

CONGRESO DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE DERECHO INTERNACIONAL PUBLICO

LA EVOLUCION DEL ROL DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

Brigitte Stern

Profesora de Derecho Internacional Público en la Universidad de París I -Panteón.Sorbona- y Directora del Instituto de Derecho Internacional de la misma Universidad

Frecuentemente, el hombre o la mujer que se acerca a los cincuenta, mira hacia su pasado, sus veinte años, para encontrar en él una llama... una nostalgia...o el sentido de su vida.

Ante el cincuentenario de las Naciones Unidas, se impone realizar un balance sobre esta institución y las operaciones de mantenimiento de la paz por ella implementadas. Puede decirse que los problemas que hoy en día plantean las operaciones de mantenimiento de la paz no difieren en demasía de los existentes en los primeros años de vida de la organización internacional, aún cuando no siempre se presentan en términos perfectamente idénticos.

El Consejo de Seguridad, cuya responsabilidad principal establecida por la Carta ha sido siempre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, muestra hoy en día una reactivación en sus funciones que puede manifestarse en tres dimensiones:

- una multiplicación de casos en los cuales el Consejo de Seguridad va a aplicar el Capítulo VII.
- una extensión considerable de las tareas confiadas a las operaciones de mantenimiento de la paz del Capítulo VI o si se prefiere VI bis.
- una transgresión a voluntad entre el límite del capítulo VI y el capítulo VII.

No es tarea fácil delimitar el campo de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Luego de la etapa de la guerra fría, se constata, en efecto, una multiplicación de casos en los cuales el Consejo de Seguridad aplica el Capítulo VII, para decidir medidas coercitivas que implican o no el uso de la fuerza.

El Consejo de Seguridad puede actuar de manera coercitiva, desde el momento que comprueba que existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión. No existiendo otra posibilidad para intervenir, se concibe que cuando el Consejo desea actuar analiza los hechos que motivan su intervención como una amenaza a la paz internacional. Hoy en día el Consejo se arroga cada vez más el derecho de intervenir en aquellas cuestiones donde se ven comprometidos los derechos humanos o el derecho humanitario.

Sin duda la expresión mantenimiento de la paz reviste todo un abanico de acciones.

La Agenda para la paz explícita, en una progresión extremadamente lógica, los diferentes procedimientos que garantizan la paz:

-la diplomacia preventiva: es una suerte de Capítulo VI que involucra todas las medidas tendientes a evitar los diferendos.

-el restablecimiento de la paz o "peace making": reenvía a todos los procedimientos de solución pacífica de diferendos previstos en el Capítulo VI.

-el mantenimiento de la paz o "peace-keeping": reenvía a lo que se llama el capítulo VI bis, porque va más allá de las medidas puramente verbales del capítulo VI, pero no comprende las acciones militares coercitivas del Capítulo VII.

-la consolidación de la paz o "peace-building" : puede ser considerada como parte del Capítulo VI ter, ya que las medidas adoptadas están dentro del sistema de solución de diferendos pero utilizando procedimientos y acciones mucho más intervencionistas y voluntaristas que las previstas en etapas anteriores.

Sin embargo la vida no respeta siempre el rigor teórico de los esquemas explicativos o de los planes de acción y las distinciones que se manifiestan claramente en ellos no siempre coinciden con la realidad de todos los días.

Existe consenso en que existen dos grandes preocupaciones que hoy determinan las tareas que le son confiadas a las operaciones de mantenimiento de la paz, y ellas son las cuestiones humanitarias y la preocupación democrática.

Si bien la extensión de las operaciones de la segunda generación (cuyo ejemplo puede ser APRONUC) es mayor que las operaciones clásicas, desde el punto de vista de la naturaleza jurídica no hay distinción. Si podría haber una diferenciación con las de tercera generación, en las cuales se habilita el uso de la fuerza.

Compuestas -al menos en parte por militares- las operaciones de mantenimiento de la paz no deben en principio ejercer una acción militar : algunos han hablado de funciones "semimilitares". Pero así como todo hombre con poder está tentado a abusar de él, todo militar que porta un arma está tentado a utilizar. Esta ambigüedad ha estado presente desde las primeras operaciones.

I. LOS ULTIMOS AÑOS: el concepto de operaciones de mantenimiento de la paz se diluye poco a poco.

Las operaciones de mantenimiento de la paz pueden clasificarse:

-operaciones ejecutadas por las Naciones Unidas, con intervención de los cascos azules, los vehículos blancos.

-operaciones de estabilización: respetando el principio de neutralidad.

-operaciones no coercitivas: que comprenden las operaciones que requieren el consentimiento del Estado en el cual se han de desarrollar las mismas y las operaciones basadas en el principio de no uso de la fuerza salvo el caso de legítima defensa.

En tiempos de la guerra fría el Consejo de Seguridad no podía realizar sino operaciones no coercitivas, actualmente el órgano ha reencontrado la capacidad política del poder jurídico del Capítulo VII, que le permite hacer uso de la fuerza. Tiene así, hoy en día, a su disposición dos modos de acción y relaciones dialécticas

complejas se entablan entre las operaciones de mantenimiento de la paz y el recurso a la fuerza del Capítulo VII.

Ejemplo de lo anteriormente dicho son:

-la misión de observación de las Naciones Unidas para Irak y Kuwait (MONUIK) creada, por resolución 687 del 3 de abril de 1991, en virtud de los poderes conferidos por el Capítulo VII, pero permitiendo el uso de la fuerza sólo en caso de legítima defensa.

-la misión creada en virtud del Capítulo VII con facultades coercitivas para Camboya (APRONUC), aunque en la práctica no se utilizaron los poderes coercitivos.

-la misión creada en virtud del Capítulo VII con facultad de utilizar la fuerza en circunstancias específicas y en determinadas zonas. Tal como la FORPRONU para actuar en Croacia y luego en Bosnia-Herzegovina.

-las operaciones de mantenimiento de la paz en las cuales se inserta por un tiempo limitado alguna acción del Capítulo VII. Ejemplo de ello ha sido la misión creada para Somalia: ONUSOM I, ONUSOM II; misión creada para Ruanda: UNAVEM I - UNAVEM II y la misión que intervino en Haití: MINUHA I, MINUHA II.

En realidad parecería que se dibujara una nueva división internacional del trabajo: a la grandes potencias la intervención en virtud del Capítulo VII; a las Naciones Unidas las operaciones de mantenimiento de la paz.

-operaciones de mantenimiento de la paz que coexisten con las sanciones económicas adoptadas en virtud del Capítulo VII: por ejemplo FORPRONUC.

-operaciones de mantenimiento de la paz en virtud del Capítulo VII: el 26 de marzo de 1993, la primera operación de mantenimiento de la paz con poderes coercitivos en aplicación del Capítulo VII fue creada por resolución 814; ONUSOM II.

Entre las operaciones de mantenimiento de la paz y la utilización de la fuerza se entablan relaciones complejas que van desde la sucesión, alternancia, coexistencia, interpretación hasta la identificación.

II. LOS NUEVOS AÑOS: el concepto de operación de mantenimiento de la paz emerge con dificultad.

Las operaciones de mantenimiento de la paz en el vocabulario de las Naciones Unidas.

La dificultad en fijar los límites exactos de estas operaciones no es una novedad.

En su "status nascendi", las operaciones de mantenimiento de la paz fueron designadas como "operaciones para-militares". En realidad va a ser la Corte Internacional de Justicia, que en su opinión consultiva "Sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas" establece la distinción entre las operaciones de mantenimiento de la paz y las operaciones coercitivas.

Sin duda en las primeras operaciones de mantenimiento de la paz la no utilización de la fuerza era el principio que debía regir una operación en condiciones normales. Y la posibilidad de utilización de la fuerza podría ser mayor o menor según la extensión que se le diera al concepto de legítima defensa.

Las operaciones de mantenimiento de la paz en los discursos de los Estados.

La posición francesa tiende a distinguir dos tipos de operaciones de mantenimiento de la paz, por una parte

aquellas que tienen un carácter coercitivo, tales como la intervención en Corea, la FUNU, la ONU, y la UNFICYP; y por otra parte las operaciones que ponen en marcha los métodos de solución pacífica de controversias regulados en el Capítulo VI, tales como las misiones de observación: ONUST, UNMOGIP y el GONUL. Francia considera que las operaciones de mantenimiento de la paz no pueden depender sino del Consejo de Seguridad dentro del marco normativo del Capítulo VII. Puede ser que el mandato se modifique en el curso de su ejecución y siendo una acción no coercitiva desemboque en el uso de fuerza, pero siempre dependen jurídicamente del Capítulo VII.

Existen otras posiciones, como la de la ex URSS que considera que tanto las operaciones de mantenimiento de la paz como las misiones de observación, están bajo la competencia exclusiva del Consejo de Seguridad; o la posición de los Estados Unidos que ha intentado transferir, por la vía de la resolución Acheson, todas las competencias a la Asamblea General.

Las operaciones de mantenimiento de la paz en el lenguaje de la doctrina.

Hacia los años 60, en momentos que las Naciones Unidas sufrían una grave crisis como consecuencia de la nueva categoría de operaciones de mantenimiento de la paz que habían surgido de la práctica, la doctrina jurídica no era menos incierta. Dos grandes posiciones contrapuestas, que aún hoy en día se mantienen, intentaban explicar la naturaleza jurídica de estas operaciones.

Parte de la doctrina (en especial la francesa) sostenía que las operaciones de mantenimiento de la paz encontraban su fundamento jurídico tanto en el Capítulo VI como en el Capítulo VII, según ellas presentaran o no elementos de coerción. Y que la coerción debía ser entendida como "coerción jurídica" (carácter obligatorio de la decisión) y como "coerción material" (utilización de la fuerza armada) Por lo tanto emergen dos sub-

categorías : las acciones coercitivas que responden al Capítulo VII y las misiones de observación que pueden ser decididas por la Asamblea General en virtud del Capítulo VI.

Para la doctrina anglo-sajona el término "operaciones de mantenimiento de la paz" no existe en la Carta, por lo tanto considera que no es necesario definirlo y que a través del análisis de las diferentes operaciones se obtiene una característica común que es la no relación de las mismas con el Capítulo VII.

Las operaciones de mantenimiento de la paz en el lenguaje de los hechos.

Existe una opinión mayoritaria, que admite la separación de las operaciones de mantenimiento de la paz del empleo coercitivo de la fuerza armada, utilizando alternativamente la referencia al Capítulo VI o al Capítulo VII para distinguir las clases de operaciones.

La referencia al Capítulo VI y al Capítulo VII se ha convertido en una suerte de invocación ritual de un código lingüístico, que existe para significar urbi et orbis, en un primer caso que se utilizarán los poderes de persuasión y que el consentimiento del Estado es necesario y en el segundo caso que se utilizarán poderes de coacción independientemente de consentimiento del Estado.

Las iniciales operaciones no parecían que estuvieran disociadas del empleo de la fuerza, mientras que las operaciones actuales parecerían destinadas a relegar la acción coercitiva.

III. EL FUTURO : una necesaria distinción o una deseable complementación.

La posición de los actores internacionales en las operaciones de mantenimiento de la paz

La opinión del Secretario General ha ido evolucionando frente a los dramáticos cambios producidos en las operaciones de mantenimiento de la paz en los últimos tres años. En la Agenda por la Paz, otorgaba vía libre a las operaciones de mantenimiento de la paz sin consentimiento de los Estados. En el suplemento de la Agenda por la Paz del 3 de febrero de 1995, el Secretario General Boutros Boutros-Ghali expresa que la lógica que inspira el mantenimiento de la paz procede de premisas políticas y militares totalmente distintas de aquellas en que se basan las medidas de coerción. Y aún va más lejos manifestando que los fracasos producidos en las operaciones de mantenimiento de la paz se explican porque las mismas se apartaron de sus principios de base.

Para ciertos Estados, entre ellos Francia, lo esencial es la libertad de acción que debe conservar el Consejo de Seguridad, en todo el transcurso de una operación de mantenimiento de la paz. Y distinguen tres grandes clases de operaciones:

-las operaciones de mantenimiento de la paz dentro del marco del Capítulo VI, con consentimiento de las partes. Comprenderían las operaciones de primera generación (prevención) y las de segunda generación [consolidación de la paz]).

-las operaciones de restauración de la paz: cuando un conflicto se ha desatado (guerra civil, violación de derechos humanos) y la fuerza se utiliza no contra un agresor sino para restablecer la paz.

-las operaciones de imposición de la paz: las del Capítulo VII dirigidas hacia un agresor.

El futuro de las operaciones de mantenimiento de la paz.

Desde el punto de vista jurídico el Consejo de Seguridad puede ante una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión, decidir la utilización coercitiva de la fuerza armada.

Ante esta situación se plantea un problema esencial, que clase de operación de mantenimiento de la paz se ha de implementar. Una operación de mantenimiento de la paz requiere un dispositivo defensivo ligero, una operación de imposición de la paz exige un dispositivo ofensivo. Estas operaciones responden a exigencias operacionales en el plano militar muy distintas.

El pasaje de una operación a otra puede operar una mutación total de objetivos que pueden poner en peligro la credibilidad de las Naciones Unidas.

Contingentes equipados para el mantenimiento de la paz y la ayuda humanitaria no pueden transformarse por una simple resolución del Consejo de Seguridad en tropas de combate. La existencia de la paz, aún frágil es muy diferente a la situación de conflicto abierto y lo que es útil en una ocasión no lo es en otra. Y las experiencias recientes, lamentablemente lo han demostrado.

Quizás en el curso de análisis convendría hablar de operaciones de paz para designar las operaciones no coercitivas de las Naciones Unidas, las que han sido concebidas excluyendo el uso de la fuerza.

El Consejo de Seguridad y las Grandes potencias deben asumir sus responsabilidades.

Si no hay paz ni Estado capaz de asumir un mínimo de orden (tal el caso de la ex-Yugoslavia o de Somalia) una operación de paz es suicida y sólo el recurso asumido de la fuerza desde un principio tendrá alguna posibilidad

de suceso.

Podría encontrarse dos grandes categorías genéricas de operaciones de las Naciones Unidas:

-las operaciones de paz basadas en el consentimiento de las partes, cuando el conflicto aún no se ha producido, son de carácter preventivo y las de consolidación de la paz.

-las operaciones coercitivas, cuando existe un conflicto interno o internacional. Todas ellas tienen como fundamento jurídico el Capítulo VII, y comprenden las operaciones de restauración de la paz donde la fuerza será utilizada contra todos aquellos que se interpongan a la misión de las Naciones Unidas y las operaciones de imposición de la paz donde la fuerza se utiliza contra un agresor.