


# El derecho internacional humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas

CARL MAROWSKI\*

**E**l derecho internacional de los conflictos armados (DICA) es el conjunto de normas contenidas en numerosos tratados aceptados y ratificados por los países del mundo, así como de las múltiples regulaciones originadas por la costumbre, que, por su reconocimiento universal, establecen los derechos y las obligaciones de los participantes en conflictos armados. Así se protege a las personas y los bienes que pueden quedar afectados por un conflicto armado, sea internacional o no lo sea.

Los contenidos normativos del DICA, también llamado *derecho internacional humanitario* (DIH), surgidos de la definición anterior, permiten reconocer dos corrientes que pretenden aminorar los efectos de la guerra y los conflictos mediante ciertas regulaciones reconocidas en escala internacional.

El derecho de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales de 1977 se crearon para regular el estatuto de protección y tratamiento de las personas que sufren los efectos de la guerra en forma directa o indirecta, es decir, de los heridos, enfermos, náufragos, prisioneros de guerra y poblaciones civiles, así como el de ciertos bienes que pueden ser afectados por las repercusiones del conflicto. Por otra parte, el derecho de La Haya de 1907 se creó para regular la elección de medios y métodos de combate.



\* Coronel del ejército chileno; de 2002 a 2004 fue Jefe de Proyecto y primer Director del Centro Conjunto para Operaciones de Paz de Chile.

La gran mayoría de los países de América del Sur se ha adherido a dicho conjunto de normas internacionales aplicables en situación de conflicto armado internacional o interno. En la actualidad, Chile no transita en este tipo de situaciones; por el contrario, de acuerdo con su política de defensa, explícita en el primer Libro de la Defensa Nacional de 1977, actualizado con una primera y segunda publicaciones en 2002, no posee ambiciones territoriales. Chile lleva adelante una política disuasiva y defensiva, toda vez que se puso en marcha una estrecha integración económica con Argentina, en el Mercosur, y con Perú, Bolivia y la Comunidad Andina de Naciones.

Sin embargo, en cuanto a las responsabilidades internacionales que se derivan de la propia política nacional para participación en las misiones de paz, promulgada en el *Diario Oficial*, núm. 36510, del 10 de noviembre de 1999, se incluyó la posibilidad de participar en operaciones de imposición de la paz de acuerdo con el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. En tal documento se establece que las tropas y los oficiales de las fuerzas armadas se pueden ver en la obligación de aplicar las normas del derecho internacional humanitario en otros países del mundo en situaciones de conflicto. Se considera la participación pasada y presente en diferentes misiones de mantenimiento de la paz.

Las fuerzas armadas chilenas, en particular el ejército, han estado presentes en numerosas operaciones de mantenimiento de la paz, previstas por la ministra de Relaciones Exteriores y el ministro de Defensa en el Seminario Internacional sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz.<sup>1</sup> El compromiso se demostró con el envío de un batallón conjunto de la Armada y el Ejército a Haití, cuando se alcanzó el máximo despliegue histórico en operaciones de paz durante 2004. En marzo de ese mismo año se desplegó una unidad de combate en 72 horas en Puerto Príncipe, en una operación multinacional y de acuerdo con el Consejo de Seguridad de la ONU, junto a Estados Unidos, Francia y Canadá, por 90 días, que fue seguida por una operación de paz de acuerdo con el capítulo VII.

Sin embargo, no es suficiente el conocimiento jurisdicotécnico detallado que hay sobre esta materia en los ámbitos militares, policiales y civiles de las operaciones

de paz multinacionales o de las Naciones Unidas. En general se entiende a grandes rasgos qué es el derecho internacional público o de los derechos humanos, pero no el derecho internacional de los conflictos armados o derecho internacional humanitario. Se cree que este tema es de responsabilidad exclusiva de los abogados o de los asesores legales, pero es una responsabilidad actual e ineludible de los comandantes y de su estado mayor, quienes deben velar y hacer cumplir sus normas en las operaciones de paz.

Desde 1949 el ejército de Chile participa en misiones de paz en el marco de la ONU. También participó en la misión en el Chaco Boreal de 1924 a 1932 y, en el marco de la OEA, en la resolución del conflicto entre Perú y Ecuador mediante el despliegue de oficiales en la Cordillera del Cóndor con la Misión de Observadores Militares en Ecuador y Perú (MOMEP), y en el despeje de campos minados en Nicaragua en 1993. Además, se sumó a los esfuerzos por la paz internacional, con la participación de la armada en Camboya, la fuerza aérea en Iraq-Kuwait, el ejército y la armada en Chipre, el ejército en Bosnia, Kosovo, el Congo y Afganistán, así como de todas las instituciones en la isla de Haití desde 2004.

Por lo anterior, se considera importante proseguir con el conocimiento y la permanente incorporación de las normas del derecho internacional de los conflictos armados o del derecho internacional humanitario a los programas de estudios de las academias y escuelas de las fuerzas armadas regionales y de Chile. Los convenios de Ginebra y los protocolos adicionales obligan a las partes políticas contratantes y sus jefes militares durante la paz a dar instrucción a sus comandantes y personal, además de formar abogados especialistas para difundir estas materias, en conjunto con la comisión nacional para la aplicación del DIH del país respectivo.

Muchos lo juzgan como un tema ajeno y cuya responsabilidad recae en otros. Algunos piensan que por ser de carácter jurídico interesa sólo a los abogados; otros, que por tratarse de conflictos armados importa sólo a los militares; otros, que es propio de las organizaciones no gubernamentales destinadas a la acción humanitaria. Por ello el objetivo del presente trabajo es explicar la relación entre estos conceptos, demostrar la importancia de su conocimiento y aplicación por parte del personal militar de las fuerzas armadas, en su desempeño en las misiones de paz de las Naciones Unidas, y la importancia de aplicar la concepción actual de este organismo internacional para las reglas de enfrentamiento (ROE, por sus siglas en inglés).

1. Este seminario internacional se llevó a cabo en Santiago y fue organizado por los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa del 15 al 19 de mayo de 2000.



Las experiencias y enseñanzas más valiosas sobre la aplicación del derecho internacional humanitario, provienen de la historia militar contemporánea mundial y se refieren sobre todo a los abusos perpetrados por comandantes sobre la población civil o los prisioneros de guerra. Algunas tragedias por omisiones a este derecho ocurrieron en conflictos étnicos y religiosos en la zona de los Balcanes, Europa y África. Después de todo, se trata de seres humanos y líderes que distan mucho de ser perfectos en la aplicación de las llamadas leyes de la guerra.

En este trabajo se examina la evolución del derecho internacional humanitario, su alcance actual y significado, tanto para los combatientes como para los civiles involucrados. Las misiones de paz o imposición de la paz son parte de los actuales conflictos en curso en este convulsionado mundo de la posguerra fría, en el cual le corresponde participar a Chile, y por lo que debe tener los conocimientos del derecho internacional humanitario para desempeñar sus responsabilidades a plenitud.

#### Origen del derecho internacional humanitario

La historia del derecho internacional humanitario es breve pero memorable. No fue sino hasta la segunda mitad del siglo XIX que las naciones convinieron en establecer normas internacionales para evitar sufrimientos innecesarios en las guerras, normas que se comprometieron a respetar en una convención.

Desde entonces, el carácter cambiante de los conflictos armados y el potencial destructivo de las armas modernas han hecho necesarias muchas revisiones y extensiones del derecho humanitario en largas negociaciones, casi siempre con el patrocinio de la ONU o del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

El derecho internacional relacionado con la protección de las víctimas de guerra ha evolucionado con el avance de la protección jurídica de los derechos humanos a partir de la segunda guerra mundial. La aprobación de importantes instrumentos internacionales en materia de derechos humanos—como la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Convenio Europeo de Derechos Humanos (1950) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)— reafirma que toda persona debe gozar de los derechos humanos, ya sea

*Los integrantes de las organizaciones militares de paz, al provenir en su mayoría de estados signatarios de las normas del derecho internacional de los conflictos armados, están obligados a respetarlas y a hacerlas respetar, ya que se supone que el personal llega con conocimiento y entrenado en la aplicación de estas normas*

en tiempos de paz o de guerra. En tiempos de guerra o emergencia pública, sin embargo, el goce de determinados derechos humanos puede verse limitado en ciertas circunstancias. El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos faculta a los estados a adoptar disposiciones que suspendan de manera provisional algunas de las obligaciones.

La necesidad de salvaguardar los derechos humanos incluso en tiempos de guerra ha sido plenamente reconocida; el artículo tercero, común a los cuatro convenios de Ginebra sobre derecho humanitario de 1949, dispone que en caso de conflicto armado las personas protegidas por los convenios serán “en todas las circunstancias, tratadas con humanidad, sin distinción alguna de índole desfavorable basada en la raza, el color, la religión o la

creencia, el sexo, el nacimiento o la fortuna o cualquier otro criterio análogo”.

Una innovación importante, común a todos los convenios, es que establecen normas mínimas de observación en los conflictos armados internos. Hay cuatro convenios de Ginebra todavía en vigencia. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX y en plena guerra fría, surgieron nuevas formas de conflictos armados, a menudo agudos y violentos pero en zonas concretas y con la participación de mínimas tropas. El carácter cambiante de la lucha armada imponía nuevas medidas al respecto. Así, la Conferencia Diplomática sobre la Reafirmación y el Desarrollo del Derecho Internacional Humanitario Aplicable en los Conflictos Armados, reunida en Ginebra de 1974 a 1977, aprobó dos protocolos adicionales a los convenios de 1949.

El Protocolo I de 1977 se refiere a la protección de las víctimas de los conflictos internacionales y el Protocolo II trata de las víctimas de los conflictos internos, incluso entre las fuerzas armadas de un gobierno y los disidentes u otros grupos organizados que controlan una parte de su territorio. Pero debe tenerse claro que no se refiere a disturbios o tensiones internas en forma de tumultos u otros actos de violencia aislados y esporádicos.

La Conferencia Diplomática también recomendó convocar a una conferencia especial sobre la prohibición, por motivos humanitarios, del uso de armas convencionales específicas. La principal es la Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados, efectuada el 10 de abril de 1981, de la cual se deriva el Tratado de Ottawa, que se refiere a la prohibición de minas antipersonales.

Después, en el Libro de la Defensa de 2002, en la tercera parte, se incluyeron las normas principales, y los diferentes instrumentos del derecho internacional humanitario. Se define al DIH como el conjunto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, que restringen por razones humanitarias el derecho de las partes en un conflicto armado, internacional o no, a utilizar los medios y métodos de hacer la guerra, con el fin de proteger a las personas y los bienes afectados o que puedan verse afectados por el conflicto. En mayo de 2007, 194 estados formaban parte de los Convenios de Ginebra de 1949, a la vez que 167 habían ratificado o se habían adherido al Protocolo I de 1977 y 163 habían ratificado o se habían adherido al Protocolo II del mismo año.

## EL DERECHO DE LA GUERRA

**E**l derecho internacional humanitario, como parte del derecho internacional de la guerra, adquirió características más específicas cuando comenzó a incluir normas que se refieren con más detalle al régimen general de la protección internacional de las víctimas de conflictos armados. La relativa facilidad con que los estados miembros de la comunidad internacional de aquel entonces procedieron en 1864 en Ginebra a la especificación de las primeras normas que protegerían a los heridos y a los enfermos en el campo de batalla es una prueba de que constituyeron una norma consuetudinaria, y la comunidad internacional se sentía preparada para establecer, aunque en forma limitada, un régimen general de protección de las víctimas de la guerra.

Las ideas de los intelectuales a fines del siglo XIX, que fluyeron tras la publicación de la obra de Dunant, tuvieron gran importancia; pero no hicieron más que cristalizar la convicción ya presente de que la guerra sólo debe permitir comportamientos compatibles con la dignidad humana, sobre todo cuando no se participa en el conflicto, es decir, cuando ya no se considera combatiente a un militar o se trata de un civil.

El convenio de 1864 es, desde el punto de vista del derecho internacional, el otorgamiento de la protección del derecho internacional a toda una categoría de víctimas como tal. Representa, además, la limitación de la soberanía del Estado en la conducción de las hostilidades respecto a los individuos que estén implicados en las mismas. Se trata, en ambos casos, de medidas de protección, de las cuales la primera es el deber que tienen los estados en guerra de tomar disposiciones activas para con las víctimas del conflicto armado, mientras que la segunda es una limitación de derecho internacional público a la soberanía absoluta de los estados, con respecto al derecho de los individuos.

### El derecho de Ginebra y el de La Haya

Los estados consideraron necesario poner límites de derecho a los métodos y a los medios de combate, en forma paralela al desarrollo de la protección de las víctimas de conflictos armados. La guerra, como una necesidad, no debía ocasionar más sufrimiento ni destrucción que los imprescindibles para el desempeño de su cometido. En otras palabras, cualquier medio y cualquier método



tendientes a extenderla más allá de sus objetivos, que cause sufrimientos inútiles, fueron excluidos por la comunidad internacional, es decir, declarados ilícitos desde el punto de vista del derecho internacional público. El principio de la guerra lícita, que utilizaría sólo métodos y medios admitidos por el derecho, se había fortalecido en el ámbito de las codificaciones que tuvieron lugar en 1899 y 1907 en La Haya con el título de Convenios de La Haya.

A partir del Convenio de Ginebra de 1864, de la Declaración de San Petersburgo de 1868 y de los Convenios de La Haya, el derecho de la guerra se orienta, en el campo del derecho internacional convencional, hacia perspectivas vinculadas: la protección internacional de las víctimas de conflictos armados, por una parte, y por otra la limitación de los medios y de los métodos de combate. Estos dos cuerpos de normas se conocen como derecho de Ginebra y derecho de La Haya, respectivamente. El conjunto de ambos cuerpos de normas forma lo que se suele llamar *jus in bello*, es decir, la parte del derecho de la guerra por la que se rige el comportamiento del Estado en caso de conflicto armado.

Hay una regla de proporcionalidad en el marco del *jus in bello*, que requiere que cualquier daño colateral incidental causado se justifique por la ventaja militar que le corresponde a la parte que aplica la fuerza. Esta regla es la esencia de la ley del conflicto armado. Conocida antes como parte de las reglas consuetudinarias sobre represalias y reconocida como una ley habitual en los conflictos armados, se codificó en los protocolos adicionales de la Convención de Ginebra, en 1977.

Sin embargo en sus inicios el derecho de la guerra contenía también otro cuerpo de normas cuya finalidad era reglamentar el derecho a la guerra que aún tenía el Estado soberano. Esta reglamentación de la guerra lícita se refería a los procedimientos para recurrir a la fuerza y tenía como finalidad excluir del ámbito de las relaciones internacionales el recurso abusivo a la guerra, con la finalidad de disminuir su frecuencia como medio para solucionar las controversias internacionales. Este cuerpo de normas, conocido como *jus ad bellum*, completaba el conjunto del derecho de la guerra como rama del derecho internacional público.

Se le conoce también como una ley internacional que indica el uso de la fuerza en autodefensa, tanto de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas como con la ley internacional consuetudinaria, y requiere que el acto de autodefensa sea necesario y proporcional. El criterio de proporcionalidad indica



que la fuerza usada en la autodefensa debe limitarse en intensidad, duración y objetivo.

Sin avanzar más en la historia del derecho a la guerra, se puede concluir que hoy día esta parte del derecho internacional público casi ha desaparecido. De hecho, con la prohibición de recurrir a la fuerza, refrendada en la Carta de las Naciones Unidas, los estados están impedidos para resolver sus litigios por ese medio. Hay las siguientes excepciones a la regla de prohibición de la guerra como recurso o instrumento para la solución de las controversias entre los países.

- Cuando se trate de medidas de seguridad colectiva que la Organización de las Naciones Unidas puede tomar con respecto a un Estado que represente una amenaza para la paz o seguridad internacional.

- El derecho a recurrir a la fuerza en caso de guerras de liberación nacional. La problemática de las guerras de liberación nacional es compleja y está muy politizada

por grupos étnicos y religiosos, sobre todo después de la fragmentación de los estados de Europa del este y de la Unión Soviética, a partir de 1989.

• Sin duda, la amenaza más grave para el cumplimiento de la prohibición de recurrir a la fuerza, es la que permite la guerra defensiva, por las dificultades de la comunidad internacional para definir la noción de agresión, y por tanto la de agresor, así como el empleo de las normas internacionales para satisfacer intereses nacionales particulares en escala mundial de todo litigio internacional. Dada la estructura actual de la comunidad internacional, esta excepción a la prohibición general de recurrir al uso de la fuerza pone en peligro permanente la observancia de su prohibición, pues entrega a los estados poderosos una herramienta de presión hacia estados más pequeños o sin influencia.

• Asimismo, hay una nueva visión que explica la iniciativa canadiense de la *responsabilidad de proteger* o en las ideas europeas del derecho de injerencia, que abre un nuevo concepto de derechos y deberes cuando ocurren catástrofes humanitarias.

## EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

Las normas internacionales señalan que la guerra está prohibida en la actualidad y se encuentra fuera de lo que es lícito en el derecho internacional. Por tanto, se puede decir que el *jus ad bellum* ha desaparecido prácticamente, de manera que lo que aún queda del derecho de la guerra se encuentra en el derecho de Ginebra y el derecho de La Haya; ambos constituyen el derecho aplicable en la guerra.

De las reglas del derecho internacional clásico acerca de la guerra, sólo quedan las que humanizan el conflicto armado, así como las prohibiciones del derecho de La Haya y el derecho de Ginebra (convención de 1949, protocolos adicionales de 1977 y otros posteriores sobre restricción para el empleo de ciertas armas).

Las normas del derecho de la guerra que permanecen aún en vigor son las que forman el derecho internacional humanitario. Una de las definiciones difundida por el Comité Internacional de la Cruz Roja respecto de este derecho es:

El derecho internacional humanitario es el cuerpo de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, específicamente destinado a ser aplicado en los conflictos armados internacionales o no internacionales, y que limita, por razones humanitarias, el

derecho de las partes en conflicto a elegir libremente los métodos y los medios utilizados en la guerra, o que protegen a las personas y a los bienes afectados, o que pueden estar afectados, por el conflicto.<sup>2</sup>

Definido de esta manera, el derecho internacional humanitario es parte integrante del derecho internacional público y ocupa el lugar del derecho de la guerra.

## LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

La Carta de las Naciones Unidas es el referente fundamental en lo que respecta a la seguridad colectiva. Como su primer propósito es mantener la paz y la seguridad internacionales, los países miembro renunciaron al uso de la fuerza, restringida a muy contadas situaciones. La Organización está facultada para tomar las medidas que prevengan y eliminen las amenazas a la paz y para suprimir los actos de agresión, lo que algunos autores denominan el derecho de Nueva York, para diferenciarlo del de La Haya o del de Ginebra.

Por ejemplo, a aquellos que no cumplen con el capítulo VII de la Carta (realizar actos de agresión, amenaza o quebrantamiento de la paz) se les sanciona incluso mediante la imposición de la fuerza. Tal fue el caso de Iraq en la primera guerra del Golfo Pérsico o en Afganistán, cuando un mecanismo de seguridad colectiva aplicó las normas de la Carta de las Naciones Unidas y utilizó la fuerza para resolver un conflicto internacional. Las acciones permitidas y que sólo deben ser aplicadas por mandato y consentimiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas son: interrumpir de manera parcial o total las relaciones económicas y las comunicaciones; romper relaciones diplomáticas; ejercer las acciones necesarias con medios terrestres, aéreos o navales; y efectuar demostraciones, bloqueos y otras operaciones.

Por otra parte, el capítulo VIII trata acerca de los acuerdos y organismos regionales y su relación con los propósitos y principios de las Naciones Unidas expresados en la Carta de la ONU.

Por último, en el artículo 33, del capítulo VI, se enumeran acciones que puede adoptar la Organización para lograr el arreglo pacífico de controversias. Estas recomendaciones no son obligatorias para las partes en

2. Cristophe Swinarski, *Introducción al derecho internacional humanitario*, Comité Internacional de la Cruz Roja-Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, 1984, pág. 11.



conflicto; sólo insta a las partes en una controversia a tratar de buscar la solución mediante “la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos a su elección”.

Las atribuciones y los mandatos en forma de resoluciones que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopta para la resolución de conflictos y amenazas a la paz internacional son las siguientes:

- Supervisión de treguas, monitoreo de cese del fuego y observación militar; las tareas pueden incluir la separación de combatientes, la creación de zonas de amortiguación, la observación militar y el monitoreo del retiro de tropas.

- Desmovilización y reintegración, que se asocia con operaciones complejas para establecer detallados acuerdos de paz, a menudo en situaciones de guerra civil. Se supervisa la reunión y la desmovilización de los excombatientes y se proporciona ayuda en forma de pequeñas cantidades de dinero, herramientas simples o abastecimientos para el hogar o la agricultura, para que los excombatientes vuelvan a la vida normal.

- Desarme, que se lleva a cabo junto con funciones de desmovilización y reintegración. Comprende la recolección o monitoreo de los despliegues de armas, almacenamiento y destrucción de armamento liviano y pesado.

- Asistencia humanitaria, para proteger la entrega de ayuda, como alimentos, medicinas, auxilio médico y otros servicios a grandes poblaciones por parte de organismos de la ONU y otras organizaciones.

- Asistencia electoral, que consiste en proporcionar asesoría en leyes electorales, organizar y supervisar elecciones, observar las campañas electorales, votaciones, resultados de recuentos o redacción de leyes electorales.

- Derechos humanos: se investigan e informan las denuncias de violaciones a los derechos humanos básicos, la violencia étnica, racial, religiosa, política y sexual. En ocasiones también incluyen la construcción de instituciones, como el mejoramiento de las labores de policía y la administración de justicia.

- Policía civil: se refiere a monitorear e informar la acción de la policía local para estimular el respeto a las normas de derechos humanos, crear confianza entre grupos adversarios y entre la policía y la comunidad, proporcionar asesoría técnica y entrenamiento a servicios de policía nuevos.

- Despeje de minas terrestres, incluye el retiro de minas, la elaboración de mapas de zonas minadas y el establecimiento de bases de datos, la organización de

campañas de educación contra minas terrestres y el entrenamiento de equipos locales de despeje.

- Cooperación con organizaciones regionales, para coordinar los esfuerzos políticos para lograr la paz. La ONU ha cooperado, por ejemplo, con la Organización de Estados Americanos, la Unión Africana, la Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental y otras. Algunas veces tal cooperación puede incluir el despliegue de una operación de paz de la ONU junto a una fuerza multinacional.

Cuando una misión posee varias de estas misiones explícitas se trata de una misión de *tercera generación* o de finalidad variable, en la cual el componente militar es sólo un elemento más dentro de la organización general.



## LAS OPERACIONES DE PAZ Y EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

La primera operación de mantenimiento de la paz establecida por las Naciones Unidas fue de observadores en Palestina, en 1948: el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT). Estas misiones de observadores fueron muy utilizadas y por lo general sólo incluyen oficiales desarmados, con la protección de los estados partes.

A menudo las fuerzas de mantenimiento de la paz consisten en tropas de infantería ligeramente armadas con apoyo logístico; se conocen como de *segunda generación*. La primera fue la Fuerza de Emergencia de las

Naciones Unidas establecida en la frontera de Israel y Egipto desde noviembre de 1956 hasta mayo de 1967. A partir de entonces ha operado gran cantidad de operaciones de paz.

Las Naciones Unidas se basan en el principio de la soberanía de los estados y la no intervención en sus asuntos internos. Sin embargo, hay conflictos intestinos, guerras civiles, secesiones, particiones, conflictos étnicos y luchas tribales que a menudo amenazan la paz y la seguridad internacionales. En los últimos 15 años, se han generado y desplegado más operaciones de paz que en los 40 años previos, y los trabajos de esas misiones de mantenimiento de la paz también han evolucionado. En la actualidad se incluye asistencia electoral, humanitaria, servicios de administración del Estado, promoción de la democracia y protección de los derechos humanos, en un concepto de multipropósito o de *tercera generación*.

Con ello ha nacido una nueva generación de operaciones de mantenimiento de la paz de varios tipos. El primero y el segundo se basan en el concepto original de interposición entre fuerzas rivales, con objeto de mantener o promover la paz, quedando pendiente una solución final que va más allá de la solución militar tradicional.

En consecuencia, estas operaciones de mantenimiento de paz de tercera generación no buscan sólo interponer una tercera parte neutral entre dos partes en conflicto, sino que además tratan de restaurar, construir y consolidar la paz. Ello las ha llevado a promover la democracia y a salvaguardar operaciones humanitarias en países inmersos en la guerra y la destrucción. Estas nuevas tendencias se han manifestado en la segunda misión en Angola, con atribuciones para supervisar las elecciones. En Mozambique, además de observar el cese del fuego, se llevaron a cabo las elecciones presidenciales y legislativas. Es decir, son misiones con un claro contenido político, como en Kosovo y Timor Oriental, en las cuales se reúnen los tres poderes clásicos de un Estado: el ejecutivo, el legislativo y el judicial.

También esta tercera generación de operaciones de paz tiene con frecuencia un nuevo objetivo, que es salvaguardar la asistencia humanitaria. En 1988 la Asamblea General de la ONU adoptó una resolución sobre el nuevo orden internacional humanitario, que estableció la necesidad de libre acceso a víctimas de desastres naturales y similares. Estos nuevos principios guiaron las operaciones de Naciones Unidas en Somalia, Sierra Leona y el Congo; sus resoluciones fortalecieron la posibilidad de usar medidas de fuerza conforme al capí-

tulo VII con relación a la libertad de movimiento de las fuerzas de Naciones Unidas, en especial para actuar en medio de la anarquía.

El Secretario General de la ONU señaló que desde 1990 apareció esta tercera generación de operaciones de mantenimiento de la paz. Éstas se encuentran más cerca de las acciones punitivas del capítulo VII; se puede ejercer la fuerza más allá de las acciones de legítima defensa. Esta tendencia tiene riesgos que están en relación directa con la aplicación del derecho humanitario a las fuerzas de paz de la ONU. Como muestra están los casos de Somalia, Timor Oriental, Bosnia-Herzegovina, Congo y Sierra Leona, cuando murió gran cantidad de civiles por causa de acciones militares de las fuerzas de Naciones Unidas, sin tener protección alguna.

El exsecretario general Boutros Ghali trazó en 1992 su programa de paz por solicitud del Consejo de Seguridad; en él se hace una descripción de las modalidades de operación que puede llevar a cabo la organización mundial.

1) La diplomacia preventiva se utiliza antes de que la situación de tensión derive en el uso de la fuerza armada, para evitar el desencadenamiento de las hostilidades. Vinculado a estas actividades de diplomacia preventiva el Secretario General propuso la creación de una modalidad especial de fuerzas armadas, denominadas *fuerzas de alerta temprana*, que los estados tendrían a disposición inmediata de la Organización mundial para desplegar de forma rápida donde las circunstancias lo requieran. Estas fuerzas estarían equipadas, desde el punto de vista militar, con armas de mayor potencia que las de las operaciones de mantenimiento de la paz tradicionales.

2) Las operaciones de establecimiento de la paz son la segunda modalidad. Se aplican cuando hay un conflicto que puede derivar en el uso de la fuerza armada. Se trata de poner en marcha alguno de los procedimientos de solución pacífica de controversias conocidos en el derecho internacional: negociación, buenos oficios, conciliación, mediación, arbitraje, etcétera.

3) Las operaciones de mantenimiento de la paz se aplican cuando los mecanismos de solución de controversias antes citados hayan dado resultado y la paz se haya establecido. Se trata de crear condiciones para que no se restablezcan las hostilidades, para lo cual se pueden enviar contingentes destinados a separar a las fuerzas contendientes, supervisar una tregua o cese del fuego o crear una zona desmilitarizada.

4) Las operaciones de imposición de la paz se realizan cuando cambian las circunstancias y ya no es posible



el mantenimiento de la paz, entonces opera la imposición de la paz.

5) Las operaciones de consolidación de la paz se aplican en conflictos internos, que no son internacionales. Sólo las carencias institucionales de un Estado pueden reclamar la ejecución de las denominadas *operaciones de consolidación de la paz*. El Secretario General en su informe expresó a la Asamblea General algunas ideas centrales sobre este tema:

- La paz es una responsabilidad de todos, y no sólo de la ONU.
- Los estados deben adoptar políticas consistentes.
- El mandato de las fuerzas de paz debe estar bien definido y ser practicable, y debe haber cooperación en términos de personal, equipo y apoyo logístico. Los estados que exigen estas fuerzas deben mostrar consistencia y cooperación financiera.
- Las organizaciones regionales tienen un importante papel que cumplir bajo el patrocinio del capítulo VIII o en cooperación con fuerzas de la ONU.
- Las operaciones de mantenimiento de la paz deben sustituirse con medidas de construcción de la paz y fortalecimiento de la democracia y los derechos humanos.

Por último se presenta una clasificación general para que se pueda observar el origen y las acciones de las operaciones que se desarrollan.

Las operaciones militares de paz, establecidas en el capítulo V, no se han clasificado de manera oficial y nacieron en la propia organización para explicar las misiones de paz, con mandatos y atribuciones más extensos que las propias del capítulo VI y más limitadas que las del capítulo VII. El origen de esta discrepancia es que, cuando se creó la Organización a fines de los años cuarenta, estas misiones de paz no fueron consideradas en la carta respectiva con un basamento jurídico explícito, sino sólo implícito en la letra, y además ellas sólo aparecen como solución a los conflictos a partir de 1948 en Medio Oriente.

En cuanto a la aplicación del derecho internacional humanitario, las operaciones militares de paz del capítulo VII guardan una estrecha similitud con las operaciones de combate tradicionales, por lo que no plantean grandes inconvenientes acerca de la interpretación en cuanto a la aplicación del derecho internacional de los conflictos armados.

En general, las operaciones militares de paz se desarrollan en el ámbito material del derecho internacional de los conflictos armados, porque se desenvuelven



dentro de conflictos internos (Protocolo II de 1977) o internacionales (Protocolo I de 1977).

Desde el punto de vista de su aplicación por parte de las tropas chilenas puestas a disposición de la ONU, si bien esta Organización tiene personalidad jurídica, los instrumentos convencionales del derecho internacional de los conflictos armados no se aplican porque desde un punto de vista formal, la ONU no es, ni puede ser, parte en los convenios de Ginebra y los protocolos adicionales, porque en sus cláusulas no se prevé que las organizaciones internacionales puedan llegar a ser parte en un conflicto. Además, la ONU carece de los poderes judiciales y administrativos necesarios para cumplir muchas de las obligaciones impuestas en esos instrumentos legales al personal bajo su mandato desde los países.

El derecho internacional humanitario convencional sólo hace referencia a la ONU en el Protocolo I, en los artículos 37 y 38. El artículo 37 describe la *perfidia*, incluyendo como tal el hecho de “simular que se posee un estatuto de protección mediante el uso de signos, emblemas o uniformes de las Naciones Unidas, de estados

neutrales o de otros estados que no son partes en el conflicto". El artículo 38 señala que está prohibido hacer uso del emblema distintivo de la ONU, salvo en los casos en que la Organización así lo autorice.

La ONU no se puede considerar parte en un conflicto; goza de un estatuto de protección particular y por tanto no puede ser incorporada en los convenios de Ginebra y sus protocolos adicionales. Sin embargo, la realidad muestra que la ONU está vinculada a las normas humanitarias de carácter consuetudinario que tenga la capacidad de observar, ya que éstas obligan a cualquier sujeto de derecho internacional que se introduzca en su ámbito de aplicación, como es en este caso su vinculación a los conflictos armados con el uso efectivo de la fuerza o la capacidad de autodefensa mediante las operaciones de imposición o de mantenimiento de la paz. Esto es así por cuanto las normas fundamentales del derecho internacional de los conflictos armados son imperativas en el presente debido a su aceptación y reconocimiento por la comunidad de estados en su conjunto.

Para reforzar esta idea, se menciona la cláusula incluida en el artículo 1, apartado 2, del Protocolo I, que señala: "En los casos no previstos en el presente protocolo o en otros acuerdos internacionales, las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivado de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública". Esta cláusula incluye a las personas públicas que tengan capacidad de mando sobre otros.

Entonces a las organizaciones militares de paz se les puede considerar objeto de los convenios de Ginebra y de sus protocolos adicionales cuando el personal de la fuerza sea objeto de hostilidades por las partes en conflicto, o cuando dicho personal se vea obligado a utilizar la fuerza.

Al personal de estas organizaciones no se le debe considerar combatiente, por no pertenecer a una parte en conflicto y, por tanto, no puede participar de manera directa en las hostilidades, tal como lo establece el artículo 43 del Protocolo I. Además, las organizaciones militares de paz deben observar los principios de imparcialidad, neutralidad y no injerencia. De todos modos por estar involucrado en el conflicto queda protegido por el derecho internacional humanitario convencional.

Ante una violación del DIH, los miembros de las misiones de paz no están habilitados para hacer cumplir por la fuerza sus normas, en su carácter de miembros de una operación de las Naciones Unidas. Sólo pueden

utilizar la fuerza en legítima defensa. Pero sí pueden y deben recurrir al convencimiento, a la persuasión y a la interposición, para lo cual deben poseer conocimiento, convicción y tacto. Los integrantes de las organizaciones militares de paz, al provenir en su mayoría de estados signatarios de las normas del derecho internacional de los conflictos armados, están obligados a respetarlas y a hacerlas respetar, ya que se supone que el personal llega con conocimiento y entrenado en la aplicación de estas normas.

La ONU ha reforzado las medidas para asegurar la aplicabilidad del derecho internacional de los conflictos armados durante las operaciones que le pertenecen:

- En el reglamento Standing Operating Procedures (SOP) de varias de sus operaciones militares de paz y los mandatos del Consejo de Seguridad, se ha incluido una cláusula que establece que el contingente observará los principios y el espíritu de los convenios internacionales generales aplicables a la conducta del personal militar.

- En el modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y los estados miembro que aportan personal y equipo a las operaciones (MOU, por sus siglas en inglés) hay una cláusula que establece las obligaciones de las tropas y del respectivo gobierno participante con relación al derecho internacional humanitario. Entonces los estados adquieren una obligación convencional directa con relación a las Naciones Unidas, e indirecta con relación al Estado en el cual se va a desplegar la operación.

- En 1992, a solicitud del Comité Internacional de la Cruz Roja, la Organización de las Naciones Unidas incluyó una disposición similar a la anterior en el acuerdo sobre el estatuto de la fuerza (SOFA, por sus siglas en inglés), que se concierta entre la ONU y el Estado en cuyo territorio se despliega la operación.

Después de que el secretario general de la ONU, Kofi Annan, emitió el 6 de agosto de 1999 el boletín relativo a la observancia del derecho internacional humanitario por parte del personal de las fuerzas de paz de las Naciones Unidas, se termina una discrepancia normativa vigente hasta la fecha, pues sólo los mandatos y algunos reglamentos de misiones de paz establecían directrices de observancia para las fuerzas militares que se enfrentaban en acciones de combate armado.

Otro elemento relacionado es la Convención sobre la Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado, que se acordó en la Asamblea General en 1994 y que tiende a la protección del personal de las operaciones militares de paz.



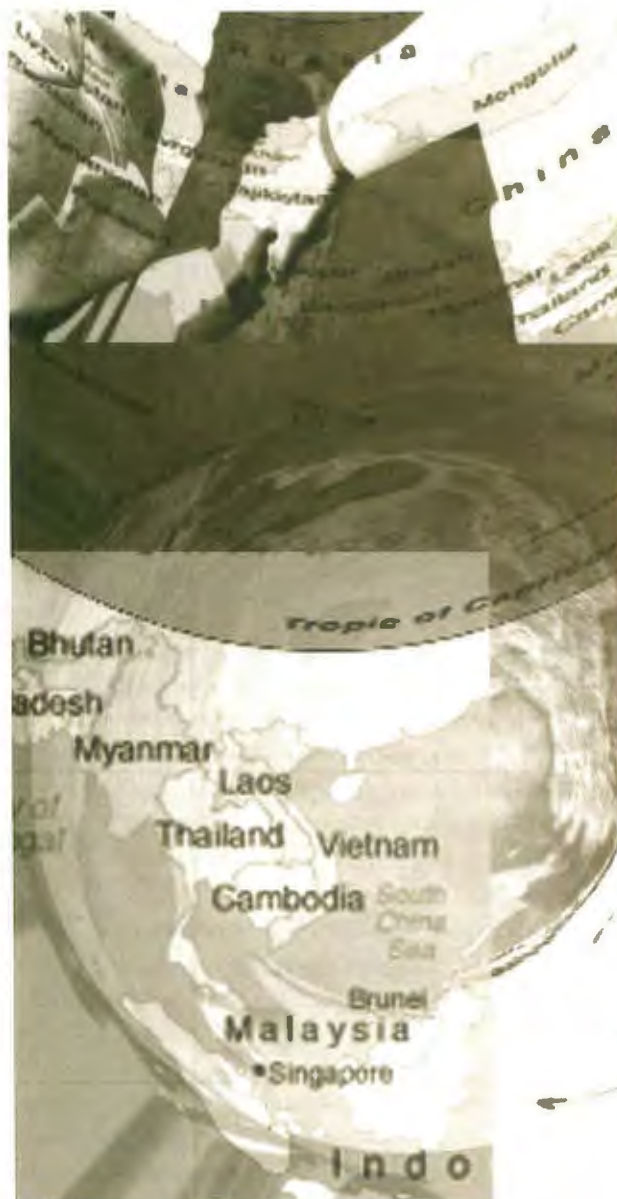
Después del inusitado aumento y la confusión producida en diversos mandatos y misiones respecto de las operaciones de paz en el mundo desde 1989, se empezaron a construir normas jurídicas más claras y mandatos más precisos. Se mantiene la tendencia de recurrir al capítulo VI y no desplegar una misión de paz si no se agotan otras posibilidades de resolver el conflicto por vías pacíficas; de lo contrario y ante la ausencia de las partes, en forma decidida, unánime y sin vetos del Consejo de Seguridad, se desplegaron fuerzas de inmediato bajo el capítulo VII, sean de la ONU o de organismos regionales, como es el caso de Timor Oriental, Haití, Kosovo, Afganistán, Sudán, Burundi, Liberia, Costa de Marfil y Sierra Leona, entre muchos otros ejemplos.

Las operaciones de mantenimiento de la paz hasta 1989 se mostraron como un instrumento útil en el mantenimiento de la paz y desde 1990 han servido de base para desarrollar nuevos instrumentos adaptados a las circunstancias posteriores a la guerra fría, en la resolución de complejos y variados conflictos de tipo independentista, étnicos, religiosos y provocados por la ausencia de un poder civil establecido. Se desplegaron misiones con propósitos múltiples: políticas, humanitarias o militares con apoyo a la reconstrucción social, política y económica, así como el establecimiento de nuevas instituciones gubernamentales o la ejecución de elecciones.

Asimismo durante 2002 la ONU emitió las guías generales para el establecimiento y la generación de las reglas de enfrentamiento (ROE) para operaciones de paz que se ajustan a las normas del DICA o DIH moderno y actualizado con imparcialidad y limitaron el uso de la fuerza a la autodefensa o al cumplimiento del mandato.

#### APLICACIÓN DE LAS REGLAS DE ENFRENTAMIENTO EN OPERACIONES DE PAZ

**E**n la preparación, el entrenamiento, la planificación y la realización de todas las operaciones de mantenimiento de la paz, se guiarán de igual forma por los propósitos de la Carta de las Naciones Unidas y los principios del derecho internacional humanitario, del que emanan ciertas reglas básicas de aplicación consuetudinaria y universal: de distinción, limitación, proporcionalidad, necesidad militar, buena fe y humanidad. Estos principios tienen relación directa con la participación de medios militares y policiales en la disminución de los daños colaterales por el empleo de armamento mayor, en la limitación al máximo de las bajas en la población



civil, y del empleo de la fuerza o en su aplicación graduada. Esto, de acuerdo con los fundamentos de establecer zonas seguras y estables, donde el mandato político o de reconstrucción pueda ser llevado a cabo cuando la acción militar hace posible estas condiciones de seguridad.

Todo el personal militar de las operaciones de paz bajo mando y control de la ONU deberá operar en el marco de este documento que ha sido formulado de acuerdo con los parámetros establecidos por las resoluciones del Consejo de Seguridad. Las reglas de enfrentamiento (ROE) definen el grado y el modo en que la fuerza puede aplicarse, y se formularon para asegurar que la aplicación de la fuerza sea controlada y legal.

Desde el 15 de mayo de 2002, el DOMP emitió las directrices para la elaboración de las reglas de enfrentamiento para las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.

Estas directrices se entregan como un elemento esencial del proceso de planificación militar y los procedimientos para operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, para apoyar el desarrollo de las ROE para una nueva operación de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. Se busca que este documento proporcione indicaciones simples e informativas, las cuales no solo agilizarán la producción de las ROE para una operación de mantenimiento de paz, sino que además pueden usarse para propósitos de formación genérica.

## CONCLUSIONES

1) El derecho internacional de hoy en día tiene un enfoque común y mundial, aunque por medios y procedimientos diferentes según los casos, mediante el derecho internacional humanitario u otros derechos humanos. Se busca asegurar en todo momento y en toda situación la vigencia de los derechos del hombre, en especial durante los conflictos, sean de carácter interno o internacional.

2) Después de la segunda guerra mundial el derecho internacional humanitario adquirió más fuerza y cada día la comunidad internacional se hace más sensible a este tema.

3) Uno de los principales ejemplos de aplicación del derecho internacional humanitario fueron las guerras de las Malvinas y del Golfo Pérsico. En ambos casos se reflejó la intención de los países de cumplir con las normas establecidas para el intercambio y trato de prisioneros, comportamiento hacia la población civil, determinación y selección de blancos militares, establecimiento de reglas de enfrentamiento y normas de conducta para las fuerzas navales, terrestres y aéreas acordes al espíritu del DIH.

4) El Boletín del 6 de agosto de 1999 dicta la observancia del DIH por la fuerzas de la ONU; es importante pues recoge las propuestas de la Cruz Roja Internacional y dispone su cumplimiento con normas detalladas para diferentes casos.

5) Con la publicación en 2002, por parte del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU, de las directrices generales para la elaboración de las reglas de enfrentamiento, se estableció una doctrina común, para practicar durante los entrenamientos estas

importantes directrices que permiten limitar y regular la aplicación de la fuerza y las armas en las operaciones de paz, así como entregar herramientas a los planificadores para proponer la aplicación de estas medidas antes del despliegue de una nueva misión.

6) Sin embargo, a pesar de todos los tratados, leyes, normas que se han elaborado tanto en escala nacional como internacional en diversos países, en el conflicto de los Balcanes, Chechenia y Afganistán, la comunidad internacional se percató de que ni la tecnología ni los tratados defienden a los inocentes. Todo esto demuestra que en los diferentes conflictos internos y las guerras seguirán muriendo personas que de acuerdo con los tratados no son participantes en el conflicto.

7) La Organización de las Naciones Unidas parece haber recuperado su iniciativa una vez superada la parálisis funcional que padeció durante la guerra fría, debido al veto permanente de Estados Unidos, China y la URSS.

8) Ante tal complejidad sigue siendo imprescindible la calidad de los integrantes de la comisión de servicio a estas organizaciones en forma protegida como funcionarios de la ONU, quienes además deben poseer conocimiento de las normas del derecho internacional humanitario para resolver situaciones inesperadas en el proceso de planificación militar, tanto de las normas internacionales acerca del derecho de la guerra reconocidas por sus propios países, como de los otros países que forman parte del conflicto.

9) Las operaciones militares de paz, que son una forma de cooperación internacional, se han vuelto más complejas, por lo que las instituciones armadas deben tener los conocimientos para considerar el DIH en sus planificaciones de despliegue de fuerzas para la ONU.

10) Las Naciones Unidas, mediante las misiones de paz en sus distintas formas, han manejado la mayoría de las áreas de crisis o conflictos surgidas en los últimos años en el mundo. Las fuerzas armadas de varios países han formado parte de estas misiones, para lo cual el personal de las fuerzas armadas y especialistas policiales y civiles deben conocer las normas internacionales que rigen los actuales conflictos y las operaciones de paz de las Naciones Unidas o intervenciones multinacionales.

11) Los países en general, y Chile en particular, han incrementado en los últimos años su participación en fuerzas multinacionales de paz, en el marco de una política de mayor protagonismo en el escenario mundial y en el concierto regional. Desde 1999, por primera vez, contingentes militares de magnitud de pelotón han realizado este tipo de misiones. 