



Algunas reflexiones sobre el principio que prohíbe el ejercicio o la amenaza del ejercicio de la fuerza en la sociedad internacional

La evolución del principio, alcance, limitaciones y alternativas*

Juan Alberto Rial**

Resumen:

En estas páginas abordamos el alcance normativo y el contexto en el cual surge el principio que prohíbe el ejercicio o la amenaza del ejercicio de la fuerza en las relaciones internacionales. Analizamos su evolución, haciendo hincapié en aquellos aspectos en los cuales aparece la necesidad de una rediscusión, así como también en las dificultades que se han generado para que su aplicación se produzca tal cual fue pensado en su origen.

Abstract:

In these pages we study legal scope and context which principle prohibiting the exercise or threat of exercise force in international relations arises. We analyze its evolution, emphasizing those aspects wich need for a renewed discussion appears, as well as the difficulties that have been generated for your application occurs as it was originally thought.

Palabras Clave:

Fuerza - Naciones Unidas – seguridad colectiva – paz – operaciones de mantenimiento de la paz

Key Words:

Force – United Nations – Collective Security – Peace – Peacekeeping Operations

* Fecha de recepción: 01 de diciembre de 2014. Fecha de aprobación: 30 de abril de 2015.

** Magíster en Relaciones Internacionales (IRI – UNLP). Profesor de Derecho Internacional Público (Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales (UNLP). Secretario del Instituto de Relaciones Internacionales (UNLP) y Coordinador del Departamento de Seguridad Internacional y Defensa (IRI – UNLP).

Nociones iniciales

La seguridad selectiva como la institucionalización de la respuesta ante la violación del principio

La Organización de las Naciones Unidas nació con el objetivo básico de “mantener la paz y seguridad internacionales”. Es por ello que entendemos que las medidas dirigidas a garantizar dicho objetivo elemental son, ni más ni menos, la columna vertebral del articulado de la Carta.

Cuando hablamos de seguridad colectiva partimos de la idea elemental de la indivisibilidad de la seguridad para un grupo societario determinado, en este caso, la sociedad internacional. En tal caso, la “inseguridad” de uno solo de los “socios” implica la inseguridad del sistema societario en su conjunto, por lo cual se espera que la respuesta ante la situación que ha generado la condición de inseguridad no sea meramente individual, sino colectiva. Así...

“los acuerdos de legítima defensa colectiva o acuerdos de seguridad colectiva se constituyen entre los Estados mediante tratados que estos celebran con el objeto de defenderse recíprocamente del ataque que alguna de las partes pueda sufrir, adoptando las medidas que entiendan pertinentes en cada caso, las que inclusive pueden llegar al uso de la fuerza armada...” (GUTIÉRREZ POSSE, 1995: 131).

En términos teóricos, para que un sistema de seguridad colectiva sea viable hay que lograr un importante nivel de consenso entre los integrantes de dicho sistema, con un importante compromiso a nivel político entre ellos y acuerdos elementales en materia estratégico-militar. Lamentablemente, esto es más una quimera que una concreción. A lo largo de la historia, los distintos sistemas de seguridad colectiva que se concretaron demostraron la ausencia de los intereses del conjunto en materia de seguridad, “socializaban” los intereses de un número muy reducido de unidades políticas, repartiendo en un número mayor las cargas inherentes al mantenimiento o restitución del “statu quo” aunque centralizando la toma de decisiones en manos de aquellos cuyos intereses se tornaban colectivos¹.

¹ Tal fue el caso, por ejemplo, de las dos experiencias que se vivieron tras la finalización de las Guerras Napoleónicas. Así, tenemos la “Cuádruple Alianza”, que dividía a las potencias en Europa entre aquellas con “intereses generales” de las que tenían “intereses particulares”, dando a

A la postre, las distintas experiencias de seguridad colectiva no son más que la institucionalización del recurso a la fuerza, variando su fisonomía en función al contexto en el cual dicha institucionalización se producía. Así se ha dicho que

“a los países que aplican la pauta de seguridad colectiva... deben extender las mismas obligaciones a *todos* los demás Estados, sin que importe *cuál es atacado y por quién*... la agresión no reprimida genera nuevas agresiones. A la inversa, si el mundo acata plenamente este principio, la oposición a la agresión será tan poderosa que la simple *voluntad* de aplicar el principio disuadirá al agresor” (HARTMANN, 1989: 407).

Sobre la amenaza y el uso de la fuerza en las relaciones internacionales

Origen

Para la concepción clásica, el “*ius ad bellum*” era una consecuencia directa de la soberanía del Estado, un medio de autotutela a los efectos de que sus derechos fueran respetados, y para conseguir que sus intereses fueran satisfechos. De esta forma, tal cual lo asevera el Profesor Dupuy, el recurso a la guerra se encontraba absolutamente legitimado, en virtud de lo cual el modelo, tal cual lo dijéramos arriba, tenía la característica de ser clásico².

Las tentativas tendientes a limitar el recurso a la guerra comenzaron a llevarse a cabo sobre el inicio del siglo XX. Tenemos, en tal sentido, las Conferencias de Paz de La Haya (1899 y 1907)³ y el Pacto de la Sociedad de

las primeras (a saber, Inglaterra, Rusia, Prusia y Austria, a las que se agregaría Francia en 1818) el derecho a intervenir en cualquier asunto de las segundas, pudiendo ellas arrastrar a todo el continente a una contienda de dimensiones globales; también tenemos, como contrapartida en nuestro continente, la “Doctrina Monroe”, como respuesta a la voluntad de las potencias europeas de recuperar las colonias perdidas en América durante las Guerras Napoleónicas.

² Al ser un recurso válido, la guerra encontró sólo dos limitaciones: la primera de ellas, de naturaleza formal, obligaba al anuncio, por parte del contendiente, del inicio de las hostilidades a través de una declaración de guerra; la segunda, ya de naturaleza sustancial, sometía la guerra a un cuerpo normativo que regulaba la conducción de las hostilidades, así como los derechos y obligaciones de los neutrales, buscando con ellos “humanizar el desarrollo de la guerra”. Se trata del “*ius in bello*”, antecedente directo de nuestro actual derecho internacional humanitario.

³ Ambas fueron convocadas por el Zar de Rusia, y participaron todos los países que tenían representación diplomática en Moscú. Puede decirse que prácticamente la totalidad de la Sociedad Internacional de ese entonces se dio cita en La Haya. Fueron 26 en 1899, y 44 en 1907 (en la

las Naciones de 1919. Como limitantes más relevantes, podemos mencionar que el Pacto estableció una moratoria de la guerra y un listado taxativo de guerras ilegales. Contrario sensu, ello nos permite inferir que seguían existiendo guerras legales (como primer problema sobre este tópico en el Pacto) y además escapaba a su regulación cualquier otra manifestación de fuerza que no pudiera ser caratulada, conforme al Derecho Internacional, de guerra (segundo problema, y no menor).

A los problemas mentados *ut supra* se los denominó brechas del Pacto⁴. Rutas de escape a las cuales los Estados miembros de la Liga acudían para justificar sus acciones.

La primera de ellas fue “reparada” (valga la expresión) a través de un instrumento muy famoso conocido como el “Pacto Briand-Kellog”, o “Pacto General de Renuncia a la Guerra”, firmado en París el 27 de agosto de 1928⁵. Contaba con dos problemas fundamentales que lo condenaron al fracaso⁶, a pesar de las grandes expectativas generadas en torno a él⁷: el primero de ellos tenía que ver nuevamente con lo acotado de su aplicación, dado que se insistía en el instituto de la guerra y no en el ejercicio de la fuerza armada en general; y en segundo lugar no contaba con un sistema de reacción colectiva ante la violación de lo convenido, dado que la única sanción prevista era la “pérdida de los beneficios” que traía aparejado el cumplimiento del Pacto.

En vías de finalizar la Segunda Guerra Mundial (abril de 1945) comienza a discutirse, en la Conferencia de San Francisco, el contenido de la Carta de las Naciones Unidas. En su articulado aparece clara la influencia de las ex-

segunda ocasión, participó Argentina). (TRUYOL Y SERRA, 1998: 193).

⁴ Morgenthau habla de “debilidades constitucionales” al comentar que “El Pacto de la Liga de las Naciones no proscribió a la guerra bajo ciertas condiciones. Pero de la misma forma, en ausencia de esas condiciones, estaban en libertad de ir a la guerra”. De esta manera, el Preámbulo del Pacto estipulaba “la aceptación de obligaciones para no recurrir a la guerra” (MORGENTHAU, 1986: 543). Hartmann, por su parte, señala los “resquicios”, que posibilitaban guerras legales conforme lo reglado en los artículos 13, 14, y 15 del Pacto. (HARTMANN, 1986: 202 y 203). Aron, por su lado, los denomina “lagunas” del Pacto. (ARON, 1985: 844).

⁵ En el mismo, los Estados Contratantes, en su art. 1, condenaban “el recurso a la guerra para el arreglo de las diferencias internacionales y (renunciaban) a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas”.

⁶ Fácilmente puede aseverarse ello trayendo a colación algunos ejemplos que no pudo impedir, pese a su vigencia: la guerra por Manchuria, entre Japón y China, entre 1931 y 1937; la invasión italiana a Etiopía, 1935, así como el inicio de la Segunda Guerra Mundial (1939).

⁷ Cabe mencionar que llegó a reunir 60 ratificaciones. Prácticamente la totalidad de la Sociedad Internacional estaba obligada por el mismo. Valga como ejemplo tener en consideración que en la Conferencia de San Francisco, que a la postre adoptaría la Carta de las Naciones Unidas, se contó con la participación de 51 Estados.

perencias previas, y cómo las “lecciones aprendidas” llevaron a los Estados participantes a tomar los recaudos necesarios para evitar la reedición de las dolorosas experiencias de la primera mitad del Siglo XX. En tal sentido, la Carta

“se redactó con el propósito de eliminar tales “resquicios” y dotar de «dentadura» a la organización. El nuevo mecanismo de seguridad se ideó con la intención de suprimir escapatorias. Así, como el corazón del aparato montado por la Liga para tratar las disputas se localizó en cuatro artículos del Pacto, del mismo modo, el corazón del aparato de la ONU se concentró en una pequeña parte de la Carta, específicamente en los Capítulos VI y VII” (HARTMANN, 1986: 205).

En tal sentido, el contenido del artículo 2.4 de la Carta no ofrece duda alguna: “Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”. Las “brechas” del Pacto de la Sociedad de las Naciones, así como las del Pacto Briand-Kellog fueron cerradas. Ya no se regula la guerra ni se da un listado de las permitidas: lisa y llanamente se prohíbe tanto la fuerza como la amenaza del ejercicio de la misma.

En búsqueda de las posibles “brechas” de la Carta de las Naciones Unidas

Sin embargo, superados que fueron los defectos institucionales del Pacto de Versalles y del Pacto Briand – Kellog, han sido otros los problemas que podemos identificar en el actual plexo jurídico⁸. Así, podemos señalar algunas “brechas” o “defectos constitucionales” en la Carta de las Naciones Unidas. Vemos, por ejemplo:

⁸ Curiosamente, Raymond Aron estima que los problemas que se presentaron no se los puede vincular con lo redactado sino con los hechos. Así, afirma “Que este doble fracaso haya sido debido a los hechos y no a los textos es algo que no se presta casi a discusión. Pero no es inútil buscar, si, y en qué medida, los textos habían modificado el derecho internacional consuetudinario, prohibido el recurso a las armas y, en fin, introducido una organización efectiva de seguridad colectiva...” (ARON, 1985: 843).

La naturaleza política del proceso decisional:

El 2.4 encuentra en la Carta un complemento imprescindible en la reacción institucional ante la violación de la prohibición. Ineficiente⁹ en el Pacto de la Sociedad de las Naciones e inexistente en el Pacto Briand-Kellog, la Carta prevé una reacción institucional frente a los transgresores, a través de un sistema de seguridad colectiva (sujeto a imponderables políticos frente a la violación de una obligación jurídica) que tiene como actor central al Consejo de Seguridad¹⁰, quien cuenta con las herramientas que la Carta le brinda en su Capítulo VII.

La principal limitante del sistema se encuentra en la naturaleza política de su puesta en marcha, dado que (conforme al artículo 27) se requiere el acuerdo de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad¹¹. Ello tiene que ver con la rigidez adoptada en la Carta de la ONU frente a la flexibilidad del Pacto de Versalles, que le otorgaba a la Asamblea la potestad de otorgar bancas permanentes adicionales. Tal decisión

“significaba que el Consejo de Seguridad no podría adaptarse a las fluctuaciones de las naciones, en cuanto a su condición de grandes potencias, a menos que revisara la Carta. En 1945, todas las naciones capaces de ejercer un poder realmente significativo recibieron bancas permanentes en el Consejo. En 1955, Alemania y Japón habían recobrado el status de grandes potencias, pero los alemanes permanecieron fuera de la ONU y cuando los japoneses ingresaron en ella, en 1956, no obtuvieron una

⁹ Más allá de los resquicios o brechas ofrecidas por los artículos 13, 14 y 15, así como reinterpretaciones a las cuales fueron los artículos 10 y 16 en los años 1921 y 1923, los problemas que se presentaron en la situación de Etiopía, o de China y Japón demostraron que las debilidades fundamentales de la Liga no eran inherentes a su contextura; más bien eran un reflejo de las dificultades más básicas. (HARTMANN, 1986: 205). Al respecto, también se habla de las “debilidades estructurales” como determinantes del fracaso de la Liga más que las “debilidades constitucionales”, identificables las primeras en el contraste entre la distribución del poder dentro de la Liga y su distribución a todo lo ancho del mundo. (MORGENTHAU, 1986: 543)

¹⁰ Recordemos que, conforme al artículo 24 de la Carta, su responsabilidad primordial es el mantenimiento de la Paz y Seguridad Internacionales.

¹¹ Mencionados expresamente en el art. 23: Estados Unidos de América, la República de Francia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la República Popular de China y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (reemplazada por la Federación Rusa, en base al Acuerdo de Alma Ata). Es el denominado “Consenso de los Grandes”, planteado durante la Conferencia de Dumberton Oaks (Washington, EE.UU.) y decidido durante la Conferencia de Yalta (URSS) el 6 de febrero de 1945, en base a una propuesta formulada por Edward Stettinius (Secretario de Estado de los Estados Unidos). (DUROSELLE, 1965: 449-450).

banca permanente en el Consejo de Seguridad. Tampoco lo tuvo la India, pese a ser miembro original de la ONU. China lo tuvo desde el comienzo, pero después de 1949 y durante más de dos décadas la banca fue retenida por el Gobierno Nacionalista de Taiwán” (HARTMANN, 1986:197).

Lo mismo se aplica a Brasil, a pesar de que “...Roosevelt habría querido que... fuera también un miembro permanente, pero no insistió...” (DUROSE-LLE, 1965: 449).

Podríamos decir que, para 1945, las cuatro potencias por entonces importantes tuvieron bancas permanentes en el Consejo... Diez años después, sólo 4 de las 8 o 9 (HARTMANN, 1986: 198).

En este punto es necesario señalar los incontables proyectos tendientes a reformar la composición del Consejo de Seguridad a los efectos de “democratizar” su proceso de toma de decisiones, en los que se baraja la posibilidad de otorgar asientos permanentes o semi-permanentes al proletariado internacional (al menos, uno por región, como Brasil por América Latina y el Caribe; Sudáfrica, Nigeria o Egipto por África; India, por su volumen demográfico y por tratarse de una potencia con capacidad nuclear) y a los mayores contribuyentes (Japón y Alemania), todo ello alimentando los recelos de quienes tienen aspiraciones y, aparentemente, no calificarían, nucleados en el Coffee Club¹² (México, Colombia, Argentina, Italia, Países Bajos, Canadá, Pakistán, etc.). A esta madeja de complicaciones se le agrega el requisito *sine qua non* que cualquier proyecto de reforma tiene que atravesar: el voto afirmativo de los cinco miembros del Consejo de Seguridad¹³.

De manera consistente con lo expresado más arriba, podríamos traer a colación que:

“la Carta presentaba dos facetas. Derecho de veto, legítima defensa, acción contra lo ex enemigos, todo ello constituía la cara tradicional y hacía

¹² Ver <http://www.centerforunreform.org/node/386> y <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/ga10371.doc.htm>. (último ingreso: 31 de marzo de 2014). Estas iniciativas tuvieron lugar en el momento en que se planteó con más fuerza la posibilidad de una nueva reforma al órgano, al cumplirse los 50 años de vida de la Organización.

¹³ Art. 109 de la Carta de la ONU, apartado 2: “... Toda modificación de esta Carta recomendada por el voto de las dos terceras partes de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad”.

posible el juego clásico de la política del poder. La autoridad del Consejo de Seguridad, al imponer la paz, representaba la otra cara y habría creado un orden mundial. El conflicto entre los dos Grandes ha paralizado el Consejo de Seguridad y hoy día la cara tradicional se nos aparece sola, bajo una cruda luz” (STONE, 1954: 265).

Como vemos, la característica de este proceso decisional y la existencia del “veto” ha puesto en aprietos en más de una ocasión a la organización.

Claramente, el acuerdo entre los “Grandes” dota de respaldo político cualquier acción adoptada en el seno de la ONU, pero la falta del mismo la torna una entidad impotente de intentar respuesta alguna.

Fuerzas armadas

En caso de verificarse el famoso “Consenso de los Grandes”, en el ámbito del Consejo de Seguridad puede llegar a adoptarse en el seno del mismo una resolución que, fundada en el Capítulo VII artículo 42, recurriera al ejercicio de la fuerza que fuera necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Ahora bien, ¿cuáles serían las fuerzas armadas a ser empleadas? Las opciones podrían ser, prima facie, tres:

- que las fuerzas armadas sean empleadas por la ONU misma de una forma directa, contando con una fuerza de naturaleza policial propia, o
- que la organización contara con las fuerzas armadas que le proporcionen los Estados miembros, pero que las mismas fueran colocadas bajo un mando internacional. Ésta última es la previsión de la Carta¹⁴;
- otra opción fue la que decantó la ONU en 1950, en el caso de Corea (JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, 1958:387) y 1991, en el caso de Irak: fuerzas internacionales bajo comando nacional.

Naturalmente, para que el Consejo de Seguridad pudiera disponer de fuerzas nacionales colocadas bajo su comando, se requiere la celebración de acuerdos entre la Organización y los Estados miembros, cuya previsión encontramos en el artículo 43. Sin embargo, al inicio de las discusiones para la firma de los mismos, el contexto de Guerra Fría, se verificó la imposibilidad

¹⁴ El artículo 42 establece que es el Consejo de Seguridad quien ejercerá la acción coercitiva.

de arribar a buen puerto. Se llevó a cabo la reunión del Comité de Estado Mayor compuesto por los representantes de los Jefes de Estado Mayor de los cinco Grandes, quienes serían responsables de la conducción estratégica de las fuerzas que emplearía el Consejo, a los efectos de dejar sentado los principios rectores que deberían observar tales convenios. Pero ya entonces se hizo evidente la existencia de fuertes diferencias entre la Unión Soviética y los demás miembros permanentes en lo que a composición, calidad y número de efectivos con los cuales cada miembro contribuiría.

La Unión Soviética entendía que los miembros permanentes debían contribuir con el mismo número y calidad de fuerzas, todo ello ajustable al mínimo que uno de los Grandes pudiera aportar. Por su parte, Estados Unidos y los miembros permanentes occidentales entendían que la contribución no tenía que ser idéntica en lo numérico y cualitativo, sino comparable. La igualdad recaería ya no en la magnitud de la contribución, sino en el esfuerzo que cada uno de ellos hiciera, para lo cual había que atender a la naturaleza de la composición de las fuerzas armadas nacionales de los distintos miembros permanentes. Esta política en materia de los acuerdos era resistida por la URSS.

Otro punto de rispideces fue el referido a la locación que hubieran tenido tales fuerzas. La Unión Soviética sostenía que debían permanecer en el territorio del Estado miembro hasta que el Consejo de Seguridad necesitara recurrir a ellas. Los demás miembros permanentes entendían que era factible que tales contingentes estuvieran estacionados en el Estado respectivo o en cualquier otra parte donde las fuerzas de ese Estado tuvieran derecho a estar (por ejemplo, un territorio bajo administración fiduciaria o en cualquier otra parte donde fueran acantonadas en base a una obligación convencional)¹⁵.

Todas estas dificultades que se presentaron al inicio hicieron imposible la conclusión de tales convenios, tornando a las restantes cláusulas de la Carta letra muerta.

La terminación de la Guerra Fría presentó una posibilidad dorada para reencausar la discusión de los acuerdos del art. 43, pero las pocas iniciativas que se dieron en esa materia (la de mayor relevancia, el llamado hecho por el Secretario General en el Programa de Paz¹⁶) fueron desatendidas. Vemos

¹⁵ La lectura que se hizo de la propuesta soviética era que buscaba, de manera indirecta, que las tropas occidentales instaladas en otras partes del mundo en base a acuerdos, se retiraran al territorio de sus Estados respectivos.

¹⁶ "... El Secretario General recomienda que el Consejo inicie negociaciones de conformidad con lo previsto en el Artículo 43, apoyado por el Comité de Estado Mayor, cuyo papel debería

así que la “dentadura” de la Organización, de la cual hablaba Hartmann unos párrafos más arriba, o bien se encuentra “desdentada” o sólo tiene sus “dientes de leche”.

El uso de la fuerza en el ámbito doméstico de los miembros de las Naciones Unidas

El 2.4 establece, de acuerdo a la exégesis de su redacción, que el ámbito donde la prohibición tiene efectos es el propio de las “relaciones internacionales”. Mención aparte merece el hecho de que, a los tradicionales conflictos interestatales, se le han sumado numerosos conflictos de naturaleza “intraestatal”, muchos de ellos desestabilizadores de la paz y seguridad internacionales que tuvieron como consecuencia actos de intervención, que llevaron a la “rediscusión” de la prohibición del art. 2.4, a la luz de que otros fines de la organización (distintos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) se veían comprometidos en los mismos.

En función al ámbito en el cual la prohibición del ejercicio o la amenaza del mismo tienen vigencia, el enunciado indica que se trata del ámbito de las relaciones internacionales, dado que el ejercicio de la misma en el ámbito interno queda acotado, en principio, a la jurisdicción doméstica¹⁷. Sin embargo, la experiencia nos muestra que 1) los conflictos civiles pueden internacionalizarse, debido a la intervención exterior y por la potenciación de los factores de desagregación internos con vocación de erigir fronteras internacionales¹⁸; 2) la utilización de la fuerza, por parte de un Estado, para reprimir a la población sujeta a su jurisdicción, en casos de gravedad pasan a ser de competencia de la sociedad internacional, dado que la misma es garante última de la protección de los Derechos Humanos, así como del irrestricto cumplimiento del Derecho Internacional Humanitario¹⁹; 3) a su vez recordemos que si la

considerarse en el contexto del Capítulo VII y no en el de la planificación o la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz. Aunque la misión de las fuerzas previstas en el Artículo 43 consistiría en “reaccionar ante toda agresión abierta, inminente o real”, su fácil disposición podría servir, por sí misma, para disuadir a los agresores potenciales...”

Ver <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/24111> (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

¹⁷ Recordemos que, por el principio de igualdad soberana, el Estado tiene, dentro de su territorio, el monopolio legítimo de la fuerza y no reconoce autoridad superior a la otra.

¹⁸ Esta cuestión es particularmente sensible a la práctica de las Operaciones de Paz que se han constituido después de la Caída del Muro de Berlín, en virtud de que la complejización de las mismas ha llevado a la creación de las que se conocen como OMP de Segunda Generación.

¹⁹ Diversas cuestiones en las cuales se ha materializado la violación masiva y sistemática de los

Metrópoli emplea la fuerza para reprimir las apetencias de autodeterminación de pueblos sujetos a regímenes coloniales, dicho empleo es contrario a los Principios y Propósitos de la Carta, caso en el cual ese empleo queda fuera de lo que pueda considerarse como “jurisdicción interna”.

Las excepciones al principio y el alcance de las mismas

Siendo preciosistas en materia jurídica, la única excepción que surge de la Carta es la legítima defensa, tanto individual como colectiva²⁰. En este punto nos resulta de interés el hecho de que el art. 51 establece, a los efectos de que la legítima defensa sea procedente, la necesidad de la preexistencia de un ataque armado²¹, y *tan sólo el ataque armado de otro Estado*. Es decir, la simple amenaza del ejercicio de la fuerza o cualquier otro uso de la fuerza que no se pueda caratular como ataque armado, podrán catalogarse como disparadores de la convocatoria al Consejo de Seguridad (dada su responsabilidad primordial por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales) pero no bastarán para justificar el recurso individual o colectivo a la fuerza, dentro de los límites del art. 51 de la Carta.

En este punto surge un tema en extremo espinoso, que lleva a preguntarnos cuándo puede darse inicio a la acción defensiva, dado que no aparece como una obligación en la Carta o en el Derecho Consuetudinario que la acción deba diferirse hasta tanto el agresor consuma su ataque, y como consecuencia de ello algunos autores y Estados entienden que el ataque armado existe desde el momento mismo en que se ponen en marcha los efectivos para llevarlo a cabo²². Sin embargo, aun los autores que sostienen esta pos-

Derechos Humanos han motivado la adopción de resoluciones, por parte del Consejo de Seguridad, en virtud de Capítulo VII, y han sido identificadas como amenazas a la paz y seguridad internacionales. Tal es el caso, por ejemplo, de la resolución 1970 relativa a la cuestión en Libia.

²⁰ Se entiende que la acción individual o colectiva llevada a cabo en función a una resolución del Consejo de Seguridad del Cap. VII no es una excepción, sino la garantía o sanción ante el incumplimiento de la prohibición del 2.4; el segundo supuesto carece de autonomía, dado que hace parte del mecanismo de seguridad colectiva emergente de dicho capítulo; las acciones emprendidas contra los Estados Enemigos de las Naciones Unidas carecen de actualidad, y sólo es explicable en función al contexto imperante en el año 1945. Hoy en día, tanto Japón como Alemania son miembros de las Naciones Unidas (desde 1955 y desde 1973 respectivamente) siendo, por lo tanto, Estados amantes de la paz, conforme al art. 4 de la Carta.

²¹ El art. 51 y el resto del articulado de la Carta no permiten definir al ataque armado, pero su conceptualización puede derivarse de la rica casuística desarrollada en el art. 3 de la resolución 3314 de la Asamblea General, Definición de la Agresión.

²² Ello hubiera permitido justificar, por ejemplo, las acciones israelíes en la Guerra de los Seis días (1967) que le permitió derrotar a sus vecinos árabes, ocupando el Sinaí, Gaza, Cisjordania

tura entienden que la respuesta frente a un ataque inminente, que se encuentra comprendida en la legítima defensa, no debe confundirse con la acción basada en la apreciación subjetiva de amenazas, potenciales o latentes. Cabe señalar que en “*leading case*” *Caroline* (1837), el Secretario de Estado de los EE.UU., Daniel Webster, desarrolló qué podría llegar a ser considerada hoy día legítima defensa y qué no, cuando sostuvo que tiene que presentarse una “necesidad de autodefensa inmediata, apabullante, sin espacio para la elección de medios ni tiempo para la reflexión”²³. Corresponde, entonces, dejar claramente establecido que el *ataque preventivo* no es expresión del Derecho Internacional en vigor, basado en los principios de la Carta, sino una doctrina a incorporar a un *Derecho Internacional Imperial*, dado que sólo ha sido sostenido por los Estados Unidos y algunos de sus aliados autorizados.

El art. 51 habla, de manera directa, del ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas sin hacer referencia alguna a quien puede ser el autor del mismo. En términos genérico serán los Estados, de manera individual o colectiva... ¿Pero serán siempre sólo ellos?²⁴ Como regla general, en este aspecto ha sido mayoritaria la teoría *reduccionista*, ello de la mano del hecho de que el Estado es el único sujeto primario y pleno, a la vez que es el único

(incluso Jerusalén Oriental) y las Alturas del Golán, ante los evidentes preparativos llevados a cabo por Egipto, Siria y otros países árabes para un ataque inminente.

²³ La discusión parece propia de los inicios del siglo XXI, pero sin embargo es de, relativamente, larga data. Se habló, durante la Guerra Fría, de la necesidad de un ataque preventivo contra la Unión Soviética antes de que la misma contara con su primera bomba nuclear; un poco más aquí en el tiempo, fue el instituto que utilizaron algunos juristas norteamericanos para justificar la cuarentena impuesta por los Estados Unidos alrededor de la isla de Cuba ante la instalación de los misiles soviéticos en la misma, durante lo que se conoció como la crisis de los misiles, en 1962. También fue el recurso utilizado por Israel, cuando en 1981 atacó y destruyó Osirak, la instalación nuclear iraquí, aunque este hecho fue condenado por el Consejo de Seguridad a través de la resolución 487. Ya iniciado el siglo XXI, y tras los infaustos sucesos del 11 de setiembre de 2001, algunos gobiernos (como el norteamericano y el israelí) han argumentado sobre la necesidad de recurrir a la legítima defensa preventiva ante un peligro inminente dado que, a pesar de no haber llegado a concretarse, no permite esperar, debido al alto riesgo que ello pueda implicar. Así, en el *Documento sobre Estrategia de Seguridad Nacional* de los Estados Unidos de setiembre de 2002, se amplía aún más la idea de la legítima defensa, haciéndola funcional al concepto de ataque inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy en día, a saber, el terrorismo y los Estados que le den amparo. Esa lucha contra el terrorismo y su “*relación*” con la posesión de armas de destrucción masiva, llevaron a que, por ejemplo, la administración Bush ampliara de tal forma al ataque preventivo a situaciones que fueran consideradas de manera unilateral como una amenaza, incluso potencial, a intereses “vitales” de los EE.UU.

²⁴ En la sentencia de las *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado* (2004), la Corte objeta la invocación hecha por Israel de la legítima defensa dado que los hechos que motivaron la respuesta israelí en Cisjordania no aparecen como imputables a un Estado extranjero, sino que serían originados por un grupo armado que se asienta en un territorio ocupado militarmente por Israel.

territorial. En cuanto a los actores (que por serlo, carecen de subjetividad jurídica internacional)... ¿Cómo generar una relación propia del Derecho Internacional cuando el agresor carece de subjetividad jurídica? Es innegable que dichos actores se desenvolverán a partir de una base territorial de la cual sólo es titular algún Estado, por lo que suele imputarse a dicho titular las acciones llevadas a cabo por los huéspedes. Estos individuos o grupos armados ejecutan dichos actos de ejercicio de la fuerza (que podemos denominar, genéricamente, terroristas, a pesar de que la definición específica requeriría de mayor grado de detalle) y requieren, para ello, de una base espacial que sólo puede dar (aunque muchas veces sea a pesar de él) un Estado. Por ello, de manera directa o indirecta, requieren de un Estado para actuar, si es que son agentes de alguno de ellos o, si no siéndolo, son patrocinados, asistidos, apoyándolos o tolerándolos, respectivamente. Todas estas conductas están prohibidas de manera expresa por el Derecho Internacional.

Podríamos concluir que los Estados que asisten a los individuos o grupos armados irregulares (o terroristas) incurrir en un ilícito (en la medida de que sean conscientes de su accionar desde su territorio, ya que es muy difícil hablar de un ilícito culposo en este campo específico del derecho), pero salvo que pudiéramos aseverar y probar que los mismos son agentes de dicho Estado, no cabe atribuirle la responsabilidad por sus acciones de manera automática, dado que en numerosas ocasiones, esos grupos son más poderosos que el Estado “*anfitrión*”, por lo cual actúan a pesar del mismo.

Dicho esto, parte de la doctrina entiende (REMIRO BRÓTONS, 2007: 1070-1072) que no es imposible jurídicamente actuar, bajo el paraguas de la legítima defensa, frente a un ataque armado de un grupo no estatal o de un actor carente de subjetividad jurídica internacional²⁵, aunque siempre debe tenerse en cuenta el requisito de ataque armado previo, y la respuesta (a los efectos de ser proporcional) debe limitarse al espacio bajo control del agresor y sobre sus recursos, sin ampliarse (salvo que también aparezca claramente como autor) al territorio y recursos del Estado que lo alberga.

Los requisitos de ejercicio de la legítima defensa, tanto en este controversial caso de los párrafos “*ut supra*” como en el incuestionable caso de la reacción frente a un ataque armado que tiene a un Estado como autor, deben cubrir los recursos que derivan de la Costumbre Internacional, a saber: *necesidad*,

²⁵ Se citan, en el texto de referencia, como ejemplo, las acciones armadas llevadas a cabo por el Reino Unido y los Estados Unidos en territorio afgano contra Al Qaeda, así como las reacciones israelíes contra Hezbollah.

*proporcionalidad e inmediatez*²⁶, a los que se suman los requisitos derivados del sistema de seguridad colectiva de la ONU: *provisionalidad y subsidiariedad*.

La *necesidad* implica que el uso de la fuerza aparece como el único recurso a mano del Estado, dado que carece de otros para detener la agresión en marcha. La *proporcionalidad* de la respuesta del Estado está vinculada con la naturaleza de la agresión, por lo cual la misma tiene que ser suficiente para contrarrestarla, pero no ir más allá de su desarticulación. El fin perseguido por la respuesta del Estado, en el quantum, está determinada por el quantum de la fuerza que materializa la agresión, y debe perseguir la desactivación de la misma, y nada más²⁷.

A su vez, la acción debe ser *inmediata* en relación al ataque armado, por lo cual la legítima defensa no puede implicar represalias armadas²⁸. Sin embargo, es interesante el hecho de que la apreciación del lapso que transcurre entre el ataque armado y la respuesta no puede apreciarse de manera absoluta y automática, ya que el mismo se relativiza si consideramos el tiempo que puede demandar la preparación de la respuesta, la persistencia del ataque o de la ocupación extranjera de territorio propio y la demora que la asistencia del sistema de seguridad colectiva puede implicar.

²⁶ Estos requisitos se derivan, por ejemplo, de la posición asentada por los EE.UU. a través del Secretario de Estado Daniel Webster en el caso *Caroline* ya citado; a su vez, se ha confirmado de manera jurisprudencial por la CIJ en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986).

²⁷ Un dato interesante que podemos traer a colación vinculado al tema de la proporcionalidad viene dado por una resolución de la Asamblea General que, en 1961, declaró que el empleo de armas nucleares implicaba una directa violación a la Carta y un crimen contra la Humanidad. Sin embargo, cuando ese tema se planteó en 1994 ante la Corte, la misma consideró (por once de los catorce jueces que votaron) que sostener aquello que la AG aseveraba sobre el posible empleo de armas nucleares como una *opinio juris* naciente chocaba con una adhesión militante, por parte de los Estados poseedores de armamento nuclear, de utilizarlo como herramienta de disuasión. Por lo tanto, el Derecho Internacional convencional y consuetudinario no contenía una prohibición completa y universal a la amenaza y empleo de las armas nucleares en cuanto tales, aunque siete de los once que afirmaron esto también entendieron que, en la medida en que la amenaza o el empleo de tales armas, como cualesquiera otras, no debía encontrarse en colisión con las cláusulas pertinentes del Derecho Internacional que se aplica en el Conflicto Armado, y en particular, el Derecho Internacional Humanitario; es por ello que, muy probablemente, la amenaza o el empleo de armas nucleares, en virtud de las consecuencias fácticas que las mismas impliquen, fuera generalmente contraria a dichas exigencias. De todos modos, en función al estado del Derecho Internacional, no pudo concluirse de manera definitiva que la amenaza o el empleo de las armas nucleares sería lícito o ilícito en una circunstancia extrema de legítima defensa en la que estuviera en juego la supervivencia misma de un Estado (CIJ, Legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, 1996).

²⁸ Puede citarse como ejemplo de las mismas las acciones de bombardeo aéreo de los EE.UU. contra las plataformas petroleras iraníes del Golfo Pérsico del 19 de octubre de 1987 y del 18 de abril de 1988.

Consistentemente con ello, recordemos que se le demanda al o a los Estado/s que ejerce/n la legítima defensa que la misma debe ser *provisional y subsidiaria* de la acción del Consejo de Seguridad (dado que el mismo tiene la responsabilidad primordial vinculada con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales). Entonces, las medidas que fueren adoptadas en el ejercicio de la legítima defensa deben comunicarse de inmediato al Consejo, dado que aunque no se requiere autorización para su ejercicio, la lógica del instituto demanda que cesen cuando la ONU hubiera adoptado las medidas necesarias²⁹ para mantener la paz y seguridad internacionales.

Cabe como reflexión, con respecto a las discusiones vinculadas al alcance de la legítima defensa, tanto individual como colectiva, la conclusión a la cual arribaba Julius Stone, cuando afirmaba que “la legítima defensa hace su aparición no para completar la Carta, sino, por desgracia, porque la Carta no ha sido cumplida”. La defensa colectiva es un sustituto, no una consecuencia, de la seguridad colectiva (ARON, 1985: 850).

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz como uno de los “parches” a las brechas

Tal como el Pacto Briand-Kellog solucionó uno de los parches constitucionales del Pacto de Versalles, la creatividad del Secretario General Trygve Lie permitió compensar la ausencia de los convenios previstos en el art. 43 de la Carta, generando una de las prácticas más extendidas de la Organización de las Naciones Unidas: las operaciones de mantenimiento de la paz.

Las OMP surgieron por iniciativa del noruego Trigrvie Lie, quien fuera el primer Secretario General de la ONU (1946-1952) y fueron concebidas como un recurso alternativo para enfriar y controlar algunas contiendas bélicas surgidas durante ese período de la Guerra Fría, a los efectos de reemplazar aquellos previstos en la Carta y que no pudieron ser utilizados con motivo de la Guerra Fría (ZAWELS, 2000; 143).

²⁹ Las preguntas que despiertan esta afirmación nos llevan a cuestionarnos cuáles son las medidas *necesarias* para mantener la paz y seguridad internacionales y quién está habilitado para determinar que lo son. El autor que seguimos en este capítulo entiende que las acciones propias de la legítima defensa deberán cesar cuando se hubiera conseguido el objetivo de repeler el ataque armado, o las medidas militares dispuestas por el Consejo de Seguridad materialicen la defensa del Estado agredido, no al momento de la adopción de las mismas.

Tan temprana fue la experiencia que en 1948 (recordemos que la Carta de las Naciones Unidas entró en vigencia el 24 de octubre de 1945) se creó el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua Palestina (UNTSO), que se ocuparía de vigilar el cumplimiento del alto el fuego tras los primeros enfrentamientos armados entre Israel y los países árabes. Su naturaleza jurídica fue la de un organismo subsidiario del Consejo de Seguridad, en base al art. 40 de la Carta (resoluciones 50 y 54 de 1948, y la 73 de 1949).

En 1956, en virtud a la crisis del Canal de Suez, y en aplicación de la Resolución 377 de la Asamblea General (Unión Pro Paz), el Secretario General, Dag Hammarskjöld, junto con el canadiense Lester Pearson, enumeraron las características de las OMP, las que en un principio eran estas seis: I) el despliegue se realiza de manera temporal; II) actúa de manera neutral con respecto a las partes en el conflicto, y dicha neutralidad debe ser aceptada y respetada por las mismas; III) se designaba un comandante militar por parte del Consejo de Seguridad; IV) los miembros permanentes del Consejo se encontraban, a priori, inhabilitados de participar en estos despliegues; V) los objetivos de las operaciones se limitaban a la supervisión de ceses de fuego y al patrullaje de los frentes de batalla y VI) provisión de las fuerzas multinacionales con armamento liviano, utilizable solamente en defensa propia. (BARTOLOMÉ, 2006: 282)

Las OMP clásicas pueden dividirse, básicamente, en dos categorías:

1) Observadores militares no armados (como dijéramos arriba, los *boinas azules*): Los observadores militares cumplen un rol de supervisión y vigilancia, manteniendo informada de su actividad a las Naciones Unidas, cuyos órganos disponen de información imparcial con respecto al mandato recibido por los observadores. El despliegue de ellos permite mantener canales de comunicación abiertos con los sujetos enfrentados.

2) Fuerzas armadas integradas bajo mando militar (denominados *cascos azules*): Los contingentes armados desempeñan misiones que se encuentran precisadas en el mandato que reciben: impedir el reinicio de las hostilidades, neutralizar la zona en que se despliegan los efectivos, controlar el movimiento de las armas, impedir la participación de terceras partes, restaurar la autoridad del gobierno, colaborar en la preservación del orden público, etc.

Tras el ambiente de camaradería vivido en el Consejo de Seguridad por la “perfecta” experiencia que la Guerra del Golfo había implicado, el Consejo de Seguridad sostuvo su primera reunión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno el 31 de enero de 1992, donde se hizo pública, a través de

una Declaración del Presidente del Consejo, la voluntad del Consejo de Seguridad de enfrentar los nuevos riesgos a la seguridad internacional reforzando a la Organización, a la vez que solicita el Secretario General la elaboración de un estudio y recomendaciones para fortalecer la acción de la ONU en la diplomacia preventiva, el mantenimiento y el restablecimiento de la paz.

Como resultado del pedido hecho por el Consejo de Seguridad, el Secretario General B. Boutros-Ghali elaboró el Programa para la Paz (al cual nos referimos más arriba)³⁰, donde conceptualiza un escenario global de riesgos y desafíos a la paz internacional, señalando una estrategia omnicompreensiva para minimizarlos. A su vez señala una de las grandes falencias de las relaciones internacionales hasta entonces, la existencia de la paz negativa (la concepción tradicional de ausencia de conflictos) y paz positiva (la idea más novedosa, donde no alcanza con que no haya enfrentamientos, sino que se hace necesario crear las condiciones necesarias para que los mismos no se presenten), como imprescindibles tanto uno como otro. Es por ello que, a los efectos de garantizar la paz, deben atacarse las manifestaciones más profundas de quiebre de la misma.

Ello se explica, naturalmente, a la luz del cambio del contexto estratégico global tras la caída del Muro de Berlín, por lo que las OMP tuvieron que adaptarse a dicho cambio³¹.

Una de las adaptaciones que tuvo Naciones Unidas se vincula de manera directa con el alto grado de cooperación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a inicios de los años '90. Tan así es que, entre 1948 y 1988, las NU estuvieron a cargo de quince operaciones, y desde entonces hasta ahora se han llevado a cabo cincuenta y tres, aumentando sensiblemente, en términos generales, sus costos³².

Naciones Unidas ha señalado, al respecto, que en el período comprendido entre los años "1989-1994, al terminar la Guerra Fría, hubo un rápido incremento en el número de misiones de mantenimiento de la paz. Con un nuevo consenso y un propósito común, el Consejo de Seguridad autorizó un total de

³⁰ Ver <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N92/259/64/PDF/N9225964.pdf?OpenElement> y <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>, versión completa del texto en inglés. (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

³¹ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml> (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

³² Ver <http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/operationslist.pdf> (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

20 nuevas operaciones entre 1989 y 1994, con lo que el personal de mantenimiento de la paz se incrementó de 11.000 a 75.000 efectivos³³.

Al día de hoy, diecisiete operaciones se encuentran en curso y una tercera parte de dichas operaciones se han iniciado varios años antes de la caída del Muro³⁴, de las cuales cuatro son las que se encuentran en vigencia en Oriente Medio (curiosamente, ONUVT o UNTSO fue la primera de las OMP creada por la Organización y aún sigue trabajando) siendo la quinta UNFICYP, creada en 1964 para Chipre.

Por otro lado, ochenta misiones han finalizado su mandato, cuarenta y siete de las cuales fueron creadas tras la caída del Muro de Berlín. Ello muestra, a las claras, el mayor compromiso y la creciente posibilidad de lograr acuerdos con respecto a estos instrumentos tras la desaparición de la disputa Este – Oeste.

Fue ese contexto, también, el que modificó drásticamente la manera de encarar las OMP. El notable incremento de misiones creadas por el Consejo de Seguridad fue acompañado de una extraordinaria diversificación y multiplicación de las tareas desempeñadas, así como de los objetivos fijados, en la medida que la evolución mentada se producía en 1) la naturaleza de los conflictos que se trataba que no escalaran y, entonces, 2) en la noción de paz y seguridad internacionales sostenido por las Naciones Unidas y sus miembros. Es así que se habla de operaciones de mantenimiento de la paz de *segunda generación* o de *operaciones de paz* sin más, a fin de abarcar acciones que rebasan las tareas de *mantenimiento*.

Podemos sintetizar lo expresado diciendo, en palabras de la propia organización, que las Naciones Unidas³⁵ modificaron y ampliaron sus operaciones sobre el terreno, pasando de las misiones «tradicionales», basadas en tareas generales de observación a cargo del personal militar, a actividades «multidimensionales». Estas nuevas misiones tienen como objeto velar por la aplicación de acuerdos de paz amplios y ayudar a establecer las bases de una paz duradera. Quizás ello haya ido de la mano de lo que señaláramos más arriba, referido al cambio, con los años, de la naturaleza de los conflictos.

³³ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml> (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

³⁴ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/current.shtml> (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

³⁵ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/surge.shtml> (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, que se establecieron inicialmente para actuar en conflictos entre Estados, han debido ocuparse cada vez más de conflictos intraestatales y guerras civiles.

En la actualidad, el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz realiza una gran variedad de tareas complejas, desde contribuir a establecer instituciones de gobierno sostenibles hasta vigilar la situación de los derechos humanos, colaborar en la reforma del sector de la seguridad o ayudar en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración de ex combatientes³⁶.

¿Cómo podemos caracterizar a estas *operaciones de segunda generación*? Quizás las siguientes condiciones nos aproximen a una identificación teórica de las mismas (REMIRO BRÓTONS, 2007: 1108):

1) Se despliegan en conflictos específicos que tienen lugar dentro de los Estados y en cuya lucha participan ejércitos regulares y también milicias y civiles con mal definidas jerarquías de mando; en esos conflictos también se ha producido un desmoronamiento de las instituciones estatales y una interrupción del imperio de la ley; cuando existen acuerdos de alto el fuego, los mismos son frágiles y dan lugar a situaciones de emergencia humanitaria, que a veces son profundizadas por la obstrucción deliberada que hacen a la asistencia prestada por las organizaciones internacionales, las propias partes en el conflicto.

1) Cumplen con mandatos complejos y extienden su trabajo a tareas propias de la *consolidación de la paz* y equilibran o superan los perfiles militares clásicos que fueron la característica de las *operaciones de primera generación*. Esto es resultado de los acuerdos alcanzados por las partes en conflicto y la ONU. Generalmente, implican un amplio abanico de cuestiones que no se aplican de manera autónoma, dado que es esencial que las OMP lleven a cabo esfuerzos sostenidos e intensos para velar por su aplicación, con programas a largo plazo para erradicar los orígenes del conflicto y fomentar la reconciliación al interior del país en cuestión.

2) Demandan una estructura operacional compleja en función a la gran variedad de componentes (civiles, policías y militares) que hacen parte de

³⁶ Si bien el personal militar sigue siendo el elemento fundamental en la mayor parte las operaciones, éstas incluyen ahora a administradores, economistas, agentes de policía, expertos jurídicos, personal de remoción de minas, observadores electorales, observadores de derechos humanos, especialistas en asuntos civiles y de gobernanza, trabajadores de asistencia humanitaria y expertos en comunicaciones e información pública.

la misión. A su vez, cuentan con la novedad de la figura del Representante Especial del Secretario General, que garantiza un mando integrado y único³⁷.

A pesar de estas condiciones “novedosas” en las OMP, hay algunas que siguen siendo ineludibles para todas las OMP. Sigue siendo imprescindible 1) contar con el consentimiento de las partes envueltas en el conflicto, 2) la neutralidad de la organización en el cumplimiento de sus tareas y 3) la no utilización de la fuerza, salvo para la legítima defensa. Con respecto a esto, podemos ahondar diciendo que los “cascos azules” pueden utilizar la fuerza en defensa de la misión que se les ha encargado, pero su despliegue en el territorio debe contar con el beneplácito de las partes, facciones o bandas en conflicto. Si dicho beneplácito desaparece, o bien los “cascos azules” se retiran, o bien se modifica su mandato y se adaptan sus recursos a la nueva situación, a los efectos de contar con chances de éxito. La experiencia demuestra que la Organización no ha podido utilizar este método cuando la paz “debe imponerse” a quienes se le enfrenten, por lo cual el Consejo de Seguridad ha elegido autorizar a los Estados miembros el uso de la fuerza que, como señaláramos anteriormente, recurre al latiguillo de “todos los medios necesarios” para conseguir determinado objetivo. Ello ha habilitado la conformación de fuerzas multinacionales bajo el liderazgo de uno o dos países, alianzas u organizaciones regionales³⁸.

³⁷ En el *Suplemento al Programa de Paz* (1995) el Secretario General llamaba la atención sobre tres cuestiones que pueden ser consideradas centrales: 1) La necesidad de distinguir tres niveles de autoridad en materia de mando y control, a saber: uno de dirección general política, que corresponde al Consejo de Seguridad; otro, de dirección ejecutiva, que compete al Secretario General y un tercero, de mando sobre el terreno, que es atribución del jefe de misión – su Representante Especial, el Comandante de la Fuerza o el Jefe de Observadores –; 2) el principio de la unidad de mando sobre el terreno, que fue muy cuestionado y, en muchos casos, se identificó como el fracaso de la Organización –recuérdese, por ejemplo, la experiencia en Somalia–. Las directrices y órdenes unilaterales de los Estados a sus contingentes nacionales comprometen su legitimidad o desnudan objetivos políticos perseguidos por dichos Estados en una operación que es responsabilidad de la organización; y 3) la necesidad de que la ONU cuente con una fuerza de reacción rápida, reserva estratégica del Consejo de Seguridad que se desplegaría ante la existencia de una necesidad urgente de tropas para el mantenimiento de la paz.

³⁸ Fueron diversas las ocasiones en las que uno o varios países se ofrecen a ejecutar los mandatos de las Naciones Unidas en la medida que el Consejo de Seguridad autorice su accionar, y no lleve controles con respecto al mismo. Tal es el caso, por ejemplo, de los Estados Unidos, que por legislación doméstica no puede aportar tropas a misiones dirigidas por jefes no norteamericanos, salvo que el presidente apele ante el Congreso alegando intereses de seguridad nacional. Consecuentemente con ello se ha dicho que, para Estados Unidos, las Naciones Unidas aparecen como el cauce más eficaz para llevar a cabo operaciones de paz cuando el riesgo de combate es alto y la cooperación local es muy baja. Así, se ha servido de la Organización como una herramienta de política de Estado, eventualmente compartida por otros, o de hacerla fracasar para justificar la entrada, libre de trabas, de organismos regionales, acuerdos, alianzas militares

Conclusiones

Entendemos que es crucial tener en claro el principio que prohíbe el uso o la amenaza del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, tanto en su faceta teórica como práctica, con sus previsiones y falta de materialización en la práctica por las diversas razones desarrolladas en las páginas precedentes (desde la ausencia de la firma de los convenios del art. 43, hasta los problemas generados por el excesivo uso del veto o la reticencia de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a tomar determinaciones que se vincularan directa o indirectamente con sus intereses o los de sus aliados o satélites). Ello explica el surgimiento de las clásicas Operaciones de Mantenimiento de la Paz, dado que esta herramienta no está prevista en la Carta, pero se ha presentado como un medio adecuado ante la multiplicación de situaciones que ameritaban la intervención de las Naciones Unidas. Así, la Organización, carente de fuerzas propias o sometidas directamente bajo su comando, con la autorización expresa o implícita de los miembros permanentes –plasmado ello en resoluciones adoptadas en el Consejo de Seguridad, pero en la mayoría de los casos, reacios a implicarse de manera directa– encontraba en la interposición (operaciones clásicas) o en el despliegue de tropas que protegieran las actividades de los expertos o de las agencias de las Naciones Unidas a los efectos de ayudar a reconstruir la estructura administrativa o física de un Estado envuelto en una severa crisis –operaciones de segunda generación o complejas– una forma de perseguir el propósito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que, como hemos dicho en el inicio de este trabajo, es el fin último de la Organización. Una forma no prevista, que no siempre ha sido ciento por ciento efectiva, pero que suplía algunas de las falencias de la falta de materialización del ambicioso Capítulo VII, a través de acciones más humildes, pero que en muchos casos se constituyeron en paliativos importantes o adecuados, cuando la alternativa era la completa inacción.

Como hemos dicho, el fracaso del Capítulo VII y de las previsiones pertinentes hechas en la Carta por los “padres fundadores” explica el nacimiento, por fuera de la misma (pero no en colisión con ella) de las OMP. Y no parece

y coaliciones de fortuna. Es paradigmática, en ese sentido, la resolución por la cual el Congreso norteamericano levantaba el embargo de armas en Bosnia-Herzegovina, a pesar de la decisión adoptada por el Consejo de Seguridad a través de la resolución 731(1991) lo que produjo, como primera consecuencia, la retirada norteamericana de la operación ideada para vigilar el embargo.

descabellado concluir en que el hecho de que tales operaciones hayan nacido, se hayan desarrollado y encontrado su reglamentación fuera del articulado de la Carta, explica su éxito, así como su mayor adaptabilidad al cambio del contexto global a lo largo de la historia, y al contexto puntual dentro de cada una de las operaciones, mostrándonos un amplio abanico que va desde los observadores militares hasta las operaciones complejas, incluyendo (como instancias intermedias) a las fuerzas de interposición o a las de imposición de la paz.

Han sido 69 las misiones que la Organización ha creado a lo largo de su historia. Son 17 las que en la actualidad se llevan a cabo, contando con un despliegue de³⁹ 97.571 efectivos uniformados (83.571 soldados, 12.094 policías y 1.853 observadores militares), 16.979 personas afectadas como personal administrativo, 5.256 personas con la naturaleza de personal civil internacional y 11.723 integrantes de las fuerzas de seguridad locales. Las operaciones cuentan con la colaboración de 2.020 voluntarios de las Naciones Unidas, llevando a 118.111 el número total de personas que prestan servicio en las operaciones de paz dirigidas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, provenientes de 122 de los 193 miembros de la ONU. Todo ello demanda un gasto anual que ronda los 7.830 millones de dólares⁴⁰.

Esos miles de hombres y mujeres que han servido en estos 66⁴¹ años en esas 69 misiones bajo la bandera de Naciones Unidas han sido la mejor alternativa posible en conflictos internos o internacionales que produjeron horrores indescriptibles que no llegaron a ser peores por la actuación de los mismos. Pensemos que antes de 1945, los pueblos que sufrían esos conflictos quedaban librados a su propia suerte, o sólo encontraban un sosiego impuesto por la intervención por parte de un Estado o grupos de Estados con algún interés en el mismo. Muchas veces, las operaciones de Naciones Unidas encubrían algún interés de alguno de sus miembros, pero el elemento moderador dado por la propia Organización y por el derecho internacional público en cuestión, atemperó la gravedad de los hechos. También es cierto

³⁹ Ver <http://www.un.org/es/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml> (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

⁴⁰ Tan sólo el 1,15% del gasto militar hecho por Estados Unidos durante el 2012. Ver Anuario del SIPRI en <http://www.sipri.org/yearbook/2013/2013/files/sipri-yearbook-2013-resumen-en-espanol> (último ingreso: 31 de marzo de 2014)

⁴¹ Recordemos que la primera de las operaciones data de 1948.

que, en no pocas ocasiones, los integrantes de las OMP recibieron acusaciones por la comisión de delitos en el desempeño de sus funciones, pero tampoco es menos cierto que la gran mayoría de ellos ha cumplido su misión con gran dedicación y profesionalismo⁴².

Vale recordar aquí que, en definitiva, Naciones Unidas no es más que lo que los miembros de la misma desean que sea. Pero no es menos cierto que un mundo sin Naciones Unidas hubiera sido (seguramente) un mundo mucho más violento.



⁴² Tan es así ha sido que en 1988 recibieron el Premio Nobel de la Paz.

Bibliografía

- ARON, Raymond. *Paz y guerra entre las naciones*. 2. Historia y praxeología. Alianza Universidad, Madrid, España, 1985.
- BARTOLOMÉ, Mariano. *La Seguridad Internacional post 11-S. Contenidos, debates y tendencias*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales, 2006.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Política Exterior de los Estados Unidos (1913-1945)*. Fondo de Cultura Económica, México, 1965.
- GUTIÉRREZ POSSE, Hortensia D.T. *Moderno derecho internacional y Seguridad Colectiva*. Zavallá Editor, Buenos Aires, 1995.
- HARTMANN, Frederick. *Las Relaciones Internacionales*. Centro Naval. Instituto de Publicaciones Navales. Buenos Aires, 1989.
- MORGENTHAU, Hans J. *Política entre las Naciones. La lucha por el poder y la paz*. GEL, Buenos Aires, 1986.
- REMIRO BRÓTONS, Antonio (Compilador). *Derecho Internacional*. Valencia, Tirant Lo Blanch, 2007.
- STONE, Julius. *Legal control of international conflicts*. Londres, 1954, pág. 265.
- TRUYOL Y SERRA, Antonio. *La Sociedad Internacional*. Alianza Editorial, Madrid, España, 1998.