisión de los acuerdos regionales sobre armamentos.

Las medidas preventivas deben basarse en un «conocimiento oportuno y preciso de los hechos». La información que precisan las Naciones Unidas debe abarcar ahora tanto las tendencias económicas y sociales como los acontecimientos políticos que puedan conducir a tensiones peligrosas.

En los últimos años, el sistema de las Naciones Unidas ha creado una valiosa red de «sistemas de alerta temprana» en relación con las amenazas ambientales, el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza de hambre generalizada y la propagación de enfermedades. Es necesario, no obstante,

reforzar los mecanismos del caso, de modo que la información procedentes de esas fuentes pueda sintetizarse con indicadores políticos para determinar si existe o no una amenaza para la paz y analizar qué medidas podrían tomar Naciones Unidas para aliviarla.

Las operaciones de las Naciones Unidas en las zonas de crisis se han establecido generalmente después de los conflictos. Ha llegado el momento de elaborar planes para las circunstancias en que se justifique un «despliegue preventivo», lo que podría hacerse en diversos casos y de diferentes modos. Por ejemplo, en situaciones de crisis nacional, podría procederse a un despliegue preventivo a petición del gobierno o de todas las partes interesadas, o con su consentimiento; en las controversias entre Estados, ese despliegue podría efectuarse cuando dos países considerasen que la presencia de las Naciones Unidas a ambos lados de su frontera podría reducir el riesgo de hostilidades; también podría efectuarse un despliegue preventivo cuando un país se viese amenazado y solicitara el despliegue de una presencia apropiada de las Naciones Unidas solamente a los largo de su lado de la frontera.

En las situaciones de crisis interna, la ONU tendrá que respetar la soberanía del Estado. La Organización debe recordar siempre el equilibrio, cuidadosamente negociado, de los principios rectores anexos a la resolución 46/182 de la Asamblea General, de 19 de diciembre de 1991. En esas directrices se pone de relieve, en particular, que la asistencia humanitaria deberá proporcionarse de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad; que deberá respetarse plenamente la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional de los Estados, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas; y que, en ese contexto, la asistencia humanitaria deberá proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición de ese país.

Como norma, hasta ahora se han establecido «zonas desmilitarizadas» por acuerdo entre las partes al concluir un conflicto. Aparte del despliegue de personal de las Naciones Unidas en esas zonas como parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, debe estudiarse ahora, a juicio del secretario general, la utilidad de tales zonas como una forma de despliegue preventivo, a ambos lados de una frontera, con el acuerdo de las dos partes, con 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. Las zonas desmilitarizadas serían símbolos del interés de la comunidad internacional en que se prevenga el conflicto.

Establecimiento de la paz

Entre las tareas de tratar de prevenir conflictos y de mantener la paz, figura la obligación de procurar que las partes hostiles lleguen a un acuerdo por medios pacíficos. En el capítulo VI de la Carta hay una amplia lista de tales medios de resolución de conflictos. Esa lista se ha ampliado en diversas declaraciones adoptadas por la Asamblea General, incluidas la Declaración de Manila sobre el arreglo pacífico de controversias internacionales de 1982 y la Declaración de 1988 sobre la prevención y la eliminación de controversias y de situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales y sobre el papel de las Naciones Unidas en esa esfera. También se han ocupado de esos medios varias resoluciones de la Asamblea General, incluida su resolución 44/21, de 15 de noviembre de 1989, sobre el fortalecimiento de la paz internacional, la seguridad y la cooperación internacional en todos sus aspectos.

La actual disposición del Consejo de Seguridad a resolver las controversias internacionales del modo previsto en la Carta ha allanado el camino a un papel más activo del Consejo. Con una mayor unidad, se han adquirido la influencia y la fuerza persuasoria necesarias para llevar a las partes hostiles a iniciar negociaciones.

La mediación y la negociación pueden ser realizadas por una persona designada por el Consejo de Seguridad, por la Asamblea General o por el secretario general.

La Corte Internacional de Justicia ha visto aumentar su labor, pero sigue siendo un recurso insuficientemente utilizado para resolver controversias por medios pacíficos. Una mayor confianza en la Corte contribuiría notablemente a la labor pacificadora de las Naciones Unidas. A este respecto, conviene recordar que los artículos 36 y 37 de la Carta confieren al Consejo de Seguridad la facultad de recomendar a los Estados miembros que sometan una controversia a la Corte Internacional de Justicia, al arbitraje o a cualquier otro medio de arreglo de controversias.

El establecimiento de la paz se facilita a veces con medidas internacionales encaminadas a mejorar las circunstancias que hayan contribuido al surgimiento de una controversia o conflicto. Pues bien, a juicio del secretario general de Naciones Unidas, en la actualidad no existe en la ONU un mecanismo adecuado para que el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el secretario general, movilicen los recursos necesarios para ejercer una influencia positiva de esa índole y aunar los esfuerzos colecti-

vos del sistema de las Naciones Unidas a fin de lograr la resolución pacífica de un conflicto.

El concepto de seguridad colectiva consagrado en la Carta exige que, si no dan resultado los medios pacíficos, se empleen las medidas previstas en el capítulo VII, si así lo decide el Consejo de Seguridad, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales frente a toda «amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión».

En el artículo 42 de la Carta se autoriza al Consejo de Seguridad a que inicie una acción militar para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Aunque esa acción sólo debe iniciarse si han fracasado todos los medios pacíficos, la posibilidad de recurrir a ella es esencial para que se pueda dar crédito a las Naciones Unidas como garantes de la seguridad internacional. Para ello será necesario poner en práctica, mediante negociaciones, los convenios especiales previstos en el artículo 43 de la Carta, con arreglo a los cuales los Estados miembros se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad las Fuerzas Armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para los propósitos establecidos en el artículo 42, y no sólo para casos determinados, sino de modo permanente.

La misión de las fuerzas que se establecieran en virtud del artículo 43 sería reaccionar ante toda agresión abierta, inminente o real. A este respecto, el secretario general recomendaría que el Consejo considerara la posibilidad de utilizar unidades de resguardo de la paz en circunstancias claramente definidas y con mandatos especificados de antemano. La creación de esas «unidades de resguardo de la paz» se justificaría como medida provisional en virtud del artículo 40 de la Carta. En todo caso, dichas unidades no podrían confundirse con las fuerzas que pudieran constituirse más adelante, con arreglo al artículo 43, para confrontar actos de agresión, ni con el personal militar que los gobiernos accedan a mantener en reserva permanente para su posible aportación a las operaciones de mantenimiento de la paz.

Mantenimiento de la paz

El mantenimiento de la paz es un concepto inventado por las Naciones Unidas que ha permitido llevar una cierta estabilidad a numerosas zonas de tensión en todo el mundo.

El carácter de las operaciones de mantenimiento de la paz ha evolucionado rápidamente en los últimos años. Los principios y las prácticas de mantenimiento de la paz establecidos han respondido con flexibilidad a las nuevas demandas: un mandato claro y viable; la cooperación de las partes en la ejecución de dicho mandato; el apoyo constante del Consejo de Seguridad; la buena disposición de los Estados miembros para aportar el personal militar, de policía y civil necesario, incluidos especialistas; mecanismos eficaces de mando de las Naciones Unidas en la sede y en el terreno, y apoyo financiero y logístico suficiente.

El mantenimiento de la paz exige, cada vez en mayor medida, que los oficiales políticos civiles, los observadores de derechos humanos, los observadores de elecciones, los especialistas en refugiados y en asistencia humanitaria y los agentes de policía desempeñen un papel tan importante como el de las fuerzas militares.

No todos los gobiernos pueden suministrar a sus batallones el equipo necesario para prestar servicios en el extranjero. Si bien los países que aportan contingentes suministran parte de ese equipo, las Naciones Unidas tienen que proporcionar una parte considerable de él, incluido el que necesitan las unidades nacionales insuficientemente equipadas. Por lo mismo, deberían establecerse existencias permanentes de equipo básico de mantenimiento de la paz. A su vez, los Estados miembros en condiciones de hacerlo deberían poner a disposición de las Naciones Unidas sus servicios y sistemas de transporte por aire o por mar en forma gratuita o a tarifas inferiores a las comerciales.

Consolidación de la paz después de los conflictos

Para que las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz tengan verdadero éxito, deben comprender intensas actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendentes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo.

Una vez concluida una guerra internacional, la consolidación de la paz después de los conflictos puede asumir la forma de proyectos de cooperación que asocien a dos o más países en una empresa de beneficio mutuo que podrá no sólo contribuir al desarrollo económico y social sino también aumentar la confianza, elemento fundamental de la paz.

La reducción de las percepciones hostiles mediante intercambios educacionales y la reforma de los programas de estudios puede ser indispensable

ble para evitar que resurjan las tensiones culturales y nacionales que pueden dar lugar a una reanudación de las hostilidades.

El concepto de consolidación de la paz como creación de un nuevo clima debe verse como la contrapartida de la diplomacia preventiva, que tiene por objeto evitar el quebrantamiento de las condiciones de paz. Y así, mientras la diplomacia preventiva tiene por objeto evitar la crisis, la consolidación de la paz después de los conflictos tiene por objeto evitar la reanudación de las hostilidades.

Una necesidad que se plantea cada vez con mayor fuerza es la de lograr un nuevo tipo de asistencia técnica que las Naciones Unidas tienen la obligación de crear y proporcionar cuando se les solicite: la prestación de apoyo para transformar las estructuras y los sistemas nacionales deficientes y para fortalecer las nuevas instituciones democráticas. La autoridad del sistema de las Naciones Unidas para actuar en esa esfera se basaría en el consenso de que la paz social es tan importante como la paz estratégica o política. Hay una relación manifiesta entre las prácticas democráticas (tales como el imperio del derecho y la transparencia en la adopción de decisiones) y el logro de una paz y una seguridad auténticas en un orden político nuevo y estable. Esos elementos de buen gobierno deben promoverse en todos los niveles de las comunidades políticas internacionales y nacionales.

Como conclusión de todo lo expuesto, es de desear que las grandes potencias resistan la atracción doble, pero de sentido opuesto, del unilateralismo y del aislacionismo. De la misma forma que el unilateralismo a nivel mundial o regional puede debilitar la confianza de los demás, el aislacionismo, cualquiera que sea la razón a la que obedezca, puede debilitar la acción mundial. Por lo demás, los principios de la Carta deben aplicarse con uniformidad y no de forma selectiva porque, si se da la impresión contraria, se debilitará la confianza y con ella la autoridad moral, que es la cualidad mayor y más singular de ese instrumento.

OCTAVA CONFERENCIA

**LA APLICACIÓN DEL DERECHO
INTERNACIONAL HUMANITARIO
EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO
DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS**

LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO
General Auditor y doctor en Derecho.

El conflicto armado de Bosnia-Herzegovina ante el Derecho Internacional

Introducción

Antes de examinar los problemas que plantea la aplicación —o, si se quiere, la falta de aplicación o desconocimiento— de las normas del Derecho Internacional Humanitario en el conflicto armado de Bosnia-Herzegovina, es preciso presentar toda la complejidad del conflicto en la ex Yugoslavia ante el Derecho Internacional. Pues, como afirma A. Mangas Martín (1), en su inicio —Eslovenia y Croacia (1991)— fue un conflicto armado interno, aunque ya fueran de aplicación los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I de 1977, por acuerdo de las

(1) MANGAS MARTÍN, A., «Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial: de la Sociedad de Naciones a la Organización de las Naciones Unidas», *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 8, pp. 40-41. 1992.

partes en conflicto, que hicieron uso del artículo 3 común a los citados Convenios que permite la aplicación de normas que otorguen mayor protección a las víctimas de un conflicto armado interno.

Las primeras resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también se mueven dentro de la calificación del conflicto como interno y hace fortuna en la prensa la denominación de «guerra civil en Yugoslavia». Pero muy pronto (1992) el reconocimiento internacional –particularmente por Estados que hoy forman parte de la Unión Europea (UE)– de la independencia de Eslovenia y Croacia y el ingreso en las Naciones Unidas, como Estados soberanos, de territorios que formaban parte de la antigua República Socialista Federativa de Yugoslavia supuso la desintegración de este Estado Federal en el mes de diciembre de 1991. Serbia y Montenegro se unen en abril de 1992 para crear la llamada República Federal de Yugoslavia y en esta misma fecha, Eslovenia, Croacia y Bosnia-Herzegovina ya habían sido reconocidas como Estados independientes por Estados Unidos de América y los miembros de la UE, habiendo ingresado en las Naciones Unidas.

Al comienzo del año 1992, Eslovenia era independiente y se encontraba en paz, Croacia era independiente pero persistía el conflicto armado con Serbia por los territorios ocupados (Eslovenia y Krajina), garantizando un precario alto el fuego por las UNPROFOR (*United Nations Protection Forces*) que –por acuerdo del Consejo de Seguridad– separaban a los combatientes y, finalmente, se producía un conflicto armado interno entre la población musulmana, serbia y croata en Bosnia-Herzegovina con un importante componente internacional.

Según *The Military Balance 1993-1994* del Instituto de Estudios Estratégicos de Londres, se podían identificar hasta seis Ejércitos en los conflictos de la ex Yugoslavia:

1. Ejército de Bosnia (musulmanes).
2. Ejército de la llamada «República Serbia de Bosnia».
3. Ejército de la denominada «República Serbia de Krajina» (en Croacia).
4. Ejército de la República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro).
5. Ejército croata de Bosnia (de la llamada «República Croata de Hercegovina»).
6. Ejército de Croacia.

Por otra parte, es importante destacar –por lo que se refiere a la actuación de las Naciones Unidas en la ex Yugoslavia– que coexisten cuatro tipos de

acciones y, como afirma Juste Ruiz (2), se han empleado simultáneamente las medidas coercitivas establecidas en el capítulo VII de la Carta y el desarrollo de operaciones de mantenimiento de la paz. Y así, en primer lugar, por resoluciones 713 (25 de septiembre de 1991) y 724 (de 15 de diciembre de 1991) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, entre otras, se adoptaron medidas coercitivas de carácter económico de acuerdo con el capítulo VII de la Carta (artículo 41), consistentes en un embargo general y completo de todas las entregas de armamentos y pertrechos militares en Yugoslavia. En segundo término, el propio Consejo de Seguridad puso en marcha una operación para el mantenimiento de la paz (UNPROFOR I) durante el conflicto entre Serbia y Croacia, que después se amplió (UNPROFOR II) al conflicto de Bosnia-Herzegovina, según resoluciones 743, 758 y 764. La intervención o injerencia humanitaria es la tercera de las actuaciones de las Naciones Unidas que se concreta en las resoluciones —también del Consejo de Seguridad— 770 (de 13 de agosto de 1992) y 771 (de la misma fecha), donde se constataba que la situación en Bosnia-Herzegovina constituye una amenaza para la paz, por lo que —de acuerdo con el capítulo VII de la Carta («Acción coercitiva»)– se autoriza a los Estados para tomar todas las medidas necesarias para facilitar, en coordinación con las Naciones Unidas, el suministro por las organizaciones humanitarias de asistencia humanitaria a Sarajevo y demás partes de Bosnia-Herzegovina en que sea necesaria.

Finalmente, el Consejo de Seguridad —después de constatar las violaciones del Derecho Internacional Humanitario en el conflicto y deplorar las transgresiones graves de los Convenios de Ginebra– acordó establecer (actuando de conformidad con el capítulo VII de la Carta) un Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, por entender que la situación de violaciones generalizadas constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Acuerdo adoptado en las resoluciones 808 (de 22 de febrero de 1993) y 827 (25 de mayo de 1993) del Consejo de Seguridad.

Asimismo por resolución 824 (de 6 de mayo de 1993) el mismo Consejo, que había establecido una zona de prohibición de vuelo en Bosnia-Herzegovina, determinó unas «zonas de seguridad» en torno a las ciudades de

(2) Ruiz, J., «Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones de la paz: de Corea a Yugoslavia», *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 8, pp. 29-30. 1992.

Sarajevo, Srebrenica, Zepa, Goradze, Bihac y Tuzla, cuyo desconocimiento por los combatientes (bombardeo por la artillería serbia en Sarajevo y ataque indiscriminado a Goradze) agrava periódicamente el conflicto y compromete los diversos planes de paz propuestos a las partes para alcanzar el fin de las hostilidades. Para A. Mangas Martín (3) el conflicto de Bosnia-Herzegovina, aún a pesar del reconocimiento internacional de Bosnia, es un conflicto aparentemente interno: un enfrentamiento entre las comunidades étnicas en el interior de Bosnia, aunque con elementos claros de internacionalización por el apoyo de Croacia y Serbia a sus respectivos grupos étnicos. Añadiendo que nadie discute que la guerra de Bosnia es un conflicto armado internacional disfrazado de guerra civil. Y, en efecto, nada es menos apropiado que calificarlo como conflicto armado interno, pues la intervención de Serbia y Croacia, sus reivindicaciones territoriales, la presencia de los mencionados seis Ejércitos en las hostilidades, la pretensión de las partes adversas de convertirse en Estados soberanos en una futura desmembración de Bosnia-Herzegovina, han llevado a la aplicación –según múltiples resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas– del Derecho Internacional Humanitario correspondiente a los conflictos armados internacionales.

Aplicación del Derecho de los Conflictos Armados

La evolución histórica de lo que hoy se denomina Derecho de los Conflictos Armados merece un intento clarificador, necesario ante la complejidad del conflicto de la ex Yugoslavia, con el fin de distinguir lo que pertenece al *ius ad bellum* y lo que corresponde al *ius in bello*. Podemos sintetizar la mencionada evolución histórica a través del examen de tres procesos diferentes, aunque no falten interrelaciones entre ellos e incluso aproximaciones a través de un renovado protagonismo de las Naciones Unidas.

El primer proceso histórico se concreta en la regulación internacional del uso de la fuerza por los Estados (control de la guerra), a través de la prohibición del uso o amenaza de la fuerza en las relaciones internacionales (con las excepciones del derecho inminente de legítima defensa o del sistema de seguridad colectiva establecido en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas), el desarme o control de armamentos y la represión de la guerra misma (como crimen contra la paz) o de los crímenes de gue-

(3) MANGAS MARTÍN, A., «Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial...», *citado*, p. 41.

rra. Es un proceso relativamente reciente que culmina en el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, donde el tradicional *ius ad bellum* se convierte en un *ius contra bellum*. Su máximo garante es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que puede acordar las medidas establecidas en el capítulo VII de la Carta en caso de amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales.

Por el contrario, el Derecho de la Guerra o *ius in bello*, que regula los medios o modos de conducción de las hostilidades y recibe la denominación de Derecho de La Haya, es tan antiguo como la propia guerra y a este origen consuetudinario se refieren los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 que constituyen –todavía– el núcleo de sus normas.

En tercer lugar, el Derecho Internacional Humanitario o Derecho de Ginebra va dirigido a la protección de las víctimas de los conflictos armados, es decir a la protección de los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, población civil y, por extensión, bienes culturales. Nace con el Convenio de Ginebra de 1864 y, en la actualidad, se concreta en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, en el Convenio de La Haya de 1954 sobre bienes culturales y en los dos Protocolos de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra. Suiza es el país depositario de los Convenios, en cuya aplicación destacan las organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

Los usos reglamentaron algunas cuestiones de las hostilidades, el comportamiento de las Fuerzas Armadas en campaña, el respeto a las poblaciones civiles, los poderes del ocupante de territorio enemigo y –en contraste con la práctica anterior– adoptaron progresivamente los principios de necesidad (sólo está justificado hacer uso de la cantidad y clase de fuerzas necesarias para la derrota del enemigo), humanidad (la obtención del objeto de la guerra es compatible con el respeto a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros y población civil), lealtad y cierto respeto mutuo.

Mientras el recurso a la guerra era una prerrogativa de la soberanía nacional, la justicia de las causas de la guerra no tenía relevancia jurídica, de forma que toda guerra era «justa». Sin embargo, la evolución de la comunidad internacional después de la Primera Guerra Mundial ha cambiado radicalmente este planteamiento. En efecto, la abolición de la guerra como instrumento de política nacional se establece en el Tratado de París de 27 de agosto de 1928, llamado Pacto Brind-Kellogg. Posteriormente, el artículo 2, párrafos tercero y cuarto, de la Carta de las Naciones

Unidas prohíbe terminantemente el recurso a la guerra, extendiendo esta proscripción a todo acto de fuerza y a toda amenaza de emplear la guerra en las relaciones internacionales.

Como consecuencia de esta evolución, algunos autores sostuvieron la opinión de que, estando prohibida la guerra, sería minar la confianza de la opinión pública sobre la eficacia de la Organización de Naciones Unidas, la aprobación de normas de aplicación en la guerra (Derecho de la Guerra); y ello significó el escaso desarrollo de las reglas internacionales sobre el uso de la fuerza (Derecho de La Haya). Por el contrario, el CICR fue más pragmático al promover el progreso del llamado Derecho Internacional Humanitario (Derecho de Ginebra, sobre la protección de las personas contra el abuso de la fuerza en caso de conflicto armado), pues las guerras se producen a pesar de todo y hay situaciones en las que se admite recurrir a la fuerza, conforme a la Carta de las Naciones Unidas (legítima defensa, acción preventiva o represiva ordenada por el Consejo de Seguridad de la ONU o aplicación del principio del derecho de los pueblos a su libre determinación). En las guerras hay siempre personas que sufren y a ellas se aplica el Derecho de la Guerra –particularmente el Derecho Internacional Humanitario– con independencia de las causas del conflicto armado.

Origen de la normativa vigente sobre los conflictos armados

En la segunda mitad del siglo XIX comienza la codificación internacional de las normas –hasta ahora internas o consuetudinarias (usos o costumbres)– de la guerra. La primera norma verdaderamente internacional es la Declaración de París de 1856 sobre la guerra marítima (prohibición del corso, relación buque-mercancía y bloqueo). En el año 1862 publica el ginebrino Henry Dunant su *Recuerdo de Solferino*, relatando los horrores vividos en el campo de Solferino (Lombardía, 1859) y nace el «Comité de los Cinco» origen del CICR. La primera consecuencia fue la convocatoria por el Gobierno suizo de la Conferencia Diplomática de 1864, que concluyó con la firma del Convenio de Ginebra del 22 de agosto de 1864, para el mejoramiento de la suerte de los militares heridos de los ejércitos en campaña. A partir de ahí, nace la Cruz Roja, cuya labor es decisiva para el desarrollo del llamado Derecho Internacional Humanitario.

Muy pronto, en 1868, se aprueba la Declaración de San Petersburgo a los fines de prohibir la utilización de ciertos proyectiles en tiempo de guerra.

A finales del siglo XIX y principios del siglo XX se celebran en La Haya las Conferencias de la Paz de 1899 y 1907, que constituyen el más notable intento codificador del Derecho de la Guerra.

La segunda Conferencia (1907) revisó y amplió la primera, aprobando 14 Convenios con el siguiente contenido:

- Convenio I. Arreglo pacífico de los conflictos internacionales.
- Convenio II. Limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas.
- Convenio III. Ruptura de hostilidades.
- Convenio IV. Leyes y costumbres de la guerra terrestre que tiene como anejo el *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*. España no lo ratificó por lo que está vigente el Convenio sobre esta materia aprobado por la Conferencia de la Paz de 1899 ratificado por nuestro país.
- Convenio V. Derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en caso de guerra terrestre.
- Convenio VI. Régimen de los buques mercantes al empezar las hostilidades.
- Convenio VII. Transformación de buques mercantes en buques de guerra.
- Convenio VIII. Colocación de minas submarinas automáticas de contacto.
- Convenio IX. Bombardeo de fuerzas navales en tiempo de guerra.
- Convenio X. Aplicación a la guerra marítima de los principios del Convenio de Ginebra. Este Convenio se inspira ya en el Convenio de Ginebra de 1906, mucho más desarrollado que el primitivo 1864.
- Convenio XI. Restricciones al ejercicio del derecho de captura en la guerra marítima.
- Convenio XII. Establecimiento de un Tribunal Internacional de Presas.
- Convenio XIII. Derechos y deberes de las potencias neutrales en caso de guerra marítima. Este convenio no fue ratificado por España que, sin embargo, lo asumió como derecho interno de modo provisional durante la Primera Guerra Mundial por Real Decreto de 24 de noviembre de 1914.
- Convenio XIV. Declaración acerca de la prohibición de arrojar proyectiles y explosivos desde globos.

Mientras tanto, continuaba el desarrollo del Derecho de Ginebra o Derecho Internacional Humanitario con el nuevo Convenio de Ginebra de 1906 para aliviar la suerte corrida por los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña. Desde el campo del control de la guerra, hay que citar el Tratado de Versalles de 1919, que condenó las guerras de agresión, así-

mismo prohibidas por el Pacto de la Sociedad de Naciones de 1920 y, finalmente, el Pacto Briand-Kellogg de 1928, de renuncia a la guerra como instrumento de política internacional.

Volviendo a la reglamentación de la conducción de la guerra, hay que citar el Protocolo de Ginebra de 17 de junio de 1925 sobre la prohibición del uso, en la guerra, de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos.

Antes de la Segunda Guerra Mundial destacan, dentro del Derecho Humanitario, los Convenios de Ginebra de 27 de julio de 1929, para aliviar la suerte de los heridos y enfermos de los ejércitos en campaña el relativo al trato de los prisioneros de guerra.

La guerra marítima fue regulada, además de los Convenios VI, VII, VIII, IX, XI y XIII de La Haya de 1907, por los Tratados y Acuerdos de Londres de 1930 y 1936, y de Nyon de 1937 sobre la guerra submarina y el Tratado de Montreux de 1936. Normas convencionales o doctrinales sobre el Derecho de la Guerra Marítima son el Código Stockton de 1900, la Declaración Naval de Londres de 1909 relativa a las leyes de la guerra naval, *El Manual de Oxford de 1913*, el Tratado de Washington de 1922 (referente a los submarinos) y la Convención de La Habana de 1928 sobre la neutralidad marítima.

La Segunda Guerra Mundial significó la quiebra del tradicional Derecho de la Guerra, ya que aparte del Derecho Internacional Humanitario y alguna otra regulación de menor importancia, lo único que ha preocupado es la represión de la guerra misma (Fernández Flores). Así, ya la Carta de Londres de 1945 incriminó la guerra, la Carta de las Naciones Unidas —como hemos visto— prohibió la guerra e incluso la amenaza y el uso de la fuerza, salvo los casos de legítima defensa; habiéndose llegado en 1974, por el Comité Especial de las Naciones Unidas, a una definición y codificación de lo que debe entenderse por «agresión». Al mismo tiempo, comienza la persecución, ya ensayada sin éxito por el artículo 227 del Tratado de Versalles de 1919, de los crímenes contra la paz, contra la humanidad y crímenes de guerra por los Tribunales Militares Internacionales de Nuremberg y Tokio, y también por otros Tribunales Nacionales. Particularmente debe ser citada la Convención para la prevención y represión del crimen de genocidio, aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 260 A (III) del 9 de diciembre de 1948.

La característica más importante del periodo que siguió a la Segunda Guerra Mundial, en cuanto a la regulación del Derecho de la Guerra, fue el gran desarrollo alcanzado por el Derecho Internacional Humanitario, llamado también «Derecho de Ginebra» o Derecho Humanitario Bélico. En efecto el 12 de agosto de 1949 se firmaron en Ginebra los cuatro Convenios básicos del moderno Derecho Humanitario:

- Convenio I. Ginebra, para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña.
- Convenio II. Ginebra, para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los náufragos de las Fuerzas Armadas en el mar.
- Convenio III. Ginebra, relativo al trato debido a los prisioneros de guerra.
- Convenio IV. Ginebra, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Todos estos Convenios han sido ratificados por España y por la inmensa mayoría de los Estados que integran la comunidad internacional, hasta el punto de que son Parte 185 Estados y sólo tres no los han ratificado (año 1994).

La evolución posterior de la regulación jurídica de los conflictos armados o Derecho de la Guerra hizo desaparecer la frontera, siempre artificial, entre el «Derecho de La Haya» (reglas interestatales sobre el uso de la fuerza o conducta de la guerra) y el «Derecho de Ginebra» (protección de las personas afectadas por los males de los conflictos armados o abuso de la fuerza), una vez superada la etapa en que se detuvo la obra iniciada en La Haya, inspirándose en la idea de que sería absurdo reglamentar la guerra que se trataba de proscribir totalmente.

Muy pronto se acordó en La Haya la Convención del 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado, que algunos autores consideran que forma parte, por extensión, del Derecho Internacional Humanitario (protección de los bienes que no tienen directa relación con las operaciones militares).

Como culminación de este proceso de afirmación del Derecho Humanitario y fruto de la Conferencia Diplomática celebrada en Ginebra desde 1974 a 1977, se aprobaron dos Protocolos adicionales a los de Ginebra de 12 de agosto de 1949. El Protocolo I relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Ambos tienen fecha del 8 de junio de 1977 y han sido ratificados por España. Los Protocolos, verdadera norma internacional para los Estados-Partes (a pesar de su

modesta denominación), no pretenden sustituir ni modificar, sino ampliar y complementar los básicos Convenios de Ginebra de 1949, pero no han logrado su masiva aceptación.

La existencia real de guerras o conflictos armados, pese a su prohibición formal, impulsó la continua adaptación de la regulación jurídica de la guerra a las armas, convencionales o no, utilizadas por las partes adversas. En cuanto a las armas no convencionales hay que destacar el Convenio de 10 de abril de 1972 sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción.

Los criterios humanitarios tradicionales —prohibición de utilizar medios de guerra que causen «males supérfluos» o «sufrimientos innecesarios» o «no discriminación»— han dejado paso al nuevo principio: el criterio ecológico. Así, se aprobó el Convenio de 10 de octubre de 1976 sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles (resolución 31/72 de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 10 de diciembre de 1976).

La labor de las Naciones Unidas en la regulación de los conflictos armados se extendió también a las armas convencionales. Y así, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, aprobó en Ginebra el 10 de octubre de 1980 los siguientes instrumentos: Convenio sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados. Protocolo sobre fragmentos no localizables (Protocolo I), Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos (Protocolo II) y Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de armas incendiarias (Protocolo III). Además, en su periodo e sesiones de 1979, la Conferencia aprobó la resolución sobre los sistemas de armas de pequeño calibre.

Las normas de Derecho Internacional Humanitario aplicables a los conflictos armados de carácter internacional

A partir de la resolución 2.444 (1968) de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre el respeto de los derechos humanos en los conflictos armados, se produce una convergencia entre el Derecho de la Guerra (regulación de los medios y modos de hostilizar) y el Derecho Internacional

Humanitario (protección de las víctimas de los conflictos armados), puesto que se cae en la cuenta que, para proteger con mayor eficacia a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra, población civil y bienes culturales, es preciso limitar el uso de la fuerza estableciendo reglas sobre la conducción de las hostilidades. El mejor ejemplo de la aproximación entre estas dos partes del Derecho de los Conflictos Armados es la Sección primera (Protección general contra los efectos de las hostilidades) del Título IV (Población Civil) del Protocolo I de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra.

Al propio tiempo se afirma uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional Humanitario —que lo distingue claramente del *ius ad bellum*— consistente en garantizar su vigencia en cualquier tipo de conflicto armado, con independencia de su causa lícita o ilícita, pues se protege —en definitiva— a la persona humana en todas las circunstancias.

Y tal principio nos lleva a relativizar la distinción entre los conflictos armados internos y los de carácter internacional, meta no alcanzada todavía por las normas del Derecho Internacional Humanitario, pues los Protocolos de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra distinguen entre estos dos tipos de conflicto armado, otorgando a las víctimas de los internos una protección sensiblemente inferior. Si pensamos en que la condición de las víctimas (y, en definitiva, de la persona humana) es idéntica en toda clase de conflictos, podemos concluir en lo injustificado de tal discriminación, que incide en la inmensa mayoría de las guerras actuales (90%), que pueden ser calificadas como conflictos armados internos. Un paso adelante ha sido, ciertamente, la calificación como conflictos internacionales de determinados conflictos no interestatales como aquellos en los que los pueblos luchan contra la dominación colonial y la ocupación extranjera y contra los regímenes racistas en el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación, consagrado en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados (artículo 1.4 del Protocolo I de 1977).

Pero en los restantes conflictos armados no interestatales o conflictos armados internos la protección de las víctimas, particularmente de la población civil, queda reducida a la aplicación del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y, en el caso de los conflictos armados o guerra civil generalizados, a las normas del Protocolo II de 8 de junio de 1977 (Protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional).

En el conflicto de la ex Yugoslavia se han aplicado (y desconocido en la práctica) desde el principio las normas propias de los conflictos armados con carácter internacional. Al comienzo, por acuerdo entre las partes adversas que, conforme al artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra:

«Harán lo posible por poner en vigor, mediante acuerdos especiales, la totalidad o parte de las otras disposiciones del presente Convenio.»

Es decir, de los Convenios de Ginebra de 1977 relativos a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra y población civil. Pero es que, además e incluso concretándonos al conflicto de Bosnia-Herzegovina, es evidente que se trata de un conflicto armado internacional perfectamente encuadrable en el ámbito de aplicación (artículo 1.4) del Protocolo I de 1977, aún cuando *de facto* pudiera hablarse de una contienda civil o interna.

Así pues, en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, la protección de las víctimas que arbitra el Derecho Internacional Humanitario es la propia de los conflictos armados con carácter internacional y supone la aplicación de los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y de su Protocolo adicional I. A estas normas nos referiremos a continuación, no sin antes hacer mención a los principios característicos del Derecho de los Conflictos Armados, con particular atención a las que protegen a la población civil, víctima «preferente» de las guerras modernas (máxime si se trata de conflictos armados que *de facto* son internos).

Los doce principios característicos del Derecho de los Conflictos Armados.

- Son normas de derecho imperativo, que no pueden dejar de cumplirse por necesidades de la guerra, salvo disposición en contrario.
- La inobservancia reiterada no las deroga.
- Son obligatorias como Derecho Convencional o Consuetudinario.
- No es satisfactorio, ni adecuado a la guerra moderna, el estado actual de la codificación de las normas del Derecho de los Conflictos Armados.
- Es lícito en la guerra todo aquello que, no estando expresamente prohibido por principios o normas, pueda conducir a la victoria (por interpretación estricta).
- En los casos no previstos, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios de derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública (por mínima humanidad o «cláusula Martens»).

- Las normas del Derecho de los Conflictos Armados se aplican a cualquier Parte en el conflicto aunque lo haya iniciado ilícitamente (por aplicación indiscriminada).
- Las normas del Derecho Internacional Humanitario deben ser respetadas en toda circunstancia. Si alguna de las potencias contendientes no es parte de un Convenio, las que son Partes en el mismo quedarán, sin embargo, obligadas por él en sus relaciones recíprocas (por efectividad incondicionada).
- Se prohíben las represalias y se tiende a no utilizar la llamada cláusula de reciprocidad, según la cual un Estado firmante de una Convención se considera desligado de las obligaciones adquiridas cuando sus normas son vulneradas por un Estado enemigo.
- El empleo de la violencia debe dirigirse directamente a vencer al enemigo en sus fuerzas, medios y objetivos, evitando males inútiles o superfluos y respetando las normas del Derecho Internacional Humanitario (por violencia moderada).
- Principio de irrenunciabilidad de los derechos, en cuya virtud las personas protegidas no podrán en ningún caso renunciar, parcial o totalmente, a los derechos que les reconocen las Convenciones sobre Derecho Internacional Humanitario, siendo irrelevante el consentimiento prestado por las personas detenidas o privadas de libertad.
- Prohibición expresa de toda discriminación o distinción desfavorable basada en la raza, el color, la religión o las creencias, el sexo, el nacimiento, la fortuna, el idioma, las opiniones políticas o de otra índole, origen nacional o social, así como otra condición o cualquier otro criterio análogo.

La protección de la población civil

Así como la protección de las restantes víctimas de los conflictos armados (heridos, enfermos, náufragos y prisioneros de guerra) se basa en una larga tradición humanitaria —que se concreta en los «usos y costumbres de la guerra»— es relativamente moderna la elaboración de normas dirigidas al amparo de las personas civiles. Como escribió J. Pictet (4), durante siglos las personas civiles quedaban abandonadas al beneplácito de los

(4) PICTET, J., *Desarrollo y principios del Derecho Internacional Humanitario*. Instituto Henry Dunant, pp. 61-62. Ginebra, 1986.

vencedores que, cuando les perdonaban la vida, los sometían a trabajos forzados, despojaban de sus bienes y desconocían sus derechos más elementales. Exterminio, esclavitud y saqueo eran las consecuencias habituales de la guerra, sin que se hiciera distinción entre combatientes y no combatientes. Significó un importante paso adelante la idea de la beligerancia, proclamada por Baltasar de Ayala en el siglo xvi. Ahora bien, la población civil en la guerra clásica –salvo los casos de asedio– no sufría tanto las consecuencias directas de las hostilidades, de las batallas, como de la derrota y de la ocupación.

En los Convenios de La Haya de 1899 y 1907 no se arbitró una protección de las personas civiles, salvo el caso de ocupación, resultando insuficientes las normas como se demostró en la primera y segunda guerras mundiales. El empleo de medios de destrucción masiva, la utilización de los bombardeos aéreos indiscriminados y la teoría de la guerra total con la afirmación de que la moral de la población civil constituía objetivo de guerra, cambió radicalmente la vulnerabilidad de las personas civiles en caso de conflicto armado. En efecto, las víctimas civiles de la guerra fueron el 14% en la Primera Guerra Mundial, el 67% en la Segunda Guerra Mundial y, desde hace años, constituyen el 90% de la totalidad de las personas afectadas por los conflictos armados.

Como consecuencia de los graves atentados contra la población civil (bombardeo de ciudades indefensas, campos de exterminio, toma de rehenes, deportaciones en masa, y experimentos médicos) perpetrados durante la última contienda mundial, se elaboró el IV Convenio de Ginebra de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra.

Este IV Convenio –cuyo precedente fue el proyecto de Tokio de 1934, que se intentó en vano aplicar en la Segunda Guerra Mundial– nació ya incompleto y pronto se reveló insuficiente para responder a las circunstancias de los conflictos no convencionales de la posguerra (guerra de guerrillas) y para evitar las consecuencias de los nuevos medios (armas) y métodos de guerra contemporáneos.

Un hito importante en la historia de la protección de la población civil fue la aprobación en 1968, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, de la resolución 2.444 donde, después de afirmar el principio de limitación de medios, estableció:

a) Que está prohibido lanzar ataques contra la población civil en cuanto tal.

b) Que es preciso hacer distinción en todo tiempo entre las personas que toman parte en las hostilidades y los miembros de la población civil, a fin de que éstos sean respetados en la medida de lo posible (principio de distinción).

Esta evolución culmina con los dos Protocolos de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra de 1949, porque —como ha escrito Sánchez del Río Sierra (5)— su finalidad ha sido, con exclusión de otra, la de aumentar en toda la medida de lo posible la protección de la población civil.

El IV Convenio de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos adicionales de 1977 constituyen así un completo sistema normativo dirigido a la protección de las personas civiles en caso de conflicto armado. De tal forma que pudo escribirse que no faltan normas sino la voluntad de cumplirlas.

Es clásica en materia de protección a la población civil (6) la distinción entre los sistemas de prevención (dirigidos a disminuir el número de las víctimas o por lo menos a evitar su progresivo aumento) y los sistemas de corrección (encaminados a disminuir los daños ya causados). Entre los primeros existen sistemas de prevención de índole jurídica y otros de carácter táctico. Y entre los segundos, se establecen medidas correctoras de protección jurídica, acciones de protección directa y acciones de apoyo a la población civil.

Los sistemas de prevención

SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE ÍNDOLE JURÍDICA

Se trata del establecimiento de medidas de carácter jurídico o más gráficamente de la determinación de zonas geográficas donde las víctimas de los conflictos pueden encontrar protección de las acciones hostiles. Son: las zonas sanitarias y de seguridad, las desmilitarizadas. La evolución de estas zonas o localidades ha seguido un desarrollo extensivo desde los preceptos del IV Convenio de Ginebra de 1949 (artículos 14 y 15: zonas sanitarias y de seguridad, zonas neutralizadas), donde se protege sólo a concretos grupos muy vulnerables de la población civil y a través de trá-

(5) SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, F. J., «La protección de la población civil», Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española: temas del Curso de los Conflictos Armados. Del mismo autor, «La ratificación por España de los Protocolos del 8 de junio de 1977, adicionales a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949», *Revista Española de Derecho Militar*, número 54, tomo primero, p. 20. Julio-diciembre, 1989.

(6) SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, F. J., «La protección de la población civil», *citado*.

mites complejos, hasta las normas del Protocolo I adicional de 1977 (artículos 59 y 60: localidades no defendidas y zonas desmilitarizadas), cuya protección se extiende a toda la población civil y se simplifican al máximo los trámites para su declaración.

Hay que añadir que la enumeración de las expresadas zonas o localidades no constituyen un *numerus clausus*, puesto que es posible el establecimiento de otras zonas por acuerdo entre las Partes adversas para adaptarse a la realidad de las acciones hostiles. Así, en la llamada guerra de las Malvinas se creó la *Red Cros Box* consistente en un espacio marítimo exento de ataques para permitir la actuación de los buques hospitales en un conflicto esencialmente aeronaval. Y también resultan atípicas las denominadas «zonas seguras» (Sarajevo, Tuzla, Zepa, Goradze, Bihac y Srebrenica) establecidas por las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina.

LAS ZONAS Y LOCALIDADES DE SEGURIDAD

Estas zonas o localidades (en sus tres tipos: zonas y localidades sanitarias, zonas y localidades de seguridad, y zonas y localidades sanitarias y de seguridad) se organizan en territorio propio como ocupado –pero siempre fuera de la región donde tienen lugar los combates (es decir, fuera del teatro de la guerra)– para dar protección a los heridos y enfermos, los inválidos, los ancianos, los niños menores de 15 años, las mujeres encinta y las madres de niños menores de siete años. Pueden crearse unilateralmente o mediante acuerdo con la Parte adversa (que las dota de protección plena) y tienen como finalidad poner a sus beneficiarios (las capas más vulnerables de la población civil) al abrigo de las operaciones bélicas y proporcionarles medios (víveres, alojamiento, medicinas y ropas) para su supervivencia.

LAS ZONAS NEUTRALIZADAS

A diferencia de las anteriores, las zonas neutralizadas se establecen por acuerdo expreso entre las Partes en conflicto y, precisamente, en el lugar donde se desarrolla el combate (zona de contacto o de combate). Tratan de ofrecer amparo de las hostilidades a los heridos, enfermos (combatientes o no combatientes) y a la población civil, siempre que no participen en la lucha armada y no ejecuten ningún trabajo de carácter militar. Al encontrarse próximas a la zona de contacto es preciso el acuerdo expreso y directo entre las autoridades militares del lugar donde se desarrollen los combates o el acuerdo de las Partes adversas obtenido indirectamente a través de la vía diplomática, mediante la intervención mediadora de un

Estado neutral, la potencia protectora o un organismo humanitario y neutral, CICR. Su duración es limitada, pues su finalidad es transitoria y relacionada con la duración de los combates en la zona de contacto.

LOCALIDADES NO DEFENDIDAS

Denominadas antes «ciudades abiertas», ya fueron reguladas en el artículo 25 del *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1899 y 1907*, La Haya y en el artículo 1 del IX Convenio de La Haya de 1907 (guerra marítima). La regulación actual del artículo 59 del Protocolo I adicional de 1977 sólo exige una declaración unilateral para su creación, siempre que se trate de una localidad «no defendida», lo que implica:

- La evacuación de todos los combatientes (salvo las fuerzas de policía necesarias), armas y material móvil.
- La inactividad de las instalaciones militares fijas.
- La omisión de todo acto de hostilidad por parte de las autoridades o de la población civil.
- La ausencia de toda actividad dirigida a soportar el esfuerzo bélico.

La declaración unilateral debe ser notificada a la Parte adversa, tiene duración indefinida y se ha de referir a una ciudad o localidad que se encuentre en la zona de operaciones (zona de combate o retaguardia). En esta localidad no defendida encuentran protección todos los miembros de la población civil.

LAS ZONAS DESMILITARIZADAS

El artículo 60 del Protocolo adicional I de 1977 las autoriza, mediante acuerdo expreso (pero exento de formalidades) entre las Partes adversas, en regiones de gran extensión superficial donde pueden encontrar refugio los miembros de la población civil lejos de los frentes de combate (zona del interior). Del mismo modo que las localidades no defendidas, las zonas desmilitarizadas deben reunir las siguientes condiciones:

- Evacuación de todos los combatientes, armas y material militar móvil.
- Inactividad de las instalaciones militares fijas.
- Ausencia de actos de hostilidad por parte de las autoridades o miembros de la población civil.
- Omisión de toda actividad que pueda contribuir al esfuerzo militar.

La duración de la zona desmilitarizada es indefinida y puede existir mientras se desarrollen las acciones hostiles, siendo sus beneficiarios tanto los

miembros de la población civil que se alojen en la zona como los combatientes fuera de combate (heridos o enfermos).

SISTEMAS DE PREVENCIÓN DE CARÁCTER TÁCTICO

Van dirigidos a quienes tienen la responsabilidad de la conducción de las operaciones bélicas y son la gran aportación del Protocolo adicional I de 1977 a la protección de la población civil, sintetizando medidas del Derecho de la Guerra y del Derecho Internacional Humanitario.

EL PRINCIPIO DE DISTINCIÓN

Existe obligación de respetar una doble distinción: entre la población civil los combatientes, y entre los bienes de carácter civil y los objetivos militares (artículo 48 del Protocolo I).

Los ataques, por tanto, sólo podrán dirigirse contra los objetivos militares y éstos son de dos clases:

- Los miembros de las Fuerzas Armadas que reúnan la condición de combatientes conforme al artículo 43.1 del Protocolo adicional I, excluyendo a los miembros de los servicios sanitarios y religiosos, y a los combatientes rendidos o fuera de combate.
- Ciertos bienes que el artículo 52.2 del Protocolo adicional I define como aquellos objetos que por su naturaleza, ubicación, finalidad o utilización, contribuyan eficazmente a la acción militar o cuya destrucción total o parcial, captura o neutralización ofrezca en las circunstancias del caso una ventaja militar definida y, añadimos por nuestra cuenta, proporcionada.

No son, por tanto, objetivos militares las personas civiles (que naturalmente, se abstengan de realizar actos de hostilidad) y los bienes civiles, definidos negativamente como aquellos que no son objetivos militares.

PRECAUCIONES EN EL ATAQUE. PREVISIONES GENERALES

Con objeto de facilitar la protección establecida en las normas de Derecho Internacional Humanitario, existe el deber de señalar adecuadamente los lugares donde las víctimas de los conflictos armados (heridos, enfermos, naufragos, prisioneros de guerra, personas civiles o bienes culturales) encuentran resguardo de las acciones bélicas.

También se impone el deber de proceder a la evacuación total o parcial de una región ocupada, si así lo exige la seguridad de la población o imperiosas necesidades militares, sin que pueda retenerse a las personas en regiones singularmente expuestas a los peligros de la guerra.

Hasta donde sea factible las Partes en el conflicto se esforzarán por alejar de la proximidad de los objetivos militares a la población civil y a los bienes de carácter civil, así como a evitar que se sitúen objetivos militares en el interior o en las proximidades de zonas densamente pobladas (artículo 58 del Protocolo adicional I).

Por su parte, el artículo 51.7 de mismo Protocolo I establece que la presencia de la población civil no podrá ser utilizada para poner ciertos puntos o zonas a cubierto de operaciones militares y, especialmente, de ataques.

EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD

El artículo 57 del Protocolo I establece el principio de proporcionalidad que supone –según J. L. Fernández Flores (7)– un cálculo de relación entre la ventaja militar que se puede obtener y los efectos perjudiciales que se pueden producir para la población y los bienes civiles. Advierte Sánchez del Río Sierra (8) que no se trata de una regla absoluta sino relativa del Derecho Internacional Humanitario, pero su contenido es igualmente obligatorio para las Partes en el conflicto.

Con Fernández Flores (9) resumimos las «precauciones antes de lanzar un ataque» establecidas en el artículo 57 del Protocolo adicional I de 1977:

1. Todas las operaciones militares habrán de realizarse con el cuidado de preservar a la población y a los bienes civiles, tomando las precauciones razonables.
2. Los que preparen un ataque habrán de verificar que los objetivos propuestos son tales, elegir los medios y métodos que menos daños causen a la población y bienes civiles, así como abstenerse de lanzar el ataque, suspenderlo o anularlo cuando el objetivo no sea militar o cuando se prevea que causará en la población y bienes civiles daños

(7) FERNÁNDEZ FLORES, J. L., «Los conflictos militares», Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española.

(8) SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, F. J., «La protección de la población civil», *citado*.

(9) FERNÁNDEZ FLORES, J. L., «Los conflictos militares», *citado*.

excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa prevista, dando aviso a la población civil si fuere posible.

3. Cuando se pueda elegir entre varios objetivos militares con ventaja militar equivalente, se optará por el que presente menos peligro para la población y bienes civiles.

Además el citado Protocolo adicional I prohíbe especialmente:

- El ataque contra bienes culturales y lugares de culto (artículo 53 y Convenio de La Haya de 1954).
- Utilizar el hambre como método de guerra (artículo 54), prohibiendo el ataque contra los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil.
- Los medios o métodos de hacer la guerra concebidos para causar o de los que quepa preveer que causen daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural (artículo 55).
- El ataque contra las presas, diques o centrales nucleares, salvo que se utilicen en apoyo directo a las operaciones militares (artículo 56).
- La utilización de métodos terroristas, pues como afirma Hans-Peter Gasser (10) en el ámbito del Derecho Internacional Humanitario, el terrorismo y los actos terroristas están prohibidos en toda circunstancia, terminantemente y sin excepción. Concluyendo que las autoridades de las Partes contendientes y todos los Estados-Partes en los instrumentos de Derecho Humanitario, tienen la obligación de proceder contra todo supuesto infractor de la prohibición del terrorismo, tanto en los conflictos armados interestatales, guerras de liberación nacional o contra el ocupante extranjero, como en los conflictos internos.

LA REGLAMENTACIÓN INTERNACIONAL SOBRE MEDIOS DE HOSTILIZAR

Estudia Arrasen (11) entre los criterios humanitarios tradicionales la prohibición de causar «males superfluos» o «sufrimientos innecesarios», que fundamenta en una larga serie de textos normativos:

- La Declaración de San Petersburgo de 1868.
- El Proyecto de Bruselas de 1874 (artículo 13, e).
- *El Manual de Oxford de 1880* (artículo 9, a).
- El II Convenio de La Haya de 1899 (artículo 23, e).

(10) GASSER H.-P., «Prohibición de los actos de terrorismo en el Derecho Internacional Humanitario», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 76, p. 221. Julio-agosto, 1986.

- El IV Convenio de La Haya de 1907 (artículo 23, e), *Reglamento de las leyes y costumbres de la guerra terrestre*.
- *El Manual de Oxford de 1913*.
- El Protocolo I de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (artículo 35.2).
- La Convención sobre prohibiciones y restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de 10 de octubre de 1980, con sus Protocolos I, II y III.

El mismo autor propone tres ejemplos bien expresivos: las balas explosivas (Declaración de San Petersburgo de 1868), las balas que se hinchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano (Declaración de La Haya de 1899) y los fragmentos no localizables por rayos X en el cuerpo humano.

Para Arrassen el criterio de la «no discriminación» se fundamenta en los siguientes textos:

- Declaración de San Petersburgo de 1868.
- *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, anexo al Convenio II de La Haya de 1899.
- *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, anexo al Convenio IV de La Haya de 1907.
- Convenio de La Haya de 14 de mayo de 1954 para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado.
- Protocolo I de Ginebra de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949 (artículos 48 y 51.4).

Como ejemplos señala el autor la colocación de minas submarinas automáticas de contacto (Convenio VIII de La Haya de 1907), las armas de acción retardada, como minas, trampas u otros dispositivos regulados por el Protocolo II de la Convención de 10 de octubre de 1980 y las armas incendiarias (Protocolo III de la misma convención).

Se trata pues de prohibiciones generales –propias del Derecho de los Conflictos Armados– que no son obstáculo para la vigencia de las prohibiciones específicas, bien comunes a toda acción bélica o peculiares de cualquier guerra. Así, siguiendo de nuevo a Arrassen, se ha elaborado la siguiente relación:

(11) ARRASSEN, M., *Conduitedes hostilités. Droit des conflits armés et désarmement*, Bruylant. Bruselas, 1986.

Armas con reglamentación específica:

– Armas convencionales:

- proyectiles explosivos (Declaración de San Petersburgo de 1868 y Declaración Segunda de La Haya de 1899).
- proyectiles y explosivos lanzados desde globos (Declaración XIV de La Haya de 1907).
- proyectiles que tienen por único objeto la difusión de gases asfixiantes o deletéreos (Declaración III de La Haya de 1899).
- Balas que se hinchan o aplastan fácilmente en el cuerpo humano (Declaración de La Haya de 1899).
- Veneno o armas envenenadas (artículo 23, a) del *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1899 y 1907*, La Haya.
- Minas submarinas automáticas de contacto (Convenio VIII de La Haya de 1907).
- Minas, trampas y otros dispositivos (Protocolo II de la Convención de 1980).
- Fragmentos no localizables en el cuerpo humano por rayos X (Protocolo I de la Convención de 1980).
- Armas incendiarias (Protocolo III de la Convención de 1980).

– Armas no convencionales.

- Armas químicas, gases asfixiantes, tóxicos y similares y medios bacteriológicos (Protocolo de Ginebra de 17 de junio de 1925).
- Armas bioquímicas, bacteriológicas, biológicas y tóxicas (Convención de 10 de abril de 1972).
- Técnicas de modificación ambiental (Convención de 10 de octubre de 1976).

– Armas sin reglamentación específica:

- Armas convencionales.
- Armas de pequeño calibre (resolución de la ONU de 1979).
- Armas de fragmentación.
- Armas de efecto expansivo.

– Armas no convencionales.

- Armas radiológicas (desechos nucleares).
- Armas nucleares.

Respecto de estas prohibiciones de armas ha de hacerse la precisión de que sólo en algunas de ellas la proscripción es absoluta –al no cumplir en

si misma los requisitos generales del Derecho de los Conflictos Armados (arma que produce males supérfluos o sufrimientos innecesarios)— y en otras se prohíbe su uso en determinadas circunstancias que la hacen indiscriminada. La prohibición se plasma cuando se trata de armas cuyo uso normal es indiscriminado y, fuera de esta utilización, carecen de relevancia militar dadas sus características técnicas. Naturalmente, estas matizaciones no significan que deje de prohibirse también el uso indiscriminado de cualquier arma no afectada por las aludidas proscripciones.

El criterio ecológico

Al lado de las prohibiciones clásicas de causar males supérfluos, sufrimientos innecesarios o daños indiscriminados, se establece hoy un nuevo principio: el criterio ecológico.

A. Bouvier (12) parte de las normas del Derecho Internacional del medio ambiente, que se basan en dos principios fundamentales:

- a) Los Estados tienen la obligación de no causar daños al medio ambiente situado fuera de su jurisdicción territorial.
- b) Se establece la obligación de respetar el medio ambiente en general. Ahora bien, en caso de conflicto armado, resulta casi imposible excluir completamente los daños al medio ambiente, por lo que se trata de limitarlos sólo en lo posible.

Dejando aparte los convenios que protegen indirectamente el medio ambiente en caso de conflicto armado, se deben citar dos normas de directa aplicación: la Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, aprobada en el marco de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1976 y el Protocolo I de 1977, adicional a los Convenios de Ginebra de 1949.

Arrassen añada algunas otras armas convencionales de efectos inmediatos (municiones explosivas o armas incendiarias) o retardados (minas, trampas o restos de materiales de guerra) o medios no convencionales (armas bioquímicas o nucleares).

El artículo 35.3 del Protocolo I de 1977 establece la prohibición general de emplear:

(12) BOVIER, A., «La protección del medio ambiente en periodo de conflicto armado», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 108, pp. 604 y siguientes. Noviembre-diciembre, 1991.

«Métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar, o de los que quepa prever que causen, daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural.»

Dentro de la protección de la población civil (bienes de carácter civil), el artículo 55 dispone que:

«1. En la realización de la guerra se velará por la protección del medio ambiente natural contra daños extensos, duraderos y graves. Esta protección incluye la prohibición de emplear métodos o medios de hacer la guerra que hayan sido concebidos para causar o de los que quepa prever que causen tales daños al medio ambiente natural, comprometiendo así la salud o la supervivencia de la población. 2. Quedan prohibidos los ataques contra el medio ambiente natural como represalias.»

Otros artículos del citado Protocolo se refieren también a esta protección. Así, el artículo 54 (Protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil) y el artículo 56 (Protección de las obras e instalaciones que contienen fuerzas peligrosas).

Concluye Bouvier destacando las diferencias entre el Protocolo I de 1977 y la Convención de 1976. En el primero se prohíbe el recurso a la guerra ecológica y las condiciones de duración, gravedad y extensión («daños extensos, duraderos y graves») son acumulativas, mientras que en el segundo se proscribe la llamada guerra geofísica (manipulación de los procesos naturales que pueden provocar fenómenos tales como huracanes, maremotos, terremotos, lluvia o nieve) y basta que concurra una sola de las condiciones de duración, gravedad o extensión.

Estos daños fueron definidos por E. Rauch como:

«Aquellos que pueden comprometer durante un periodo prolongado y permanente la supervivencia de la población civil» (13).

Los sistemas de corrección

Ante, en muchas ocasiones, los escasos resultados de los sistemas de prevención que hemos examinado, el moderno Derecho Internacional

(13) RAUCH, E., «Texte de discussion sur le droit de la Guerre Maritime», *Revista de Derecho Penal Militar y Derecho de la Guerra*, tomo XXVI-1-2-3, pp. 128-129. 1987.

Humanitario no ha descuidado los sistemas de corrección, dirigidos fundamentalmente a la minoración de los daños ya causados a la población civil. Siguiendo a Sánchez del Río Sierra, clasificaremos estas medidas para conseguir que los sufrimientos de las personas civiles –a veces inevitables– sean menores, de la forma siguiente:

1. Medidas de protección jurídica.
2. Acciones de protección directa.
3. Acciones de apoyo a la población civil con vistas a su supervivencia.

MEDIDAS DE PROTECCIÓN JURÍDICA

Los artículos 75 del Protocolo adicional I, los artículos 4, 5 y 6 del Protocolo adicional II y el artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra configuran un sistema jurídico de protección de los derechos fundamentales o núcleo duro de los derechos humanos, que deben ser garantizados aún en caso de conflicto armado. J. Pictet (14) formula así el principio del derecho humano (que abarca el Derecho de los Conflictos Armados y el derecho humano):

«Las exigencias militares y el mantenimiento del orden público serán siempre compatibles con el respeto a la persona humana.»

De este principio procede el principio del Derecho de los Conflictos Armados:

«Las Partes en conflicto no causarán al adversario males desproporcionados con respecto al objetivo de la guerra». Asimismo, del principio anterior se deriva el principio del Derecho Internacional Humanitario («Las personas puestas fuera de combate y las que no participan directamente en las hostilidades serán respetadas y protegidas y tratadas con humanidad») y el del Derecho de la Guerra («El Derecho de las Partes en conflicto a elegir los métodos o medios de guerra no es ilimitado»).

Este mismo autor elabora los principios comunes al Derecho Internacional Humanitario y a los derechos humanos:

- El principio de inviolabilidad: el individuo tiene derecho al respeto de su vida, de su integridad física y moral y de los atributos inseparables de la personalidad. Ello significa que:

(14) PICTET, J., *Desarrollo y principios del Derecho...*, obra citada, pp. 73 a 75.

- El hombre que cae en el combate es inviolable; el enemigo que se rinde salvará su vida.
- Nadie será sometido a la tortura, ni a castigos corporales o a tratos crueles y degradantes.
- Se reconocerá a todos su personalidad jurídica.
- Todos tienen derecho al respeto de su honor, de sus derechos familiares, de sus convicciones y de sus costumbres.
- Toda persona que sufra será recogida y recibirá la asistencia que requiera su estado.
- Todos tienen derecho a conocer la suerte que corren los miembros de su familia y a recibir envíos de socorro.
- Nadie podrá ser privado arbitrariamente de su propiedad.
- El principio de no discriminación: las personas serán tratadas sin distinción alguna fundada en la raza, el sexo, la nacionalidad, el idioma, la clase social, la fortuna, las opiniones políticas, filosóficas o religiosas, o en otro criterio análogo. Por lo que se refiere a los heridos y enfermos, no se hará entre ellos ninguna diferencia que no esté basada en criterios médicos. Habrá diferencias de trato a fin de remediar las desigualdades resultantes de su situación personal, necesidades o desamparo.
- El principio de seguridad: el individuo tiene derecho a la seguridad de su persona, según los siguientes principios de aplicación:
 - Nadie será considerado responsable de un acto que no haya cometido.
 - Se prohíben las represalias, los castigos colectivos, la toma de rehenes y las deportaciones.
 - Todos se beneficiarán de las garantías judiciales usuales.
 - Nadie puede renunciar a los derechos que le reconozcan los Convenios de Derecho Internacional Humanitario.

ACCIONES DE PROTECCIÓN DIRECTA

HERIDOS, ENFERMOS Y NÁUFRAGOS

El IV Convenio de Ginebra de 1949 y su Protocolo adicional I de 1977 extendieron a los heridos, enfermos y náufragos de la población civil la protección que se reconocía a las mismas víctimas de la guerra procedentes de los sujetos combatientes, origen del Derecho Internacional Humanitario. De esta forma las garantías de protección y respeto se extienden no sólo a los propios heridos, enfermos y náufragos de la población civil, sino al personal sanitario y religioso, a los medios sanitarios fijos (hospitales), móviles (ambulancias, buques hospitales y aeronaves sanitarias) y sumi-

nistros sanitarios. Los Protocolos adicionales, en suma, no sólo han aumentado la protección de los Convenios de Ginebra a los combatientes heridos, enfermos y náufragos sino que han equiparado a éstos a las personas civiles en las mismas circunstancias. Subsisten naturalmente numerosos problemas de identificación de los transportes sanitarios, visibilidad de las señales distintivas, luces, señales de radio o sistema de radar secundario de vigilancia para aeronaves sanitarias.

EXTRANJEROS EN TERRITORIO DEL ADVERSARIO

Sánchez del Río Sierra (15) sintetiza así las normas del IV Convenio de Ginebra de 1949, por lo que se refiere a los extranjeros en poder del adversario:

1. Se les reconoce el derecho a abandonar el territorio adverso, al comienzo de las hostilidades o en el transcurso de éstas, salvo si su marcha redundaría en daño de los intereses nacionales.
2. Se garantiza el respeto a su persona y a sus derechos en la misma forma que a la población civil de un territorio ocupado.
3. De forma excepcional puede acordarse el internamiento o la residencia forzosa en algún lugar del territorio.

POBLACIÓN CIVIL EN TERRITORIO OCUPADO

Lo que podríamos llamar «estatuto jurídico de la ocupación», regulado ya en el *Reglamento de leyes y costumbres de la guerra terrestre de 1899 y 1907*, se perfecciona en el IV Convenio de Ginebra de 1949 (artículos 47 a 78, «Territorios ocupados»).

Existe un primer grupo de normas dirigidas a garantizar el respeto a los derechos fundamentales de la persona, prohibiendo expresamente las coacciones, tratos que impliquen sufrimiento físico, exterminio, crueldad, represalias y toma de rehenes.

El régimen de la ocupación, por lo que se refiere a la población civil, obliga al ocupante a garantizar el funcionamiento administrativo y judicial del territorio ocupado, el aprovisionamiento de víveres, el culto y la llegada de socorros. Son muy detalladas las normas que se refieren al internamiento de personas civiles en el IV Convenio de Ginebra (artículos 79 a 135). El

(15) SÁNCHEZ DEL RÍO SIERRA, F. J., «La protección de la población civil», *citado*.

internamiento puede acordarse respeto de los extranjeros residentes en territorio adverso y de las personas civiles de territorio ocupado, en los dos supuestos de necesidad imperiosa y como medida de seguridad.

El régimen de internamiento comprende normas sobre lugares de internamiento civiles (campos), asistencia al internado (vestido, alimentación, asistencia médica o religiosa), comunicaciones con autoridades y con el exterior, sistema de información (Oficinas Nacionales y Agencia Central), liberación, repatriación y evacuación a países neutrales.

El régimen es muy similar al establecido en el III Convenio de Ginebra para los prisioneros de guerra, con las peculiaridades derivadas del carácter civil de los internados.

SUPUESTOS ESPECIALES

Las normas de Derecho Internacional Humanitario, relativas a la protección de la población civil, contemplan supuestos especiales a los que se concede un tratamiento específico.

Así, los niños menores de 15 años, cuyo reclutamiento obligatorio se prohíbe y, en la interpretación del CICR, no se permite aceptarlos como voluntarios.

Las mujeres tienen una protección especial, además de la que reciben las mujeres encinta, parturientas y lactantes.

Entre las personas protegidas se incluyen los refugiados y apátridas, a los que se aplica –además– el derecho de los refugiados a través de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Las Partes contratantes y las Partes en conflicto asumen, por otra parte, la obligación de hacer todo lo posible para la reunión de las familias dispersas.

A los periodistas en misión peligrosa se les considera personas civiles por lo que se refiere a su protección (regulándose una tarjeta de identidad especial), salvo que se trate de corresponsales de guerra que tienen derecho a ser tratados como prisioneros de guerra.

ACCIONES DE APOYO A LA POBLACIÓN CIVIL

El IV Convenio se refiere a los Servicios de Protección Civil y a las acciones de socorro, materias que también han sido objeto de atención por las normas del Protocolo adicional I de 1977.

LOS SERVICIOS DE PROTECCIÓN CIVIL

Aunque la Protección Civil no es asunto exclusivo de los tiempos de conflicto armado —Ley 2/85, de 21 de enero, sobre Protección Civil— y se debe distinguir de la llamada Defensa Civil (a la que hacen referencia los artículos 20 y 21 de la Ley Orgánica 6/80, de criterios básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar), aquí se trata del Estatuto Internacional de los Servicios Civiles de Protección Civil en caso de conflicto armado, regulados en los artículos 61 a 67 del citado Protocolo adicional I.

Se entiende por «Protección Civil» el cumplimiento de tareas humanitarias (servicios de alarma, evacuación, refugios, oscurecimiento, salvamento, primeros auxilios, lucha contra incendios, abastecimiento de urgencia, servicios funerarios u otros), destinadas a proteger a la población civil contra los peligros de las hostilidades y catástrofes y facilitar las condiciones necesarias para la supervivencia. Se arbitra una protección especial para los organismos civiles de Protección Civil, a los que se reconoce el derecho a desempeñar su actividad, salvo en casos de imperiosa necesidad militar. Particularmente se declara que serán respetadas y protegidas las personas, edificios, material y refugios utilizados para Protección Civil, cesando su estatuto si cometen o son utilizados para cometer actos perjudiciales para el enemigo y únicamente después de una intimación. Se determina asimismo los signos de identificación y el régimen de los miembros de las Fuerzas Armadas y unidades militares asignados de modo permanente y exclusivo a organismos de Protección Civil.

ACCIONES DE SOCORRO

También los artículos 68 a 71 del Protocolo adicional I de 1977 regulan, completando las normas del IV Convenio de Ginebra de 1949, las acciones de socorro en favor de la población civil, para garantizar sus necesidades esenciales, tanto en territorio ocupado como en cualquier territorio bajo el control de una Parte en conflicto, cuando —en ambos casos— las personas civiles estén insuficientemente dotadas de víveres, productos médicos, ropa de vestir y de cama, alojamientos de urgencia y otros suministros que sean esenciales para la supervivencia y objetos de culto.

En estos supuestos, las acciones de socorro que tengan carácter humanitario e imparcial y sean realizadas sin distinción de índole desfavorable no serán consideradas como injerencias en el conflicto ni como acto hostil. De forma que, de acuerdo con el artículo 70.2 del citado Protocolo, las Partes en conflicto y las Altas Partes contratantes permitirán y facilitarán el paso

rápido y sin trabas de todos los envíos, materiales y personal de socorro, incluso en el caso de que tal asistencia esté destinada a la población civil de la Parte adversa. Naturalmente, las Partes fijarán las condiciones técnicas del paso, incluida la investigación, pudiendo condicionarlo a que la distribución se haga bajo la supervisión de una potencia protectora.

Pero no podrán desviar los envíos de socorro de la afectación asignada, ni demorar su tránsito, salvo en casos de necesidad urgente, debiendo protegerlos y facilitar su rápida distribución. El personal que participa en las acciones de socorro será respetado y protegido y sus actividades sólo podrán ser limitadas y sus movimientos temporalmente restringidos, en caso de imperiosa necesidad militar.

El sistema de eficacia del Derecho Internacional Humanitario

Ante las frecuentes violaciones de las normas protectoras de las víctimas de los conflictos armados –particularmente en el conflicto de la ex Yugoslavia– cabe preguntarse sobre la eficacia de los mecanismos jurídicos previstos para su aplicación. Siguiendo, fundamentalmente, a Veuthey (16) diremos que existen los siguientes mecanismos para salvaguardar los derechos de las víctimas:

«La responsabilidad primera y colectiva de los Estados-Partes en los Convenios de Derecho Internacional Humanitario.»

En efecto, las Altas Partes contratantes se comprometen no sólo a respetarlos, sino a hacerlos respetar en cualquier circunstancia (artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo adicional I de 1977). Asumen así los Estados la responsabilidad colectiva de procurar que las normas sea respetadas por los otros Estados-Partes en un conflicto armado.

LA INSTITUCIÓN DE LA POTENCIA PROTECTORA

Se trata de un Estado neutral que, designado por un Estado que participa en un conflicto armado y aceptado por la Parte adversa, está dispuesto a salvaguardar los derechos de las víctimas del conflicto, particularmente de los prisioneros de guerra y de los internados civiles del Estados que representa.

(16) VEUTHEY M., «El derecho a la supervivencia fundamento del Derecho Humanitario», *Revista Argentina de Derecho Militar*, número 4, pp. 23 y siguientes. Buenos Aires, julio 1986.

LA LABOR DEL CICR

El papel del CICR es el de servir de intermediario neutral entre las Partes en un conflicto para llevar protección a las víctimas, según Veuthey, a través de las siguientes actuaciones:

- Visitar a los prisioneros de guerra, detenidos e internados civiles.
- Socorro a la población civil de los territorios ocupados.
- Buscar a las personas desaparecidas y transmitir mensajes familiares a los prisioneros de guerra.
- Facilitar, a través de sus buenos oficios, el establecimiento de zonas y localidades sanitarias y de seguridad.
- Recibir pedidos de ayuda de parte de personas protegidas.
- Ejercer el llamado «derecho de iniciativa», consistente en proponer a las Partes en conflicto que el CICR realice otras funciones humanitarias en conflictos armados internos, sin que se considere esta propuesta injerencia en los asuntos internos.
- Funcionar en calidad de sustituto de la potencia protectora.
- La intervención de la Organización de las Naciones Unidas.

No es, desde luego, desdeñable el papel de la Asamblea General de las Naciones Unidas en el desarrollo del Derecho de los Conflictos Armados (resolución 2.444/68), del Consejo de Seguridad en la prevención y humanización de la guerra e injerencia humanitaria, así como la del secretario general ante las Partes en conflicto para recordarles la necesidad de observar las normas del Derecho de los Conflictos Armados.

Conforme al artículo 89 del Protocolo adicional I, en los casos de violaciones graves de las normas de Derecho Internacional Humanitario, las Altas Partes contratantes se comprometen a actuar en cooperación con la Organización de las Naciones Unidas y conforme a la Carta.

EL PROCEDIMIENTO DE «ENCUESTA»

El artículo 90 del citado Protocolo adicional I introdujo el establecimiento facultativo de la Comisión Internacional de Encuesta, que se ha constituido una vez que más de 20 Estados han aceptado expresamente su actuación, consistente en la investigación sobre cualquier hecho que haya sido alegado como infracción grave, tal como se define en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo adicional I. Sistema dotado de cierta eficacia para hacer cesar las violaciones del Derecho Internacional Humanitario, pero todavía muy alejado de un deseable Tribunal Internacional. La competencia de la Comisión Internacional de Encuesta fue

aceptada por España al ratificar en 1989 los Protocolos adicionales de 1977.

LA REPRESIÓN INTERNA DE LOS CRÍMENES DE GUERRA

No faltan autores, como Bassiouni (17), que consideran que el instrumento más eficaz para garantizar el cumplimiento del Derecho de la Guerra es la obligación de los Estados-Partes en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, de incriminar las infracciones graves previstas en los mismos, determinando las adecuadas sanciones penales en los Códigos comunes o militares aplicables. Responde al cumplimiento de esta obligación la tipificación contenida en los artículos 69 a 78 del Código Penal Militar de 1985 (Delitos contra las Leyes y usos de la guerra) y en el proyecto de Código Penal de 1994 (Delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado).

EL SISTEMA DE REPARACIONES

El éxito o fracaso del enjuiciamiento (por Tribunales Internacionales o Nacionales) de los individuos culpables de crímenes de guerra, es independiente de la responsabilidad del Estado infractor que debe compensar el daño causado en forma de «reparaciones». La Parte en conflicto que violare las disposiciones convencionales del Derecho de la Guerra y Derecho Internacional Humanitario, estará obligada a indemnizar y será responsable de todos los actos cometidos por las personas que formen parte de sus Fuerzas Armadas.

Para Veuthey (18) el relativo fracaso del sistema expuesto no se debe tanto a la ausencia de mecanismos adecuados para la aplicación del Derecho Humanitario, como a la forma en que son utilizados, es decir: a su buen o mal funcionamiento. Afirma Nahlik (19) que, en el actual Estado del Derecho de los conflictos armados, ya no faltan reglas sino más bien la voluntad de observarlas. Desde mi punto de vista, el grado actual de cumplimiento del Derecho de los Conflictos Armados guarda relación con tres cuestiones fundamentales:

(17) CHERIF BASSIOUNI, M., *Derecho Penal Internacional. Proyecto de Código Penal Internacional*, Tecnos, pp. 67-68. Madrid, 1984.

(18) VEUTHEY M., «El derecho a la supervivencia fundamento del Derecho Humanitario», *citado*, pp. 23 y siguientes.

(19) NAHLIK, S. E., «Compendio de Derecho Internacional Humanitario», separata de la *Revista Internacional de la Cruz Roja*, p. 48. Julio-agosto, 1984.

- a) La actualización y «codificación» de las normas del Derecho de los Conflictos Armados.
- b) La difusión de estas norma, particularmente entre los llamados a aplicarlas.
- c) La constitución de un auténtico Tribunal con Jurisdicción Penal Internacional, competente para juzgar las infracciones graves o crímenes de guerra.

En cuanto al estado actual de las normas que regulan los conflictos armados, hay que decir sólo puede considerarse satisfactoria la normativa convencional del llamado Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales de 1977). Por el contrario, el resto del ordenamiento para acomodarlo a los modernos conflictos y fijar su contenido a través de una razonable sistematización. Ejemplos bien evidentes son el estado «caótico» del Derecho de la Guerra Marítima (20) o «anómico» del Derecho de la Guerra Aérea.

En segundo lugar hay que destacar la importancia de una labor adecuada de difusión, pues se ha demostrado que muchas infracciones tienen su origen en la ignorancia de las normas del Derecho Internacional aplicables a los conflictos armados, tanto de Derecho Internacional Humanitario como de Derecho de la Guerra. El artículo 83 del Protocolo adicional I de 1977 establece el compromiso de los Estados para difundir lo más ampliamente posible, tanto en tiempo de paz como en tiempo de conflicto armado, los Convenios (de Ginebra de 1949) y el presente Protocolo, especialmente incorporando su estudio en los programas de instrucción militar y fomentando su estudio por parte de la población civil. Esta es la labor que realiza, desde su creación, el Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja española.

No existe un Tribunal con Jurisdicción Penal Internacional para el enjuiciamiento de los crímenes o infracciones graves de los Convenios y Protocolo, sin que pueda considerarse como tal la mencionada Comisión Internacional de Encuesta. La creación de un Tribunal Internacional *ad hoc* para juzgar a los responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991, puede ser el comienzo de la institucionalización de un sistema de enjuici-

(20) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., «Medios y métodos de combate naval y Derecho de las Conflictos Armados en la mar», *Revista Española de Derecho Militar*, número 61, pp. 15 y siguientes. Enero-junio, 1993.

ciamiento de las infracciones graves, más allá de los actuales Tribunales Nacionales a los que puede reprocharse falta de eficacia o parcialidad.

Ahora bien la mera existencia de normas claras propias del Derecho de los Conflictos Armados ya constituye un positivo avance y garantía de un aceptable cumplimiento, por su propia racionalidad (muchas veces coincidente con el interés militar), aceptación universal por los Estados, temor a las represalias, impacto en la opinión pública mundial (cada vez más sensibilizada ante las violaciones del Derecho Internacional Humanitario) y consenso de la comunidad internacional —Organización de las Naciones Unidas, Estados y Organizaciones No Gubernamentales (ONG,s)— sobre la necesidad de respetar las reglas del Derecho de los Conflictos Armados para la supervivencia de la humanidad.

La problemática de las acciones humanitarias

Consideraciones generales

En otra ocasión y ante el confusionismo terminológico actual para denominar la exposición de iniciativas humanitarias en este fin de siglo, pretendimos clarificar la materia distinguiendo entre:

- La intervención o uso unilateral de la fuerza por los Estados con motivación humanitaria (para proteger la vida o intereses de sus naciones en territorio extranjero o, simplemente, para proteger vidas humanas en peligro con independencia de su nacionalidad), que no encuentra fácil amparo en la Carta de las Naciones Unidas ni en las normas del Derecho Internacional.
- La asistencia humanitaria a las víctimas de un conflicto armado, como derecho derivado de las normas del Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos adicionales), cuyo ejercicio por las organizaciones humanitarias e imparciales está basado en el consentimiento de las Partes en el conflicto y en el respeto a su soberanía, sin que suponga injerencia en el conflicto.
- El derecho-deber de injerencia humanitaria, acordada por las Naciones Unidas.

Resumimos lo expuesto sobre las diversas acciones de contenido humanitario en el cuadro 1, p. 210.

El polémico derecho-deber de injerencia humanitaria

La postura del CICR y del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (21) es que la utilización de la fuerza armada para imponer el envío de socorros no puede fundamentarse en el Derecho Internacional Humanitario, que excluye toda idea de fuerza. Estas acciones coercitivas, llevadas a cabo con la autorización de la Organización de las Naciones Unidas, forman parte del *ius ad bellum* y no del *ius in bello* (al que pertenece el Derecho Internacional Humanitario). Por ello, el CICR obra con gran cautela:

«Ya que la adopción de una postura sobre la responsabilidad de las Partes en cuanto al origen del conflicto repercutiría negativamente en el cometido activo que debe desempeñar en el conflicto en favor de todas las víctimas de éste» (22).

En consecuencia, ni el CICR ni las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja deben colaborar directamente en acciones armadas con finalidad humanitaria (aún cuando sean realizadas en cumplimiento de resoluciones del Consejo de Seguridad), pues perderían su credibilidad como intermediarios neutrales y, en estos casos, el CICR procede a desmarcarse del sistema de seguridad colectiva de la ONU. Para Torrelli (23), frente al compromiso y denuncia de las violaciones de los derechos humanos por numerosas ONG,s médicas y sanitarias, se debe afirmar que la neutralidad es la base del Derecho Humanitario que prohíbe tomar posición sobre las causas del conflicto, lo que no significa indiferencia respecto de las víctimas. Cornelio Somaruga, presidente del CICR lo expresó comparando la labor de la policía (Naciones Unidas en la aplicación del *ius ad bellum*) con la del buen samaritano (organizaciones humanitarias aplicando el *ius in bello*).

Sin embargo, como se ha escrito (24), el debate en torno a la injerencia humanitaria —por una parte— opone la soberanía estatal a la capacidad de intervención internacional en la medida en que lo humanitario no está perfectamente delimitado (falta de consenso sobre los supuestos en que

(21) SANDOZ, Y., «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 111, pp. 235 y siguientes. Mayo-junio, 1992.

(22) SANDOZ, Y., «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia:..., *citado*, p. 236.

(23) TORRELLI, M., «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, número 111. Mayo-junio, 1992.

(24) «Asistencia humanitaria: vida o muerte», Editorial de la revista *Tiempo de paz*, número 32-33, pp. 3-4. Primavera-verano, 1994.

Cuadro 1.— Las acciones humanitarias.

<i>Primero</i>	<i>Segundo</i>	<i>Tercero</i>
Utilización unilateral de la fuerza por los Estados con motivación humanitaria.	Asistencia humanitaria a víctimas de conflicto armado CICR.	Derecho-deber de injerencia humanitaria. Consejo de Seguridad ONU.
<i>Ausencia base</i>	<i>Base</i>	<i>Base</i>
Carta de las Naciones Unidas, Derecho Internacional Humanitario	Derecho Internacional humanitario, Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales.	Carta de las Naciones Unidas.

cabría una intervención humanitaria y sobre la licitud de la fuerza para hacerla efectiva). Por otro lado, la ONU ha recurrido a una suerte de subarriendo de ejércitos nacionales u organizaciones defensivas regionales para llevar a cabo acciones de injerencia humanitaria, que desvirtúan el principio ante la sospecha de intereses particulares. No obstante, el secretario general de la ONU, Boutros Ghali, durante la Conferencia sobre Derechos Humanos (Viena, 1993) afirmó que la comunidad internacional ha de tomar el relevo de los Estados que no protegen a la persona humana y, de esta manera, el principio de la soberanía estatal debe reconocer el deber de injerencia humanitaria. Y Oriol Casanovas (25) concluye que el reconocimiento del derecho de injerencia humanitaria podría ser un paso más en el camino del fortalecimiento de la solidaridad humana.

Bermejo García (26) hace hincapié en una teoría según la cual los derechos fundamentales del hombre (sobre todo los vinculados a la dignidad de la persona humana) requieren una protección internacional que puede implicar hasta un derecho-deber o *actio popularis*, que no es nuevo pues cita el artículo 1 común a los Convenios de Ginebra de 1949 (deber de los Estados-Partes de «hacer respetar» los Convenios en «todas las circunstancias»). Para este autor, en suma, es necesario poner en funcionamiento el capítulo VII de la Carta, el Comité de Estado Mayor y crear una especie de fuerza de acción rápida y permanente de las Naciones Unidas. Iglesias Velasco (27) apuesta por las operaciones colectivas auspiciadas por la

25) CASANOVAS I LA ROSA, O., «De l'ajuda humanitaria al dret d'ingerencia», lección inaugural del Curso Académico 1993-1994 de la Universidad «Pompeu Fabra», p. 10.

26) BERMEJO GARCÍA, R., «¿Del principio de no intervención al derecho-deber de injerencia? Algunas reflexiones», *Tiempo de paz*, «Europa en guerra» número 26, pp. 39-40. Invierno, 1992-1993.

27) IGLESIAS VELASCO, A. J., «El principio de la injerencia y la asistencia en Somalia», *Tiempo de paz*, «Asistencia humanitaria: vida o muerte», números 32-33, p. 52

ONU en el campo de la asistencia humanitaria urgente, un Departamento para Asuntos Humanitarios y un Coordinador para la Ayuda Urgente como primer paso para una respuesta institucionalizada eficaz. Termina este autor con una cita de R. Dahrendorf:

«No abriguemos falsas esperanzas. Para hacer otro verano hacen falta más golondrinas que unos cuantos *cascos azules* aquí y allá.»

En este contexto, el Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo (28) en el Documento «Principios por los que se rige el Derecho a la Asistencia Humanitaria» y, ante la posibilidad de que fuerzas militares bloqueen la entrega de socorros humanitarios, reconoce la necesidad de que la asistencia vaya acompañada de protección armada, a fin de que los socorros lleguen a su destino, argumentando que con esta práctica se reafirma el concepto del «derecho a la asistencia humanitaria».

Desde que Mario Bettati (29) promovió el derecho de injerencia humanitaria, la doctrina internacional se pregunta si los Estados tienen el deber de contemplar la matanza de poblaciones sin utilizar, para impedirlo, todos los medios, incluso militares de que disponen (30). Concluyendo que, al estar reservada la intervención estatal unilateral a los supuestos de legítima defensa, no hay prevista más solución que el funcionamiento del sistema institucional de seguridad colectiva, cuando el Consejo de Seguridad considere que tales violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de los derechos humanos pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales. Ahora bien, entre la asistencia humanitaria prevista en el Derecho de Ginebra (Derecho Internacional Humanitario) y la acción coercitiva autorizada por el Consejo de Seguridad según el capítulo VII de la Carta, se habla hoy de una tercera vía integrada por la imposición de acciones de socorro mediante el uso de la fuerza armada (31).

A partir de los años ochenta de nuestro siglo, el derecho de las víctimas a ser socorridas va a convertir el deber de asistencia humanitaria en el deber de «injerencia humanitaria» como imperativo moral de la humanidad. La injerencia se justifica así, incluso contra la voluntad del Estado soberano,

(28) Sesión del mes de abril de 1993 del consejo de Instituto Internacional de Derecho Humanitario de San Remo, documento «Principios por los que se rige el Derecho de Asistencia Humanitaria», *Revista Internacional de la Cruz Roja*, pp. 639 y siguientes. 1991-1993.

(29) BETTATI, M., «Un droit d'ingérence?», *Revue Générale de Droit International Public*, pp. 639 y siguiente. 1991-1993.

(30) SANDOZ, Y., «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia:..., *citado*, p. 233.

(31) TORRELLI, M., «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?», *citado*, p. 253.

en nombre del humanitarismo, en el derecho a la vida a pesar de las fronteras y en la afirmación de la dignidad humana (resolución 43/131 de la Asamblea General de las Naciones Unidas). Para Torrelli (32) el fundamento de un nuevo orden humanitario parte de la obligación internacional de respetar los derechos humanos, obligación *erga omnes* que confiere a todos los Estados un interés legítimo en la protección de los derechos humanos. Ahora bien, este autor reconoce que, si bien los Estados no puede rechazar arbitrariamente los ofrecimientos humanitarios de socorro en situaciones de peligro, es también deber de los Estados no inmiscuirse en los conflictos armados sin carácter internacional. El libre acceso a las víctimas en caso de urgencia requiere el consentimiento del Estado y sólo si se rechaza interviene –de forma automática– el principio de subsidiariedad, con la intervención de las organizaciones humanitarias autorizadas incluso por las Naciones Unidas (33).

Aunque el Derecho Internacional positivo no reconoce el derecho de injerencia humanitaria, la práctica actual del Consejo de Seguridad nos suministra ejemplos de la preocupación humanitaria de las Naciones Unidas. Así, la resolución 666 del Consejo de Seguridad, motivada por consideraciones a la población civil de Irak y Kuwait, particularmente para aquellas personas especialmente vulnerables (IV Convenio de Ginebra) y establece la conveniencia de organizar, con la cooperación del CICR, el envío de suministros de alimentos y su supervisión. En la resolución 688/91, se declara que la represión de la población kurda en el norte de Irak amenaza la paz y seguridad internacionales en la región y exige a Irak que ponga fin inmediato a la represión. Con base a esta resolución se organizó una operación armada (*Provide Comfort*) con fin humanitario y así se consagró la injerencia humanitaria: operaciones de socorro, con autorización para el uso de la fuerza. Posteriormente, la resolución 733/91 (relativa a la situación en Somalia) y la resolución 770/92 (situación en la República de Bosnia-Herzegovina) pueden también encuadrarse en esta vía denominada «injerencia humanitaria» conforme a los preceptos de la Carta. Y así, la citada resolución 770/92:

«Exige que todas las Partes y los demás interesados adopten las medidas que sean necesarias para garantizar la seguridad del per-

(32) TORRELLI, M., «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?», *citado*, p. 254.

(33) TORRELLI, M., «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?», *citado*, p. 258.

sonal de las Naciones Unidas y de otras organizaciones que participan en el suministro de asistencia humanitaria.»

Por último, la resolución 794/92 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, autoriza la intervención militar en Somalia con fines humanitarios.

Se pregunta ahora la doctrina (34) si las actuaciones del Consejo de Seguridad en Irak, Somalia o Bosnia-Herzegovina crean un precedente, pues que –para algunos– se trató del ejercicio de un derecho de intervención o injerencia en el territorio, en definitiva en los asuntos internos de un Estado soberano. No existe en la actualidad ninguna base para afirmar que nos encontramos ante la verdadera costumbre internacional, sino ante una aplicación práctica de la acción humanitaria por las Naciones Unidas que se fundamenta en la competencia del Consejo de Seguridad para declarar que una determinada situación (violación de los derechos humanos o Derecho Internacional Humanitario, derecho de las víctimas a la asistencia humanitaria) pone en peligro la paz y seguridad internacionales, sin prescindir –en cierto modo– del consentimiento del Estado, a través de acuerdos que facilitan las acciones humanitarias en su territorio.

Finalmente, hay que decir que el derecho-deber de injerencia humanitaria puede suponer un decidido mejoramiento de las modalidades de asistencia humanitaria para facilitar el acceso a las víctimas (exigencia de rapidez en los socorros suministrados o establecimiento de «corredores de socorro» humanitarios), la protección del personal que participa en las acciones de socorro (particularmente del personal de las ONG,s médicas y siempre basado en los Convenios de Ginebra y sus Protocolos adicionales) y la coordinación de las acciones logrando un equilibrio entre los intereses humanitarios y la realidad de los combates y ocupaciones (35).

Injerencia, intervención y asistencia humanitaria en el conflicto de la ex Yugoslavia

Muy recientemente, Mario Bettati (36), sin rechazar la expresión «derecho de injerencia humanitaria», estima que debe emplearse con prudencia por

(34) TORRELLI, M., «¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?», *citado*, pp. 261-262.

(35) TORRELLI, M., «¿De la asistencia...», *citado*, pp. 262 a 266. *Vid.* también, VILLAN DURÁN, C., «Le droit d'accès a l'assistance humanitaire», Rapport presentado en la «XVIth Round Table on current problems of Humanitarian Law», San Remo, Italia, 2-4 septiembre de 1992, sobre «L'évolution du droit a l'assistance».

(36) BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención o asistencia humanitaria?» (traducción de María Muñoz), *Tiempo de paz*, «Asistencia humanitaria: vida o muerte», *citado*, pp. 5 y siguientes.

que puede suscitar objeciones por parte de los Estados y prefiere hablar de «derecho de asistencia humanitaria», preguntándose si se llegaría hasta la utilización de la fuerza para socorrer humanitariamente a las víctimas. Al analizar la práctica, cita esta autor la declaración de 11 de enero de 1994 de los jefes de Estado y gobierno de la OTAN y el *ultimátum* que permitió el desbloqueo de la situación en la capital Bosnia (desbloqueo del relevo del contingente de la FORPRONU en Srebrenica y apertura de aeropuerto de Tuzla para los envíos de ayuda humanitaria). *Ultimátum* que se fundaba en la resolución 836 del Consejo de Seguridad, que autoriza el recurso de la fuerza aérea para apoyar a la UNPROFOR.

Para Bettati (37) el principio de libre acceso a las víctimas, superando algunos principios intangibles del Derecho Internacional como el de la soberanía (que supone obstáculos a la aplicación del Derecho Humanitario), consigue un consenso cada vez más amplio. Se cita la resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988, de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre asistencia humanitaria, comentando la adopción del principio, el apoyo al principio (que recibe las denominaciones de derecho de injerencia, derecho de asistencia, principio de libre acceso a las víctimas) y sus modalidades. Entre éstas destaca el establecimiento de «pasillos de seguridad» o corredores humanitarios para facilitar la ayuda a las víctimas de un conflicto armado. Así, se han abierto corredores humanitarios en Dubrovnik, Vukovar, Osijek y Sarajevo en la ex Yugoslavia, según resolución 764 del Consejo de Seguridad de julio de 1992.

El análisis de la aplicación gradual del principio de libre acceso a las víctimas pone de relieve –siempre para Bettati (38)– dos grados de aplicación: el primero va de lo indicativo (1991) a lo conminatorio (1993) concretándose en la decisión obligatoria; El segundo grado de aplicación supone la decisión ejecutoria (*guardias azules* en Irak, ONUSOM II en Somalia). El Consejo de Seguridad por resolución 741 (21 de febrero de 1992) decidió proteger militarmente los suministros de ayuda humanitaria en Bosnia-Herzegovina, confiando esta protección a la UNPROFOR en las resoluciones 752, 758, 761, 764, 769, 775 y 776 (todas ellas de 1992). Los países miembros de la Unión Europea Occidental, entre ellos España, decidieron aportar fuerzas armadas para escoltar los convoyes humanitarios y la resolución 807 del Consejo de Seguridad (19 de febrero de 1993) reforzó

(37) BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención...?», *citado*, pp. 6-7.

(38) BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención...?», *citado*, pp. 9 y siguientes.

el armamento de UNPROFOR para responder en legítima defensa. Al propio tiempo, la resolución 764 abrió entre el neutralizado aeropuerto de Sarajevo y esta ciudad un pasillo de seguridad para facilitar el transporte de la ayuda humanitaria.

Para Oriol Casanovas (39), la aplicación de las resoluciones de las Naciones Unidas en casos recientes (se podría referir, sin duda, al conflicto de la ex Yugoslavia) ha demostrado los inconvenientes y limitaciones de una acción colectiva que trata de poner fin a la violencia y proteger a las víctimas manteniendo las posibilidades de negociación, prescindiendo de una acción militar colectiva más decidida. Es posible preguntarse hasta que punto es preferible la negociación a una acción armada colectiva, mientras el derecho de ingerencia humanitaria es la respuesta a las exigencias más inmediatas, dentro de un marco en el que intervienen diversos elementos como: la acción política de negociación, medidas económicas de presión, la presencia de fuerzas militares y el suministro de ayuda humanitaria.

Ahora bien, hay que distinguir también la «intervención humanitaria armada» –habilitación de las Naciones Unidas para intervenir con fines humanitarios– y la «intervención de humanidad» (unilateral de los Estados con motivación humanitaria). Ejemplo de la primera sería la preparación de ataques aéreos a los serbios de Bosnia como consecuencia del ultimátum de la OTAN. En el caso de las «zonas de seguridad» en la ex Yugoslavia, las resoluciones 770 y 776 del Consejo de Seguridad autorizan para adoptar todas las medidas necesarias, recurriendo a la fuerza aérea, para apoyar a la UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato, en respuesta a los bombardeos por cualquiera de las Partes contra las zonas de seguridad, a las incursiones armadas o a la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios. Se confirma esta habilitación por la resolución 844 del Consejo de Seguridad y se abre la modalidad de la acción humanitaria vinculada al suministro de asistencia.

Mario Bettati (40) establece una distinción fundamental, por lo que se refiere a las zonas establecidas para la protección de la población civil, entre las previstas en el Derecho Internacional Humanitario y las impues-

(39) CASANOVAS I LA ROSA, O., «De l'ajuda humanitaria...», *obra citada*, p. 9. *Vid.* también, PARDO NAVARRO, D., «Bosnia-Herzegovina en la encrucijada», *Boletín de Información del CESEDEN*, número 233, p. 25. 1994.

(40) BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención...?», *citado*, p. 15.

tas por decisión de las Naciones Unidas. Razona este autor que, conforme al Derecho Humanitario clásico, los Estados pueden crear en su territorio (como hemos visto) y en los territorios ocupados «zonas y localidades sanitarias y de seguridad» donde, por acuerdo entre las Partes interesadas, quedan al abrigo de la guerra los heridos, enfermos y capas más vulnerables de la población civil. Muy diferentes son las que llama «zonas de sustracción» o «zonas de protección» establecidas sobre la base de una decisión de las Naciones Unidas y cuya determinación no depende de las voluntades de las partes en el conflicto. Estas «zonas de sustracción» son de cuatro clases.

LAS «ZONAS PREVENTIVAS»

Los conflictos armados, con sus secuelas de hambre e inseguridad, provocan frecuentemente éxodos masivos de la población civil hacia las fronteras, provocando problemas migratorios con los países vecinos. Con las «zonas preventivas» se pretende aminorar los flujos transfronterizos de la población e búsqueda de su supervivencia, proporcionándole lugares seguros donde pueda recibir la urgente ayuda humanitaria internacional (suministros de víveres, ropa, medicinas, alojamiento y atención sanitaria).

LAS «ZONAS PROTEGIDAS» POR LAS NACIONES UNIDAS

Se trata de zonas donde existen problemas de convivencia y se producen actos de hostilidad entre comunidades adversas, que degeneran en un conflicto armado generalizado que incide directamente sobre la población civil (sujeto activo y pasivo de la acción hostil). Las fuerzas de las Naciones Unidas se despliegan en estas «zonas protegidas» para controlar estas tensiones, supervisar el cumplimiento y propiciar pactos, vigilar el proceso de restablecimiento de una autoridad (con funciones policiales) en el territorio, la retirada de las fuerzas adversas, el desarme de partidas incontroladas y la desmilitarización del territorio.

Las resoluciones 743 y 762 del Consejo de Seguridad establecieron el despliegue de la UNPROFOR en tres «zonas protegidas» de Croacia, con funciones de vigilancia en las llamadas «zonas rosas» (zonas controladas por los serbios fuera de las «zonas protegidas»). El Ejército federal yugoslavo se retiró, en efecto, del territorio de Croacia y la UNPROFOR consiguió que no se reiniciaran las hostilidades en las «zonas protegidas» y en las «zonas rosas», pero no pudo impedir —más tarde— el lanzamiento de ofensivas del Ejército croata sobre algunas «zonas rosas», ni la desmilitarización de esas zonas por las autoridades locales serbias. Tampoco logró

el éxito deseado la técnica británica de las «manchas de tinta», consistente en establecer pequeñas «zonas» controladas, unir las a otras «manchas» para crear zonas de paz más extensas.

LAS «ZONAS DE SEGURIDAD»

La creación de una «zona de seguridad» supone la evacuación de las fuerzas militares, el despliegue de las fuerzas de las Naciones Unidas y la prohibición en el territorio acotado (donde reside la población nacional protegida) de toda actividad bélica y militar. El Consejo de Seguridad creó, en la ex Yugoslavia, una «zona de seguridad» en Srebrenica para proteger a la población civil que huía masivamente de las atrocidades cometidas por las unidades paramilitares serbias de Bosnia, que obstaculizaron los convoyes de ayuda humanitaria. Posteriormente, la resolución 824 creó seis «zonas de seguridad» musulmanas en Bosnia (Sarajevo, Bihac, Gorazde, Srebrenica, Zepa y Tuzla), donde cerca de un millón de personas civiles se benefician de esta protección. Por otra parte, se autorizó (resolución 836) a tomar las medidas necesarias —incluida la fuerza— para responder a los ataques a estas zonas, con la colaboración de la fuerza aérea de la OTAN y se forzó la evacuación de las armas pesadas que actuaban en la zona de exclusión de Sarajevo.

LAS «ZONAS DE PROHIBICIÓN DE SOBREVUELO»

La resolución 781 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (9 de octubre de 1992) estableció la prohibición general de vuelos militares en el espacio aéreo bosnio, para garantizar la seguridad de los vuelos humanitarios, prohibición cuyo alcance práctico fue muy cuestionado por su falta de cumplimiento, dificultades para el control y el hecho de que la aviación serbia no constituye un factor decisivo en el conflicto. En todo caso, la resolución 816 (de 31 de marzo de 1993) extendió la prohibición y autorizó a tomar todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina, en caso de nuevas violaciones. La OTAN, con la colaboración española, estableció un sistema de vigilancia que consistió en una cobertura por radar con aviones especializados en tal control (*Deny Flight*). El Consejo, también para controlar el respeto de la prohibición de vuelos militares, autorizó a la UNPROFOR para acordar la presencia de observadores en los aeropuertos de la ex Yugoslavia.

Todas estas medidas, adoptadas progresivamente por el Consejo de Seguridad en el conflicto de Bosnia-Herzegovina, rebasan los límites establecidos hasta ahora para las operaciones de mantenimiento de la paz o

restablecimiento de la paz, asistencia humanitaria e incluso injerencia humanitaria, por lo que hoy se habla de una «intervención humanitaria armada», lo que plantea necesariamente el nuevo *rol* y estatuto de las fuerzas puestas por los Estados a disposición de las Naciones Unidas para misiones internacionales de conformidad con la Carta.

Y, en definitiva, como se ha dicho (41):

«Corresponde a los Estados miembros decidir como las Naciones Unidas... deben recibir los medios para aportar el socorro humanitario en situaciones de violencia generalizada. Donde... debe situarse la línea de demarcación entre la solidaridad humanitaria... hacia las poblaciones inocentes sumidas en conflictos sangrientos, y los derechos no menos afirmados de la soberanía nacional...»

No se puede, sin embargo, dejar de poner de manifiesto el peligro que puede derivarse de una interpretación extensiva de las facultades discrecionales de un órgano de participación tan restringida como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, atribuciones basadas en el artículo 24 de la Carta que le confiere la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacional con la única limitación de que, en el desempeño de sus funciones-poderes (entre lo que se encuentra autorizar el uso de la fuerza necesaria, conforme al capítulo VII), procederá «de acuerdo con los propósitos y principios de las Naciones Unidas», definidos como conceptos jurídicos indeterminados en los artículos 1 y 2 de la Carta.

El Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia

Precedentes

Pignatelli Meca expone en su excelente trabajo sobre esta materia (42) los antecedentes de la base jurídica que ha servido para el establecimiento del

(41) ELIASSON, J., United Nations, Geneva GE, 901534, junio, 1993, 3.000. Citado por BETTATI, M., «¿Injerencia, intervención...?», *obra citada*, pp. 18-19.

(42) PIGNATELLI MECA, F., «Consideraciones acerca del establecimiento del Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia a partir de 1991», *Revista Española de Derecho Militar*, número 64. 1994 (en prensa).

Tribunal Internacional. Se trata de los siguientes acuerdos de las Naciones Unidas:

- Resolución 764 (13 de julio de 1992) del Consejo de Seguridad, por la que se reafirmó que todas las Partes en el conflicto tenían el deber de cumplir con las obligaciones impuestas por el Derecho Internacional Humanitario y la responsabilidad personal de quienes cometiesen u ordenasen cometer violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949.
- Resolución 771 (13 de agosto de 1992) del Consejo de Seguridad, que condenó enérgicamente las violaciones del Derecho Internacional Humanitario (incluida la práctica de la «depuración étnica») y exigió a todas las Partes que pongan término a las infracciones, ante los continuos informes de violaciones generalizadas de los Convenios dentro del territorio de la ex Yugoslavia, particularmente en Bosnia-Herzegovina (deportación y expulsión forzosa y masiva de civiles, reclusión y maltrato de civiles en centros de detención, ataques deliberados contra no combatientes, hospitales y ambulancias, impedimentos a la entrega de suministros médicos y alimentarios a la población civil y devastación y destrucción de bienes en forma indiscriminada). Se pedía también a los Estados y organizaciones humanitarias internacionales que reunieran información en relación con las expresadas violaciones y la pusieran a disposición del Consejo.
- Resolución 780 (6 de octubre de 1992) del Consejo de Seguridad, pidiendo al secretario general que nombre una comisión de expertos imparcial para examinar la información y concluir sobre las pruebas de graves transgresiones de los Convenios de Ginebra en el territorio de la ex Yugoslavia.
- Informe del secretario general al Consejo (14 de octubre de 1992) sobre el establecimiento de una comisión de expertos, que elaboró un informe donde concluía que en el territorio de la ex Yugoslavia se habían cometido transgresiones graves del Derecho Internacional Humanitario entre las que cabía mencionar: asesinatos, «depuración étnica», matanzas en masa, torturas, violaciones, saqueo y destrucción de bienes civiles, destrucción de bienes culturales y religiosos y detenciones arbitrarias.

La base normativa de la constitución del Tribunal Internacional

La resolución 808 (22 de febrero de 1993) del Consejo de Seguridad, al considerar que las violaciones generalizadas del Derecho Internacional Humanitario en la ex Yugoslavia constituyen una amenaza a la paz y segu-

ridad internacionales, decidió que se establezca un Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de las violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991, pidiendo al secretario general un informe sobre todos los aspectos de esta cuestión, como afirma Mónica Pinto (43) es la primera ocasión en que las Naciones Unidas deciden la constitución de un Tribunal Internacional *ad hoc* y la segunda experiencia mundial después del «Juicio de Nuremberg». Añade que lo que la resolución denomina ex Yugoslavia es el territorio que hoy pertenece a los Estados de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y Macedonia, habiéndose producido una sucesión de Estados.

Una vez recibido el informe del secretario general (3 de mayo de 1993) y sobre la base habilitante del capítulo VII de la Carta, la resolución 827 (25 de mayo de 1993) del Consejo de Seguridad crea el Tribunal Internacional para el castigo de los crímenes internacionales cometidos en la antigua Yugoslavia, aprobando también su Estatuto. El enjuiciamiento queda limitado a las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia entre el 1 de enero de 1991 y una fecha que se determinará una vez restablecida la paz.

Se ha preferido este sistema antes que el método de concertar un tratado, que presentaba las desventajas de un largo tiempo para preparar el instrumento y obtener las ratificaciones, sin la garantía de que la norma convencional fuera aceptada por aquellos Estados que deberían ser Partes para su efectividad.

Se propuso así que el Tribunal debería establecer mediante una decisión del Consejo de Seguridad —obligatoria para todos los Estados miembros— sobre la base del capítulo VII de la Carta, como medida para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.

Como escribe Pignatelli Meca (44) la resolución 827 se inscribe en el proceso evolutivo tendente a lograr la efectiva represión internacional de las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario, integrante del Derecho Internacional Penal que protege, *prima facie*, un bien jurídico o

(43) PINTO, M., «Un Tribunal Internacional para las violaciones de los derechos humanos», revista argentina *Ley*, 27 de agosto de 1993.

(44) PIGNATELLI MECA, P., «Consideraciones acerca del...», *citado*.

interés internacional y se juzgan o sancionan en una instancia de tal naturaleza. Por mi parte, en otra ocasión he estudiado la problemática del llamado Derecho Penal Internacional o Internacional Penal, concluyendo que el objeto de las normas penales internacionales consiste en determinar las conductas atentatorias contra un interés social de trascendencia universal, cuya protección exige su tipificación como delitos y la aplicación de penas impuestas por los Estados miembros de la comunidad internacional «a través de actuaciones nacionales o internacionales, colectivas y de cooperación» (45). Los antecedentes del Derecho Penal Internacional se remontan a la escuela iusnaturalista de Francisco de Vitoria, Francisco Suárez o Hugo Grocio, al intento de extradición del káiser Guillermo II por el Tratado de Versalles (artículo 228) y, después de la Segunda Guerra Mundial, a los Tribunales Militares internacionales de Nuremberg y Tokio (Declaración de Moscú de 1 de noviembre de 1943, Declaración de las Naciones Unidas de 22 de febrero de 1944, Declaración de Berlín de 5 de julio de 1945, Acta de Londres de 8 de agosto de 1945 con el Estatuto del Tribunal de Nuremberg, Proclama de 19 de enero de 1946 y Estatuto del Tribunal de Tokio, y Acuerdo de la Asamblea General de las Naciones Unidas de 11 de diciembre de 1946 que aprueba los «Principios de Nuremberg»), sin que con posterioridad los Estados miembros de las Naciones Unidas hayan elaborado un auténtico Derecho Internacional Penal.

Superando las críticas que en su día se formularon el enjuiciamiento de los crímenes de guerra después de la Segunda Guerra Mundial, desde la óptica de la vulneración del principio de legalidad penal, los hechos que ha de juzgar el Tribunal Internacional que se crea son los definidos como infracciones graves en los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 (artículo 50 del I, artículo 51 del II, artículo 130 del III y artículo 147 de IV), en la Convención IV de La Haya de 1907 (Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre y su Reglamento anejo), en la Convención para Prevención y Sanción del Delito de Genocidio de 9 de diciembre de 1948 y en el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg de 8 de agosto de 1945 («Crímenes de lesa humanidad»).

Así, como acertadamente sostiene Pignatelli Meca (46), el Consejo de Seguridad no ha creado normas de Derecho Internacional, sino que el Tri-

(45) BASSIOUNI, M. CH., *Derecho Penal Internacional, obra citada*, p. 50. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., «Ley Penal y Derecho Penal Militar», *Revista General de Derecho*, número 524, pp. 2.860 y siguientes. Valencia, mayo 1988.

(46) PIGNATELLI MECA, P., «Consideraciones acerca del...», *citado*.

bunal Internacional –respetando el principio *nullum crimen sine lege*– aplicará únicamente el Derecho Internacionall Humanitario preexistente, ya que las citadas normas (Convenios de Ginebra, La Haya y Convención sobre el Genocidio) han sido ratificados por la casi totalidad de los Estados o forman parte del Derecho Consuetudinario aplicable a los conflictos armados. Se ha obviado así el problema de la aún no universal aceptación de los dos Protocolos adicionales de 1977.

El Estatuto del Tribunal Internacional

DETERMINACIONES PREVIAS

La resolución 827 del Consejo de Seguridad aprueba también como anejo el Estatuto del Tribunal Internacional con sede en La Haya (Holanda), que consta de 34 artículos. Se determina en él la competencia del Tribunal por razón de la materia (violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 1949, violación de las leyes o usos de la guerra, genocidio y crímenes de lesa humanidad), se regula la responsabilidad penal individual, la jurisdicción territorial, temporal y concurrente, así como la organización del Tribunal (salas, condiciones de los magistrados, fiscal y secretaría), las reglas sobre procedimiento y prueba, investigación y preparación de la acusación, juicio, derechos del acusado, protección de las víctimas y testigos, fallo, penas, recursos, ejecución de sentencias, cooperación y asistencia judicial, prerrogativas e inmunidades del Tribunal, sede, gastos, idiomas e informe anual. Es importante destacar que la resolución 827 impone a todos los Estados el deber de cooperar plenamente con el Tribunal Internacional y adoptar todas las medidas precisas, de acuerdo con su derecho interno, para la aplicabilidad de la resolución y del Estatuto.

En España, pese a posible aplicabilidad directa del Estatuto del Tribunal Internacional, se creyó preferible la publicación en el *Boletín Oficial del Estado* –por resolución de 19 de octubre de 1993 de la Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores (BOE núm. 281)– de la resolución 827 y su anejo Estatuto del Tribunal Internacional. Y además se aprobó la Ley Orgánica 15/94, de 1 de junio, «para la cooperación con el Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia». Se concreta así, con el adecuado rango normativo exigido por la Constitución, las previsiones procesales necesarias para adecuar las divergencias existentes en nuestro derecho interno con las obligaciones internacionales asumidas por España, deter-

minándose además las autoridades españolas (Ministerios de Asuntos Exteriores y Justicia e Interior) y órgano judicial competente (Audiencia Nacional) para la cooperación con el Tribunal Internacional, así como el sistema para el cumplimiento de las penas en España.

Hay que destacar, en cuanto al respeto por el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad, que España ha ratificado los instrumentos básicos del Derecho de la Guerra (Convención II de La Haya de 1899, con su Reglamento anejo), Derecho Internacional Humanitario (cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos adicionales, así como la Convención de La Haya de 1954 sobre protección de los bienes culturales), y la Convención para la prevención y castigo del delito de genocidio de 1948.

Por otra parte, nuestro país ha dado cumplimiento a la obligación de establecer en su legislación interna adecuadas sanciones penales para quienes cometan cualquiera de las infracciones graves previstas en el Derecho Internacional Humanitario (Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolo adicional I), puesto que en el Título II del Libro II del Código Penal Militar (artículos 69 a 78) están previstos y penados los «Delitos contra las Leyes y usos de la guerra» (47).

Posteriormente, recogiendo una propuesta del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española (48), el proyecto de Ley Orgánica de Código Penal de 1992 (artículos 588 a 594) y el proyecto de Código Penal de 1994 (artículos 599 a 605), actualmente en tramitación parlamentaria, incorporó los «Delitos contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado», donde se tipifican las infracciones previstas en el Derecho de la Guerra y Derecho Internacional Humanitario, cometidas en caso de conflicto armado (incluso interno) contra las personas y bienes protegidos en las normas del Derecho de los Conflictos Armados (49).

(47) FERNÁNDEZ FLORES, J. L., «Delitos contra las leyes y usos de la guerra», *Comentarios al Código Penal Militar*, coordinado por BLECUA FRAGA y RODRÍGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, Civitas, pp. 807 y siguientes. Madrid, 1988.

(48) «Propuesta de modificación del ordenamiento penal español, como consecuencia de la ratificación por España de los Protocolos de 1977 adicionales a los Convenios de Ginebra», estudio elaborado por la Comisión de Expertos del Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario de la Cruz Roja Española, *Revista Española de Derecho Militar*, números 56-57, pp. 693-845. 1990-1991.

(49) *Revista Poder Judicial*, número 28, diciembre, 1992, Monográfico sobre el proyecto de Ley Orgánica del Código Penal. *Vid.* también, Cuadernos del poder Judicial, «Anteproyecto de Código Penal de 1994, informe del Consejo General del poder Judicial y voto concurrente formulado, Consejo General del Poder Judicial, Madrid.

Por lo que se refiere a otros delitos, el artículo 137 bis del Código Penal castiga el delito de genocidio como consecuencia de la ratificación por España del citado Convenio que obliga a su represión.

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL

Siguiendo el articulado del propio Estatuto (artículos 2 a 10) examinaremos la competencia *ratione materiae*, *ratione personae*, *ratione loci* y *ratione temporis*, la jurisdicción concurrente y la «cosa juzgada».

COMPETENCIA RATIONE MATERIAE

Ya hemos expuesto el alcance de la competencia del Tribunal Internacional por lo que se refiere al tipo de infracciones que puede juzgar, pues respecto al sistema de penas se abstiene de determinarlas remitiéndose al derecho interno. Según el artículo 8 de la Ley Orgánica 15/94, la pena no podrá exceder el máximo previsto para las penas privativas de libertad en España (30 años de reclusión mayor).

El Tribunal Internacional juzgará:

- Las violaciones graves de los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 (artículo 2), que protegen a los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra y población civil en caso de conflicto armado. Las violaciones graves o crímenes de guerra están integradas por los siguientes actos: a) Homicidio intencional. b) Tortura o tratos inhumanos, incluidos los experimentos biológicos. c) Actos deliberados que causen grandes padecimientos o graves daños a la integridad física o la salud. d) Destrucción o apropiación de bienes no justificadas por necesidades militares y llevadas a cabo en gran escala y en forma ilícita y arbitraria. e) Uso de coacción para obligar a un prisionero de guerra o a un civil a prestar servicios en las Fuerzas Armadas de una potencia enemiga. f) Privación deliberada a un prisionero de guerra o a un civil de su derecho a un juicio justo y con las debidas garantías. g) Deportación, traslado o reclusión ilícitos de un civil. h) Toma de civiles como rehenes.
- La violación de las leyes o usos de la guerra (artículo 3), fundamentalmente comprendidas en el *Reglamento sobre las leyes y costumbres de la guerra terrestre*, anejo a la Convención IV de La Haya de 1907 (o Convención II de La Haya de 1899, prácticamente idéntica, que es la ratificada por España). Dichas violaciones, según el Estatuto, comprenderán las siguientes acciones: a) El empleo de armas

tóxicas o de otras armas que hayan de ocasionar sufrimientos innecesarios. *b)* La destrucción arbitraria de ciudades, pueblos o aldeas, o su devastación no justificada por necesidades militares. *c)* Los ataques o bombardeos, por cualquier medio, de pueblos, aldeas, viviendas o edificios indefensos. *d)* La apropiación o destrucción de instituciones consagradas al culto religioso, la beneficencia y la educación o las artes y las ciencias, monumentos históricos, u obras de arte y científicas, o los daños deliberados a éstos. *e)* El pillaje de bienes públicos o privados.

- El genocidio. Señala Pignafelli meca (50) que la Convención de 9 de diciembre de 1948 (para la prevención y castigo del delito de genocidio) forma parte del Derecho Internacional Humanitario. Por genocidio se entenderá, según el artículo 4 del Estatuto, cualquiera de los actos siguientes, perpetrados con la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal: *a)* Matanza de los miembros del grupo. *b)* Lesiones graves a la integridad física o mental de los miembros del grupo. *c)* Sometimiento intencional del grupo a condiciones de vida que hayan de acarrear su destrucción física total o parcial. *d)* Imposición de medidas destinadas a impedir los nacimientos dentro del grupo. *e)* Traslado por la fuerza de niños del grupo a otro grupo. Se declaran punibles no sólo el genocidio sino la conspiración, instigación directa y pública, tentativa y complicidad en el genocidio.
- Los crímenes de lesa humanidad. Hay que remontarse al Estatuto y a la jurisprudencia emanada del Tribunal Militar Internacional de Nuremberg y a la Ley de Creación (1945) por los aliados de los Tribunales Militares de Ocupación (51) para encontrar una referencia clara a este tipo de crímenes, que en la ex Yugoslavia se han concretado en la denominada «depuración étnica» unida a violaciones generalizadas y casos de prostitución forzada. El artículo 5 del Estatuto considera «crímenes de lesa humanidad» cometidos contra la población civil durante un conflicto armado (interno o internacional) los siguientes:
 - Asesinato.
 - Exterminio.
 - Esclavitud.
 - Deportación.
 - Encarcelamiento.

(50) PIGNATELLI MECA, P., «Consideraciones acerca del...», *citado*.

(51) PIGNATELLI MECA, P., «Consideraciones acerca del...», *citado*.

- Tortura.
- Violación.
- Persecución por motivos políticos, raciales o religiosos.
- Otros actos inhumanos.
- Competencia *rationes personae, ratione loci y ratione temporis*.

La responsabilidad penal individual (artículo 7 del Estatuto) es la base de la incriminación prevista ante el Tribunal Internacional, con exclusión de toda posible responsabilidad de las personas jurídicas puesto que el artículo 6 concreta la jurisdicción del Tribunal sobre las personas naturales o personas físicas.

En cuanto a la participación criminal, son individualmente responsables las personas:

1. Que hayan planeado, instigado u ordenado la comisión de alguno de los crímenes señalados en los artículos 2 a 5 del Estatuto.
2. Que lo hayan cometido.
3. Que hayan ayudado en cualquier otra forma a planearlo, prepararlo o ejecutarlo.

El Estatuto abarca pues prácticamente todas las formas de participación criminal conocidas en nuestro derecho, comprendiendo la autoría directa y por inducción, la cooperación necesaria y la complicidad, excluyendo únicamente a los autores forzadores y a los encubridores.

En cuanto a la extensión de la Ley por razón de las personas, dispone el mismo precepto que no se podrá invocar la inmunidad en razón de ser jefe de Estado o de Gobierno, o de que el inculpado hubiere cometido el acto en cumplimiento de funciones oficiales o en el desempeño de un cargo oficial.

Se establece el deber de los superiores de impedir los crímenes de guerra y contra la humanidad cometidos por sus subordinados, pues el hecho de que cualquiera de los actos haya sido cometido por un subordinado no eximirá de responsabilidad penal a su superior si éste sabía que aquél iba a cometer tales actos o los había cometido y no adoptó las medidas necesarias y razonables para impedirlo o para castigarlo. Precepto que nos recuerda, en parte, el contenido del artículo 137 del Código Penal Militar, que sanciona el incumplimiento del deber del mando de impedir la comisión de delitos militares.

En sede de obediencia jerárquica, el mismo artículo 7 dispone que el hecho de que el inculpado haya actuado en cumplimiento de una orden

impartida por el gobierno o por un superior no le exime de responsabilidad penal, pero podrá considerarse circunstancia atenuante si el Tribunal determina que así lo exige la equidad. Precepto que guarda relación —aunque no identidad— con el artículo 21 del Código Penal Militar, que establece:

«No se estimará como eximente ni como atenuante el obrar en virtud de obediencia a aquella orden que entrañe la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra...» (52)

El texto penal castrense español es más duro al negar incluso la posibilidad de la atenuación de la pena, pero más técnico al matizar el conocimiento por el inferior de la ilegalidad de la orden con el adverbio «manifiestamente».

El ámbito de la jurisdicción territorial del Tribunal (artículo 8) abarcará el territorio (superficie terrestre, aguas jurisdiccionales y espacio aéreo) de la ex República Federativa Socialista de Yugoslavia, es decir, los actuales Estados de Eslovenia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, República Federal de Yugoslavia (Serbia y Montenegro) y Macedonia.

La jurisdicción temporal, según el mismo artículo 8, comprenderá un periodo de tiempo que comienza el 1 de enero de 1991 y terminará en una fecha a determinar por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, una vez restablecida la paz.

LA JURISDICCIÓN CONCURRENTES Y LA EXCEPCIÓN DE «COSA JUZGADA»

La creación de un Tribunal Internacional no impide el enjuiciamiento de los mismos crímenes por parte de los Tribunales Nacionales, de acuerdo con sus leyes penales y procesales internas, por lo que el artículo 9 del Estatuto reconoce que el Tribunal Internacional y los Tribunales Nacionales tendrán jurisdicción concurrente para enjuiciar a las personas que hayan cometido violaciones graves del Derecho Internacioanal Humanitario en el

(52) CALDERÓN SUSÍN, E., «Circunstancias eximentes, atenuantes y agravantes», *Comentarios al Código Penal Militar, obra citada*, pp. 409 y siguientes. *Vid.* también, RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., «El Código Penal Militar», *Revista General de Derecho*, número 449, pp. 1.297 y 1.298. Valencia, abril 1986. MUÑIZ VEGA, G., «La eximente de obediencia debida en el Derecho Penal Militar», *Revista Española de Derecho Militar*, número 54, tomo primero, pp. 119 y siguientes. Julio-diciembre, 1989.

territorio de la ex Yugoslavia a partir del 1 de enero de 1991, señalando —en todo caso, la primacía del Tribunal Internacional respecto de los Tribunales Nacionales, que deberán declinar su competencia cuando sean requeridos. Precepto que es recogido y desarrollado por el artículo 4 de la Ley Orgánica 15/94, respecto de los Tribunales Ordinarios y Militares españoles.

Un límite necesario a tal concurrencia jurisdiccional es la afirmación de la excepción de «cosa juzgada», si bien limitada al Tribunal Nacional, pues ninguna persona será sometida a juicio en un Tribunal Nacional por actos que constituyan violaciones graves al Derecho Internacional Humanitario, respecto de los cuales ya haya sido juzgada por el Tribunal Internacional (artículo 10 del Estatuto). Sin embargo, es posible el caso contrario pues si tal persona ha sido juzgada por un Tribunal Nacional podrá ser juzgada posteriormente por el Tribunal Internacional en dos supuestos previstos en el Estatuto:

- Si el acto por el cual se la sometió a juicio fue considerado delito ordinario. b) Si la vista de la causa por el Tribunal Nacional no fue imparcial ni independiente, tuvo por objeto proteger al acusado de la responsabilidad penal internacional, o la causa no se tramitó con la diligencia necesaria. Si bien parece aceptable el segundo supuesto, al entrañar un evidente «fraude legal», no deja de plantear problemas el primero ante las legislaciones penales internas que han considerado suficientes los preceptos ordinarios que castigan los delitos comunes (asesinato, lesiones, violación, robo, coacciones, secuestro, entre otros) para sancionar las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario. Sorprendentemente el artículo 5 de la Ley Orgánica 15/94 recoge esta excepción con la denominación «Principio *non bis in ídem*», aludiendo a uno sólo de los dos supuestos establecidos en el artículo 10 del Estatuto, por lo que «las personas juzgadas en España por un delito ordinario pueden serlo también por el Tribunal Internacional, si la calificación dada por éste a los mismo hechos se fundare en las tipificaciones previstas en el Estatuto del Tribunal Internacional». El precepto, además de su falta de técnica (¿qué se entiende por «delito ordinario»? ¿es que no lo son el «homicidio intencional», el «asesinato» o la «violación» a que se refieren los artículos 2 y 5 del Estatuto en relación con el Código Penal español?), roza la inconstitucionalidad en cuanto supone una excepción al principio *non bis in ídem*, fundamento de la excepción de «cosa juzgada» (artículo 9.3 de la Constitución y artículo 14.7 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966) según

consolida jurisprudencia (53). El artículo 10.3 del Estatuto establece, como parece obligado, que el Tribunal Internacional –al considerar la pena– tendrán en cuenta la medida en que una pena impuesta por un Tribunal Nacional a la misma persona por el mismo acto ya había sido cumplida.

ORGANIZACIÓN DEL TRIBUNAL INTERNACIONAL

Conforme al artículo 11 del Estatuto, el Tribunal Internacional estará constituido por los siguientes órganos:

- a) Las salas, que consistirán en dos Salas de Primera Instancia y una Sala de Apelaciones.
- b) El fiscal.
- c) Una Secretaría, que prestará servicios a las salas y al fiscal.

Las salas estarán integradas por once magistrados independientes, que serán elegidos para un periodo de cuatro años por la Asamblea General de las Naciones Unidas a partir de una lista presentada por el Consejo de Seguridad entre personas adecuadas, sin que pueda haber dos magistrados de la misma nacionalidad. Los magistrados podrán ser reelegidos (artículos 12 y 13 del Estatuto).

Tres magistrados prestarán servicio en cada una de las Salas de Primera Instancia y cinco en la Sala de Apelaciones. El presidente del Tribunal Internacional, que será elegido por los magistrados, presidirá la Sala de Apelaciones. Los magistrados de cada Sala de Primera Instancia elegirán a su presidente.

El fiscal (artículo 16 del Estatuto), que será designado por un periodo de cuatro años por el Consejo de Seguridad a propuesta del secretario general, se encargará de la investigación y acusación de los presuntos responsables, actuando de forma independiente. El secretario será nombrado por el secretario general de las Naciones Unidas para un periodo de cuatro años.

NORMAS DE PROCEDIMIENTO

Los magistrados aprobarán las reglas sobre procedimiento y prueba (artículo 15). El fiscal iniciará las investigaciones de oficio o sobre la base de

(53) RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, J. L., «La causa juzgada penal militar», *Comentarios a las Leyes Procesales Militares*, Centro de Publicaciones del Ministerio de Defensa. Madrid (en prensa).

la información obtenida de cualquier fuente, la evaluará y decidirá si hay base para entablar una acción (artículo 18). Está facultado para interrogar a los sospechosos, víctimas y testigos, reunir pruebas y realizar las investigaciones en el lugar de los hechos. En el interrogatorio, los sospechosos tendrán derecho a la asistencia letrada, a su elección o de oficio, y a contar con la traducción necesaria al idioma que hablen y entiendan.

Si hay indicios suficientes, el fiscal preparará el acta de acusación que será examinada por un magistrado de la Sala de Primera Instancia, quien podrá confirmar el procesamiento y —en tal caso— dictar las resoluciones necesarias para el arresto, detención, entrega o remisión de personas (artículo 19). La Sala de Primera Instancia velará por que el proceso sea justo y expeditivo, se trámite conforme a las normas de procedimiento, con respeto a los derechos del acusado y a la protección de víctimas y testigos, dará lectura a la acusación, confirmará que el acusado la entiende, le dará instrucciones para que la conteste y fijará la fecha para el juicio (artículo 20). Las audiencias serán públicas, salvo que la sala decida otra cosa, particularmente como medida de protección de víctimas y testigos (artículo 22).

Según el artículo 21 del Estatuto, el acusado tendrá derecho a la igualdad ante el Tribunal, a ser oído públicamente y con las debidas garantías, a ser presumido inocente y a las siguientes garantías mínimas:

- a) A ser informado sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de los cargos que se le imputan.
- b) A disponer de tiempo y medios para preparar la defensa y comunicarse con su defensor.
- c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas.
- d) A hallarse presente en el proceso y defenderse personalmente o asistido por un defensor, a ser informado del derecho a tenerlo y a que se le nombre defensor de oficio.
- e) A interrogar a los testigos de cargo y aportar testigos de descargo.
- f) A ser asistido gratuitamente de un intérprete.
- g) A no ser obligado a declarar contra sí mismo ni a confesarse culpable.

Las Salas de Primera Instancia, por mayoría, dictarán fallos e impondrán penas a la persona condenadas por violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario. La sentencia se pronunciará en público, constará por escrito, será motivada y se le podrán añadir opiniones disidentes (artículo 23).

Sólo se podrán imponer penas de privación de libertad (no se puede imponer la pena de muerte), teniendo en cuenta la gravedad del delito y las circunstancias personales del acusado, pudiendo ordenar la sala la devolución a sus propietarios de los bienes e ingresos adquiridos por medios delictivos (artículo 24). Las penas de encarcelamiento se cumplirán en un Estado designado por el Tribunal entre aquellos dispuestos a aceptar a los condenados, de conformidad con la legislación de este Estado y con la supervisión del Tribunal Internacional (artículo 27). La aplicabilidad de un indulto o conmutación de la pena, según la legislación de tal Estado, deberá ser decidida por el Tribunal Internacional de acuerdo con los intereses de la justicia y los principios generales del derecho (artículo 28).

La Sala de Apelaciones conocerá de tales recursos interpuestos por los condenados o el fiscal, por los motivos siguientes:

- a) Error sobre una cuestión de derecho que invalida la decisión.
- b) Error de hecho que ha impedido hacer justicia (artículo 25).

El condenado y el fiscal podrá presentar una petición de revisión del fallo al Tribunal Internacional si se descubre un hecho nuevo del que no se tuvo conocimiento durante la vista y que hubiere podido influir de manera decisiva en el fallo (artículo 26).

Conforme al artículo 29 del Estatuto, los Estados cooperarán con el Tribunal Internacional en la investigación y enjuiciamiento de las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario, debiendo atender sin demora —como, por otra parte, se deriva de la Ley Orgánica 15/94— toda petición de asistencia o resolución de una Sala de Primera Instancia en relación con la identificación y localización de personas, deposición de testigos, presentación de pruebas, tramitación de documentos, detención de personas y entrega o traslado de los acusados para ponerlos a disposición del Tribunal Internacional (artículo 29).

ABSTRACT

The present publication includes several lectures given during the 12th Summer Course of the University of Poyo (Pontenvedra) which was developed in 1995. The overall subject of the Course was *UN'S Peace Operations*. Thirty students of the said university, who at the same time were involved in the National Defence Seminar of the CESEDEN, attended the course.

In the historic period of the late 20th Century, «Peace Operations» are the way in which the International Community has tried to alleviate the suffering of civilian population caused by conflicts which have affected local, regional and international cohabitation.

The Secretary General of the UN requested the assistance of Spain in 1980 to support, to its maximum potential, international action. So, the interest of the Spanish public opinion in those events rose along with the increased Spanish presence in conflict areas. This led to the organisation of a command, control and communication structure; a logistic and transport support system to back up those units which were far away from their home bases; and a national and international information and intelligence system. This effort was developed not only in the organisational field, but in the doctrinal one too and led to the development of guidelines based on national and foreign experiences. This is the reason why these activities have been the subject of academic studies and debates at University.

The professorship was made of civilian and military teachers including the commanders of Spanish Peace Missions in Central America, the maritime embargo in the Adriatic and the Spanish Blue Helmet Battalions in Bosnia. At the same time, the subject has been studied from the theoretical-doctrinal point of view by professors specialised in military, legal and administration areas.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO.....	5
PRESENTACIÓN.....	7
<i>Primera conferencia</i>	
LA PAZ COMO PARADIGMA DE LA DEFENSA.....	11
Estado de paz <i>versus</i> estado de guerra.....	15
Tres monosílabos cristianos: la cruz, la luz y la paz.....	17
La metábasis neotestamentaria de la guerra.....	23
Tres utopías de la paz: Renacimiento, Ilustración y Nuevos Tiempos.....	27
El miedo y el odio.....	31
<i>Segunda conferencia</i>	
LA DOCTRINA DE PAZ DE NACIONES UNIDAS.....	37
Introducción.....	39
El concepto de paz en la creación y en la Carta de Naciones Unidas	43
Las Naciones Unidas y la paz en la época de la guerra fría.....	48
La doctrina de paz de Naciones Unidas a finales del siglo xx	53
Conclusiones.....	57
Bibliografía.....	58
<i>Tercera conferencia</i>	
LA DOCTRINA DE PAZ EN ESPAÑA.....	61
Antecedentes.....	63

	<u>Página</u>
Clases de operaciones de paz.....	65
– <i>Prevención de conflictos</i>	65
– <i>Mantenimiento de la paz</i>	66
– <i>Imposición de la paz</i>	66
– <i>Humanitarias</i>	66
– <i>Construcción de la paz</i>	67
Organización de la operación de paz. Acciones previas.....	69
Fases de la operación de paz.....	71
– <i>La fase de preparación</i>	72
– <i>La fase de incorporación</i>	73
– <i>La fase operacional</i>	73
– <i>La fase de retirada</i>	73
Operaciones de paz realizadas por las Fuerzas Armadas españolas..	73
 <i>Cuarta conferencia</i>	
LOS CASCOS AZULES ESPAÑOLES AL SERVICIO DE LAS NACIONES UNIDAS.....	75
Introducción.....	77
Un poco de historia.....	78
Los largos años de la guerra fría.....	80
Estructura y empleo de las fuerzas de mantenimiento de la paz.....	82
Participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz.....	84
– <i>UNA VEM I</i>	87
– <i>UNA VEM II</i>	88
– <i>ONUCA y ONUSAL</i>	90
– <i>ONUVEH</i>	95
– <i>UNTAG</i>	97
La Agrupación <i>Bravo</i> en el golfo Pérsico.....	98
– <i>Operación Provide Confort y la Agrupación Alcalá</i>	100
La antigua Yugoslavia y UNPROFOR.....	102
Conclusiones.....	103
Bibliografía.....	104

<i>Quinta conferencia</i>	<u>Página</u>
LAS MISIONES DE EMBARGO NAVAL.....	105
Introducción.....	107
Antecedentes.....	107
Operaciones de interdicción marítima.....	108
– <i>Bloqueo</i>	109
– <i>Bloqueo pacífico</i>	109
– <i>Embargo</i>	109
Las operaciones de embargo.....	110
– <i>Vigilancia y detección</i>	110
– <i>Interrogación</i>	110
– <i>Visita y registro</i>	111
– <i>Desvío</i>	112
La crisis del Adriático.....	112
– <i>Antecedentes. Resoluciones de Naciones Unidas</i>	113
– <i>Zona de operaciones</i>	114
– <i>Misión</i>	114
– <i>Medios</i>	115
– <i>Organización de mando</i>	116
– <i>Reglas de enfrentamiento</i>	117
– <i>Apoyo logístico</i>	118
– <i>Participación de la Armada</i>	118
Conclusiones.....	119
 <i>Sexta conferencia</i>	
LOS CASCOS AZULES ESPAÑOLES EN BOSNIA.....	123
La zona del conflicto.....	125
– <i>Población</i>	126
– <i>Propiedad de la tierra</i>	126
La partes en conflictos.....	127
– <i>Comunidad croata</i>	127
– <i>Comunidad serbia</i>	128
– <i>Comunidad musulmana</i>	129
Presencia internacional en la zona.....	130
– <i>Fuerzas de las Naciones Unidas</i>	130
– <i>Participación de la OTAN</i>	131

UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina.....	132
– <i>Concepto de la operación</i>	132
– <i>Estructura de la operación</i>	133
– <i>Despliegue de fuerzas</i>	133
El batallón español.....	135
Aportación de los otros ejércitos.....	147
Otros detalles.....	148

Séptima conferencia

LA DIPLOMACIA PREVENTIVA Y LAS OPERACIONES DE MANTE- NIMIENTO DE PAZ EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.....	151
Primero.....	153
Segundo.....	155
Tercero.....	156
Cuarto.....	158
Quinto.....	159
Sexto	163
– <i>La diplomacia preventiva</i>	166
– <i>Establecimiento de la paz</i>	168
– <i>Mantenimiento de la paz</i>	169
– <i>Consolidación de la paz después de los conflictos</i>	170

Octava conferencia

LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS.....	173
El conflicto armado de Bosnia-Herzegovina ante el Derecho Inter- nacional.....	175
– <i>Introducción</i>	175
– <i>Aplicación del Derecho de los Conflictos Armados</i>	178
– <i>Origen de la normativa vigente sobre los conflictos armados</i>	180
Las normas del Derecho Internacional Humanitario aplicable a los conflictos armados de carácter internacional.....	184

	<u>Página</u>
La protección de la población civil.....	187
– <i>Los sistemas de prevención</i>	189
– <i>El criterio ecológico</i>	197
– <i>Los sistemas de corrección</i>	198
– <i>El sistema de eficacia del Derecho Internacional Humanitario</i>	204
La problemática de las acciones humanitarias.....	208
– <i>Consideraciones generales</i>	208
– <i>El polémico derecho-deber de injerencia humanitaria</i>	209
– <i>Injerencia, intervención y asistencia humanitaria en el conflicto de la ex Yugoslavia</i>	213
El Tribunal Internacional para el enjuiciamiento de los presuntos responsables de violaciones graves del Derecho Internacional Humanitario cometidas en el territorio de la ex Yugoslavia.....	218
– <i>Precedentes</i>	218
– <i>La base normativa de la constitución del Tribunal Internacional</i>	219
– <i>El Estatuto del Tribunal Internacional</i>	222
ABSTRACT.....	233
ÍNDICE.....	235

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Sehlieffen y Lenia).
2. Las conversaciones de desarme convencional (CFE).
3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
4. Cinco sociólogos de interés militar.
5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés).
12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
15. La crisis de los Balcanes.
16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. Anthology of the essays. (Antología de textos en inglés). (En traducción)



9 788478 234929

Colección Monografías del CESEDEN

