

CENTRO SUPERIOR DE ESTUDIOS DE LA DEFENSA NACIONAL



**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

109

**NACIONES UNIDAS
COMO PRINCIPAL ELEMENTO
DEL MULTILATERALISMO
DEL SIGLO XXI**

MINISTERIO DE DEFENSA





**MONOGRAFÍAS
del
CESEDEN**

109

**NACIONES UNIDAS
COMO PRINCIPAL ELEMENTO
DEL MULTILATERALISMO
DEL SIGLO XXI**

Febrero, 2009

CATÁLOGO GENERAL DE PUBLICACIONES OFICIALES
<http://www.060.es>

Edita:



NIPO: 076-09-089-4 (edición en papel)

ISBN: 978-84-9781-480-5

Depósito Legal: M-16968-2009

Imprime: Imprenta Ministerio de Defensa

Tirada: 1.200 ejemplares

Fecha de edición: abril 2009

NIPO: 076-09-088-9 (edición en línea)



**NACIONES UNIDAS COMO PRINCIPAL ELEMENTO
DEL MULTILATERALISMO DEL SIGLO XXI**

SUMARIO

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN	9
<i>Por Ángel Lobo García</i>	
<i>Capítulo primero</i>	
SEGURIDAD, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS. EL DESAFÍO DE SU INTEGRACIÓN	23
<i>Por Rosa Riquelme Cortado</i>	
<i>Capítulo segundo</i>	
NACIONES UNIDAS FRENTE AL TERRORISMO: HISTORIA Y PROSPECTIVA	91
<i>Por Juan Avilés Ferré</i>	
<i>Capítulo tercero</i>	
NACIONES UNIDAS Y LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. LOGROS Y EXPECTATIVAS	129
<i>Por José Ramón Quevedo Ruiz</i>	
<i>Capítulo cuarto</i>	
LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS COMO PARADIGMA DE MULTILATERALISMO	179
<i>Por Alfonso J. Iglesias Velasco</i>	

UN MULTILATERALISMO RENOVADO PARA EL SIGLO XXI: LA PRE-
VENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ. 239

Por Borja Lasheras Tina

ACRÓNIMOS UTILIZADOS 299

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO 305

ABSTRACT 307

ÍNDICE 311

INTRODUCCIÓN

INTRODUCCIÓN

Por ÁNGEL LOBO GARCÍA

Ningún Estado puede ser completamente autónomo en el mundo actual. Todos somos responsables del desarrollo y la seguridad de los demás. Por ello son indispensables las estrategias colectivas, las instituciones colectivas y la acción colectiva.

KOFI ANNAN «Un concepto más amplio de la libertad», 2005.

Ya en el año 1795 Emmanuel Kant en su ensayo Proyecto para la paz perpetua preconizaba como bases para un orden de paz generalizado entre los Estados tres factores fundamentales: que tuvieran «constituciones republicanas», «espíritu comercial» entre ellos y una «federación de repúblicas interdependientes» (1), factores que en lenguaje actual podríamos enunciarlos como «sistemas democráticos» de los Estados, «relaciones económicas internacionales» y «cooperación política estructurada de la comunidad internacional». En el siglo XX este tercer factor, tras la Primera Guerra Mundial, transitaría del campo filosófico enunciado por Kant dos siglos antes, hasta su materialización política en la Sociedad de

(1) Si en el *Proyecto para la paz perpetua* este tercer factor se plantea como una federación de estados, Kant en posterior publicación titulada *Metafísica de las costumbres* cambia la preconizada relación federal entre los Estados por la menos rígida de un «congreso permanente de Estados», especie de unión voluntaria y revocable, figura más asimilable a lo que hoy son Naciones Unidas.

Naciones, primer ensayo moderno de comunidad internacional estructurada y que, tras su fallida experiencia, daría lugar en el año 1945, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, a una nueva versión, también la de Naciones Unidas.

Podemos diferenciar en la historia de Naciones Unidas tres etapas. La etapa inicial es la extensa época de la guerra fría. Es etapa predominantemente bipolar. Dos superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética, son hegemónicas cada una en sus respectivos campos. Se considera la amenaza militar como la principal amenaza a la paz y seguridad mundial. En esta época predomina el concepto tradicional de seguridad según el cual es el Estado el protagonista central de la seguridad (State centric security, en terminología inglesa) con apoyo en su fuerza militar. En la Carta de Naciones Unidas los Estados habían acordado que el primordial objeto de Naciones Unidas sea «mantener la paz y seguridad internacionales». Pero en esta primera etapa se fue acrecentando el enconado enfrentamiento de las dos superpotencias que todo lo polarizaba, relegando y casi paralizando el desarrollo de la principal responsabilidad de Naciones Unidas.

Durante el ocaso de esta primera etapa de guerra fría –años ochenta del siglo pasado– se va acentuando la distensión Este-Oeste y surge el debate sobre un nuevo concepto de seguridad. Aunque los continuadores del concepto tradicional de seguridad mantienen que el empleo de la fuerza, incluso la nuclear, sigue siendo el elemento central de los análisis de seguridad, origen de una extensa bibliografía, por otro lado aparecen los partidarios de empezar a considerar un enfoque más amplio de la seguridad, que atienda también a principales riesgos económicos, medioambientales o que puedan surgir por ejemplo de cuestiones de identidad social o de delincuencia transnacional organizada. Se va conformando un concepto de seguridad más amplio y heterogéneo y que Naciones Unidas no puede ignorar.

Al finalizar la guerra fría, años noventa del pasado siglo, se inicia una segunda etapa para Naciones Unidas. La Unión Soviética se descompone y Rusia, principal heredera de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), arrastra la crisis de una larga y desordenada transición. Estados Unidos aparecen como la única superpotencia, la hiperpotencia como la denominó expresivamente el ex ministro francés Hubert Vedrine. Se da por establecido que política, económica y militarmente el poder estadounidense no tiene parangón. De la bipolaridad de la guerra fría se ha pasado a una unipolaridad de facto. La hegemonía mundial de Estados Unidos es

indiscutida. La guerra del Golfo en el año 1991 para la liberación de Kuwait o el prolongado y poderoso bombardeo de Serbia (Kosovo incluido) en el año 1999 constituyen la constatación de esta realidad. La rápida ocupación de Afganistán y derrota del gobierno talibán en el año 2001, ya en este siglo XXI, confirma el poderío de Estados Unidos.

En esta segunda etapa unipolar de la posguerra fría, superado el anterior enfrentamiento URSS-Estados Unidos, ante las abundantes situaciones de problemáticas inestabilidades regionales que proliferan durante la década de los años noventa, Naciones Unidas se prodiga en operaciones de establecimiento, mantenimiento, imposición o consolidación de la paz. Su voluntarismo no siempre es recompensado con resultados alentadores. Más bien cosecha algunos clamorosos fracasos durante dicha década, entre ellos los más sonados el genocidio casi millonario en el año 1994 en Ruanda –donde Naciones Unidas rehusó reforzar sustancialmente la entidad de sus cascos azules allí desplegados– o las masivas masacres de civiles en el año 1995 en Srebrenica (Bosnia-Herzegovina), ciudad que había sido declarada como «zona protegida» por Naciones Unidas. Ambos fracasos fueron objeto de posteriores sendos voluminosos informes en Naciones Unidas muy autocríticos sobre su mala gestión. Éstas y otras amargas experiencias: Somalia, Sierra Leona, Timor Oriental, etc., motivarían en Naciones Unidas al denominado coloquialmente Informe Brahimi que analiza en profundidad como mejorar la toma de decisiones, estructuración, preparación, capacidades, financiación y ejecución de futuras operaciones de paz.

En el presente siglo se puede considerar que Naciones Unidas está en una tercera etapa. Etapa de creciente y polémica globalización, pero que es una realidad imparable, y etapa de progresiva multipolaridad. La globalización que con base en la revolución de las telecomunicaciones digitalizadas, la computarización e Internet se fue implantando aceleradamente en el mundo financiero, hoy en crisis, que se fue extendiendo a los otros aspectos de la economía. Actualmente la globalización alcanza ya a casi todas las actividades humanas, incluidas indudablemente las de la política y la seguridad.

Crece los problemas globales de seguridad que se plantean a la comunidad internacional, el terrorismo del islamismo radical, el tráfico encubierto de Armas de Destrucción Masiva (ADM), la delincuencia internacional organizada –narcotráfico, tráfico clandestino de seres humanos o de armas, blanqueo de dinero, etc.– crecientes problemas medioambientales, pandemias, hambrunas, problemas todos que requieren un tratamiento global en un foro global, Naciones Unidas.

A esta acelerada globalización se une la evolución del orden mundial hacia la multipolaridad. (o «no polaridad» como prefiere decir Richard N. Naas según se cita en el capítulo quinto, p. 239). En esta tercera etapa de Naciones Unidas diversas potencias emergentes van consolidando su creciente fortaleza económica, política y en ciertos aspectos también militar. China, India, Japón, Rusia, y a más largo plazo tal vez Brasil, Indonesia, etc. son potenciales competidores del poder estadounidense, afectado hoy además por la grave crisis financiera mundial que puede acarrear un cierto reajuste en el balance global de los poderes económicos.

Estados Unidos sigue en vanguardia en el campo tecnológico-industrial y sobre todo no será fácil que otro Estado consiga pronto equipararle y menos aún sobrepasarle en su predominante poder militar. Pero en el presente siglo estamos viviendo que el poder militar por sí solo tiene limitaciones esenciales. El recurso unilateral al empleo de la fuerza militar no está consiguiendo sus objetivos estratégicos. Estados Unidos en el año 2003, imbuido aún de su hegemonía, decide unilateralmente la ocupación y democratización de Irak con las desastrosas consecuencias que le han seguido.

Se hace patente la dificultad militar estadounidense de atender simultáneamente a dos teatros bélicos principales, Afganistán e Irak, que se prolongan. La imagen de la supremacía de Estados Unidos queda debilitada. Políticamente el gobierno de Bush, inicialmente tan unilateralista y que tanto había minusvalorado a Naciones Unidas, va evolucionando hacia una mayor atención al multilateralismo y a la búsqueda de la implicación de Naciones Unidas y su apoyo también a las citadas operaciones militares internacionales.

El empleo de las Fuerzas Armadas de Israel contra Hezbolah en el Líbano, en el año 2006, tampoco logró sus objetivos, por el contrario por primera vez en los sucesivos conflictos armados del Ejército israelí, el adversario, Hezbolah en este caso, pudo alardear de no haber sido derrotado por Israel. Y la Organización de Naciones Unidas (ONU) ha tenido que relevar a las Fuerzas Armadas israelí, incrementando la presencia militar de cascos azules en este país tras el fracaso de Olmert en el recurso unilateral a la guerra. En otro escenario bélico, en Afganistán, se empieza a oír la conveniencia de complementar el empleo de la fuerza con un diálogo con un sector talibán menos violento para buscar una salida estable. Es decir se está comprobando que en el presente siglo los sucesivos recursos a las Fuerzas Armadas con carácter exclusivo en los actuales conflictos asimétricos están evidenciando sus grandes limitaciones para alcanzar los pretendidos objetivos iniciales. Tras constatarse la incapacidad resolutoria del

recurso unilateral a la fuerza, Naciones Unidas acaba viéndose implicada posteriormente en el escenario en cuestión.

Es muy expresivo que en el discurso de George W. Bush en la sexagésima tercera reunión anual de la Asamblea General de Naciones Unidas en el año 2008, en su último discurso como presidente, discurso de despedida, manifestara que Naciones Unidas «son más necesarias que nunca», importante contrapunto a anteriores generalizadas posturas descalificadoras como la de algún señalado personaje de su entorno neocon que llegara a calificar a la ONU rotundamente de «irrelevante».

Es de suponer que ahora el actual presidente de Estados Unidos, Barack Hussein Obama, tan prometedor de cambios generalizados, será más propicio al recurso a Naciones Unidas. Y no se debe minusvalorar que el presidente de Rusia, Dimitri Medvédev, en su discurso sobre el estado de la Nación a finales del año 2008 –por tanto tras haber sido elegido Obama en Estados Unidos– haya hablado de «una meditada reforma de la ONU».

En el año 2008 se ha hecho público el Informe Global Trends 2025 (2) –el cuarto de los que cuatrienalmente publica el National Intelligence Council de Estados Unidos– y en él se afirma que «el sistema internacional será global multipolar» añadiéndose más adelante que:

«Estados Unidos se hallará como uno de varios actores importantes aunque será aún el más importante.»

Como suele decir Javier Solana la voz de Estados Unidos será menos potente. Ante un previsible multilateralismo creciente se valorará más el marchamo de legitimidad que la comunidad internacional concede al respaldo de Naciones Unidas.

Naciones Unidas tiene por tanto en esta tercera etapa, más multipolar y globalizada, una mayor oportunidad de jugar un papel principal en el multilateralismo. La comunidad internacional afronta una reactivación de la geopolítica en la que los grandes actores, las potencias ya existentes y las que están aflorando, podrán encontrar en los instituciones internacionales de seguridad y en especial en Naciones Unidas el foro natural para el desarrollo del gran juego geopolítico en vez de adentrarse en el directo choque de intereses y enfrentamiento frontal de poderes.

(2) Disponible en: www.dni.gov/nic/PDF_2025/2025_Global_Trends_Final_Report.pdf. El National Intelligence Council reúne 16 agencias de inteligencia estadounidenses y para este Informe se ha trabajado con una amplia representación de la comunidad internacional de inteligencia.

Como anteriormente se expuso que durante la segunda etapa, la de la posguerra fría, se tiende a un concepto amplio de la seguridad en la que son, no el Estado sino otros actores (de los ámbitos económicos, medioambientales, identitarios, etc.) los que pueden asumir el papel central en materias de seguridad en lugar del tradicional protagonismo del Estado. Pero en el presente siglo, en la actual tercera etapa de Naciones Unidas, el dramático ataque terrorista a Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 y la creciente preocupación por la posibilidad real de proliferación de las ADM en manos de actores no estatales configuran un escenario de seguridad que acentúa de nuevo el papel central del Estado en estas cuestiones de seguridad por ser el Estado el que tiene los medios de información y las capacidades de respuesta ante estos peligros. (Incluso la actual crisis económica internacional está también haciendo patente el protagonismo de los Estados en afrontar la concertación de respuestas).

En esta tercera etapa paralelamente se va desarrollando en la comunidad internacional y es recogido en Naciones Unidas, un enfoque más amplio y novedoso de la seguridad en el sentido de que el centro de la seguridad no será solamente el Estado sino que adicionalmente se va encumbrando como sujeto primario a proteger la persona, el individuo. Naciones Unidas en la preservación de la paz y seguridad no sólo ha de considerar las conocidas amenazas generales anteriormente citadas, el terrorismo, el tráfico clandestino de ADM, etc., sino que además y con el mismo o mayor empeño ha de atender al desarrollo de los pueblos y a la protección de sus derechos humanos.

Un desarrollo por cierto no limitado a lo que en etapas anteriores era primordialmente mero desarrollo económico sino con una más amplia visión de desarrollo integral que abarque además la preocupación específica por la extrema pobreza, la protección de pandemias o de desastres medioambientales, la aspiración a un mínimo nivel de educación generalizada, a combatir la mortalidad infantil, a mejorar la salud materna, etc.

Y una seguridad extensiva a la protección de los derechos humanos por parte de la comunidad internacional si las autoridades nacionales fallan manifiestamente en la protección de los derechos de sus propios gobernados en casos de genocidio, crímenes de guerra, limpiezas étnicas u otros crímenes de lesa humanidad.

Este planteamiento lleva al dilema de la elección entre el derecho a la injerencia humanitaria o el respeto al principio de no injerencia que se preconiza en el artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas. De acuerdo con el

Derecho Internacional vigente en sentido estricto los asuntos internos de un Estado son responsabilidad exclusiva de sus propios gobernantes. Pero se está evolucionando hacia una creciente actitud propicia a lo que se ha venido en denominar la «responsabilidad de proteger», proteger por la comunidad internacional los derechos de las personas si son infringidos masivamente por sus propios gobernantes, enfoque que evoluciona hacia lo que se pretende como la esencia de la seguridad que viene en denominarse la «seguridad humana», concepto incipiente pero con gran fuerza en su fundamento.

Indudablemente Naciones Unidas será extremadamente prudente en decidir intervenciones en el interior de un Estado en defensa de los derechos de sus ciudadanos sin la aceptación del gobierno implicado que vulnera masivamente estos derechos. Así ha quedado patente por ejemplo en la cuidadosa actitud de Naciones Unidas ante la postura del Gobierno dictatorial de Birmania (o Myanmar) de no facilitar la participación exterior en socorro de los cientos de miles de damnificados por el tifón Nargis en mayo del 2008 pese a la descarada pasividad si no inoperancia del Gobierno del país. O en la resignación de la comunidad internacional a convivir con el genocidio en Darfur sin que Naciones Unidas adopte iniciativas no aceptadas por el Gobierno de Sudán. Además de que, como ha ocurrido en el año 2008, en intentos de resoluciones sobre Birmania y Zimbabue éstas no han prosperado por la oposición conjunta de Rusia y China con base en el principio de la soberanía.

Más evidentes se han mostrado las limitaciones de Naciones Unidas por su postura pasiva ante la invasión rusa de Georgia en agosto de 2008 (como reacción a la sorprendente decisión bélica del presidente de Georgia sobre Osetia) y el posterior reconocimiento ruso de la independencia unilateral de Osetia del Sur y Abjasia, por cierto esgrimiendo como precedente la declaración unilateral de independencia de Kosovo, independencia reconocida a su vez por diversos países principalmente occidentales encabezados por Estados Unidos (3). Naturalmente cuando en un conflicto está involucrado como parte del conflicto uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (CS) las posibilidades de reacción de Naciones Unidas están condicionadas por la postura de dicho miembro que tiene derecho de veto. Tan sólo una postura de razonable responsabi-

(3) La Asamblea General de Naciones Unidas a propuesta de Serbia ha solicitado la opinión del Tribunal Internacional de Justicia de La Haya sobre la independencia unilateral de Kosovo.

lidad de este país en su puesto de miembro permanente permitiría una reacción apropiada de Naciones Unidas (4).

Ante las muchas limitaciones de Naciones Unidas que devalúan sus posibilidades, conscientes de esta limitación hemos optado en la presente Monografía que el lector tiene en sus manos por exponer por un lado cuáles debieran ser las posibilidades de Naciones Unidas como importante factor del multilateralismo en el presente siglo sin olvidar por otro lado con realismo político lo que de hecho han sido y son las capacidades y actividades reales de Naciones Unidas así como sus limitaciones y sus posibilidades de futuro.

Para gestionar los actuales problemas de seguridad que se globalizan irremediablemente –«que se mundializan» que diría Ortega y Gasset– hace falta una organización universal y es impensable, al menos en un plazo previsible, que sea otra que Naciones Unidas. Kofi Annan intentó una reforma que actualizara y revitalizara Naciones Unidas para poder acometer la nueva etapa de seguridad colectiva en el nuevo milenio. El resultado de su empeño fue modesto. Los responsables de ello, los países que constituyen Naciones Unidas.

Ban Ki-moon, de personalidad muy distinta a la del anterior secretario general, parece ser que, ante la realidad de no poder acometerse a corto plazo otro intento de reforma, al menos inicialmente intenta una actuación de Naciones Unidas de más bajo perfil, prefiriendo, antes que la manifestación pública de posturas, el recurso al diálogo y a la mediación en los conflictos, la búsqueda del consenso atendiendo a los intereses de las diversas partes y adelantar medidas de prevención cuando esto se vislumbre posible.

Con el título de «Naciones Unidas como principal elemento del multilateralismo en el siglo XXI» esta Monografía pretende presentar los diversos

(4) Esta desfavorable disfunción de Naciones Unidas en parte puede quedar políticamente contrarrestada cuando como en este caso de invasión rusa de Georgia la comunidad internacional en su mayoría valora como rechazable dicha acción. De ahí que el reconocimiento de la independencia de Osetia del Sur y Abjazia hasta octubre de 2008 no haya sido seguido más que por Nicaragua. Ni siquiera Bielorrusia se ha unido a este reconocimiento. Y en la cumbre en septiembre de 2008 de la Organización de Cooperación de Shangai: China, Rusia y Asia Central excepto Turkmenistán, las presiones rusas para lograr otros reconocimientos no sólo no dieron resultado sino que incluso a propuesta china en el comunicado final hubo que incluir un párrafo sobre la soberanía de los Estados. La agresión rusa a Georgia indudablemente ha deteriorado el prestigio del papel ruso en la comunidad internacional y no favorece sus aspiraciones de proyección ascendiente sobre Europa y Asia en competencia con Estados Unidos.

aspectos en los que se ofrece a Naciones Unidas una importante oportunidad de ser el foro apropiado para que la comunidad internacional pueda afrontar los problemas globales de seguridad y desarrollo. Para esta obra se ha reunido un grupo de autores de sobresaliente cualificación en los temas que desarrollan.

De los cinco capítulos que abarca, la catedrática de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales, Rosa Riquelme es autora del primero, titulado «Seguridad, desarrollo y derechos humanos. El desafío de su integración». Lo desarrolla con principal apoyatura en la Declaración del Milenio, el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 y toda la serie de informes de elaboración previa o consiguiente a estos dos Documentos clave. Todos ellos en conjunto han conformado una moderna doctrina que permita actualizar y revitalizar Naciones Unidas y que Rosa Riquelme analiza con autoridad. Doctrina según la cual no sólo la paz y la seguridad sino también el desarrollo y los derechos humanos se consideran pilares del sistema de Naciones Unidas y factores interdependientes para poder alcanzar lo que la autora presenta como deseables objetivos: la paz positiva y la seguridad humana. Una paz positiva que no sea sólo la ausencia de conflictos, sino que incluya la justicia y la democracia. Y una seguridad humana, concepto amplio de seguridad que alcance la protección de los derechos y la dignidad de las personas.

Pese al limitado compromiso suscrito por los jefes de Estado y de Gobierno en la declaración de la Cumbre Mundial 2005, la responsabilidad de alcanzar un consenso en materia de seguridad con base en los citados pilares sigue siendo exigible, y particularmente el que el CS permanezca pasivo si los gobernantes de un Estado vulneran masivamente los derechos humanos de sus gobernados. Especial atención dedica la catedrática Rosa Riquelme a la novedosa idea de la «responsabilidad de proteger», idea respaldada en el máximo nivel de la Cumbre Mundial de 2005 y que considera la autora esencial en el sistema de seguridad colectiva. Responsabilidad de proteger basada en un concepto más amplio de la soberanía en el contexto de la asistencia humanitaria. Responsabilidad ésta de la que por otro lado se recela que pueda pretenderse ser asumida por alguna organización regional en ausencia de la actuación del CS que es a quién corresponde exclusivamente el papel de decidir el recurso a la fuerza.

Del capítulo segundo «Naciones Unidas frente al terrorismo: historia y prospectiva» se ha encargado el catedrático de Historia Contemporánea, Juan Avilés, especialista en el fenómeno del terrorismo internacional. Analiza en su trabajo este fenómeno, la evolución de la respuesta de la ONU

ante él, los instrumentos jurídicos que ha ido desarrollando hasta el proyecto de convención global, proyecto que choca con la falta de consenso en el significado de la palabra «terrorismo». Carencia ésta que no ha impedido que la Asamblea General de Naciones Unidas aprobara una Estrategia Mundial de Naciones Unidas de lucha contra el terrorismo que el autor examina especialmente en lo que se refiere a las medidas concretas para prevenir y combatir el terrorismo y las actividades que consecuentemente desarrolla el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva. Termina su capítulo exponiendo su opinión sobre cual pueda ser el papel de Naciones Unidas en el próximo futuro en este campo.

El coronel José Ramón Quevedo ha aportado un tercer capítulo titulado «Naciones Unidas y la lucha contra la proliferación de las armas de destrucción masiva. Logros y expectativas». El coronel Quevedo es jefe del Área de Proliferación y Control de Armamentos en el Ministerio de Defensa y un experto muy veterano en desarme y control de armas. En su capítulo presenta un completo estudio de las amenazas que pueden surgir de la proliferación de las ADM, y de las herramientas tradicionales para contrarrestarla con especial referencia a los tratados y acuerdos internacionales de desarme, no proliferación, control de armamento y medidas de fomento de la confianza y la seguridad que afectan a las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas. Analiza en especial el protagonismo de Naciones Unidas en estos campos y las complejidades y dificultades inherentes. Hace especial examen de la resolución 1540 del CS para combatir la adquisición de capacidades de ADM por agentes no estatales y alude a la Estrategia Europea contra la proliferación de ADM que considera un buen instrumento de referencia. En las expectativas de futuro cita las diversas iniciativas, entre ellas algunas de importantes personalidades, recomendando ir avanzando hacia un mundo libre de armas nucleares, difícil pero sugerente tarea a la que Naciones Unidas no podría ser ajena.

Alfonso J. Iglesias, profesor titular de Derecho Internacional Público aborda el capítulo cuarto titulado «Las operaciones de paz de Naciones Unidas como paradigma del multilateralismo». El profesor Alfonso J. Iglesias es un acreditado conocedor del campo de las operaciones de paz de Naciones Unidas, operaciones que son el paradigma del multilateralismo, como el autor muy acertadamente ha querido expresar en el título de su capítulo. Tras una rigurosa exposición de la definición, tipología y características de estas operaciones analiza su problemática, su evolución histórica y la larga experiencia adquirida en los muchos años de existencia de la ONU –63–, experiencia de las muchas misiones emprendidas, algu-

nas fracasadas, a veces clamorosos fracasos, y otras exitosas. Lecciones aprendidas que han servido de base para un completo informe desarrollado en Naciones Unidas, conocido coloquialmente como Informe Brahimi y que sirven de base al autor para exponer su autorizada opinión sobre las expectativas de futuro.

El capítulo quinto titulado «Un multilateralismo renovado para el siglo XXI: la prevención de conflictos y la consolidación de la paz» lo desarrolla Borja Lasheras graduado en Derecho por la Universidad de Harvard e investigador del Panel de Seguridad y Defensa del Observatorio de Política Exterior de la Fundación Alternativas. En este capítulo su autor analiza los dos ámbitos del título de capítulo: la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, ambos conceptos de gran prioridad actual en Naciones Unidas. La prevención como eje del sistema de seguridad colectiva, prevención preferible a reacción posconflicto. Y la consolidación de la paz como parte integrante de la dimensión preventiva pero que tiene entidad y problemática específica, motivo de que haga de este concepto un estudio detallado en el que se aborda la denominada reforma del sector de seguridad y su frecuente complemento del Desarme, Desmovilización y Reintegración de antiguos combatientes. Dedicó también atención en el contexto de este capítulo a dos ideas que también se tratan en el capítulo primero, la responsabilidad de proteger y la seguridad humana y estudia los avances normativos e instrumentos concretos que en Naciones Unidas atienden a la problemática en su capítulo desarrollada. Sin desconocer el abismo que a veces separa lo que se predica y la realidad, concluye afirmando que el multilateralismo tiene hoy una mayor oportunidad, compatible con los dilemas del poder y de los diversos intereses.

La presente Monografía, como podrá comprobar el lector en su lectura, recoge autorizadas opiniones sobre los diversos aspectos en que Naciones Unidas una importante función en el nuevo y complejo panorama geopolítico del presente siglo. Indudablemente los actuales y futuros problemas globales de seguridad requieren cada vez más un tratamiento multilateral. Y Naciones Unidas es el instrumento que los países tienen a su disposición para un multilateralismo eficaz en el actual escenario. ¿Desperdiciarán los países esta oportunidad? Oportunidad singular por las circunstancias que concurren en este siglo y que parecen más propicias que las de las dos etapas anteriores.

CAPÍTULO PRIMERO

SEGURIDAD, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS. EL DESAFÍO DE SU INTEGRACIÓN

SEGURIDAD, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS. EL DESAFÍO DE SU INTEGRACIÓN

Por ROSA RIQUELME CORTADO

Naciones Unidas existen para apoyar el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y ayudar a los gobiernos y los pueblos a hacer realidad para todos un mundo libre del temor y de la miseria. Las enseñanzas de los pasados 60 años han ilustrado que esos objetivos están fundamentalmente relacionados: seguridad, desarrollo y derechos humanos son condiciones necesarias para una paz sostenible.

Informe del secretario general, Ban Ki-moon, «Seguridad, paz y desarrollo: el papel de Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad», 2008.

Seguridad, desarrollo y derechos humanos. Pilares de Naciones Unidas y cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos

Propósitos: su consecución por Naciones Unidas como centro del multilateralismo cooperativo a escala universal

Concebida con competencias generales y vocación de universalidad, Naciones Unidas constituyen en la actualidad la columna vertebral del sistema de seguridad colectiva y centro solar del multilateralismo cooperativo en muy diferentes órdenes.

Mantener la paz y la seguridad internacionales, fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, realizar la

cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos sin discriminación por motivo de raza, sexo, idioma o religión, son propósitos comunes de Naciones Unidas enunciados en el frontispicio de su Carta Constitutiva (artículo 1.1, 2 y 3), que han sido reafirmados por todos sus Estados miembros en sucesivas declaraciones solemnes como valores y objetivos fundamentales de la comunidad internacional en su conjunto. El Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005* así lo proclama:

«Reconocemos que *la paz y la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos son los pilares del sistema de Naciones Unidas y los cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos*» (1).

Propósito fundacional de Naciones Unidas fue también «servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes» (artículo 1.4 de la Carta), proclamada posición de liderazgo que ha hecho de la Organización eje y principal actor del multilateralismo a escala global en los ámbitos señalados. La *Declaración del Milenio*, Documento histórico en el que los líderes mundiales proclamaron los valores esenciales para regir las relaciones internacionales del siglo XXI, proclamó entre ellos la *responsabilidad común* en la gestión del desarrollo económico y social, lo mismo que en lo que hace a las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales, subrayando a continuación el papel central que desempeña Naciones Unidas en la realización de esta empresa por ser –constata la *Declaración*– la Organización más universal, integrada en la actualidad por 192 Estados miembros, y la única dotada de la legitimidad y amplitud de acción que emanan de un mandato que le permite:

«Tratar de *resolver simultáneamente a nivel mundial cuestiones de paz, seguridad y desarrollo*» (2).

«Naciones Unidas», sigue en esta línea su actual secretario general, «desempeñan una función *indispensable* en la aspiración más amplia de un mundo en que reinen la paz, la prosperidad y la justicia. Haga-

(1) Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005* (A/RES/60/1, p. 2, párrafo 9, énfasis añadido). Los documentos y resoluciones de Naciones Unidas pueden consultarse a través de la dirección electrónica de la Organización, disponible en: <http://www.un.org/spanish/>, que cuenta con un amplio directorio.

(2) *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2, p. 2, párrafos 6 y 275, énfasis añadido).

mos juntos, lo posible, por hacer realidad dicha aspiración por el bien de los pueblos del mundo» (3).

Revitalizar la Organización de Naciones Unidas (ONU) mediante el fortalecimiento de los pilares que sustentan su acción es por eso la primera misión –entre las enumeradas como principales– que pretende desempeñar Ban Ki-moon durante su mandato (4) a fin de contar con una organización mundial representativa más eficiente, responsable y transparente, que promueva la seguridad internacional, el desarrollo en sus múltiples facetas y el respeto universal de los derechos humanos.

Obsérvese que si bien el desarrollo como tal no aparecía –no aparece– en la Carta como un propósito específico de Naciones Unidas, sino absorbido por la genérica cooperación económica, social, cultural y humanitaria proyectada instrumentalmente al servicio de la paz y carente en sus orígenes de una estructura orgánica operativa, hoy resulta incuestionable que la consecución de sus múltiples facetas (cooperación para el desarrollo, regional, comercio y desarrollo, desarrollo sostenible, medioambiental, humano, social, particularmente en África, etc.) ocupa un lugar de primer orden que abarca gran parte de la vasta actividad desarrollada por el *sistema* de Naciones Unidas, enriquecido a través de la *familia* de organismos especializados, programas y fondos (5). En este sentido, los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) convenidos en la misma *Declaración*

(3) *Memoria del secretario general sobre la labor de la Organización*, 2007 (Documento A/62/1, p. 3, párrafo 10).

(4) Infundir nueva vida a la Secretaría; mejorar los sistemas de recursos humanos; establecer normas éticas, profesionalidad y rendición de cuentas del personal, y crear un nuevo tipo de relaciones entre la Secretaría y los Estados miembros son, por este orden, las siguientes tareas enumeradas como prioritarias por el actual secretario general, disponible en: <http://www.un.org/spanish/sg/>.

(5) El núcleo normativo de las funciones de Naciones Unidas en este ámbito se encuentra en las escuetas previsiones contenidas en el Capítulo IX de la Carta «Cooperación internacional económica y social», lo que desde luego no se corresponde con la diversificada y compleja configuración actual del *sistema onusiano*. A él está vinculada la denominada *familia* de «organismos especializados», integrada por 16 organizaciones internacionales de vocación universal, con personalidad y Estatus Jurídico independiente, que cooperan entre sí y con Naciones Unidas sobre la base de acuerdos libremente aceptados (artículo 57 de la Carta). Desde el punto de vista institucional, partiendo de la centralidad de la ONU, «la responsabilidad primordial» por el desempeño de las funciones señaladas se encomienda a la Asamblea General como principal órgano deliberante, normativo y representativo y «bajo la autoridad de ésta al Consejo Económico y Social (ECOSOC), que dispondrá a este efecto de las funciones señaladas en el Capítulo X» (artículo 60).

del Milenio (6) y los demás objetivos de desarrollo establecidos por las diversas conferencias de Naciones Unidas que la sucedieron sobre *financiación para el desarrollo*, Monterrey (México), marzo 2002, sobre *desarrollo sostenible*, Johannesburgo (Sudáfrica), agosto-septiembre 2002) se han convertido en un marco de trabajo universal para el desarrollo y un medio a través del cual colaboran los países en vías de desarrollo y sus socios de desarrollo en pos de un futuro común para todos, constituyendo en su conjunto la esencia del Programa Mundial de Desarrollo (7).

Tan ingente tarea ha dado en una amplia gama de actividades de Naciones Unidas, desempeñadas en los planos nacional e internacional, a través de diversos de sus órganos, entidades, oficinas, departamentos, fondos y programas, que reclama establecer líneas directrices para su coordinación y la coherencia del sistema de cara a que la Organización funcione como una unidad, comprometiéndose en mayor medida a colaborar en la aplicación de una sola estrategia, en busca de un enfoque integrado en la planificación de sus objetivos; preocupación sobre la que en la actualidad existe un interés creciente en la sede orgánica consciente, probablemente, de que se trata de una meta tan absolutamente necesaria como difícil de alcanzar (8).

La *Cumbre Mundial 2005* se manifestó por ello resuelta a apoyar el afianzamiento de la coherencia de todo el sistema mediante la aplicación de

-
- (6) Los líderes del mundo convinieron en la *Declaración del Milenio* establecer los ODM, para cuya consecución se previeron metas e indicadores mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer, como también se asumieron muchos compromisos en materia de derechos humanos, buen gobierno y democracia.
- (7) El Informe del 2008 sobre los ODM constata no obstante con pesar el tiempo perdido en los años transcurridos desde que comenzó el nuevo milenio para ahora enristrar en mejores condiciones el problemático clima actual de desaceleración económica mundial y crisis en la seguridad alimentaria, ambas de magnitud y duración inciertas, disponible en: http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/pdf/MDG_Report_2008_SPANISH.pdf; en la doctrina MARTUSCELLI, A.: «Causas, efectos y opciones en la crisis de los alimentos», *Política Exterior*, volumen XXII, número 125, pp. 79-95, septiembre-octubre 2008.
- (8) Véase GONZÁLEZ GARCÍA, I.: *Naciones Unidas y la coordinación para el desarrollo*, Dykinson, Madrid, 2005. *Ibidem*, «El ECOSOC: la necesaria reforma de un ineficiente modelo de coordinación para el desarrollo», en BENEYTO, J. M. y BECERRIL, B. (dirs.): *Una nueva Organización de Naciones Unidas para el siglo XXI*, pp. 211-237, Biblioteca Nueva, Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU-San Pablo, Madrid, 2007.

diversas medidas de orden normativo y operacional, así como en lo relativo a actividades humanitarias y relacionadas con el medio ambiente (9). Sin perjuicio de lamentar que las acciones propuestas en el Documento Final en éste –como en otros ámbitos que luego abordaremos– resultan de una «retórica vacía, una retahíla de buenas intenciones formuladas y reiteradas, etc. en múltiples ocasiones» (10), los informes elaborados, a solicitud de la misma Cumbre, por el secretario general pretendieron responder a este reto mediante un conjunto amplio de recomendaciones de largo alcance sobre procesos y estructuras de gestión fundamentales con miras a que Naciones Unidas supere la fragmentación y pueda así desempeñar una función eficaz en el centro del sistema multilateral. A este propósito atiende en particular, a los efectos aquí comentados, el Informe (de noviembre de 2006) del Grupo de Alto Nivel sobre la Coherencia en todo el Sistema de Naciones Unidas en las esferas del desarrollo, la asistencia humanitaria y la protección del medio ambiente, adoptado bajo la simbólica enseña «Unidos en la acción» (11), sobre el que la Asamblea General ha decidido (resolución 62/277, de 15 de septiembre de 2008) central su labor intergubernamental a fin de profundizar la coherencia en todo el sistema.

Más significativo para nuestro trabajo es el Informe del secretario general de 23 de enero de 2008, titulado: «Seguridad, paz y desarrollo: el papel de Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad» (12). Elaborado en respuesta a las solicitudes del Consejo de Seguridad (CS) (Declaración de la Presidencia de 21 de febrero de 2007) (13) y de la Asamblea General (resolución 61/291, de 24 de julio de 2007) sobre la necesidad de realizar un estudio y recomendaciones sobre la manera de

(9) Documento Final (A/RES/60/1, p. 40, párrafo 169).

(10) En este sentido, PONS RAFOLS, X.: «La necesaria coherencia del sistema de las Naciones Unidas», en *Una nueva Organización de Naciones Unidas...*, opus citada, nota 8, pp. 17-34, en pp. 33-34.

(11) Documento A/61/583. Dos Informes más completan el trabajo emprendido por Kofi Annan en el marco de su programa de reforma, «Invertir en Naciones Unidas en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo» (Documento A/60/692, 7 de marzo de 2006) y el relativo al «Examen amplio de la gobernanza y la supervisión», junio de 2006, disponibles en: <http://www.un.org/spanish/reforma/>.

(12) Documento A/62/659-S/2008/39.

(13) S/PRST/2007/3. En esta Declaración de la Presidencia, el Consejo subrayó que la reforma del sector de la seguridad era un aspecto crítico de las situaciones posteriores a conflictos a la hora de consolidar la paz y la estabilidad, reducir la pobreza, establecer el Estado de Derecho y la buena gobernanza, ampliar la autoridad estatal legítima y evitar que los países recaigan en conflictos.

adoptar un enfoque integrado y coherente de Naciones Unidas en pos de un concepto común de seguridad, el Informe del secretario general pretende ser una guía para la futura acción de la Organización en este campo y como tal aborda, entre otras cuestiones:

1. El alcance y contenido de la reforma del sector de la seguridad, expresión de sentido amplio todavía en evolución, advierte Ban Ki-moon, que hace referencia al apoyo de Naciones Unidas a las partes nacionales en el proceso continuo de evaluación, examen y aplicación, así como de vigilancia y supervisión de la promoción de una seguridad eficaz y responsable para el Estado y sus pueblos sin discriminación y con pleno respeto de los derechos humanos y el Estado de Derecho.
2. La función, experiencia y enseñanzas de la participación de la Organización en esta labor, tanto desde el ángulo normativo como operacional, lo que pone en evidencia que si bien no existe un único modelo de la reforma del sector de la seguridad, sino que se trata de «trajes a medida ajustados a las necesidades del país donde se desarrollan» (14), los sectores de la seguridad eficaces y responsables tienen una serie de elementos que trascienden los aspectos militares tradicionales e implican, por consiguiente, una gama mucho más amplia y diversificada de instituciones e interesados nacionales e internacionales. Y, también sobre tales bases.
3. Establecer los principios rectores que han de servir de guía a Naciones Unidas de manera que pueda establecer sus objetivos con carácter general y para intervenciones en contextos específicos, principios que como puntos neurálgicos comunes cubren desde la dimensión institucional y política, hasta la económica y social (15).

Se trata, en definitiva, de auspiciar una estrategia concertada que dé respuestas eficaces, sobre la base de la Carta, para la realización del primer y fundamental propósito de Naciones Unidas de garantizar la paz y la seguridad internacionales. Ello sugiere, y así se desprende del mencionado Informe (16), que el principal desafío a enristrar consiste en tratar de

(14) Así lo dice CASTELLÓN MORENO, J.: «Qué entendemos por reforma del sector de seguridad», en «La reforma del sector de seguridad: el nexo entre la seguridad, el desarrollo y el buen gobierno», *Cuadernos de Estrategia*, número 138, pp. 19-31, en p. 27, Ministerio de Defensa, Madrid, junio de 2008.

(15) Véase el estudio citado en la nota anterior, así como el de MADRAZO RIBAS, E.: *La RSS en los foros multilaterales. Las perspectivas desde las Naciones Unidas y la OSCE*, trabajo publicado en la obra del Ministerio de Defensa citada supra, pp. 35-76.

(16) Documento A/62/659-S/2008/39, pp. 1 y 12, párrafo 35.

integrar, con esa finalidad, los pilares fundacionales de la Organización, asumiendo –y actuando en consecuencia– que la seguridad, los derechos humanos y el desarrollo son, según el eslogan argumental que ha prosperado desde que dio comienzo el nuevo milenio, condiciones interdependientes que se refuerzan mutuamente en tanto que elementos esenciales para lograr la paz (*positiva*) y la seguridad (*humana*).

Su interrelación como sinónimo de paz (positiva)

Afianzar la justicia y el imperio de la ley en la consecución de un mundo sin *miseria*, libre del *temor* y garante de la *dignidad* de todo individuo, triángulo en el que con el objetivo de lograr su perfección se basó el Informe de 21 de marzo de 2005 del secretario general: «Un concepto más amplio de la libertad: seguridad, desarrollo y derechos humanos para todos» (17), son propósitos comunes de Naciones Unidas y aspiraciones elementales, vitales para toda la familia humana, que convergen y se complementan, que no pueden desarrollarse plenamente, promoverse eficazmente, sobrevivir, en definitiva, los unos sin los otros.

«El desarrollo, la seguridad y los derechos humanos van de la mano», afirmó con rotundidad Kofi Annan en el recién citado Informe, pues «no sólo son indispensables sino que también se fortalecen recíprocamente»; de manera, concluye su célebre silogismo, que «no tendremos desarrollo sin seguridad, no tendremos seguridad sin desarrollo y no tendremos ninguna de las dos cosas si no se respetan los derechos humanos. A menos que se promuevan todas esas causas, ninguna de ellas podrá triunfar» (18).

Interacción que en la misma dirección reitera la *Cumbre Mundial 2005* en varios capítulos del Documento Final (19).

Que la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos están vinculados entre sí y se refuerzan unos a otros es desde entonces una canción de letra y música bien conocida en el argot de documentos, informes u otro tipo de instrumentos adoptados por diferentes órganos de Naciones Unidas. Sirva

(17) En adelante «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, la cita en p. 5, párrafo 12).

(18) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 6, párrafos 14, 16 y 17).

(19) Así, en la parte relativa a los valores y principios que han de regir las relaciones internacionales del siglo XXI (Parte I, p. 2, párrafo 9), como también al abordar la esfera de la paz y la seguridad colectiva (Parte III, pp. 22-23, párrafo 72).

como significativo botón de muestra su entonación por la Asamblea General en el preámbulo de la resolución fundacional del Consejo de Derechos Humanos, llamado a desempeñar la misma misión que su predecesora, la Comisión de Derechos Humanos, en relación –entre otras funciones– con cuadros de violaciones masivas y sistemáticas de derechos humanos (20). Símbolo evidente de la interrelación que comentamos es que las situaciones pueden considerarse una *amenaza a la paz internacional* que debe ser manejada por el CS o, con su autorización, por organizaciones regionales interesadas (Capítulos VII y VIII de la Carta), como la práctica del órgano selectivo ha puesto en evidencia, sobre todo desde el fin de la guerra fría, en relación con la calificación de conflictos civiles embargados por graves violaciones de derechos humanos esenciales (21).

No fue desde luego preciso que amaneciera el siglo XXI para que la estrecha imbricación entre los propósitos fundacionales de Naciones Unidas se advirtiera y así apareciera explícita en instrumentos, de distinta naturaleza y alcance, adoptados en su seno o bajo sus auspicios. En términos generales, el primer paso se dio destacando la comunión existente entre la promoción de la *democracia* en un *Estado de Derecho* garante de los *derechos humanos* y el *desarrollo* en tanto que conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente (22). Así lo constató la Conferencia Mundial de Derechos Humanos (Viena, 1993) (23) reiterando, en los términos proclamados por la Asamblea General en la Declaración sobre el Derecho al Desarrollo (1986), que el derecho al desarrollo es en sí mismo un «derecho universal inalienable y parte integrante de los derechos humanos fundamentales» (24).

(20) Véase el numeral 3 de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006; en la bibliografía española, ZANGHI, C.: «El nuevo Consejo de Derechos Humanos», *Revista Española de Derecho Internacional (REDI)*, pp. 695-713, 2005-2. DOMÍNGUEZ REDONDO, E.: «¿Debe desaparecer la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas», en *Una nueva Organización de Naciones Unidas...*, *opus citada*, nota 8, pp. 109-143.

(21) Sobre la práctica del CS en la posguerra fría, véase REMIRO, A.; RIQUELME, R.; DÍEZ-HOCHLEITNER, J.; ORIHUELA, E. y PÉREZ-PRAT, L.: *Derecho Internacional*, pp. 1.099 y siguientes, segunda edición, editorial Tirant Lo Blanch, Valencia, 2007.

(22) Véase ROLDÁN, J.: *Democracia y Derecho Internacional*, editorial Civitas, Madrid, 1994. *Ibidem*, «Democracia y Derecho Internacional: algunos datos y reflexiones nuevas», en SOROETA, J. (ed.): *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, pp. 13-28, volumen III, 2002.

(23) Declaración y Programa de Acción de Viena (A/CONF.157/23, pp. 5-6, párrafos 8 y 10, también p. 27, párrafo 72, 12 de julio de 1993).

(24) «Declaración sobre el derecho al desarrollo» (A/RES/41/128, de 4 de diciembre de 1986).

Fomentar y consolidar las denominadas 3/4-D: democracia, derechos humanos y desarrollo dentro del amplio marco del Estado de Derecho, constituye un fin en sí mismo que ha sido objeto de atención de Naciones Unidas durante decenios, reactivado en la posguerra fría (así ha figurado en el Programa de la Asamblea General desde el año 1993 bajo el tema «Fortalecimiento del Estado de Derecho»), y hoy una actividad que sigue viva aprovechando el acervo de experiencias y conocimientos de la Organización mundial con el propósito de colaborar en el fomento de la capacidad de las instituciones nacionales a fin de acometer las reformas judiciales, legislativas, administrativas, o de otra índole, precisas para colmar las lagunas del Estado de Derecho que es tan evidente en situaciones posconflicto y/o de Estados *fallidos* (25).

Avanzando en esta línea, pudo en efecto sustentarse la elemental consideración de que la implantación del Estado de Derecho en su genuina combinación con el goce efectivo de derechos y libertades fundamentales como componente esencial del desarrollo se alzaba, a su vez, como fundamento para la *paz* (26), cualificada desde esta perspectiva holística por algo más que por la ausencia de violencia en contextos de conflicto armado (manifestación epidémica de más profundas quiebras). En los albores del nuevo milenio, así lo enfatizó el secretario general Boutros-Ghali en el «Un Programa de Paz» (1992) (27), y lo reiteró en los programas que completan el tríptico que constituyó la guía de su mandato, el «Programa de Desarrollo» (1994) (28) y el «Programa para la Democratización» (1996), en el que subrayó la interrelación entre democracia y desarrollo (son las dos caras de una misma moneda, dijo, pues aunque puede haber desarrollo sin

(25) Para coordinar la labor de las entidades principales y otros agentes, tanto a nivel mundial como nacional, el secretario general estableció a principios del año 2007 el «Grupo de Coordinación y Apoyo sobre el Estado de Derecho» (Documento A/61/636-S/2006/980), así como una dependencia sobre el Estado de Derecho encargada de prestar apoyo al Grupo en el desempeño y ejecución de sus funciones, ambas aprobadas por la Asamblea General en su resolución 62/70, de 6 de diciembre de 2007. Por otro lado, el Fondo Fiduciario de Naciones Unidas para la Democracia financió en 2007, en asociación con diversos agentes nacionales, 122 proyectos de un total de 1.300 propuestas recibidas, véase la *Memoria del secretario general sobre la labor de la ONU 2007* (Documento A/62/1, pp. 23-25).

(26) CARDONA, J. y SANZ, S.: «La democracia, el desarrollo y los derechos humanos como fundamento de paz», en COLOMER, A. (coord.): *Cultura de paz y medidas para garantizarla*, pp. 99-135, Valencia, 2001.

(27) «Un Programa de Paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz» (A/47/277-S/24111, de 30 de junio de 1992).

(28) «Programa para el Desarrollo» (Documento A/48/935).

democracia no hay ninguna evidencia de que éste requiera un régimen autoritario), de manera que «a largo plazo, la democracia –respetuosa de los derechos humanos fundamentales– es un ingrediente tanto del desarrollo sostenible como de una *paz duradera*» (29). «Naciones Unidas», clamaba en este sentido su actual secretario general en la *Memoria sobre la labor de la Organización 2008*, «han afirmado repetidamente el papel central que desempeñan los principios del Estado de Derecho en el desarrollo humano y el mantenimiento de la paz y la seguridad» (30).

Con la misma rotundidad cabe, por tanto, proponer que la paz pasa inevitablemente por la instauración de la justicia y el imperio de la ley en lo que entendemos como un Estado de Derecho, y viceversa. Se trata de una ecuación ya proclamada en la Carta de Naciones Unidas (artículo 1.1) (31), como destacada en reiterados documentos e informes. Los elaborados por el secretario general sobre «El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos» (2004) y el que insta a «Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de Naciones Unidas al Estado de Derecho» (2006), vienen así a coincidir en subrayar que la *paz*, la *justicia* y la *democracia* no son objetivos mutuamente excluyentes, sino imperativos que se refuerzan uno al otro, resultando esenciales para entender la labor de la comunidad internacional en el propósito de afianzar «los derechos humanos, proteger frente al miedo y la necesidad, resolver conflictos de propiedad, fomentar el desarrollo económico, promover la rendición de cuentas por parte de los poderes públicos y resolver pacíficamente los conflictos (32). El CS ha incidido, asimis-

(29) «Programa para la Democratización» (Documento A/51/761, 20 de diciembre de 1996 y Documento A/51/761, las citas en párrafo 21). Boutros-Ghali realizó un estudio retrospectivo de los objetivos prioritarios de sus Programas en «Le Droit International à la recherche de ses valeurs: Paix, Développement, Démocratisations», *Reueil des Cours*, pp. 9-38, volumen 286, 2000.

(30) *Memoria sobre la labor de la Organización* sometida a la Asamblea General durante el sexagésimo tercero periodo de sesiones (Documento A/63/1, párrafo 72).

(31) Para la realización de su primer y fundamental propósito, Naciones Unidas se propusieron «tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con la Justicia y el Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias y situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.»

(32) «El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos» (S/2004/616, 3 de agosto de 2004). «Aunar nuestras fuerzas para fortalecer el apoyo de Naciones Unidas al Estado de Derecho» (Documento A/61/636-S/2006/980, 14 de diciembre de 2006).

mo, en la fundamental importancia que asigna al fortalecimiento del Derecho Internacional, la promoción de la Justicia y el imperio de la ley como elementos indispensables para la *paz duradera* (33).

Contribuir al logro de una *paz universal* (artículo 1.2 de la Carta) *positiva, justa y duradera (sostenible)* la denomina el secretario general en su Informe de 2008 sobre la reforma del sector de la seguridad), ha pasado a ser en la actualidad cuestión fundamental a la hora de planificar y poner en práctica un enfoque coordinado de Naciones Unidas en su primordial propósito fundacional de mantener la paz y la seguridad de conformidad con los principios de la Carta, objetivo a cuya eficaz realización se han comprometido en reiteradas ocasiones los líderes mundiales, así, en la *Declaración del Milenio* y, cinco años después, la *Cumbre Mundial 2005* (34).

Este proceso, iniciado en los años noventa, ha implicado un creciente acercamiento entre las cuestiones de seguridad, derechos humanos y desarrollo, que se ha reflejado en el emergente concepto de *seguridad humana*.

Y *seguridad* (humana)

La asunción de una concepción global y pretendidamente integradora de los propósitos de Naciones Unidas de cara a identificar los riesgos y desafíos a los que nos enfrentamos, así como la necesaria estrategia omnicomprensiva para atajarlos, proporciona, a su vez, los elementos ineludibles para urdir los mimbres de lo conceptuado como *seguridad humana*.

Hace más de una década se advirtió, particularmente desde el Informe de 1994 sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), titulado «Nuevas dimensiones de la seguridad humana» (35), que su logro conducía a la necesidad de redefinir e interpretar el concepto de seguridad en términos más amplios, es decir, no sólo y ni

(33) En este sentido, la Declaración del presidente del CS emitida al concluir la sesión del Consejo –celebrada el 22 de junio de 200– sobre el «Fortalecimiento del Derecho Internacional: el imperio de la ley y el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales» (Documento S/PRST/2006/28).

(34) *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2, p. 1, párrafo 4) y Documento Final (A/RES/60/1, p. 1, párrafo 2).

(35) Existe un amplio consenso en circunscribir la fundación del concepto de seguridad humana al citado Informe del PNUD (Capítulo 2), Nueva York, Oxford, Universty Press, 1994; véase BAYLIS, J.; SMITH, S. and OWENS, P. (edit.): *The Globalization of Worlds Politics. An Introduction to Internacional Relations, 2007*, cuarta edición, capítulo 27, ACHARYA, A.: *Human Security*.

siquiera principalmente en clave de estricta protección material del territorio del Estado en sentido militar, sino más bien como seguridad basada en la protección de las personas, su seguridad física, su bienestar económico y social y en el respeto a su dignidad como seres humanos mediante el reconocimiento y garantía de sus derechos y libertades fundamentales. Según la formulación inicial y más ambiciosa del Informe del PNUD, el signo distintivo del concepto de seguridad humana consiste en proclamar que todas las personas tienen derecho a vivir libres del temor y la miseria (*freedom from want and freedom from fear*).

Aun partiendo de un enfoque y propósito más restrictivos en lo relativo a la virtualidad del concepto, la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), establecida por iniciativa de Canadá, destacó en su Informe de diciembre de 2001 (*La responsabilidad de proteger*) que la evolución del entorno internacional desde el fin de la guerra fría (debido al cambio en la índole de los conflictos, más complejos y letales, en su mayoría internos, en Estados desestructurados, donde la pobreza alcanza niveles desesperantes... y el consiguiente aumento de la vulnerabilidad de los civiles) (36), provoca como consecuencia que el eje en torno al cual gira la seguridad se desplaza «desde la seguridad territorial y la seguridad basada en el armamento hacia la seguridad basada en el desarrollo humano y el acceso a la alimentación, el empleo y la seguridad ambiental»; de ahí que con buen juicio se proponga que la protección de la seguridad humana, incluido los derechos y la dignidad del hombre, debe constituir una preocupación esencial de todas las partes interesadas y ser así «uno de los objetivos fundamentales de las modernas instituciones internacionales» (37).

(36) Las cifras hablan por sí solas. Si al comenzar el siglo XX una de cada diez víctimas de conflictos armados era civil, al acabar el siglo esta relación era justamente la inversa. Al mismo tiempo, aumentaron las penalidades sufridas por los supervivientes, que resultaron desposeídos, desplazados o gravemente heridos, in crescendo de emergencias humanitarias que no se ha alterado, sino más bien al contrario, con el nuevo milenio. Como recordaba el secretario general, Kofi Annan en su Informe «Un concepto más amplio de la libertad» (2005), más de 40 países han sufrido en los últimos años conflictos violentos, con el resultado de que el número de personas desplazadas de sus hogares se cifra actualmente en 25 millones (de los cuales un tercio están fuera de la cobertura de Naciones Unidas), rondando el de refugiados 11 millones, número que, según señala el actual secretario general, Ban Ki-moon, en la *Memoria sobre la labor de la Organización 2008*, siguió aumentando en 2007 debido sobre todo a las corrientes de refugiados procedentes de Irak.

(37) La responsabilidad de proteger, Informe de la CIISE (diciembre de 2001), p. 7 (párrafos 1.28 y 15) (párrafos 2.21 y 2.22), disponible en: <http://www.iciss.gc.ca/menu-f.asp>.

Este objetivo, implícito ya en el «Programa de Paz» (1992, y su «suplemento», 1995), fue asumido por Kofi Annan en su *Informe del Milenio* «Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI», en el que subrayó cómo el cambio en la índole de los conflictos había puesto en evidencia que «si bien antes preocupaban las violaciones de las fronteras, hoy se da mucha más importancia a las violaciones de los derechos de las personas» (38). El mismo secretario general sustentó su Informe de marzo de 2005 «Un concepto más amplio de la libertad...» en la indivisibilidad de la seguridad como seguridad humana. Su célebre razonamiento ya nos parece en sí mismo expresivo cuando concluye:

«No tendremos ninguna de las dos cosas –ni seguridad ni desarrollo– si no se respetan los derechos humanos.»

Para más adelante constatar:

«No habrá plan de seguridad ni campaña en pro del desarrollo que consiga sus objetivos si no reposa en el sólido fundamento del respeto por la dignidad humana» (39).

Inciendo en cómo la realización de progresos en las cuestiones de desarrollo supone:

«En sí mismo un soporte para la seguridad a largo plazo, los derechos humanos y el imperio de la ley» (40).

Tanto monta, etc. La potencialidad de la nueva doctrina estriba, pues, en tratar de unir, de hacer comulgar con una misma finalidad las agendas de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, asumiendo desde esta perspectiva su realidad holística, interdependiente e integradora para la solución de múltiples conflictos provocados por antiguas y nuevas amenazas, polifacéticas e interconectadas, que no conocen fronteras nacionales –*amenazas sin pasaporte* se las ha denominado también–, entre las que no sólo figuran las guerras y los conflictos interestatales, el terrorismo y las Armas de Destrucción Masiva (ADM), sino también la pobreza extrema, las enfermedades endémicas, la degradación ambiental, los disturbios civiles, la delincuencia y el crimen organizado, la discriminación, la impunidad y la debilidad de las instituciones, etc, pues todas ellas interactúan y se refuerzan mutuamente en un ciclo mortífero que

(38) Documento A/54/2000, párrafo 193, de 27 de marzo de 2000.

(39) «Un concepto más amplio de la libertad...» (Documento A/59/2005, pp. 6 y 37, párrafos 17, 128, respectivamente).

(40) Documento A/59/2005, p. 25, párrafo 73.

pone en peligro la seguridad de las personas, de los Estados y de la comunidad internacional en su conjunto, de ahí que deban encararse tanto en los planos mundial y regional como nacional (41).

Las nuevas dimensiones de la seguridad –económica y social– debería además conducir a alterar la tergiversada perspectiva de que el *Norte* ha de guardarse de las amenazas del *Sur* (42), una percepción que el 11 de septiembre de 2001 (11-S) no ha hecho sino exacerbar. Así ha ocurrido y ocurre, en particular, con la identificación del terrorismo sobre cualesquiera otras amenazas a la seguridad, lo que ha tenido entre otros efectos perversos servir de pretexto para devaluar derechos y libertades fundamentales de individuos (extranjeros), acometida en sus ordenamientos internos por Estados que se jactan de su condición democrática. Para el *Sur*, cuyos más graves padecimientos humanitarios han sido o son a menudo consecuencia de las políticas del *Norte* (colonialistas antes, neoliberales ahora), los riesgos a su seguridad no sólo provienen del terrorismo y las ADM, graves problemas, sí, pero no los únicos. La seguridad del *Sur* también se ve amenazada por la situación de pobreza extrema, las dificultades de acceso al agua potable, pasto de enfermedades endémicas, la corrupción y la violación de sus derechos humanos, cuya protección se ve con frecuencia instrumentalizada con políticas de doble rasero, la galopante deuda externa, la condicionalidad como precondition de la ayuda al desarrollo, etc., en

(41) GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO, A. J.: distinguen entre nuevas amenazas, de un lado, y desafíos, de otro, enumerando entre las primeras: el nuevo terrorismo internacional, la proliferación de ADM, la delincuencia y el crimen organizado transnacional, así como la desestructuración de algunos Estados que no son capaces de cumplir los objetivos mínimos como la paz social, la alimentación, la sanidad o la educación; mientras que, unido a lo anterior, califican de desafíos las causas que ponen en peligro la seguridad de las personas, de los Estados y, por ende, de la comunidad internacional en su conjunto en la medida en que ocasionan más muertes, perjuicios económicos y, en suma, mayor sensación de vulnerabilidad que las amenazas tradicionales derivadas del uso de la fuerza y de los conflictos armados, citando a tales efectos, la pobreza y el incremento de las desigualdades entre personas y Estados, el deterioro progresivo del medio ambiente, el riesgo de que la propagación de ciertas enfermedades infecciosas derive en una pandemia de alcance general; *Los límites del proyecto imperial. Estados Unidos y el orden internacional del siglo XXI*, pp. 69-76, editorial Catarata, Madrid, 2008.

(42) REMIRO, A.: «Desvertebración del Derecho Internacional en la sociedad globalizada», en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, pp. 45-381, en pp. 222-274, volumen V, 2001.

definitiva, por las denominadas *amenazas no armadas*, a las que probablemente el *Sur* desearía dedicar más tiempo y recursos.

Con todo, la ambición de ofrecer un marco conceptual para la acción internacional basado en la toma de conciencia de la estrecha imbricación existente entre los pilares trinitarios de Naciones Unidas apenas fue vislumbrado por la *Cumbre Mundial 2005* que, tras subrayar en el Documento Final «el derecho de todas las personas, en particular las que son vulnerables, a vivir libres del temor y la miseria», limitó su compromiso a examinar y definir el concepto de seguridad humana en la Asamblea General (43). En su seno, el pronunciamiento más decidido hasta la fecha ha consistido en auspiciar la consideración de la *seguridad humana como cuarto pilar*, objetivo al que instó el presidente de la Asamblea General en la apertura del reciente debate temático sobre la «seguridad humana» (celebrado el 22 de mayo de 2008) (44), sin que no obstante se llegara a precisar cómo imprimir carácter táctico al concepto, asignatura aún pendiente en la actualidad.

Fijémonos, como supuesto significativo, en la articulación jurídica de la dimensión humana del derecho al desarrollo. Es cierto que procurar un enfoque integrado del desarrollo basado en los derechos humanos es en la actualidad labor que cuenta como instituciones primigenias garantes, según el mandato confiado por la Asamblea General, con el Consejo de Derechos Humanos (al que se encomienda, dice la resolución que lo instituye, «impulsar la promoción y protección de todos los derechos humanos... *incluido el derecho al desarrollo*) (45) y el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), que como centro de coordinación para los derechos humanos, la democracia y el Estado de Derecho ha promovido en los últimos años con especial ahínco la relación entre la pobreza y los derechos humanos como uno de los más graves desafíos a su reconocimiento y garantía, tanto si se mide por el número de personas afectadas –más de 1.000 millones– como por su efecto acumulado sobre toda una gama de derechos humanos (46).

(43) Documento A/60/1, p. 34, párrafo 143.

(44) Disponible en: <http://www.un.org/ga/president/62/statements/humansecurity220508.shtml>.

(45) A/RES/60/251, numeral 4 (se han añadido *cursivas*).

(46) Véase el «Plan de Acción» del ACNUDH sometido a la Asamblea General en 2005 (Documento A/59/20005/Add.3, p. 8, párrafos 10-11).

Ahora bien, a tenor de la perspectiva que comentamos, el escollo no está tanto en el enunciado del derecho al desarrollo –como de otros derechos humanos de tercera generación, etiquetados como *derechos colectivos*, de los *pueblos*, o de *solidaridad*–, sino en la identificación de sus titulares y en la dotación de instrumentos adecuados para su defensa al mismo nivel que los demás derechos humanos, esto es, su articulación jurídica positiva en un tratado dotado de órganos propios de supervisión a cargo de mecanismos de control dispuestos para asegurar su observancia. Lo que hasta ahora no se ha logrado pese a las iniciativas y esfuerzos desplegados por algunos Estados, principalmente del Tercer Mundo, la doctrina afín y ciertas Organizaciones No Gubernamentales (ONG), por impulsar una suerte de nuevo pacto internacional (que sería el tercero) sobre los derechos de solidaridad, en general, y del derecho al desarrollo como derecho humano fundamental, en particular (47).

Ha de insistirse, por tanto, en que a pesar de la creciente y generalizada presencia del concepto de seguridad humana en el discurso internacional, lo cierto es que aún se trata de un ambicioso principio rector en proceso de gestación, sobre el que existen diferentes aproximaciones y enfoques de cómo avanzar hacia su consecución y delimitar así su ámbito de acción (48).

Definir y desarrollar un *modo europeo de seguridad humana* capaz de responder a estrategias concretas es hoy una aspiración de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de la Unión Europea. El Informe del Grupo de Estudio sobre la Seguridad Humana (Informe M. Kaldor, *A Euro-*

(47) Un paso –aunque todavía tímido– en esta dirección es el auspiciado en la resolución 62/161 de la Asamblea General, de 18 de diciembre de 2007, sobre *El derecho al desarrollo*, en la que, entre otras cosas, destaca la necesidad de «convenir un programa de trabajo que ayude a elevar el derecho al desarrollo... al mismo nivel que los demás derechos humanos», así como la de examinar «la elaboración de un convenio sobre el derecho al desarrollo». Sin embargo, los resultados de la votación (adoptada por 136 votos a favor y 53 en contra, entre ellos del grupo europeo occidental y miembros de la Unión Europea, en particular), no son halagüeños sobre el éxito, a corto-medio plazo al menos, de esta empresa. El Equipo de Alto Nivel sobre el Derecho al Desarrollo –cuyo mandato por dos años renueva la misma resolución 62/161– se lamenta por eso de la ausencia de consenso que al respecto auspiciaba el Movimiento de los Países No Alineados (A/HRC/8/WG.2/TF/2, 31 de enero de 2008, pp. 7-8, párrafos 20, 23 y 25).

(48) Véanse, entre otros, DAVID, C. P.: *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, editorial Icaria, especialmente pp. 126-131, 2008. AMOUYEL, A.: «What is Human Security?», *Human Security Journal*, número 1, pp. 10-23, 2006, la revista *CIBOD d’Affers Internacionals*, número 76, diciembre-enero 2006, abordó en un monográfico el tema de la *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*.

pean Way of Security), lanzado en noviembre de 2007 (49), pretende responder a esta finalidad mediante el señalamiento de seis principios guía de la actuación exterior de la Unión en su compromiso con la seguridad humana, consistentes en:

1. Primacía a los derechos humanos antes que buscar la victoria militar o la supresión de la violencia.
2. Legitimidad de la autoridad política, estatal o local, responsable del imperio de la ley y del respeto de los derechos humanos.
3. Consulta e implicación de la sociedad civil como factor determinante que permita a las comunidades vulnerables establecer las condiciones para la paz y estabilidad duraderas.
4. Multilateralismo efectivo comprometido con la legalidad internacional y basado en la cooperación entre la pluralidad de actores internacionales.
5. Conciencia del potencial expansivo de los conflictos locales.
6. Autoridad competente capaz de autorizar una intervención clara y transparente a fin de garantizar la seguridad humana; siendo este uno de los principales escollos a los que ha de hacer frente la operatividad de la seguridad humana, merced a eventuales usos arbitrarios e interesados de sí, cuándo y cuál es la respuesta internacional adecuada para proteger a las personas en casos de emergencias humanitarias, quién o quiénes la definirán y bajo qué autoridad se adoptará y ejecutará.

La *responsabilidad de proteger* será, como tendremos oportunidad de desarrollar en epígrafe posterior, el principio rector que guiará nuestra respuesta a éstas –y otras– interrogantes aquí planteadas.

Convengamos de momento que la idea de *seguridad* no sugiere un concepto unívoco y estático, sino que admite distintas aproximaciones y su carácter cambia, progresa en función de las amenazas y desafíos a los que ha de hacer frente y responder un mundo en evolución. Lo que permite al tiempo marcar la confluencia entre los valores que se estimen dignos de protección y la percepción del origen de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

(49) El Informe Barcelona de 2004 (*Barcelona Report on European Security*) ya propuso que el enfoque de seguridad humana sería la estrategia de seguridad más apropiada para la Unión Europea. El siguiente, Informe de Madrid (*A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group*, de 8 de noviembre de 2007) fue elaborado a instancias de la Presidencia finlandesa (2006) con el objetivo de definir un modo europeo de seguridad como agenda alternativa para responder a las cuestiones de seguridad que superasen los fracasos de la política en Irak y Afganistán.

Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad colectiva

*Las amenazas a las que nos enfrentamos.
El imperativo de la acción colectiva*

Los acontecimientos de los años recientes demuestran sin lugar a dudas que los problemas mundiales de seguridad exigen soluciones colectivas y que el foro idóneo para abordar su solución son Naciones Unidas, que están investidas de una legitimidad singular.

Proporcionar una visión común e integrada de la manera de avanzar hacia la solución de las nuevas amenazas y de las nuevas formas que adoptan amenazas ya conocidas, cada vez más interrelacionadas, era el principal reto al que debía dar respuesta el Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (GAN), constituido por el secretario general con el mandato de formular nuevas ideas y recomendaciones acerca del tipo de normas e instituciones que necesita Naciones Unidas para adaptarse a las necesidades y circunstancias del siglo XXI a fin de satisfacer la aspiración fundamental proclamada en la Carta de proporcionar seguridad colectiva para todos (50).

La respuesta del GAN y núcleo central de su Informe de 2004: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», consistió en hacer un llamamiento para alcanzar un *nuevo consenso en materia de seguridad*, cuyo primer artículo consiste en asumir que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana son indivisibles y, en consecuencia, cualquier suceso o proceso que reduzca gravemente las posibilidades de vida y que socave al Estado como unidad básica del sistema internacional constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Partiendo de esta premisa, el GAN identifica seis grupos de amenazas que deben preocupar al mundo hoy y en los decenios por venir, enumeradas en su Informe por este orden:

1. Las amenazas económicas y sociales, como la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental.
2. Los conflictos entre Estados.

(50) Véase la nota del secretario general al transmitir el Informe del GAN a la Asamblea General en diciembre de 2004 (Documento A/59/565, p. 1, párrafo 1); también SAN JOSÉ, A.: «Algunas reflexiones sobre el informe del GAN creado por el secretario general y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales (REEI)*, número 9, 2005, disponible en: [http://www.reei.org/reei9/A.Sanjose\(reei9\).pdf](http://www.reei.org/reei9/A.Sanjose(reei9).pdf).

3. Los conflictos internos, como la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades a gran escala.
4. Las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas.
5. El terrorismo.
6. La delincuencia organizada transnacional (51).

En la actualidad, subraya a continuación el GAN, «cualquier amenaza a la seguridad internacional amplifica el peligro que plantean las demás» (52). Si los problemas que hoy atenazan al mundo tienen un carácter complejo e interdependiente, su solución pasa por un enfoque integrado, multidimensional de la seguridad –a veces sólo falsamente aplicado por los países desarrollados– que hace precisa una estrategia conjunta y coordinada para dar respuesta a todos los retos en presencia, y no individual o asilada de cada uno de ellos, reconociéndose así que la seguridad tiene una concepción global e indivisible. Ello exige tener en cuenta las políticas adoptadas en los sectores de desarrollo, el medio ambiente y los derechos humanos, el mantenimiento efectivo del orden público, el imperio de la ley en las relaciones internacionales y el aumento de la cooperación en la prevención de conflictos, cuestión intersectorial que requiere la adopción de medidas estructurales que permitan abordar las causas subyacentes a los mismos, tales como las desigualdades socioeconómicas o la negación de los derechos fundamentales.

El desafío central del siglo XXI consiste por tanto –enfatisa el GAN– en plasmar un *concepto nuevo y más amplio de la seguridad colectiva* que sintetice todas las vertientes de las amenazas a la seguridad y de todas las responsabilidades, compromisos, estrategias e instituciones concomitantes, de manera que también sea un instrumento eficiente y eficaz para la seguridad humana, objetivo ya proclamado en la Carta (53). Según el GAN, el argumento a favor de un sistema de seguridad colectiva digno de crédito se basa en tres pilares, a saber:

(51) En adelante, «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 12).

(52) *Ibidem*, p. 21, párrafo 20.

(53) Así lo sugiere que el preámbulo de la Carta proclame que Naciones Unidas se crearon para «reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre» y para «promover el progreso económico y social y... elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad»; de manera que, como advierte el GAN (*Ibidem* pp. 11 y 16), si bien la principal preocupación de los fundadores era la seguridad del Estado, y cuando hablaron de crear un nuevo sistema de seguridad colectiva lo hacían con el tradicional sentido militar..., también comprendían muy bien, mucho antes de que se impusiera la idea de la seguridad humana, que la seguridad, el desarrollo económico y la libertad humana eran indivisibles.

1. Que las amenazas actuales no respetan fronteras nacionales, están relacionadas entre sí y deben encararse en los planos mundial, regional y nacional.
2. Que ningún Estado, por poderoso que sea, puede hacerse invulnerable por sí solo a las amenazas actuales.
3. Que si bien el Estado es el principal protagonista de la lucha contra todas las amenazas (lo que proyecta la *soberanía como responsabilidad*) no se puede suponer que todo Estado podrá o querrá cumplir con su deber de proteger a su propia población (54) (lo que alienta la *responsabilidad colectiva de proteger*).

El secretario general hizo suyas la práctica totalidad de estas recomendaciones en su informe de 21 marzo de 2005 «Un mundo más seguro» (55).

Muy lejos quedaron, en cambio, las declaraciones de intenciones y compromisos (de comportamiento) asumidos por los jefes de Estado y de Gobierno en la *Cumbre Mundial 2005*, cuyo Documento Final prácticamente se limita a listar las amenazas interrelacionadas a las que ha de hacer frente la comunidad internacional y Naciones Unidas como su representación más cabal; así como la elemental consideración que para proveer su lucha de manera eficaz es preciso alcanzar un consenso en materia de seguridad colectiva de conformidad con los propósitos y principios de la Carta, fundamento indispensable de un mundo más pacífico, próspero y justo (56). Pero mutis en lo tocante a cómo infundir nueva vida al CS, como así lo significa que la *Cumbre* no se hiciera eco de lo recomendado en los informes precedentes –del GAN y del secretario general– acerca de las *directrices* que deben guiar la actuación del Consejo, en calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, al decidir una autorización o mandato para hacer uso de la fuerza. De inmovilista ha sido calificado con razón el Documento Final, en la medida en que los Estados no han querido profundizar en el desarrollo de las normas sobre el uso de la fuerza a fin de «tener las manos libres y actuar caso por caso sin directrices que los constriñan» (57).

(54) *Ibidem*, p. 14.

(55) La *REEI* dedicó en 2005 (número 10) un «Ágora a la reforma de Naciones Unidas», por lo que hace al punto que estamos tratando, véase en particular, FARAMIÑÁN, J. M.: «Las necesarias modificaciones de Naciones Unidas en un mundo globalizado (en su sesenta aniversario)» y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El “uso de la fuerza” en el Informe del secretario general de Naciones Unidas preparatorio de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (septiembre de 2005)», disponibles en: <http://www.reei.org/>.

(56) A/RES/60/1, pp. 1-2 y 22-23, párrafos 2, 6 y 72.

Si profundizar en el análisis de los principios consignados en la Carta como fundamento normativo de las funciones de Naciones Unidas y de su CS, en particular, rebasa con mucho el objeto y dimensiones del presente trabajo, sí que al menos conviene refrescar sus normas rectoras para no perder conciencia de sus vigentes dimensiones y clamar, en los términos que lo hizo el secretario general, por la valiosa oportunidad histórica que brinda el presente momento para ponerlos en práctica con miras a que la Organización mundial lidere el multilateralismo por el que *uti universi* abogan sus Estados miembros (58). «La gran virtud de Naciones Unidas», afirmó Kofi Annan inmediatamente después de la agresión de Estados Unidos a Irak (marzo de 2003):

«Sigue siendo su legitimidad, basada en los principios fundacionales del Derecho Internacional. En el escenario internacional no hay nada que sustituya dicha legitimidad» (59).

Principios: *su universalidad e intemporalidad*

Hace años que pudo afirmarse que la Carta de Naciones Unidas merece el calificativo de *Constitución de la Humanidad* en la medida en que los principios estructurales en ella inscritos se conciben como el germen de un proceso de constitucionalidad abierto a su precisión y desarrollo dirigido a la realización de los propósitos fundacionales de la Organización en tanto que valores esenciales de toda la familia humana (60). A este objetivo respondió de manera analítica la *Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional que rigen las relaciones de amistad y la coope-*

(57) En este sentido, ANDRÉS, P.: «Las normas relativas al uso de la fuerza: la seguridad colectiva y la legítima defensa en el contexto de la reforma de Naciones Unidas», en GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO, A. (eds.): *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, pp. 113-125 (en p. 125), editorial Tecnos, Madrid, 2008; también GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El “uso de la fuerza” en los Informes del GAN (2004), del secretario general (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)», en *Anuario de Derecho Internacional (ADI)*, pp. 13-50, 2005, del mismo autor y BERMEJO, R. y LÓPEZ-JACOISTE, E.: «El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005», *Ibidem*, pp. 173-181.

(58) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 44, párrafos 153-154).

(59) Informe del secretario general sobre la «Aplicación de la Declaración del Milenio», 2003 (Documento A/58/323).

(60) Véanse las aportaciones al respecto en el coloquio organizado bajo la dirección de CHEMAIN, R. et PELLET, A.: *La Charte des Nations Unies, Constitution Mondiale?*, Pedone, Paris, 2006.

ración de los Estados de conformidad con la Carta de Naciones Unidas, adoptada por consenso por la Asamblea General en plena guerra fría (en adelante *Declaración de Principios*, resolución 2625-XXV, 24 de octubre de 1970) (61). Igualdad soberana de los Estados, respeto de su integridad territorial e independencia política, y su corolario de no intervención en la jurisdicción interna de otros; prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza de manera incompatible con los propósitos y principios de Naciones Unidas, y su siamés, la obligación de solucionar las controversias internacionales por medios exclusivamente pacíficos; igualdad de derechos y libre determinación de los pueblos sometidos a dominación colonial u ocupación extranjera; cooperación internacional para solucionar los problemas internacionales de naturaleza económica, social, cultural o humanitaria; y cumplimiento de buena fe de las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta, conforman el bagaje de principios desarrollados en la *Declaración de Principios*, a los que han de añadirse los auspiciados en otros instrumentos bajo la égida del respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación por razón de raza, sexo, lengua o religión.

Se trata, en definitiva, de aquellos principios y normas sustantivas de comportamiento que protegen valores y objetivos esenciales para la supervivencia de los Estados y de sus pueblos, los cuales han sido solemnemente proclamados en posteriores y sucesivas declaraciones adoptadas por consenso por la comunidad internacional en su conjunto, compuesta por esa gran mayoría de Estados que la representan, los más poderosos y los más numerosos. Después de 25 años de la *Declaración de Principios* los conmemoró la Asamblea General mediante la Declaración adoptada con motivo del cincuentenario de Naciones Unidas (62); cinco después la *Declaración del Milenio* proclamó sintéticamente los mismos principios reconociendo su universalidad e intemporalidad (63); y como tales reiterados por la *Cumbre Mundial 2005*, que declara como el primer valor que ha de guiar su acción «la adhesión a los propósitos y principios de la Carta y al Derecho Internacional» (64).

(61) Véase REMIRO, A.: *Derecho Internacional Público. 1. Principios fundamentales*, editorial Tecnos, Madrid, 1982; también RIQUELME, R.: *Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado*, Biblioteca Nueva, Fundación «Ortega y Gasset», Madrid, 2005, capítulo II.3 «Valores y principios constitucionales en la emergencia de un Derecho de la humanidad», pp. 75-88, y la bibliografía aquí citada.

(62) A/RES/50/6, 24 de octubre de 1995.

(63) *Declaración del Milenio* (A/RES/55/2, párrafo 3).

(64) Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005* (A/RES/60/1, párrafos 3 y 6).

Todos los Estados asumen, pues, que el Gobierno de los asuntos mundiales ha de sustentarse en el Derecho Internacional, constituyendo los principios enunciados en la Carta su columna vertebral. Principios fundacionales de Derecho Internacional que encuentran en el mantenimiento de valores esenciales de la comunidad internacional en su conjunto la razón de ser que les confiere *carácter de normas generales*, absolutamente *obligatorias frente a todos* y que *han de cumplirse en todo caso*. Esta aproximación nos conduce directamente a las nociones de obligaciones *erga omnes* y a su núcleo subyacente: el *ius cogens* internacional, las normas imperativas, entendiendo por tales las normas aceptadas y reconocidas por la *comunidad internacional de Estados en su conjunto* como normas que no admiten acuerdo en contrario (y sólo pueden ser modificadas por una norma ulterior del mismo carácter, artículo 53.2 de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, 1969) (65).

Lamentablemente, la crónica diaria de conflictos internacionales pone de relieve que los Estados, los más poderosos en particular por el liderazgo que se supone han de desempeñar, sólo parecen dispuestos a apoyar enfáticamente cuantas declaraciones de principios sean precisas a condición de que las consecuencias jurídicas de su violación queden a sus expensas y/o en manos de órganos y procedimientos bajo su control. No aceptar limitaciones a su propia soberanía dispuestas en formas de cooperación que interesan a la comunidad internacional en su conjunto –como significativamente ocurre con la negativa de Estados Unidos a aceptar la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) y a blandir frente a ella toda una batería de medidas restrictivas de las posibilidades de persecución de los *crímenes internacionales*–, así como la marginación y deslegitimación de instituciones internacionales representativas, en contraste con la reactivación de organismos regionales que se controlan a placer, militares y financieros, son muestras del doble estándar predicado.

Bajo este prisma, la manipulación política de la que es objeto la sectaria (re)interpretación de las normas y principios más elevados en aparente respuesta a la protección de valores e intereses comunes –a

(65) Sobre la imbricada relación entre las obligaciones *erga omnes* y las normas imperativas en el Derecho Internacional universal, véase REMIRO, A., *et al: Derecho Internacional, opus citada*, nota 21, pp. 67-81; también RIQUELME, R.: *Derecho Internacional. Entre un orden global y fragmentado, opus citada*, pp. 61-88.

menudo invocados en vago y/o como tapadera de los propios– frente a las tradicionales y nuevas amenazas a la seguridad, ha dado pábulo a un orden internacional de corte imperial, hegemónico, negador del pluralismo inherente a la sociedad de Estados y de avances en pro de un multilateralismo institucionalizado representativo que lideran Naciones Unidas (66).

Nos enfrentamos, pues, con la triste paradoja de que si bien contamos con un conjunto bien consolidado de principios y normas de Derecho Internacional General, cuya universalidad forma tándem en su núcleo duro con su imperatividad, su aplicación en la práctica suscita a menudo controversia. Lo que falla hasta ahora –afirmamos en otro lugar– es el camino entre los enunciados normativos abstractos y su explotación en el caso concreto, como ocurre a la hora de resolver las contradicciones a que puede dar lugar la aplicación de principios fundamentales, cuya inflamada defensa no debe imponerse al desarrollo de los métodos y procedimientos –de arreglo pacífico de las controversias, jurisdiccionales en particular– que permita alcanzarlos de manera objetiva e imparcial y así evitar los riesgos de las dobles lecturas en torno a la oposición de los actos estatales –y de otros sujetos– con normas imperativas (67).

La responsabilidad de proteger

De intervención humanitaria a responsabilidad de proteger

En los tiempos recientes, el debate político y jurídico internacional ha tenido entre sus puntos más álgidos la tensión que genera la contradicción entre los principios de soberanía y su corolario de no intervención frente a la protección internacional de los derechos fundamentales de la población del mismo Estado o de alguno de sus grupos diferenciados, sobre todo cuando asistimos a su violación grave y sistemática. El GAN lo expuso en estos términos:

«El concepto de la obligación que tienen los Estados y la comunidad internacional de proteger a los civiles de los efectos de la guerra y las violaciones de los derechos humanos aún no ha logrado superar totalmente la tensión existente entre los principios contradictorios de la inviolabilidad soberana y el derecho de intervención» (68).

(66) Véase GARCÍA, C. y RODRIGO, J. A.: *Los límites del proyecto imperial...*, opus citada, nota 41, especialmente pp. 25 y siguientes.

(67) REMIRO, A., et al: *Derecho Internacional*, opus citada, nota 41, pp. 74-78.

(68) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 25, párrafo 36).

De ahí la constatación del secretario general:

«Carecemos del consenso más elemental y, cuando se actúa, esta actuación es, muy a menudo, impugnada» (69).

El nudo de la interrogante se cierne en torno a si y en qué medida la soberanía abstracta del Estado y el principio de no intervención pueden hoy concebirse a modo de frontera infranqueable cuando aparentemente se alza para la ejecución de crímenes internacionales, como el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad, o si más bien la soberanía territorial cede ante tales situaciones, admite límites y hasta dónde. A partir de ahí, y asumiendo como válido lo segundo, determinar y regular el proclamado *derecho-deber* de acceder y ofrecer asistencia a los grupos humanos amenazados en su vida y salud, e incluso, dando un paso más, afirmar un *derecho-deber de intervención-injerencia humanitaria*, eventualmente armada, quiénes son sus titulares, así como los supuestos y condiciones de su ejercicio, son cuestiones muy debatidas (70).

Hacer frente a estas inquietudes y encontrar un terreno común que haga valer los principios de la Carta y los criterios de humanidad ante violaciones graves y sistemáticas de derechos fundamentales fue el desafío lanzado por el secretario general en los albores del nuevo milenio, para el que reclamó respuesta (71). En la retina, los fracasos de las *operaciones de imposición de la paz* por Naciones Unidas mediante la autorización del recurso a la fuerza armada con fines de protección humana, sin contar con el consentimiento del Estado afectado y/o las facciones enfrentadas, en Somalia (1992-1995), Ruanda (1994) y Bosnia-Herzegovina (1995). Caso *único, carácter excepcional* de la situación, fueron las expresiones a las

(69) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 27, párrafo 74).

(70) En la doctrina española, véase RAMÓN, C.: *¿Violencia necesaria? La intervención humanitaria en el Derecho Internacional*, Madrid 1995; *Ibidem*, (ed.): *Uso de la fuerza y protección de los derechos humanos en un nuevo orden internacional*, Valencia 2006; en otras lenguas, ΒΕΤΤΑΤΙ, M.: *Le droit d'ingérence. Mutatiton de l'ordre international*, París 1996; y el curso dictado en la Academia de Derecho Internacional de La Haya por MANI, V. S.: «Humanitarian Intervention Today», *Recueil des Cours*, volumen 313, pp. 9-324, 2005.

(71) El secretario general, Kofi Annan, instó a los Estados miembros a reflexionar sobre las perspectivas de la seguridad del ser humano y la intervención en el próximo siglo con miras a alcanzar un consenso mundial que concilie la intervención con la soberanía, dijo así: «Si la intervención humanitaria es, en realidad un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Ruanda o Srebrenica y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?», véase el discurso pronunciado ante la Asamblea General en el año 1999 y, al año siguiente, en su *Informe del Milenio* «Nosotros los pueblos: la función de Naciones Unidas en el siglo XXI».

que acudió el CS para tomar la decisión de autorizar a los contingentes militares (*cascos azules* y/o a los Estados miembros, individualmente o a través de organismos regionales) «todos los medios necesarios» para establecer un *entorno* y/o *zonas seguras* con miras a satisfacer objetivos humanitarios y hacer posible la reconstrucción de una vía pacífica (72). Sin embargo, la experiencia de estos casos puso en evidencia la prudencia con la que han de darse pasos en esta dirección.

Fue en Somalia, un Estado *fallido* descompuesto en clanes y tribus, donde por primera vez el CS tomó la decisión de autorizar la fuerza militar (bajo la consabida fórmula «todos los medios necesarios») sin contar para ello con el consentimiento de las facciones en lucha (73). Sin embargo, lo que comenzó como una operación multinacional (UNITAF, bajo el mando unificado de Estados Unidos) unánimemente apoyada para *devolver la esperanza* a la población local y desarmar a las bandas sobre el terreno, se malogró debido a una planificación defectuosa, una mala ejecución y una excesiva dependencia de la fuerza militar (74). La UNITAF se replegó sin gloria en mayo de 1993. Sustituida por *cascos azules* (ONUSOM II) llamados a «establecer una autoridad efectiva en toda Somalia», también hubieron de ser evacuados en marzo de 1995 en medio de denuncias de violación de derechos humanos de sus propios efectivos.

Poco después se tomó la misma decisión en relación con las *zonas seguras* en Bosnia-Herzegovina (y en Croacia) (75), que sin embargo no lograron impedir, sino más bien al contrario, la masacre de millares de civiles –bosnio-musulmanes– en Srebrenica en 1995, convirtiéndose las actividades de Naciones Unidas de mantenimiento de la paz (*casos azules* en tierra y fuerza aérea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR), amparada por resoluciones del Consejo de Seguridad) en sucedáneos de la adopción de medidas políticas militares para poner fin a la depuración étnica y el genocidio (76).

(72) El capítulo quinto, p. 239, de esta *Monografía* analiza con minuciosidad las operaciones de paz de Naciones Unidas.

(73) Resolución del CS 794 del año 1992, adoptada por unanimidad el 3 de diciembre.

(74) Así lo afirma la CIISE en su Informe de 2001, «La responsabilidad de proteger», p. 1, párrafo 1.3. Véanse también los trabajos sobre el conflicto de Somalia de A. IGLESIAS: publicados en *Cuadernos Jurídicos*, 1993 (mayo), pp. 46 y siguientes, y en *Tiempo de Paz*, números 32-33, 1994.

(75) Resoluciones del CS 819, 824 y 859 del año 1993 y 958 del año 1994.

(76) Así lo afirma el GAN, «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 37, párrafo 87); véase también BOYD, Ch. G.: «Making Peace with the Guilty: The Truth about Bosnia», *Foreign Affairs*, 1995-5.

Los acontecimientos registrados en Ruanda entre abril y julio de 1994, 100 días en las que –según constata el GAN– la población sufrió *todos los días* el equivalente de tres 11-S siendo su población 36 veces menor que la de Estados Unidos, revelaron todo el horror al que puede conducir la pasividad. Dos semanas después de iniciado el genocidio ejecutado por el Ejército (mayoritariamente de etnia hutu), el CS, en lugar de reforzar los contingentes de mantenimiento de la paz desplegados en el territorio (UNAMIR), decidió la retirada de casi todos ellos y cuando por fin, a las seis semanas, se autorizó un nuevo despliegue pocos países ofrecieron soldados (77). La operación *Turquesa*, una fuerza multinacional bajo mando francés, fue autorizada por el CS (resolución 929 año 1994) para hacer uso de todos los medios necesarios y lograr así sus objetivos humanitarios, benéficos, sí, para una población que se sentía amenazada, pero que también permitió recomponer a los genocidas en fuga, bajo cuyo control cayeron los campos de refugiados (*zonas seguras*) (78). Este conflicto acabó bien internacionalizado –de Ruanda se pasó a la región de los Grandes Lagos, República Democrática del Congo (RDC), Uganda, Burundi–, provocando desde el año 1997 hasta nuestros días cerca de 4.000.000 de víctimas y dos millones y medio de personas desplazadas, lo que ha puesto en entredicho la (in)suficiencia de los casos *azules* (MONUC) para reconducir la situación (79).

El empeoramiento en la RDC de la situación humanitaria (ataques selectivos contra la población civil, violencia sexual, reclutamiento de niños soldado, ejecuciones sumarias, personas desplazadas, etc.) (80) en 2008 –particularmente desde la escalada de las hostilidades a partir del 28 de

(77) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 25, párrafo 41).

(78) MAISON, R.: «L'opération "Turquoise", une mise en oeuvre de la responsabilité de protéger?», pp. 209-231, en el coloquio de Nanterre (7-9 junio 2007) organizado por la SFDI (*Société Française pour le Droit International*) sobre la responsabilité de protéger, Pedone, París, 2008.

(79) BERMEJO, R.: «El genocidio de Ruanda diez años después: una vergüenza para la comunidad internacional a la luz del principio de la responsabilidad de proteger», en *Liber amicorum J. A Pastor*, pp. 265-286, Madrid, 2005.

(80) Según constata el informe del secretario general sobre los niños y el conflicto armado en la RDC (S/2008/693, distribuido el 10 de noviembre de 2008), en Kivu del Norte, la seguridad empeoró considerablemente desde fines de 2007, provincia en la que se calcula hay 875.000 desplazados internos, incluidos 155.000 nuevos desplazados desde enero de 2008, lo que representa un aumento del 45% de las cifras registradas el año anterior, con el consiguiente aumento de desplazados internos en Kivu del Sur procedentes del Norte.

agosto— debido a la intensificación de los enfrentamientos en la provincia de Kivi del Norte entre las Fuerzas Armadas de la RDC y el *Congrès National pour la Défense du Peuple* (grupo político-militar encabezado por el disidente Laurent Nkunda), ha conducido al CS (81), actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta (resolución 1483 de 20 de noviembre de 2008), a decidir autorizar un aumento temporal (hasta el 31 de diciembre, con intención de prorrogar esa autorización) de la dotación militar de la MONUC (de un máximo de 2.785 efectivos) y de la dotación de sus unidades de policía constituidas (de un máximo de 300 agentes) para que desempeñe eficazmente su mandato (82).

La polémica sobre el derecho de injerencia/intervención humanitaria alcanzó, no obstante, su cenit en los albores del nuevo milenio con la intervención militar de los miembros de la OTAN en la antigua Yugoslavia-Kosovo (1999) sin contar con la preceptiva autorización del CS (que formalmente no se llegó a solicitar) para servir, según se argumentó, una *causa humanitaria* en representación de la *comunidad internacional* (83). El caso Kosovo presentó la otra cara de la moneda al centrar el debate en la cuestión de la *autoridad competente*, esto es, en la *legalidad/legitimidad* de la actuación de la Alianza Atlántica, ¿se trataba de una causa justa que podía justificar la intervención mediante recurso a la fuerza armada infrin-

(81) A tales efectos, el CS tomó nota de la carta de fecha 31 de octubre de 2008 dirigida al presidente del Consejo por el secretario general (S/PRST/2008/703), en la que se pedía capacidad adicional para la MONUC.

(82) Unas semanas antes, la Declaración de la Presidencia del CS (S/PRST/2008/40, distribuida el 29 de octubre de 2008), expresaba la grave preocupación del Consejo por las dramáticas consecuencias humanitarias de los recientes combates, e insta a todos los signatarios de los procesos de Goma y de Nairobi a que cumplan sus compromisos eficazmente y de buena fe, en particular exhorta a los gobiernos de la región (a Ruanda, en particular) a poner fin a todo apoyo a los grupos armados y a que tomen las medidas concretas para distender la situación y restablecer la paz en la región.

(83) Véase en este sentido la declaración del entonces secretario general de la Alianza Atlántica, Javier Solana, mediante comunicado de prensa de 24 de marzo de 1999, disponible en: <http://www.nato.int/docu/pr/1999/p99-041f.htm>; publicada también en *Meridiano CERI*, 1999, número 26, pp. 26-27. Expresiva de la misma justificación fue la respuesta dada a una cuestión planteada en la Cámara de los Comunes británica por el responsable del *Foreign Office*, Robin Cook, en la que afirmó (el 29 de abril de 1999) que: «A la luz de todas las circunstancias, un uso limitado de la fuerza está justificado para ayudar a los propósitos del CS y aún sin autorización expresa de éste cuando es el único medio para impedir una aplastante e inmediata catástrofe humanitaria.»

giendo el sistema de seguridad colectiva dispuesto en la Carta de Naciones Unidas ante la supuesta parálisis del CS (84)

Abstracción hecha de la valoración que merezca la forma en la que la OTAN llevó a cabo su campaña militar con fines de protección humana (85), hoy sabemos que no proporcionó el entorno de paz requerido para construir una *autonomía sustancial* en un Kosovo multiétnico compatible con el «respeto de la soberanía e integridad territorial de Yugoslavia (Serbia)», según reclamaba la resolución 1244 (de 10 de junio de 1999) del CS, mediante la que Naciones Unidas asumió la administración de la provincia serbia (UNMIK) dejando en manos de una fuerza autónoma conducida por la OTAN (KFOR) las misiones susceptibles de implicar el uso de la fuerza (86). No sólo eso, después de ocho años, también supimos de la creación, bajo el patrocinio de Estados Unidos y de un buen número de miembros de la Unión Europea, de un Kosovo independiente habitado por albaneses: Declaración de independencia de 17 de febrero de 2008, la cual viola los mandatos de la resolución 1244 del año 1999 y los mismos principios de soberanía e integridad territorial dispuestos en la Carta de Naciones Unidas (87). Y aún más. Al escribir estas líneas la Asamblea General, por resolución 63/3 adoptada el 8 de octubre de 2008, ha respaldado (por 77 votos a favor, entre los que se cuenta el de España, seis en contra, emitido uno por Estados Unidos, y 74 abstenciones, entre ellas las de los 22 miembros de la Unión Europea que han reconocido la independencia de Kosovo) la propuesta hecha por Serbia de solicitar de la CIJ

(84) «No es cierto que el CS estuviese paralizado en Kosovo», ha escrito y clamado en cuantas ocasiones ha tenido oportunidad el profesor REMIRO, A.: y proporciona datos convincentes en «De la asistencia a la agresión humanitaria», *Política Exterior*, volumen XIII, número 69, pp. 17-22, 1999. *Idíbem*, «Un nuevo orden contra el Derecho Internacional: el caso Kosovo», *REEI*, número 1/2000, disponible en: <http://www.reei.org/reei1/reei.1.html>.

(85) Además de la bibliografía citada *supra*, entre los numerosos trabajos que se han ocupado del caso Kosovo, véase en la doctrina española ORTEGA, J. M.: *La intervención de la OTAN en Yugoslavia*, Oviedo, 2001. ANDRÉS, P.: «Kosovo: todo por el Derecho Internacional pero sin el Derecho Internacional», *Meridiano CERI*, número 28, pp. 4-9, 1999. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (el caso Kosovo)», *ADI*, pp. 93-132, 2000.

(86) KNOLL, B.: «From Benchmarking to Final Status? Kosovo and the Problem of an International Administration's Open-Ended Mandate», *EJIL (European Journal of International Law)*, volumen 16, número 4, 2005, disponible en: <http://ejil.oxfordjournals.org/cgi/reprint/16/4/637>.

(87) REMIRO, A.: «Kosovo, realismo y legitimidad», *Política Exterior*, volumen XXII, número 122, pp. 57-63, 2008.

una opinión consultiva sobre la legalidad de la declaración de independencia de Kosovo (88).

¿Es esta debacle una manifestación llamativa de las consecuencias a que puede dar lugar la *injerencia armada humanitaria* al margen de la Carta? Incluso, sin llegar a este extremo, ¿no hay peligro al menos –afirmó el secretario general al día siguiente de iniciada la campaña militar de la OTAN (89)– de que tales intervenciones desgasten el imperfecto y frágil sistema de seguridad colectiva, dando lugar a precedentes peligrosos para intervenciones futuras, sin un claro criterio para decidir quién podrá invocar estos precedentes y en qué circunstancias? ¿De la intervención humanitaria en Kosovo (1999) a la guerra de agresión contra Irak (2003)? (90)

*La lógica de doble responsabilidad
que patrocina la responsabilidad de proteger*

La *responsabilidad de proteger* se proyectó en el informe de la CIISE (diciembre de 2001) como la norma *in status nascendi* que pretende superar la tensión entre soberanía/intervención con miras a proporcionar el marco conceptual apropiado de respuesta internacional ante emergencias humanitarias y/o el control de la violencia (91).

(88) Centro de Noticias ONU disponible en: <http://www.un.org/spanish/News/fullstorynews.asp?NewsID=13705>; y CIJ, disponible en: <http://www.icj-cij.org/docket/files/141/14797.pdf>.

(89) Declaración del secretario general de la ONU «Dos soberanías: nuevos tiempos, profundos desafíos», publicada en *The Economist*, septiembre de 1999, traducida por *Meridiano CERI*, número 30, pp. 4-6, diciembre de 1999.

(90) SPRECHER, T.: *De l'intervention au Kosovo en 1999 à l'intervention en Irak de 2003*, París, 2006.

(91) De los numerosos trabajos que en la doctrina han versado sobre el nuevo concepto, véase entre nosotros ESPÓSITO, C.: «La responsabilidad de proteger y el uso de la fuerza en el debate sobre la reforma de la ONU», *Papeles de Cuestiones Internacionales*, número 91, pp. 33 y siguientes, 2005. GARCÍA PÉREZ, R.: «La responsabilidad de proteger: un nuevo papel de las Naciones Unidas en la gestión de la seguridad internacional», *REEI*, número 11/2006, disponible en: [http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez\(reei11\).pdf](http://www.reei.org/reei%2011/R.GarciaPerez(reei11).pdf). LASHERAS, B.: «Darfur y la responsabilidad de proteger», *Política Exterior*, volumen XXII, número 124, pp. 107-118, julio-agosto, de 2008; también MOLIER, G.: «Humanitarian Intervention and the Responsibility to Protect after 9/11», *NILR (Netherlands International Law Review)*, pp. 37-62, 2006-1; así como las contribuciones al Coloquio sobre la Responsabilité de Protéger organizado en 2007 por la SFDI, citada, nota 78, especialmente a los efectos aquí tratados de DAILLIER P.: pp. 41-57; GAJA, G.: pp. 87-90 y SZUREK, S.: pp. 91-135.

La nueva terminología ya presenta en sí misma ventajas. De un lado, porque no esta golpeada por la práctica histórica de *intervención* de las grandes potencias en sus esferas de influencia. De otro, porque evita la reiterada crítica de las organizaciones y organismos humanitarios en el sentido de recurrir al término *humanitario* unido al de *empleo de la fuerza* pues desde el punto de vista del Derecho Internacional Humanitario (DIH), dice el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), tal término debe estar reservado a la acción dirigida a paliar el sufrimiento de las víctimas (92)

Pero no sólo es un retoque de maquillaje semántico el objetivo pretendido por la nueva doctrina (93). La responsabilidad de proteger se articuló con el propósito de auspiciar un concepto que proporcionara un cambio de perspectiva, una alteración en los términos del debate a los que conducía la denostada *intervención humanitaria*, expresiva de una acción decidida y ejecutada por Estados, actuando individual o grupalmente, incluida e incluso circunscrita a la intervención militar en otro Estado. Primero, porque mientras la *intervención humanitaria* pone el acento en el pretendido *derecho* a intervenir de los Estados participantes en la acción humanitaria más que en sus beneficiarios, la *responsabilidad de proteger* centra su atención en el *deber* de la comunidad internacional de proteger a las poblaciones en peligro. Y segundo, consecuencia de lo anterior, porque la responsabilidad de proteger pretende salvar la colisión entre los principios de soberanía y no intervención, piedras angulares de la sociedad y el Derecho Internacional, y la defensa de los derechos humanos de la población mediante la lógica de doble responsabilidad que patrocina: *responsabilidad de proteger primaria*, del Estado soberano como principal garante de la seguridad de los individuos bajo su jurisdicción (*soberanía como responsabilidad*); y *responsabilidad de proteger subsidiaria*, que ha de asumir la comunidad internacional frente a la acción o inacción del Estado en el ejercicio de su responsabilidad, lo que encarece las iniciativas colectivas, institucionales, por conducto de Naciones Unidas (*responsabilidad colectiva de proteger*).

(92) Véase la posición adoptada en 2001 por el CICR sobre la «intervención humanitaria», publicada en la *Revista Internacional de la Cruz Roja (RICR)*, volumen 83, número 842, pp. 521 y siguientes, junio de 2001.

(93) No todos opinan igual, véase BOISSON DE CHAZOURNES, L. et CONDORELLI, L.: «De la “responsabilité de protéger” ou d’une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie», *Revista General del Derecho Internacional Público (RGDIP)*, pp. 11-18, 2006-1.

Responsabilidad de *prevenir*, de *reaccionar* y de *reconstruir* son, a su vez, los tres pilares sobre los que la CIISE sustentó la doble dimensión de su propuesta (94). La responsabilidad de proteger no pretende por tanto circunscribirse, como el pretendido derecho de intervención humanitaria, a la *responsabilidad (colectiva) de reaccionar* ante una catástrofe humana, real o previsible, sino que abarca como primera y más importante dimensión la *responsabilidad de prevenir* los conflictos mortíferos y otras catástrofes humanitarias, tratando de eliminar tanto sus causas subyacentes o profundas como las desencadenantes o directas, lo que es ante todo obligación de los Estados soberanos. Su tercer pilar, la *responsabilidad de reconstruir* le incumbe, en colaboración con las autoridades locales, a la comunidad internacional –Naciones Unidas como expresión cabal de la misma– ofrecer plena asistencia para la recuperación y fortalecimiento del Estado –*fallido, colapsado, fracasado*, etc.– como unidad básica e indispensable del sistema internacional. Se habla en este sentido de una misión de *consolidación de la paz* para cimentar sobre bases sólidas el estado de derecho, la buena gobernación y el desarrollo sostenible, cuestión que aborda el capítulo quinto, p. 239, de esta *Monografía*.

El principio de la responsabilidad de proteger fue asumido por el GAN y, siguiendo sus recomendaciones, por el secretario general de la ONU en su informe de 21 de marzo de 2005 «Un concepto más amplio de la libertad» (95). Y lo que indudablemente es más representativo de su proyección y eventual *positivación*, la *Cumbre Mundial 2005* endosó asimismo el concepto –en su doble dimensión– al que dedica un epígrafe especial de su Documento Final, titulado la «Responsabilidad de proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad».

Soberanía como responsabilidad

Corolario del principio de soberanía, la responsabilidad de proteger se basa en un concepto positivo y afirmativo de la *soberanía entendida como responsabilidad* («los Estados no sólo se benefician de los privilegios de la soberanía», dijo el GAN, «sino que también han de asumir sus responsabilidades») (96), la cual descansa en la afirmación de que todos los Estados tienen la obligación jurídica primordial y permanente de proteger la

(94) Informe de la CIISE (pp. 21 y siguientes).

(95) Documento Final (Documento A/59/2005, pp. 39, párrafos 134-136).

(96) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 23, párrafo 29).

seguridad y la vida de sus ciudadanos, así como promover y respetar sus derechos y libertades fundamentales (97).

El GAN y el secretario general insisten por eso en que el Estado soberano es el principal protagonista de la lucha contra todas las amenazas, nuevas y antiguas. De ahí que la *Cumbre Mundial 2005*, llevándolo al extremo, proclame:

«Cada Estado es responsable de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Esa responsabilidad conlleva la *prevención* de dichos crímenes, incluida la incitación a su comisión, mediante la adopción de medidas apropiadas y necesarias» (98).

En este sentido, la resolución 1674 del año 2006 del CS (relativa a la protección de los civiles en conflictos armados), primera –y única hasta ahora– en la que el Consejo explícitamente *reafirma* las disposiciones del Documento Final sobre la responsabilidad de proteger, *destaca* «la responsabilidad de los Estados de cumplir sus obligaciones pertinentes de poner fin a la impunidad y procesar a los responsables de crímenes de guerra, genocidio, crímenes de lesa humanidad y violaciones graves del DIH», al tiempo que *reconoce* «la necesidad que tienen los Estados que atraviesan un conflicto armado o se están recuperando de él de crear sistemas e instituciones judiciales nacionales independientes o restaurar los que ya existían» (99).

(97) Que la primera y primordial responsabilidad recae en cada Estado es una prédica que hace años, y más particularmente desde los albores del nuevo siglo, viene presidiendo el mensaje –en este caso más sectario– lanzado en la esfera del desarrollo. «Cada país es responsable de su propio desarrollo», dice el Consenso de Monterrey (2002), perspectiva desde la que, dentro del marco de la buena gobernanza, se confía a cada país la «autoría» de sus propias estrategias nacionales de desarrollo aún dentro de economías muy interrelacionadas (A/CONF.198/11, especialmente párrafos 4, 6, 20 y siguientes). De lo mismo se hace eco el Informe del secretario general «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, párrafo 32), así como la resolución 62/161 de la Asamblea General sobre «El derecho al desarrollo», destacando que: «No cabe exageración cuando se insiste en el papel que desempeñan las políticas y las estrategias de desarrollo nacionales», y de ahí «la necesidad de crear condiciones, tanto nacionales como internacionales, favorables a la realización del derecho al desarrollo así como su compromiso de cooperar entre sí con este fin de cara a que exista un entorno internacional propicio a la realización del derecho al desarrollo» (A/RES/62/161, p. 5, párrafos 15-17).

(98) Documento Final, (A/RES/60/1, p. 33, párrafo 138) (se han añadido *cursivas*).

(99) Numeral 8 de la resolución 1674/2006 del CS, adoptada el 28 de abril.

Conviene en este punto llamar la atención acerca del *efecto boomerang* que la noción de *seguridad humana* proyecta en su relación con la proclamada *soberanía del Estado entendida como responsabilidad* (100). Si el núcleo duro de la seguridad humana –sobre el que se basó el Informe CIISE– lo constituye en efecto la protección de los grupos humanos amenazados en su vida, salud y medios de subsistencia, conminados por el grave atentado a sus derechos más fundamentales a cuya sistemática violación se asiste con particular horror en situaciones de conflicto armado y/o de Estado *fallido*, la pescadilla se muerde la cola al constatar que la capacidad y seguridad del Estado soberano como unidad básica e indispensable del sistema internacional se plantea, a su vez, como condición indispensable para ofrecer seguridad y un mejor servicio a sus pueblos.

Necesitamos ante todo Estados capaces y responsables. Si los Estados son débiles y/o corruptos no podrán garantizar y proteger los derechos de sus ciudadanos. Se trata, pues, de fortalecerlos. Un compromiso que la *Cumbre Mundial 2005* expreso así:

«La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad y ayudar a Naciones Unidas a establecer una capacidad de alerta temprana» (101).

A este objetivo hace años que miran las tradicionales labores de Naciones Unidas –ya comentadas– en pro del Estado de Derecho en su genuina combinación con un sistema democrático garante de los derechos humanos y un desarrollo sostenible. En este sentido, puede ser significativo reparar en el hecho de que las propuestas sobre la responsabilidad de proteger aparezcan en el Informe del secretario general, «Un concepto más amplio de la libertad», en la parte relativa al Estado de Derecho (102); así como que la *Cumbre Mundial 2005* lo aborde en el marco de los derechos humanos y el imperio de la ley (Capítulo IV del Documento Final). Y, asimismo, se trata de un propósito que anima las más recientes tareas emprendidas bajo la égida de la *reforma del sector de la seguridad*, mediante las que se insiste en la importancia que revisten un apoyo y una asistencia firmes de la comunidad internacional para crear capacidad

(100) La seguridad humana fue el concepto en el que basó la CIISE la dimensión de la soberanía como responsabilidad, Informe *citado*, p. 14, párrafo 2.15.

(101) A/RES/60/1, p. 33, párrafo 138.

(102) Parte A del Capítulo IV: «Libertad para vivir en dignidad» (Documento A/59/2005, p. 39, párrafos 134-135).

nacional, asumiendo la indispensable labor que desempeña Naciones Unidas para que las partes nacionales alcancen sus objetivos en materia de seguridad, paz y desarrollo (103). La Comisión de Consolidación de la Paz (CCP), como mecanismo institucional de Naciones Unidas, vendría a proporcionar el desarrollo de capacidades específicas con miras a reforzar este objetivo general y contribuir a su consecución (104).

El secretario general, en la *Memoria sobre la labor de la Organización 2008*, resume así la imbricación existente entre las coordinadas comentadas:

«Respetar los derechos humanos, instaurar la justicia y el Estado de Derecho, prevenir el genocidio y cumplir la responsabilidad de proteger, y establecer la democracia y la buena gobernanza son responsabilidades fundamentales de todos los Estados miembros y de las propias Naciones Unidas. Esos elementos definen lo que significa producir resultados para un mundo más justo» (105).

El Consejo de Derechos Humanos ha aplicado recientemente tales enseñanzas en relación con la dramática situación de los derechos humanos en la RDC. Así, en la resolución de 1 de diciembre de 2008 adoptada por unanimidad por sus 47 miembros, el CS condena en los términos más

(103) «Seguridad, paz y desarrollo: el papel de Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad», Informe del secretario general de enero de 2008 (Documento A/62/659-S/2008/39, p. 1); también, por ejemplo, la Declaración de la Presidencia del CS emitida el 20 de febrero de 2007 en relación con el tema «Mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: papel del CS en el apoyo a la reforma del sector de la seguridad».

(104) *La Cumbre Mundial 2005* –siguiendo las recomendaciones del secretario general– acordó la creación de la CCP, cuya composición –intergubernamental– y competencias fueron precisadas en las resoluciones 60/180 de la Asamblea General y 1645 del año 2000 del CS. Partiendo de la premisa de que la responsabilidad primordial de determinar las prioridades y estrategias de consolidación de la paz de un país que sale de un conflicto corresponde a las autoridades locales, la Comisión se concibe como un órgano asesor, subsidiario tanto de la Asamblea General como del CS, dedicado exclusivamente a atender las necesidades especiales de tales países a fin de avanzar en su reconstrucción y ayudarles a sentar las bases del desarrollo sostenible. En la doctrina española, véanse los trabajos de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A.: «La Comisión de Consolidación de la Paz», *REDI*, pp. 715-743, 2005-2; y LÓPEZ-JACOISTE, E.: «La nueva Comisión de Consolidación de la Paz», en *Una nueva Organización de Naciones Unidas...*, citada, nota 8, pp. 87-107. Los dos primeros casos que se le encomendaron a la Comisión fueron los de Burundi y Sierra Leona, seguidos por los de Guinea-Bissau y la República Centroafricana, que se remitieron a la Comisión por las autoridades locales, respectivamente, en diciembre de 2007 y junio de 2008; véase el capítulo quinto, p. 239, de esta *Monografía*.

(105) Documento A/63/1, p. 15, párrafo 64.

enérgicos los abusos y violaciones de los derechos humanos fundamentales que en particular tienen lugar en la provincia de Kivi del Norte, subrayando la primaria responsabilidad que incumbe al Gobierno congolés de proteger a la población civil y de llevar a los responsables de estas violaciones ante la justicia (106). Al mismo tiempo, el CS –de derechos humanos– insta a fortalecer el mandato de la Misión de Naciones Unidas (MONUC) no sólo para velar por la seguridad de la población, sino para restaurar la paz y la estabilidad, en un claro guiño –aún sin citarla expresamente– a la responsabilidad/obligación colectiva de proteger que incumbe a la comunidad internacional por conducto de Naciones Unidas.

*Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH)
y DIH: corpus normativo de la responsabilidad de proteger*

Fundamento normativo de la responsabilidad de proteger en su doble dimensión: *soberanía como responsabilidad y responsabilidad colectiva de proteger* son los principios y reglas del DIDH y del DIH (107), incluidos los derechos relativos al estatus de los refugiados y personas desplazadas (108).

(106) «The Council also underlined that the Government had the primary responsibility to make every effort to strengthen the protection of civilian population and to investigate and bring to justice perpetrators of violations of human rights», véase en el Centro de Noticias ONU, también en: <http://www.unhchr.ch/hurricane/hurricane.nsf/view01/7E3CF54EC5654A95C125751200570831?opendocument>.

(107) Con un contenido amplio y envolvente, la doctrina se refiere 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 medios de guerra y proteger a las personas y bienes (que podrían ser) afectados por el mismo. El Derecho de los Conflictos Armados (o Derecho de La Haya) y el Derecho Humanitario Bélico (o Derecho de Ginebra) son las dos ramas interrelacionadas pero históricamente distinguibles, con las que cuenta el DIH; véase REMIRO, A.; RIQUELME, R.; DIEZ-HOCHTLEITNER, J.; ORIHUELA, E. y PÉREZ-PRAT, L.: *Derecho Internacional, citada*, nota 21, pp. 122-123.

(108) Los conflictos armados son la causa, no única, pero sí principal, de la aparición de refugiados y especialmente de la más escandalosa de sus modalidades, la de los refugiados en masa, presentando, a su vez, su aparición una estrecha conexión con las violaciones de los derechos humanos más fundamentales, de ahí que conflicto armado, refugiados y personas desplazadas y derechos humanos estén tan íntimamente relacionados, *Ibidem*, pp. 1.301-1.309. PONTE, M. T.: *Conflictos armados, refugiados y desplazados en el Derecho Internacional actual*, Santiago de Compostela, 2001. CIRERA, M. T.: *Los desplazados internos. Un problema internacional*, Conflictos Olvidados 2006, Asociación para Naciones Unidas.

Con la Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (de 10 de diciembre de 1948) y las decenas de instrumentos convencionales que han sido su consecuencia, universales y regionales, el trato dispensado a los individuos se ha ido progresivamente hurtando a la competencia reservada de los Estados para estar regido por principios y normas jurídicas internacionales, que imponen a éstos la obligación primaria de proteger los derechos y libertades fundamentales de todo ser humano sometido a su jurisdicción, sea nacional o extranjero:

«El legado histórico del programa de Naciones Unidas en materia de derechos humanos –constataba el ACNUDH en el Plan de Acción diseñado en los preludios de la *Cumbre Mundial 2005*– reside especialmente en el amplio conjunto de normas y reglas relativas a los derechos humanos producidas en los últimos 60 años»; y ciertamente así es.

La intensa actividad *legislativa* auspiciada por Naciones Unidas en este ámbito durante más de medio siglo ha propiciado la adopción –habitualmente precedida de resoluciones-declaraciones aprobadas por la Asamblea General–, de un abigarrado abanico de instrumentos convencionales a un punto que –como añade el mencionado Plan de Acción– «el sistema de los tratados (de derechos humanos) ha crecido de manera descomunal» (109).

El Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948), las Convenciones relativas al Estatuto de los Refugiados (1951) y al Estatuto de los Apátridas (1954), la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (1966), los Pactos Internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966, que junto con la Declaración Universal dan vida a la denominada *Carta Internacional de Derechos Humanos*), las Convenciones para la eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979), contra la Tortura (1984) y sobre los derechos del niño (1989), forman las varillas centrales del abanico del sistema de tratados de derechos humanos auspiciados por Naciones Unidas, a los que cabe agregar los convenios sobre DIH gestados bajo el patrocinio del CICR (Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977).

Todos los tratados mencionados están en vigor y en cuanto tales obligan a un amplio número de Estados, superando la mayoría, más o menos holgadamente, el centenar de partes, cuadro 1, p. 62, y sobre ellos, lo que

(109) «Plan de Acción» presentado por la ACNUDH de conformidad con lo solicitado por el secretario general en su Informe «Un concepto más amplio de la libertad» (A/59/2005/Add., distribución general, pp. 2 y 7, párrafo 426 de mayo de 2005-3).

Cuadro 1.- Estados-Parte en los tratados de derechos humanos citados en el texto a 16 de agosto de 2008.

Tratado	En vigor	Partes
Convenio para la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio (1948)	12 de noviembre de 1951	140
Convención relativa al Estatuto de los Refugiados (1951)	22 de abril de 1954	144
Protocolo relativo al Estatuto de los Refugiados (1967)	4 de octubre de 1967	144
Convención relativa al Estatuto de los Apátridas (1954)	6 de junio de 1960	63
Convención sobre la Reducción de los Casos de Apatridia (1961)	13 de diciembre de 1975	53
Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966)	3 de enero de 1976	159
Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966)	23 de marzo de 1976	162
Protocolo Facultativo relativo a la Abolición de la Pena de Muerte (1989)	11 de julio de 1991	68
Convención Internacional sobre todas las Formas de Discriminación Racial (1966)	4 de enero de 1969	173
Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (1979)	3 de septiembre de 1981	185
Convención contra la Tortura y otras Penas o Tratos Crueles, Inhumanos o Degradantes (1984)	26 de junio de 1987	145
Convención relativa a los Derechos del Niño (1989)	2 de septiembre de 1990	193
Protocolo relativo a la Participación de Niños en Conflictos Armados (2000)	12 de febrero de 2002	123
Protocolo relativo a la Venta de Niños, la Prostitución Infantil y la Utilización de Niños en la Pornografía (2000)	18 de enero de 2002	129

aún es más importante destacar, ha arraigado un frondoso cuerpo de obligaciones *erga omnes*, que se tienen todos los Estados tienen frente a todos los demás sujetos y que han de cumplirse en todo caso. «Tenemos» clamó ufano el secretario general en su tan citado Informe de 2005, «la fortuna de contar con lo que constituye una *Carta Internacional de Derechos Humanos*, que comprende normas admirables para proteger a los más débiles de entre nosotros, en particular las víctimas de los conflictos y las persecuciones» (110), cuya universalidad esencial –constató la *Cumbre Mundial 2005*– «no puede ponerse en tela de juicio» (111).

Si la protección de los derechos humanos esenciales de los individuos y grupos que componen la población del Estado no es ya un asunto estrictamente interno amparado por el principio de no intervención, sino que su respeto y protección se afirma hoy como una obligación *erga omnes*, es lógico que a partir de ahí se trate de alumbrar sus consecuencias. La *responsabilidad (obligación) colectiva de proteger* es una de ellas.

Ahora bien, aun considerando que se trata de un problema de mentalidad, conciencia y voluntad política más que de desarrollo normativo, es decir, si partimos de la base de que este nos viene dado por el amplio conjunto de principios y normas de derechos humanos (entendidos en sentido lato), delimitar con precisión el marco jurídico aplicable a la protección internacional de las personas en situaciones críticas, no es una tarea tan sencilla. Si ya resulta problemático determinar el *derecho* (del Estado afectado a solicitar ayuda) y el *deber* (de los demás de ofrecerla) (112) en relación con el acceso y asistencia a los grupos vulnerables en casos de *desastres naturales*, la cuestión adquiere toda su importancia cuando el *desastre tiene por fuente el gobierno del mismo Estado*, o como la resolución 41/131 de la Asamblea General habilidosamente denominó «otras situaciones de emergencia» (113); entre las que cabe subsumir la ocasionada por la violación grave y sistemática de los derechos fundamentales de la

(110) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 37, párrafo 129).

(111) Los líderes mundiales reafirman por eso «el solemne compromiso de nuestros Estados de cumplir con sus obligaciones de promover el respeto, la observancia y la protección universal de todos los derechos humanos y libertades fundamentales para todos, de conformidad con lo dispuesto en la Carta, la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos relacionados con los derechos humanos y el Derecho Internacional» (A/RES/60/1, p. 30, párrafo 120).

(112) SANDOZ, Y.: «Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia: ¿de qué hablamos?», *RICR*, pp. 231 y siguientes, 1992.

(113) A/RES/41/131, de 8 de diciembre de 1988, adoptada bajo el título «Asistencia Humanitaria a las Víctimas de Desastres Naturales y Situaciones de Emergencia Similares».

población debido a la *inacción* del Estado *fracasado* o, peor, la criminal *acción* de sus agentes (114).

Puede en este sentido resultar significativo que la Comisión de Derecho Internacional (CDI) recientemente haya decidido abordar la codificación y el desarrollo progresivo del derecho aplicable a la «Protección de las personas en casos de desastre» sobre la base de un enfoque amplio, esto es, no sólo mirando su protección en situaciones de socorro y asistencia humanitaria en casos de *desastres naturales*, según la propuesta inicial lanzada por la Secretaría de Naciones Unidas «Derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre» (115), sino tomando también en consideración los *desastres provocados por el hombre*, incluidos los derivados de *conflictos armados* (116). Asumir como punto de partida el concepto de protección de las personas derivada de todo tipo de desastres entraña, como ha advertido el relator del tema, E. Valencia-Ospina, y la misma CDI, diversas consecuencias, entre ellas la necesidad de reconocer las tensiones subyacentes a la relación entre la protección de las personas y los principios de soberanía y no intervención.

Responsabilidad colectiva de proteger y sistema de seguridad colectiva

Consideraciones generales

Nadie puede hoy justificar con la soberanía abstracta del Estado y el principio de no intervención la pasividad ante violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos esenciales. Ahora bien, el Derecho Internacio-

(114) Para el profesores O. Casanovas y La Rosa, los Estados fracasados son «tanto aquellos Estados en los que la organización política ha desaparecido y se han convertido en un escenario de lucha entre grupos y fracciones, como los Estados en los que un poder tiránico tiene sometida la población a violaciones masivas de los derechos humanos más fundamentales», «Los Estados fracasados», en GARCÍA SEGURA, C. y RODRIGO, A. J. (eds.): *La seguridad comprometida... citada*, nota 57, pp. 83-90.

(115) División de Codificación de la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de Naciones Unidas, Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primero periodo de sesiones, Suplemento número 10 (A/61/10), párrafo 261.

(116) Véase el Informe preliminar del relator E. Valencia-Ospina, de 5 de mayo de 2008 (Documento A/CN.4/598, p. 18, párrafo 48), para cuya elaboración contó con el Memorando de la Secretaría de Naciones Unidas (Documento A/CN.4/590). También el debate habido al respecto en el seno de la CDI durante su sexagésimo periodo de sesiones (5 de mayo a 6 de junio y 7 de julio a 8 de agosto de 2008) (Documento A/63/10), disponibles en: <http://www.un.org/law/ilc/>.

nal no debe orientarse a la legitimación de atentados a la soberanía y su corolario de no intervención para servir una *responsabilidad (colectiva) de proteger* sin contar con el adecuado soporte normativo e institucional.

«Ha llegado la hora», clamó el secretario general en su Informe de marzo de 2005 (117), «de que los gobiernos deban rendir cuentas, ante sus ciudadanos y ante los demás gobiernos, sobre el respeto a la dignidad de las personas, que con demasiada frecuencia se limitan a proclamar». Ningún principio jurídico –añade–, ni siquiera la soberanía, puede servir de cobertura para proteger actos genocidas o atrocidades de otra índole en violación de los derechos fundamentales de la población. Sin embargo, si no pasamos a la acción nuestras promesas carecen de sentido:

«Debemos asumir la responsabilidad de proteger y, cuando sea necesario, actuar en consecuencia... En caso de que las autoridades nacionales no estén dispuestas a proteger a sus ciudadanos o no puedan hacerlo, se traslada a la comunidad internacional la responsabilidad de utilizar medios diplomáticos, humanitarios y de otro tipo... [y] cuando esos métodos se revelen insuficientes, el CS, movido por la necesidad, puede decidir adoptar medidas al amparo de la Carta...»

En esta dirección la *Cumbre Mundial 2005*, tras afirmar la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población, declara: «la comunidad internacional, por medio de Naciones Unidas, tiene también la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros medios pacíficos apropiados, de conformidad con los Capítulos VI y VII de la Carta, para ayudar a proteger a las poblaciones del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad», contexto en el que los jefes de Estado y de Gobierno asumen su *responsabilidad compartida* de adoptar *medidas colectivas* por medio del CS con arreglo al Capítulo VII de la Carta y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes:

«Si los medios pacíficos resultan inadecuados y es evidente que las autoridades nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad» (118).

Elemental es, pues, considerar que cualquier suceso o proceso que conduzca a los crímenes descritos no sólo justifica, sino que exige, una *acción coercitiva* del CS actuando de conformidad con el Capítulo VII (y VIII) de la

(117) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/2005, p. 38, párrafos 132 y 135).

(118) Documento Final (A/RES/60/1, párrafo 139).

Carta. Recordemos que el artículo 2.7 de la misma Carta advierte que el principio de no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados no se opone a «la aplicación de las *medidas coercitivas* prescritas en el Capítulo VII». De hecho, la práctica del CS en los últimos 15 años –con independencia de los perfiles criticables que la han acompañado– muestra una elevada estadística de conflictos internos en los que las violaciones masivas de derechos humanos y crisis humanitarias fueron una de las principales causas de su calificación como *amenaza a la paz*, adoptando a continuación medidas de distinta naturaleza, desde diplomáticas, económicas o de bloqueo, hasta la autorización de la fuerza para imponer la paz, según vimos con anterioridad (119).

Ahora bien, ¿cabe ir más allá a fin de reconocer que los principios que inspiran el deber colectivo de protección –*prioridad de la responsabilidad sobre el principio de no intervención*– se dan en otros ámbitos, como en el relativo al derecho de acceso y de asistencia humanitaria? O, incluso, ¿acaso está llamada la nueva doctrina a operar –al modo de las intervenciones de humanidad– una respuesta legitimadora de la fuerza para servir esta responsabilidad colectiva de proteger ante violaciones masivas de derechos fundamentales sin autorización –suficiente– del CS? ¿En el marco de las normas en vigor?

¿Responsabilidad colectiva de proteger en el contexto de la asistencia humanitaria?

«No hay duda», afirmó la CIJ en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (1986), «de que la prestación de una ayuda estrictamente humanitaria a personas o fuerzas que se encuentren en otro país, independientemente de sus afiliaciones políticas o de sus objetivos, *no puede considerarse como una intervención ilícita o contraria de cualquier otro modo al Derecho Internacional*» (120).

El derecho de acceso y asistencia a los grupos humanos gravemente amenazados en su vida, salud y necesidades básicas no es particularmente problemático en los supuestos de catástrofes ocasionadas por la

(119) Esta práctica ha dado, desde el fin de la guerra fría, más de 300 resoluciones adoptadas por el CS en relación con conflictos internos embriagados por graves violaciones de derechos humanos; véase BETTATI, M.: en la apertura del Coloquio de Nanterre organizado por la SFDI sobre la *Responsabilité de protéger*, citada, nota 78, pp. 11-14.

(120) Nicaragua contra Estados Unidos, sentencia de la CIJ de 26 de noviembre de 1986 (fondo), párrafo 242 (se han añadido *cursivas*).

naturaleza (terremotos, ciclones, *tsunamis*, inundaciones, etc.), un accidente (nuclear, tecnológico, derrame de petróleo, etc.) y/o combinado con la incapacidad o mala voluntad de la autoridad local (121). En este caso lo que prima es el *derecho* del Estado afectado a solicitar ayuda y el *deber* de los demás a prestarla, si bien ha de considerarse que *derecho* y *deber* tienen aún un carácter programático, como ponen en evidencia las interrogantes que suscitan las excepcionales ocasiones en que el gobierno de un Estado (por ejemplo, la Junta Militar de Myanmar ante el desastre humanitario ocasionado por el ciclón *Nargis*, mayo de 2008) ha rechazado o puesto trabas al socorro que otros le brindaban.

Resulta en este sentido llamativo que actualmente no exista ninguna convención universal que regule de forma general los principales aspectos de la asistencia humanitaria, incluido el operacional de la protección, acceso, facilitación y coordinación de la asistencia (122). Si los hay de carácter regional y/o los que con vocación de universalidad miran a ámbitos específicos, caso significativo del Protocolo II (1977) a los Convenios de Ginebra (1949), relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional. Importa en todo caso destacar que tanto en estos instrumentos convencionales como en el gran número de declaraciones y *acuerdos no jurídicos* elaborados y aprobados bajo los auspicios y/o en colaboración con Naciones Unidas, en par-

(121) El Convenio de Tampere (1998, en vigor en el año 2005) entiende por catástrofe «una grave perturbación del funcionamiento de la sociedad que suponga una amenaza considerable y generalizada para la vida humana, la salud, los bienes o el medio ambiente, con independencia de que sea ocasionada por un accidente, la naturaleza o las actividades humanas y de que sobrevenga súbitamente o como consecuencia de un proceso dilatado y complejo» (artículo 1.6 del Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en caso de catástrofe). La Declaración de Hyogo, aprobada en la Conferencia Mundial sobre la Reducción de Desastres, celebrada en Kobe (Japón) en el año 2005, define *amenaza/peligro* como «un evento físico potencialmente perjudicial, fenómeno o actividad humana que puede causar pérdidas de vidas o lesiones, daños materiales, grave perturbación de la vida social, económica o degradación ambiental. Las amenazas incluyen condiciones latentes que pueden materializarse en el futuro. Pueden tener diferentes orígenes: natural (geológico, hidrometeorológico y biológico) o antrópico (degradación ambiental y amenazas tecnológicas)» (Documento A/CONF.206/6 y correspondencia 1), resolución 2.

(122) De ahí la constatación de la CDI de que su labor en relación con la «Protección de las personas en caso de desastre» se llevará en gran parte a cabo, sin perjuicio de que existan normas consuetudinarias que resulten aplicables, en la esfera del desarrollo progresivo más que en la de la codificación; Informe de la CDI citada (Documento A/63/10, p. 365, párrafo 277).

ticular a tenor de la denominada *cultura de la protección*, ésta se sustenta como elemento nuclear en el preceptivo *consentimiento* del Estado afectado para llevar a cabo la asistencia y su protagonismo en toda la operación (iniciación, organización, coordinación y prestación) dentro de su territorio (123).

Ya el Protocolo II (1977) a los Convenios de Ginebra de 1949 había dispuesto, sobre bases no discriminatorias, *acciones de socorro y asistencia en favor de la población civil* de naturaleza exclusivamente humanitaria e imparcial exigiendo el *consentimiento* de la parte concernida para proteger a la población civil en situaciones de conflicto armado no internacional (artículo 18.2).

En la resolución 46/182 del año 1988, la Asamblea General confirmó la importancia del *consentimiento* del Estado como resultado del respeto a la soberanía, la integridad territorial y la unidad nacional, estableciendo sobre dicha base el *derecho* de Estados, organizaciones internacionales y ONG de ofrecer asistencia en relación con los socorros alimentarios y sanitarios en casos de *desastres naturales y otras situaciones de emergencia*. Poco después auspició la aplicación del principio a la apertura de *corredores de socorro* para facilitar el tránsito de la ayuda (resolución 45-100, año 1990), y al año siguiente adoptó unas directrices sobre los principios (humanidad, neutralidad e imparcialidad) que debían guiar la asistencia (resolución 45-100, año 1991). Asimismo, el CS ha invocado rutinariamente el compromiso de todos los miembros con la soberanía del Estado en cuestión antes de instar o insistir en que la autoridad local permita un acceso inmediato y libre a la asistencia humanitaria internacional (124). Dirección que, asimismo, es la que auspicia la reciente resolución del Consejo de Derechos Humanos, de 1 de diciembre de 2008, en relación con la situación de violación de las garantías más fundamentales en la RDC, en la que urge a todas las partes en conflicto a *permitir* el trabajo de asistencia a la población por medio del establecimiento de corredores humanitarios.

(123) Para una lista de los tratados, declaraciones y otros acuerdos no jurídicos pertinentes, véase el memorando preparado por la Secretaría de la ONU en 2008 (Documento A/CN.4/590/Add.2); así como para un estudio exhaustivo de las mismas, FISHER, D.: *Law and Legal Issues in International Disaster Response: A Desk Study*, Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007.

(124) El consentimiento del Estado afectado fue invocado por el CS hasta en la considerada excepcionalísima resolución 688 del año 1991, autorizando una *zona de protección* al norte del paralelo 36, consentida *de facto* por el Gobierno iraquí.

En 2003, el Instituto de Derecho Internacional (IDI), sesión de Brujas (125) hizo una formulación general del *derecho –y deber–* de asistencia humanitaria de la que cabe destacar la propuesta en orden a *limitar la discrecionalidad de la negativa* del gobierno local (que tiene el deber de no rechazar arbitrariamente), al tiempo que condiciona el ejercicio del derecho de asistencia por parte de terceros (sin discriminación, en estrecha colaboración con la autoridad local y sin inmiscuirse en asuntos internos).

Ahora bien, ¿cómo garantizar finalmente el acceso seguro y sin trabas a las poblaciones vulnerables, liberando los bloqueos de gobiernos hostiles a la prestación de auxilios y protegiendo debidamente el espacio humanitario? En definitiva, ¿puede la asistencia *imponerse*? Incluso, desde la perspectiva antes apuntada, ¿puede el desarrollo de las reglas aplicables al socorro y la asistencia humanitaria considerarse como parte de la reflexión actual sobre la responsabilidad de proteger?

Así pareció estimarlo la Secretaría de Naciones Unidas en su propuesta sobre la codificación y el desarrollo progresivo del «Derecho relativo al socorro internacional en casos de desastre», en la que afirma la pertinencia de extender el concepto de la responsabilidad de proteger a tales situaciones en la medida que también llevan aparejada las tres fases o responsabilidades de *prevenir, reaccionar y reconstruir* (126). Sin embargo, el relator especial que en la CDI se ocupa del tema ahora bajo el título «Protección de las personas en casos de desastre» no lo ve con la misma claridad, como tampoco la doctrina (127) y un buen número de organismos humanitarios. Significativo es, en este punto, que las directrices aprobadas en la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en 2007 sobre el «Derecho Internacional de las intervenciones en casos de desastre», no hayan sido interpretadas como una cristalización de los principios que alimentan la responsabilidad de proteger (128).

El mismo CS, en la resolución 1674 del año 2006, tras *reafirmar* las disposiciones del Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005* relativas a la responsabilidad de proteger (párrafos 138 y 139), se limita a emplear un

(125) Resolución sobre la asistencia humanitaria, aprobada por el IDI el 2 de septiembre de 2003.

(126) Documentos Oficiales de la Asamblea General, sexagésimo primero periodo de sesiones, Suplemento 10 (Documento A/61/10), anexo C, párrafo 9).

(127) El coloquio de Nanterre (2007) organizado por la SFDI, *La responsabilité de protéger, citada*, nota 78, dedicó al tema un capítulo especial titulado: «Responsabilité de protéger et catastrophes naturelles: l'émergence d'un régime?», pp. 149-185.

(128) Disponible en: <http://www.cicr.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5XYMMP>.

lenguaje exhortativo para llamar la atención «a quienes corresponda..., a que *permitan* el acceso libre y pleno del personal humanitario a los civiles que necesiten asistencia en situaciones de conflicto armado y pongan a su disposición en lo posible todos los medios necesarios par llevar a cabo sus operaciones...» (129).

Las trabas impuestas por la Junta Militar de Myanmar tras el ciclón *Nargis* (mayo de 2008) al desembarco y distribución de la ayuda humanitaria (130) pese a las presiones ejercidas por la comunidad internacional (desde la ONU a la Unión Europea, cuyo Parlamento aprobó una resolución en la que llegó a calificar dicha actitud de crimen internacional) (131), pusieron en evidencia las dificultades que en estos casos genera la eventual y efectiva aplicación del principio de la responsabilidad de proteger, en el sentido de forzar (como, por ejemplo, invocó Francia) la entrada de ayuda humanitaria sin autorización del gobierno local. El CS, dentro del ejercicio discrecional de competencias que le confiere el Capítulo VII de la Carta, sí podría haber considerado en otra(s) como en esta ocasión –cosa que no hizo– que la negativa a aceptar la asistencia y facilitar el acceso a las víctimas es susceptible de entrañar una *amenaza a la paz y seguridad internacionales* y, en tal caso, recomendar o decidir las medidas que estime apropiadas (132).

¿Responsabilidad colectiva de proteger para poner fin a violaciones masivas de derechos humanos en el marco de la Carta?

Cualquier suceso o proceso que conduzca al genocidio, crímenes de lesa humanidad, desplazamientos masivos de población, ataques dirigidos

(129) Numeral 22 de la resolución 1674 del año 2006 del CS, relativa a la protección de los civiles en conflictos armados.

(130) Ello se debió, entre otras razones, al escrutinio internacional al que se siente sometida la Junta Militar a fin de que acometa el restablecimiento de la democracia y el respeto de los derechos humanos. Recordemos que en el año 2000 fue nombrado un enviado especial para Myanmar (cuyo mandato ha sido periódicamente renovado por la Asamblea General en el marco de la función de buenos oficios del secretario general) con la misión de fomentar la confianza y el proceso de reconciliación nacional en el país; objetivo que asimismo suscita que el CS se venga ocupando periódicamente de la cuestión de Myanmar (véase en este sentido la Declaración de la Presidencia de 2 de mayo de 2008).

(131) Sesión plenaria de 22 de mayo de 2008, en la que la Eurocámara también pidió a Naciones Unidas que ejerza mayor presión sobre las autoridades birmanas para que garantice el acceso a las organizaciones humanitarias.

(132) El IDI, en la sesión de Brujas citada, así lo había sugerido entre las reglas tendentes a que el Estado afectado asuma sus obligaciones con respecto a la seguridad y bienestar de su población.

deliberadamente contra civiles y otras personas internacionalmente protegidas y, en general, a violaciones flagrantes y generalizadas del DIH y del DIDH en situaciones de conflicto armado y/o grave erosión del Estado como unidad básica del sistema internacional, puede ser calificada como una *amenaza a la paz* en el sentido del artículo 39 de la Carta (133), que da pie a la reacción institucional del CS –*acción*– prevista en el Capítulo VII de la misma.

Cabe en este sentido sostener que la *obligación colectiva de proteger* pretende alimentar sobre la base de la Carta y sus principios, que tienen la consideración de normas generales, el proceso decisorio de los diferentes sujetos y órganos del sistema internacional con competencias en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, muy en particular del CS por ser al que la misma Carta le confiere la *responsabilidad primordial* de lograrlo (artículo 24), para adoptar las medidas oportunas dirigidas a poner fin a tales crímenes internacionales, la persecución de sus autores, cómplices y encubridores (134).

Han de encarecerse en primer lugar, y así lo sustentó la *Cumbre Mundial 2005* (135), las medidas dirigidas a establecer una capacidad de *alerta temprana* sobre conflictos en ciernes, ejercer una diplomacia preventiva de buenos oficios y mediación a través de representantes especiales e, incluso, despliegues preventivos de observadores, *boinas azules* y policía. El éxito o fracaso de tales misiones puede no obstante estar en función del apoyo o resistencia del Estado concernido a someter su diferencia, estimada doméstica, a escrutinio internacional.

La *prevención como prioridad* es el propósito que animó la creación, en 2004, del *asesor especial del secretario general para la Prevención del Genocidio y las Atrocidades Masivas* (136), cuya misión recibió el pleno

(133) Así lo observa, por ejemplo, la resolución 1674 del año 2006 del CS relativa a la protección de los civiles en conflicto armado.

(134) REMIRO, A., *et al: Derecho Internacional, citada*, nota 21, pp. 1.295-1.301.

(135) Documento Final (A/RES/60/1, párrafo 138).

(136) Por carta de 12 de julio de 2004 (S/2004/567), el secretario general comunicó al presidente del CS su decisión de nombrar tal cargo con la misión, en particular, de servir de mecanismo de alerta temprana al secretario general y, por su conducto, al CS, señalando a su atención situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos y de DIH que podrían culminar en genocidio, pudiendo a tales efectos hacer recomendaciones al Consejo sobre medidas para prevenir o detener el genocidio. En su respuesta de 13 de julio de 2004, el presidente informó al secretario general de que el CS había tomado nota de su decisión (S/2004/568).

apoyo de la *Cumbre Mundial 2005* (137). Más recelos está despertando, en cambio, la propuesta realizada por el secretario general de nombrar un puesto de *asesor especial sobre la responsabilidad de proteger* con un mandato tendente a completar la labor del anterior asesor y hacer operativa la doctrina de la responsabilidad de proteger consensuada en la misma *Cumbre* (138), que sin embargo no cuenta aún con el respaldo de la Asamblea General (VI Comisión Jurídica). Ello explica las voces críticas –procedentes en particular del Tercer Mundo– a la iniciativa de Ban Ki-moo de designar a una persona (Edward Luck, estadounidense) para ejercer un cargo y un mandato pasando por alto el consentimiento previo de los Estados miembros (139).

Un *crescendo* lógico (no preceptivo) de las medidas a adoptar por el CS, en particular, sugiere el recurso a resoluciones condenatorias de gobiernos responsables de violaciones de derechos humanos. Así como, dando otro paso, decidir o recomendar medidas diplomáticas, económicas o de otra índole que no impliquen el uso de la fuerza. Las *sanciones*, señaló el secretario general en su Informe de marzo de 2005:

«Son un instrumento vital de que dispone el CS para hacer frente preventivamente a las amenazas a la paz y seguridad internacionales. Constituyen un espacio intermedio y necesario entre la guerra y las palabras. En algunos casos... pueden ayudar a lograr acuerdos. En otros, pueden combinarse con la presión militar para debilitar y aislar a grupos rebeldes o a Estados que violan de manera flagrante las resoluciones del CS, etc.» (140).

(137) Documento Final (A/RES/60/1, párrafo 140).

(138) La misión propuesta por el secretario general para el asesor especial sobre la responsabilidad de proteger consistiría, principalmente, en evaluar los modos en que el sistema de Naciones Unidas, otras instituciones mundiales y regionales, así como la comunidad internacional en su conjunto, pueden hacer efectiva la responsabilidad de proteger mediante la coordinación entre todas las partes interesadas a fin de proporcionar asesoramiento y recomendaciones al secretario general y, por su conducto, a los Estados miembros; véase el Informe sometido en octubre de 2007 a la Asamblea General sobre las estimaciones respecto de las misiones políticas especiales, buenos oficios y otras iniciativas políticas (Documento A/512/Add.1, p. 13, párrafo 31).

(139) En este sentido, véanse las intervenciones de Cuba, Sudán, Egipto, Bangladesh, República Islámica de Irán, Venezuela, Nicaragua, etc. en la sesión de la VI Comisión (Jurídica) de Asamblea General, celebrada el 3 de marzo de 2008, (A/C.5/62/SR.27, pp. 7-9).

(140) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 33, párrafo 190).

Ahora bien, como advirtiera el GAN (141), las sanciones fracasaron cuando sus objetivos no se fijaron eficazmente o el CS no las hizo cumplir, influyendo al respecto diversas circunstancias, a menudo combinadas, sea por afectar a intereses estratégicos de Estados poderosos, sea por falta de claridad o capacidad para aplicarlas, cansancio, o cuando repercutieron fatalmente sobre la población civil, cuya condición de víctima no debería ser acentuada por sus presuntos protectores. Todas las sanciones del CS, recomienda por eso el secretario general, deberían aplicarse y ejecutarse de manera efectiva reforzando la capacidad de los Estados de aplicarlas, estableciendo mecanismos de vigilancia bien dotados de recursos y paliando las consecuencias humanitarias (142). Ello ha animado la búsqueda de sanciones selectivas, *inteligentes*, que por los ámbitos de su aplicación (armas, aviación, comercio de diamantes y recursos estratégicos...) y destinatarios (las partes beligerantes y sus dirigentes) castiguen a los criminales y no a la población civil (143).

Digamos, en fin, que todo ello trae asimismo como consecuencia el empeño creciente del CS de incluir en los mandatos de *operaciones de paz* (que se estudiarán en el capítulo cuarto, p. 179, de esta *Monografía*) misiones de índole no militar: derechos humanos y asistencia humanitaria, el control del orden público, la restauración de aparatos administrativos, tales como la reforma de los sistemas policial, judicial, penal y jurídico independiente, así como actividades dirigidas a la recuperación y desarrollo mediante la aplicación de estrategias de reducción de la pobreza extrema, germen de múltiples abusos y conflictos (144). Se trata, en suma, de operaciones más complejas, multifuncionales, de segunda generación, denominadas también *misiones integradas* por conjugar la vertiente civil y militar, cuyo obje-

(141) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, p. 35, párrafos 78-79).

(142) «Un concepto más amplio de la libertad...» (Documento A/59/2005, p. 33, párrafo 110).

(143) Véase ANDRÉS, P.: «Derecho, moral y eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad», en *Soberanía del Estado y Derecho Internacional, Homenaje al profesor J. A. Carrillo*, pp. 155-176, tomo 1, Servicio de Publicaciones de las Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, Sevilla, 2005. *Ibidem*, «Las sanciones internacionales como instrumento de prevención de conflictos: perspectivas de evolución en el contexto de la reforma de Naciones Unidas», en *Una nueva Organización...*, citada, nota 8, pp. 185-209; también, en la misma publicación, CANO LINARES, M. A.: «Sanciones selectivas y desarrollo progresivo de la Carta de Naciones Unidas», pp. 145-184.

(144) En el año 1991 el Ministerio de Defensa español editó un volumen sobre *Misiones de paz. Militares españoles en el mundo, 1979-1991*, con amplia información sobre la participación de España en estas operaciones.

tivo se centra en la protección y defensa de los derechos humanos, de ahí que CIISE las califique de *operaciones de protección humana* (145).

¿Recurso a la fuerza armada para proteger?

De conformidad con la Carta de Naciones Unidas (Capítulos VII y VIII), ningún Estado o grupo de Estados está facultado –salvo legítima defensa– para emplear la fuerza armada en otro Estado si no cuenta con la autorización del CS.

Bien está que los Estados, actuando unilateral o colectivamente, se *interesen y pronuncien* sobre cualesquiera violaciones de derechos humanos. Bien que, dentro del amplio margen que las relaciones internacionales dejan a su discrecionalidad, muestren desagrado con medidas de *retorsión* de cualquier especie (diplomáticas, comerciales, financieras, sociales, deportivas, etc.), inamistosas pero legales, permitidas por el Derecho Internacional. Más aún, en situaciones de *violaciones graves de obligaciones emanadas de normas imperativas de Derecho Internacional General*, como lo será el incumplimiento flagrante y a gran escala de las que dimanen de normas esenciales para la salvaguarda del ser humano, tal Derecho deviene en *deber de solidaridad* para la comunidad internacional (resolución del IDI, sesión de Santiago de Compostela, 1989, artículos 1 y 3), con consecuencias particulares en el ámbito de la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, a saber, el *deber positivo* de los Estados de cooperar para poner fin a toda violación grave por *medios lícitos* (de *retorsión*), y un *deber de abstención* que comprende dos obligaciones: no reconocer como lícita ninguna situación creada por tal violación, y no prestar ayuda ni asistencia para mantenerla (proyecto de artículos de la CDI, 2001, artículos 40 y 41) (146).

Se trata, en definitiva, de reacciones permitidas por el Derecho Internacional ante la violación de obligaciones *erga omnes* (dimanan o no de una norma imperativa), respaldadas por el proyecto de artículos de la CDI de 2001 (artículos 41 y 48), y de las que asimismo se ha hecho eco el IDI en

(145) La responsabilidad de proteger, Informe de la CIISE, pp. 72-72 (párrafos 7.50-7.51).

(146) A los efectos de determinar cómo puede calibrarse la gravedad de la violación, el artículo 40.2 del proyecto de la CDI, establece que lo será «si implica el incumplimiento flagrante o sistemático de la obligación por el Estado responsable», entendiéndose, según se desprende de los comentarios de la misma Comisión a dicho precepto, por *sistemática* toda violación que se lleve a cabo de manera organizada y deliberada, mientras que el término *flagrante* se refiere a la intensidad de la violación y sus efectos.

el año 2005 (sesión de Cracovia) en la resolución sobre «Las obligaciones *erga omnes*» (artículo 5).

Deben sin embargo rechazarse las propuestas de legitimación y legalización de la fuerza que arriesgan fisuras en el monopolio que la Carta atribuye al CS.

Ni siquiera el eventual y discutido recurso por terceros a *contramedidas*, esto es, medidas de *represalia* que comportan un incumplimiento de una obligación internacional por parte de los Estados que las adoptan como respuesta frente al Estado responsable de la violación masiva de derechos humanos, se alza una línea roja que no se puede franquear, el recurso a la fuerza armada (147). Las *contramedidas nunca pueden ser armadas*. Eso aún en el caso de que se considere que el Estado no lesionado por la violación de una norma imperativa tiene derecho a exigir la responsabilidad internacional, *derecho* que la CDI no prejuzga (artículo 54), pero que tampoco afirma (148). Ha de tenerse en cuenta que, según el citado proyecto de la CDI sobre la responsabilidad de los Estados (artículo 26), las circunstancias de exclusión de la ilicitud del hecho desencadenante de la responsabilidad internacional (como las *contramedidas*) no operan frente a normas imperativas, aunque con ellas se trate de hacer respetar otra norma imperativa; límite que también opera en el caso de *estado de necesidad* (149).

(147) En el año 1989, el IDI, en la citada sesión de Santiago de Compostela, afirmó para este caso –violación masiva y flagrante de derechos humanos– el derecho individual y colectivo de los Estados a adoptar medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada (diplomáticas, económicas y cualesquiera otras, artículo 2), un primer límite –la fuerza armada– al que han de acompañar las condiciones exigidas tradicionalmente para el ejercicio de *contramedidas*: requerimiento (salvo extrema urgencia) al Estado infractor para que cese en la conducta criminal; limitación de la medida al responsable; proporcionalidad a la gravedad de la infracción; y consideración de su incidencia en las poblaciones afectadas y de los intereses de terceros Estados (artículo 4)

(148) La CDI, en el artículo 54 del proyecto del año 2001 sobre la responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos, ha preferido recurrir a «una cláusula de salvaguardia que reserva la posición y deja la solución de esta cuestión al ulterior desarrollo del Derecho Internacional». Para un análisis de las interpretaciones a las que puede dar lugar dicha cláusula, véase por todos GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *El hecho ilícito internacional*, Dykinson, Madrid, 2005. *Ibidem*, *La responsabilidad internacional (Las consecuencias del hecho ilícito)*, especialmente pp. 164-215, Murcia, 2005,

(149) GUTIÉRREZ ESPADA, C.: que ha estudiado con minuciosidad esta circunstancia, considera que es la que mejor podría servir para excluir una intervención armada humanitaria, pero afirma que, lamentablemente, no se deduce del Derecho Internacional en vigor sin la menor sombra de duda que así sea, además de la bibliografía del autor *citado supra*, véase «El estado de necesidad cabalga de nuevo», *REDI*, pp. 669-704, 2004-2.

El problema, naturalmente, surge ante la parálisis del CS, sea debido al veto, amagado o efectivo, de uno(s) de sus miembros permanentes, sea por falta de disposición de los Estados miembros, en general, a ejecutar costosas operaciones para imponer la paz en un territorio hostil, descompuesto en bandas o facciones en lucha. Refiriéndose a Darfur (Sudán), el GAN (150) observaba (en 2004) con estupor el ritmo *glacial* con que Naciones Unidas estaba respondiendo a las violaciones masivas de derechos humanos que, desde febrero de 2003, se había cobrado más de 200 mil vidas y dos millones de personas desplazadas (151).

Después de Kosovo, en diciembre de 2001, la CIISE propuso una doble alternativa caso de que el CS no autorizase en *plazo razonable* una intervención militar frente a la hipótesis de una «depuración étnica en gran escala» o «grandes pérdidas de vidas humanas» en un Estado (152). Una, lograr que la Asamblea General respaldara la acción militar con base en la resolución «Unión propaz» (resolución 377 A [V]), adoptada en el año 1950 precisamente para resolver las situaciones en las que el CS no ejerciera su responsabilidad primordial (153). La otra, admitir la actuación de una organización regional o subregional con solicitud posterior de la aprobación del CS (154). Y aún sería

(150) «Un mundo más seguro» (Documento A759/565, p. 26, párrafo 42).

(151) Véase LASHERAS, B.: «Darfur y la responsabilidad de proteger», *citada*, nota 91, especialmente pp. 114-118.

(152) Véase el Capítulo 6 de su Informe «La cuestión de la autoridad», especialmente párrafos 6.28 y siguientes «Cuando el Consejo se abstiene de actuar».

(153) Mucho se ha discutido sobre la constitucionalidad de la resolución unión propaz, dado que dentro del Capítulo VII de la Carta es obvia la falta de competencias de la Asamblea. Sin embargo, para los partidarios de la resolución, el Consejo tiene, sí, *la responsabilidad primordial pero no exclusiva* en el mantenimiento de la paz y, en caso de parálisis de aquél, la Asamblea está facultada para intervenir subsidiariamente en virtud de su general composición y amplias competencias de las que disfruta en virtud de la misma Carta (artículos 10 y 11). Su límite (artículo 11.2), las *acciones coercitivas* que sólo puede decidir con carácter vinculante el Consejo.

(154) Sobre las interrogantes que en perspectiva legal no obstante genera tal posibilidad, véase CORTEN, O. et DUBUISSON, F.: «L'hypothèse d'une règle émergente fondant une intervention militaire sur une "autorisation implicite" du Conseil de Sécurité», *RGDIP*, pp. 873-910, 2000-4. VILLANI, U.: «Les rapports entre l'ONU et les Organismes regionales dans le domaine du maintien de la paix», *RGDIP*, volumen 290, pp. 225-436, 2001, especialmente pp. 324 y siguiente. SICILIANOS, L. A.: «L'autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force: une tentative d'évaluation», *RGDIP*, pp. 5-50, 2002-1. DAILLIER, P.: «L'intervention des O. I. dans les conflits armés. Sécurité "collective" et sécurité régionale», en BENCHIKH, M. (dir.): *Les Organisations Internationales et les conflits armés*, *citada*, pp. 61-94. WECKEL, Ph.: «Le droit des conflits armés et les O. I. (*Droit International et neutralité*)», *Ibidem*, pp. 95-110.

posible, en opinión de la CIISE, «en situaciones que conmuevan las conciencias y exijan una acción inmediata», que un Estado o grupos de Estados interesados coaligados para la ocasión puedan recurrir a otros medios para hacerles frente, presumiendo que en tales casos la *responsabilidad internacional de proteger tendría prioridad sobre el principio de no intervención* (155).

El GAN y el secretario general no lo vieron con la misma claridad. Según proclaman, las disposiciones de la Carta sobre el uso de la fuerza son satisfactorias. El Capítulo VII da plenos poderes al CS para hacer frente a la variada gama de amenazas a la seguridad que preocupan a los Estados y, en ese sentido, entra dentro del ejercicio discrecional de sus competencias la adopción y autorización de medidas que impliquen como último recurso la fuerza armada (artículo 42) cuando el gobierno en cuestión no quiera o, simplemente, no pueda acabar con los crímenes de genocidio y otras atrocidades en masa perpetradas contra su población, en particular si las otras medidas (artículo 41) han fallado o se consideran insuficientes o inadecuadas. En consecuencia, la tarea –insisten– «no consiste en encontrar alternativas al CS como fuente de autoridad, sino en lograr que funcione mejor» (156). Y sugieren cómo conseguirlo.

En primer lugar se recomienda –en la dirección sustentada por la CIISE (157)– una serie de *criterios legitimadores* de la autorización del uso de la fuerza armada por el CS, a saber:

1. Gravedad de la amenaza.
2. Propósito correcto.
3. Último recurso.
4. Proporcionalidad (por escala, duración e intensidad) de los medios para hacer frente a la amenaza.
5. Posibilidad razonable de éxito, sin que las consecuencias sean peores que la inacción (158).

El secretario general lo expresa así en su Informe de 2005:

«El Consejo debe tener una opinión común de cómo sopesar la gravedad de la amenaza; cuál es el objetivo adecuado de la acción mili-

(155) Así lo sugiere con carácter general la CIISE en el apartado 1.B) de la sinopsis de su Informe «La responsabilidad de proteger».

(156) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 37, párrafo 126).

(157) Véase el Capítulo 4 de su Informe «La responsabilidad de reaccionar», especialmente párrafos 4.15 y siguientes «Principios para la intervención militar».

(158) Informe del GAN, «Un mundo más seguro...» (Documento A/59/565, pp. 64-65, párrafos 204-209).

tar propuesta; si otros medios menos graves que el uso de la fuerza podrían conseguir probablemente detener la amenaza; si la opción militar es proporcional a la amenaza en cuestión, y si hay una posibilidad razonable de éxito». De esta manera, «el Consejo daría una mayor transparencia a sus deliberaciones y conseguiría con toda probabilidad que sus decisiones fuesen más respetadas, tanto por los gobiernos como por la opinión pública mundial» (159).

Dados los perfiles criticables que han acompañado la actuación del CS desde el fin de la guerra fría (160), más precisamente en situaciones de genocidio y otras atrocidades en masa, muy recomendable habría sido desde luego que la *Cumbre Mundial 2005* se hubiera hecho eco –cosa que no hizo– de lo sugerido a continuación por el secretario general en orden a instar del mismo CS la aprobación de una resolución en la que, tras reafirmar su derecho a utilizar la fuerza, *incluso de forma preventiva* para preservar la paz y la seguridad internacionales especialmente *en casos de genocidio, depuración étnica y otros crímenes de lesa humanidad*, exponga estos principios y exprese su intención de regirse por ellos (161).

Nunca el CS fue menos representativo que ahora de las realidades de poder en el mundo, constatan el GAN y el secretario general como segundo gran problema a subsanar (162). Para ganarse el respeto con que debe contar en su calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, el CS necesita –dicen– mayor legitimidad, esto es, más representatividad y credibilidad, y ha de ser más proactivo en el futuro, para lo cual procede cambiar su composición y forma en que ejerce sus prerrogativas.

(159) «Un concepto más amplio de la libertad...» (Documento A/59/2005, párrafo 126).

(160) Entre las acciones u omisiones por las que el Consejo ha sido objeto de crítica, merece la pena destacar el que haya renunciado a la centralidad en el recurso institucional a la fuerza armada, dejando en manos de los Estados miembros las operaciones de imposición de la paz, permitiendo en particular a su miembros permanentes toda clase de licencias, lo que ha alimentado la arbitrariedad y las políticas de doble rasero; véase CARDONA, J.: «La externalización/privatización del uso de la fuerza por Naciones Unidas», en *Homenaje al profesor J. A. Carrillo, citada*, nota 143, pp. 317-340. REMIRO, A.: «Carta de Naciones Unidas-Nuevo Orden: ida y vuelta», *Homenaje al profesor J. A. Carrillo, citada*, nota 79, pp. 359-382.

(161) «Un concepto más amplio de la libertad» (Documento A/59/2005, p. 64, epígrafe 6h) del resumen de recomendaciones del Informe relativas a la «Libertad para vivir sin temor» (se han añadido *cursivas*).

(162) «Un mundo más seguro» (Documento A/59/565, pp. 14 y 72, del resumen general del Informe y del relativo al apartado IV, titulado «Unas Naciones Unidas más eficaces para el siglo XXI»).

Que el CS debe ser reformado para hacer de él un órgano más legítimo, dotado de mayor autoridad, transparencia, eficacia y eficiencia en la adopción y aplicación de sus decisiones, son principios sobre los que hace años todos los Estados dicen estar de acuerdo y trabajar por ellos. Así lo constataron los jefes de Estado y de Gobierno con ocasión del *cinquentenario* de Naciones Unidas, lo reiteraron en el advenimiento del nuevo *Milenio*, y luego en la *Cumbre Mundial 2005*, que apuesta por «la pronta reforma del CS» (163). Sin embargo, este es el día que aún no se ha dado con la fórmula que dé cabida a los principios proclamados en un nuevo Consejo, o diríamos mejor, que dé con el modelo de CS ampliado (¿con nuevos miembros permanentes?, y ¿con el mismo status privilegiado en cuanto al derecho de veto del que gozan los actuales?) que pueda dar cabida a los intereses y preocupaciones de todas las partes o gozar de apoyo generalizado (164).

Todavía en julio de 2007, los *facilitadores* nombrados por la presidenta de la Asamblea General (y a la sazón del grupo de trabajo que desde 1993 se ocupa de la *cuestión de la representación equitativa en el CS y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo*), tras interactuar con todos los Estados miembros en un *esfuerzo genuino* por lograr la ansiada reforma (165), hubieron de constatar que:

«No es probable que las posiciones de los principales grupos de interés (G-4, la Unión Africana (UA) y Unidos por el Consenso), bien conocidas por los miembros desde hace bastante tiempo, puedan llevarse a la práctica en su totalidad en la presente etapa.»

Ante tal evidencia, «ninguno de los interesados –dice su Informe– tiene que abandonar su posición inicial», pero sí considerar un *criterio de tran-*

(163) Documento Final (A/RES/60/1, párrafo 153).

(164) Véase RIQUELME, R.: «La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad», *REDI*, pp. 745-776, 2005-2.

(165) Resulta significativo que a estas alturas de la película todavía se propusieran para ser analizados por los *facilitadores* las siguientes cinco cuestiones, adjetivadas como *fundamentales* (*sic*), desde los métodos de trabajo del Consejo y sus relaciones con la Asamblea General, al número miembros del Consejo; sus categorías; la representación regional; y la cuestión del veto; véase el Informe del Grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el CS y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al CS de julio de 2007 (Documento A/61/47, p. 3). Sobre los avances conseguidos hasta ahora en lo relativo a los métodos de trabajo del Consejo, RUBIO, E. M.: «La otra cara de la reforma del Consejo de Seguridad. Sus métodos de trabajo», *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, volumen VIII, pp. 399-440, 2008.

sición como fórmula de compromiso, el cual sólo ampliaría el Consejo mediante nuevos puestos no permanentes (lo que de momento congelaría el debate sobre el derecho de veto de nuevos puestos permanentes, cuya creación no se cierra de cara al futuro); y respecto del veto de los P-5, se trataría de inculcar(les) la *cultura de veto disciplinado y responsable* ya auspiciada por el GAN, en el sentido de arrancarles la promesa –individual o colectiva– de abstenerse de utilizar el veto en ciertos casos, como genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos. Pero tampoco en esta ocasión ha fructificado el intento de acuerdo entre los más numerosos y los más poderosos.

Ante el silencio y falta de compromiso de los Estados miembros, y permanentes del CS en particular, en el doble sentido propugnado (directrices legitimadoras de la autorización de la fuerza por el Consejo, de un lado, y reforma de su composición y sistema de votación, de otro), ¿cabe una reacción de ida y vuelta en orden a retomar las sugerencias de la CIISE ante la eventual parálisis del CS en situaciones que clamen al cielo? (166) Influido por tal sugerencia, el GAN, aún considerando que «en todos los casos habría que recabar autorización del CS para operaciones regionales de paz», reconoce que «en algunas situaciones urgentes» *tal vez* haya que hacerlo «una vez comenzadas las operaciones» (167). El mismo secretario general, a pesar de haber afirmado que no hay que buscar alternativas al Consejo, se muestra ambivalente cuando en el mismo Informe de 2005 se refiere al examen de una situación por el CS para «autorizar o ratificar el uso de la fuerza militar» (168). La *Cumbre Mundial 2005* guarda sin embargo un benéfico silencio sobre este aspecto (169).

Ha de advertirse, en todo caso, que la enseñanza de la OTAN en Kosovo, fue en parte seguida en el camino emprendido por la Organización para la Unidad Africana (OUA) en su reconversión en UA, cuya Acta Constitutiva (2001) contempla el derecho de la Unión a *intervenir* en un *Estado miem-*

(166) GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad», en *Cursos de Derechos Humanos de Donosita-San Sebastián*, volumen V, pp. 203-224, 2004 (una versión posterior en RAMÓN, C. (ed.): *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, pp. 47-77, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

(167) «Un mundo más seguro...» (Documento A/59/565, p. 80, párrafo 272a).

(168) «Un concepto más amplio de la libertad...» (Documento A/59/2005, p. 37, párrafo 126); sobre el análisis de estos términos en el marco del Informe del secretario, véase GUTIÉRREZ ESPADA, C.: «El uso de la fuerza en el Informe del secretario general de Naciones Unidas...», párrafos 18 y 19.

(169) Véase ANDRÉS, P.: «Las normas relativas al uso de la fuerza...», citada, nota 57, p. 119.

bro –sin contar con su consentimiento– en atención a la decisión de la Asamblea de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión en situaciones de *circunstancias graves* que impliquen «crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad» (artículo 4,*h*) (170). También el Protocolo relativo al «Mecanismo de prevención, de gestión, de arreglo de conflictos, de mantenimiento de la paz», adoptado en el año 1999 por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), dispuso –y dispone– de una regla similar para casos de «violaciones masivas de derechos humanos» (artículo 25.*d*) (171). Ninguno de los mecanismos mencionados hace alusión a la autorización del CS para llevar a cabo la *intervención regional*, esto es, dentro de los límites territoriales de los Estados partes en la organización correspondiente (172).

Conviene no obstante recordar que el Capítulo VIII de la Carta se sustenta sobre la base de una doble relación de subordinación de los acuerdos u organismos regionales respecto del CS:

1. Por un lado, el Consejo puede decidir *medidas coercitivas* –que impliquen uso de la fuerza– y solicitar la asistencia de los organismos regionales para ser aplicadas, incluso a un Estado no miembro.
2. De otro, los organismos regionales pueden decidir medidas coercitivas para ser aplicadas en su ámbito territorial contando con la autorización del CS (173).

Sin embargo, los mecanismos de la UA y de la CEDEAO han sido interpretados por el grupo de trabajo especial sobre la prevención y solución de conflictos en África –creado por la Presidencia del mismo CS– «como

(170) Disponible en: http://www.africa-union.org/About_AU/fmacteconstitutif.htm#Article4. Véase ABASS, A. y BADERIN, M. A.: «Towards effective collective Security and Human Rights protection in Africa: An Assessment of the Constitutive Act of the New African Union», NILR, pp. 1-38, en pp. 27 y siguientes, 2002-1. MULUWA, T.: «International Law-Making in Post-Colonial Africa: The Role of the Organization of African Union», *Ibidem*, pp. 81-104 y PACKER, C. A. A. y RUKARE, D.: «The New African Union and Its Constitutive Act», EJIL, pp. 365-379, p. 374, 2002-2.

(171) Disponible en: http://cdi.lyon3.free.fr/doc/CEDEAO_Protocole_Conflits.pdf.

(172) Véase CARDONA, J.: «Le role des Organisations Internationales», en la SFDI, *La Responsabilité de protéger*, citada, nota 78, pp. 319-325 (pp. 322-324).

(173) REMIRO, A.: «Reforma de Naciones Unidas y papel de los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz», en *El mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales por Naciones Unidas: De la adaptación a la reforma de la Carta*, Coloquio Internacional celebrado en abril de 2006 con ocasión del décimo aniversario de los Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional; también, *Derecho Internacional*, citada, nota 21, pp. 1124-1125.

los marcos regionales más avanzados que trascienden de la Carta de Naciones Unidas» en aplicación del «concepto de «responsabilidad de proteger» en el medida en que «funcionarán aún sin el consentimiento del Estado anfitrión» (174).

Consideraciones finales

Afianzar la justicia y el imperio de la ley en la consecución de un mundo sin *miseria*, libre del *temor* y garante de la *dignidad* de todo individuo, triángulo en el que con el objetivo de lograr su perfección se basó el Informe del secretario general: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos» (de 21 de marzo de 2005), son propósitos comunes de Naciones Unidas como aspiraciones vitales para la humanidad en su conjunto, que convergen y se complementan, que no pueden desarrollarse plena y eficazmente, sobrevivir, en definitiva, sino se promueven conjuntamente.

El principal desafío a enristrar consiste en auspiciar una estrategia concertada que, sobre la base de la Carta, dé respuestas eficaces para la realización del primer y fundamental propósito de la Organización mundial de garantizar la paz y la seguridad internacionales asumiendo la exigencia de integrar, con esa finalidad, los pilares fundacionales de Naciones Unidas: seguridad, desarrollo y derechos humanos en tanto que condiciones interdependientes que se refuerzan mutuamente en aras de lograr la paz (*positiva*) y la seguridad (*humana*).

Contribuir al logro de una *paz positiva* (cualificada por algo más que por la ausencia de violencia en contextos de conflicto armado), *duradera* y *justa*, basada en el imperio de la ley en lo que entendemos como un Estado Democrático Derecho en su genuina combinación con el goce efectivo de derechos y libertades fundamentales y un desarrollo humano sostenible, es en la actualidad cuestión esencial a la hora de planificar y poner en práctica un enfoque integrado y coherente de la actuación de Naciones Unidas en el plano normativo y operacional.

La ambición de ofrecer un marco conceptual para la acción internacional basado en la toma de conciencia de la estrecha imbricación entre los pila-

(174) Véase la carta de fecha 30 de diciembre de 2005 dirigida al presidente del CS por el presidente del grupo de trabajo sobre la prevención y solución de conflictos en África, con la que se remite el informe anual de este grupo para el año 2005 (Documento S/2005/833, citada en p. 16, párrafo 10).

res trinitarios de Naciones Unidas proporciona, a su vez, los mimbres para urdir la doctrina de la *seguridad humana*, basada en la protección de las personas más que en la de los Estados desde una perspectiva estrictamente militar. Su potencialidad estriba en tratar de unir, de hacer comulgar con una misma finalidad las agendas de la seguridad, el desarrollo y los derechos humanos, asumiendo su realidad holística, interdependiente e integradora para la solución de las nuevas amenazas y de las nuevas formas que adoptan amenazas ya conocidas.

La creciente y generalizada presencia del concepto de seguridad humana en el discurso internacional, al punto de auspiciar su consideración como *cuarto pilar*, no obvia las incertidumbres que se ciernen en torno a este codiciado principio rector aún en proceso de gestación, sobre el que existen diferentes aproximaciones y enfoques de cómo avanzar hacia su consecución y delimitar así su ámbito de acción.

* * *

La asunción de una concepción global y pretendidamente integradora de los propósitos de Naciones Unidas de cara a identificar los desafíos a los que nos enfrentamos, así como la necesaria estrategia omnicompreensiva para atajarlos fue el principal reto al que debía dar respuesta el GAN, los desafíos y el cambio. Su respuesta, y núcleo central de su informe de 2004: «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», consistió en hacer un llamamiento para alcanzar un *consenso en materia de seguridad colectiva* que sintetice todas las vertientes de las antiguas y nuevas amenazas a la seguridad, desde las económicas, sociales y medioambientales a los conflictos entre Estados e intraestatales, el terrorismo y las ADM..., a fin de auspiciar un *sistema de seguridad colectiva* digno de crédito basado en los tres pilares interrelacionados: las amenazas actuales no conocen fronteras, de ahí que ningún Estado, por poderosos que sea, puede ser invulnerable a ellas y/o habrá de presumirse que todo Estado podrá o querrá procurar su lucha como principal protagonista de la misma.

Los propósitos y principios enunciados en la Carta, fundamento indispensable de un mundo más pacífico, próspero y justo, se alzan como las normas de Derecho Internacional general dirigidas a proteger valores y objetivos esenciales para la supervivencia de los Estados y de sus pueblos, como así lo proclamó de nuevo el Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005*:

1. Igualdad soberana de los Estados, respeto de su integridad territorial e independencia política, y su corolario de no intervención en los asuntos que pertenecen a su jurisdicción interna.

2. Prohibición de la amenaza y el uso de la fuerza de manera incompatible con los propósitos y principios de Naciones Unidas.
3. Solución pacífica de las controversias de conformidad con los principios de justicia y del Derecho Internacional.
4. Libre determinación de los pueblos bajo dominación colonial u ocupación extranjera.
5. Respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, sin discriminación por razón de raza, sexo, lengua o religión.
6. Cooperación internacional para solucionar los problemas internacionales de naturaleza económica, cultural o humanitaria.
7. Cumplir de buena fe las obligaciones contraídas de conformidad con la Carta.

Pero a salvo la reiterada letanía de los siete mandamientos, muy poco más hicieron o se comprometieron los jefes de Estado y de Gobierno en la *Cumbre Mundial 2005* a fin de lograr que Naciones Unidas y, en particular, su CS en calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, asumiera y actuara en consecuencia a tenor de una serie de criterios legitimadores al decidir una autorización o mandato para hacer uso de la fuerza armada, según recomendaron el GAN y el secretario general.

* * *

Con la terminación de la guerra fría, uno de los puntos más controvertidos en torno a la *intervención armada* ha consistido en determinar quiénes son sus titulares, así como los supuestos y condiciones de su ejercicio al servicio de una causa humanitaria y para la represión de violaciones masivas de derechos humanos esenciales prescindiendo del consentimiento del Estado concernido y/o de las bandas o facciones en lucha.

La *responsabilidad de proteger* se proyecta en la actualidad como la norma *in status nascendi* que propone una alteración en los términos del debate a los que conduce el denostado derecho de *intervención-injerencia humanitaria*, eventualmente armada, con miras a salvar la contradicción entre los principios de soberanía del Estado y su corolario de no intervención frente a la protección de la población del mismo Estado o de alguno de sus grupos diferenciados, en particular, cuando asistimos a la violación grave y sistemática de sus derechos humanos más fundamentales.

Responsabilidad de *prevenir*, de *reaccionar* y de *reconstruir* constituyen los tres elementos en los que se sustenta la responsabilidad de proteger en su doble dimensión, primaria (*soberanía como responsabilidad*) y subsidiaria (*responsabilidad colectiva de proteger*).

Con al Carta de Naciones Unidas, la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948) y las decenas de instrumentos convencionales que han sido su consecuencia, universales y regionales, el trato dispensado a los individuos se ha ido progresivamente hurtando a la competencia reservada de los Estados para pasar a estar regido por principios y normas jurídicas internacionales que imponen a éstos la obligación primaria de proteger los derechos y libertades de todo ser humano sometido a su jurisdicción, sea nacional o extranjero. Bajo este prisma cabe afirmar que el conjunto de principios y normas de DIDH y de DIH, incluidos los derechos relativos al Estatuto de los Refugiados y Personas Desplazadas, se alzan como fundamento normativo de la primara y permanente responsabilidad de proteger que incumbe al Estado soberano como unidad básica e indispensable del sistema internacional.

Corolario del principio de soberanía, la responsabilidad de proteger se basa, en primera instancia, en un concepto positivo y afirmativo de la *soberanía del Estado entendida como responsabilidad de proteger* la seguridad, vida, salud y necesidades básicas de los individuos sometidos a su jurisdicción. De ahí que la *Cumbre Mundial 2005* proclame, llevándolo al extremo, la responsabilidad de cada Estado de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, etc. La comunidad internacional debe, según proceda, alentar y ayudar a los Estados a ejercer esa responsabilidad...

La capacidad y seguridad del Estado soberano, en tanto que unidad básica e indispensable del sistema internacional, se plantea así como condición esencial para el ejercicio de su responsabilidad primordial de proteger a los grupos humanos que componen su población (*seguridad humana*). A la consecución de dicho objetivo atienden las tradicionales labores de Naciones Unidas en pro del Estado de Derecho en su genuina combinación con un sistema democrático garante de los derechos humanos y un desarrollo sostenible, así como las más recientes tareas emprendidas en el ámbito de la reforma del sector de la seguridad.

Contamos con una *Carta Internacional de Derechos Humanos* que, amén de imponer por vía de tratado obligaciones convencionales, ha dado vida a un frondoso cuerpo de normas generales absolutamente obligatorias frente a todos los demás sujetos y que han de cumplirse en todo caso (obligaciones *erga omnes*), lo que sugiere límites a la soberanía territorial del Estado en la medida en que el trato dispensado a los grupos que componen su población ya no es un asunto estrictamente interno amparado por el principio de no intervención.

La *responsabilidad (obligación) colectiva de proteger* a la población del Estado que recae sobre la comunidad internacional frente a la *inacción* del Estado –*fallido, fracasado, corrupto*, etc. y/o la *inacción* criminal de sus agentes, es una de las consecuencias de la afirmación que antecede. Determinar la autoridad competente para enristrar esta obligación colectiva de proteger que incumbe a la comunidad internacional (¿Naciones Unidas, una organización regional dentro de sus límites territoriales, grupos de Estados coaligados para la ocasión...?), así como los supuestos y condiciones de su ejercicio son cuestiones aún debatidas.

* * *

La soberanía abstracta del Estado y el principio de no intervención no pueden hoy servir de cobertura para violaciones sistemáticas y masivas de derechos humanos fundamentales, menos aún cuando aparentemente se alzan a modo de escudo para la ejecución de crímenes internacionales, como el genocidio, crímenes de lesa humanidad y de guerra. La comunidad internacional, por medio de Naciones Unidas como su expresión más cabal, tiene la responsabilidad de utilizar los medios diplomáticos, humanitarios y otros *medios pacíficos* adecuados para ayudar a proteger a las poblaciones de tales crímenes (Documento Final de la *Cumbre Mundial 2005*).

Pero el Derecho Internacional no debe orientarse a la legitimación de atentados contra la soberanía y su corolario de no intervención para servir una *responsabilidad (colectiva) de proteger* sin contar con el adecuado soporte normativo e institucional. Cuando un Estado no quiera o, simplemente, no pueda acabar con violaciones graves de derechos humanos esenciales ni atender a las víctimas, la *obligación colectiva de proteger* ha de ejercerse en el marco de las normas en vigor, muy en particular la Carta y sus principios, que tienen la consideración de normas de Derecho Internacional General.

De conformidad con ella(s), la fuerza armada institucional es monopolio del CS (Capítulos VII y VIII de la Carta). La reserva de jurisdicción doméstica del artículo 2.7 de la Carta cede en las situaciones en las que el CS determine la existencia de una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión (artículo 39).

Cualquier suceso o proceso que conduzca a los crímenes descritos, así como a desplazamientos masivos de población, ataques deliberadamente dirigidos contra civiles y otras personas internacionalmente protegidas

y, en general, a violaciones graves y sistemáticas del DIDH y DIH, merece la calificación de *amenaza a la paz*, siendo no sólo deseable sino exigible que el CS ejerza las competencias que le atribuye el Capítulo VII de la Carta para adoptar medidas que impliquen como último recurso la fuerza armada (artículo 42), en particular si las otras medidas (artículo 41) se consideran insuficientes o inadecuadas.

Si el CS no es hoy el órgano que actúa a nombre de todos los Estados miembros (artículo 24.1 de la Carta) en el ejercicio de su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (artículo 23), lo que procede es cambiar su composición y la forma en la que ejerce sus prerrogativas. Conviene en este punto recordar que quienes insisten en preservar las actuales reglas de juego lastrando la reforma de la Carta para hacer del CS un órgano más plural y representativo y, sobre todo, buscar alternativas al derecho de veto, incluso *congelarlo* para la adopción de medidas que pongan fin a una violación masiva de derechos humanos, tienen menos motivos que nadie para rechazar los resultados concretos a que dan lugar dichas reglas.

Ante la eventual parálisis del CS, las propuestas de recurrir a la fuerza para imponer el respeto de derechos humanos fundamentales deben ir parejas con la atribución de competencias a órganos verdaderamente representativos de la sociedad internacional en su conjunto. Una posibilidad sería fiar en la competencia residual de la Asamblea General (con base en la resolución «Unidos para la paz»), más que abandonar la pretendida satisfacción de objetivos humanitarios a iniciativas individuales o grupales.

Deben por tanto rechazarse las propuestas de legitimación y legalización del uso de la fuerza al servicio de una *responsabilidad (colectiva) de proteger* que arriesguen fisuras en los propósitos y principios de la Carta, en particular los principios del respeto de la soberanía de los Estados (más débiles), la integridad territorial y la no injerencia en los asuntos internos si no van acompañados de una afirmación de *multilateralismo representativo institucionalizado*, pues podrían limitarse a dar cobertura a las intervenciones humanitarias del pasado. Resulta en este sentido significativa la *profunda preocupación* expresada por la Organización de la Conferencia Islámica (cuyos 57 Estados miembros reúnen a una quinta parte de la población mundial) acerca del derrotero de algunos nuevos conceptos, como el de la responsabilidad de proteger, e interpretaciones, como la del artículo 51 de la Carta, en contraste con la falta de atención a la cuestión del desarme nuclear, las

restricciones discriminatorias al uso de la tecnología nuclear con fines pacíficos (175).

El Capítulo VIII de la Carta estipula que todas las *medidas coercitivas* que apliquen los acuerdos u organismos regionales deberán estar autorizadas por el CS. Dado que *el regionalismo es necesario y viable como componente del multilateralismo* (176) sería preciso que el Consejo estableciera una cooperación más estrecha con organizaciones regionales representativas allí donde se producen la mayoría de los conflictos (UA, CEDEAO, Organización de Estados Americanos, etc.), así como la manera de sustituir un modo de actuar improvisado, a menudo selectivo y condicionado por los recursos, por unos arreglos más planificados, coherentes y confiables, y disponer mecanismos efectivos de control sobre operaciones autorizadas (177).

El mayor desafío consiste, sin embargo, en dilucidar sí y hasta qué punto son legítimas las medidas decididas por acuerdos y organizaciones regionales que impliquen el uso de la fuerza en su ámbito territorial prescindiendo de la *previa* autorización del CS como las que auspician las nuevas normas emanadas del mecanismo para la paz y la seguridad en África. ¿Estamos acaso asistiendo a una evolución normativa que a impulsos del principio de la *responsabilidad/obligación colectiva de proteger* busca formas de incorporar la intervención de los organismos regionales en el marco del sistema de seguridad colectiva establecido en virtud de la Carta?

(175) Véase el Comunicado final del undécimo periodo de sesiones de la Conferencia Islámica adoptado en la Cumbre de Dakar (13 y 14 de marzo de 2008) y la resolución número 11/11-P(IS) relativa a la Reforma de Naciones Unidas y la ampliación del número de miembros del CS; añadido como apéndice del Informe del grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el CS y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al CS (Documento A/62/47, pp. 30-35).

(176) Véase en este sentido el Informe del secretario general sobre la relación entre Naciones Unidas y las organizaciones regionales, en particular la UA, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Documento S/2008/86, distribuido el 7 de abril de 2008).

(177) De acuerdo con la amplia dedicación a las cuestiones de África, el CS ha hecho hincapié en la importancia de un intercambio de opiniones con el Consejo de Paz y Seguridad de la UA, acordándose que ambos órganos se reunirían anualmente, así como estudiar la manera en la que Naciones Unidas podrían asistir en casos concretos a la UA, en particular cuando la Unión actúa de conformidad con un mandato del Consejo de Seguridad; véase el informe sometido por el CS a la Asamblea General durante el sexagésimo segundo periodo de sesiones (Documento A/62/2, 2007).

Con independencia de que la *responsabilidad (colectiva) de proteger* esté llamada a operar como catalizador de una dinámica normativa y aún operacional, lo que ha primado hasta ahora han sido las incógnitas que suscita su aplicación sobre la base de las normas en vigor, tales como, por ejemplo, en qué medida la *obligación de proteger* generaría en tales casos derechos para terceros, cuál su contenido y qué circunstancias lo harían exigibles, así como si esos derechos serían individuales o colectivos y, en este caso, cuáles los adecuados soportes institucionales (178). Que el grupo de trabajo especial del CS sobre la prevención y la solución de conflictos en África –continente que acapara el 78% del programa de trabajo del CS– haya previsto celebrar, a primero de diciembre de 2008, una sesión especial sobre «El concepto de la responsabilidad de proteger» (179) es un claro síntoma de lo que aún resta por hacer en lo relativo a la precisión y ámbito de aplicación de este concepto y de la norma a cuya *generación* anima.

(178) Véase en este sentido el Informe preliminar de E. Valencia-Ospina, distribuido el 5 de mayo de 2008 (Documento A/CN.4/598, p. 21, párrafo 55).

(179) Véase el *Diario de Naciones Unidas*, jueves 27 de noviembre de 2008.

CAPÍTULO SEGUNDO

NACIONES UNIDAS FRENTE AL TERRORISMO: HISTORIA Y PROSPECTIVA

NACIONES UNIDAS FRENTE AL TERRORISMO: HISTORIA Y PROSPECTIVA

Por JUAN AVILÉS FARRÉ

Preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra fue el mandato de la Carta de Naciones Unidas; pero hoy no son ejércitos regulares los que se enfrentan básicamente en el campo de batalla, sino fuerzas a medio camino entre las guerrillas, el terrorismo y el crimen organizado.

JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ ZAPATERO, 16 de junio de 2008.

Introducción

Guerrillas, terrorismo, crimen organizado: en un mundo en el que las guerras entre Estados son ya un fenómeno excepcional, estos actores no estatales representan una de las principales amenazas a la paz y la seguridad del mundo. Por su dimensión política, de la que el crimen organizado carece, y por su dimensión internacional, que no tienen las guerrillas, el terrorismo resulta un enemigo especialmente relevante para los valores comunes de la humanidad que Naciones Unidas tienen la misión de defender. Kofi Annan, secretario general en los trágicos momentos del 11 de septiembre de 2001 (11-S), ha afirmado que el terrorismo constituye una amenaza contra todo lo que Naciones Unidas representan: el respeto a los derechos humanos, el imperio de la ley, la protección de los civiles, la tolerancia entre los pueblos y las naciones y la solución pacífica de los con-

flictos (1). En términos similares se ha expresado el actual secretario general, Ban Ki-moon: el terrorismo afecta a todas las naciones, se cobra víctimas entre personas de todas las condiciones y atenta contra todo aquello con lo que se identifican Naciones Unidas, por todo lo cual «la lucha contra el terrorismo es nuestra misión común» (2).

La amenaza terrorista viene de lejos y en España lo sabemos bien, pero los atentados del 11-S y los que a partir de entonces se han venido sucediendo, demuestran que se ha producido un cambio cualitativo. El Grupo de Alto Nivel (GAN) al que Kofi Annan encargó el Análisis de los Riesgos y Desafíos a los que se enfrenta la seguridad mundial identificó en su Informe del año 2004 los dos aspectos esenciales de ese cambio cualitativo: por un lado la aparición de redes armadas no estatales de alcance global y capacidad sofisticada, de las que Al Qaeda es el primer ejemplo pero probablemente no el último, y por otro el propósito de producir un número muy elevado de víctimas, que podría llevar a los terroristas al empleo de Armas de Destrucción Masiva (ADM) (3). Al Qaeda, además, ha situado específicamente a la Organización de Naciones Unidas (ONU) entre sus enemigos y ha atentado contra sus sedes en Bagdad en el año 2003 y en Argel en 2007.

Cuantificación de la amenaza

La cuantificación del impacto que el terrorismo ha tenido en el mundo durante estos últimos años no es fácil, en primer lugar porque no existe un acuerdo en lo que se debe entender por terrorismo, tema sobre el que volveremos en este capítulo, y en segundo lugar porque la información disponible acerca de algunos países es escasa. Se han hecho sin embargo, diversos esfuerzos por registrar en bases de datos de libre acceso los atentados que se producen en el mundo. La más completa es hoy la que ofrece el WITS (*Worldwide Incidents Tracking System*), gestionado por el NCTC (*National Counterterrorism Center*) de Estados Unidos (4). A partir

(1) ANNAN, Kofi: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», 2005, disponible en: www.un.org/spanish/largerfreedom

(2) BAN, Ki-moon: «Declaración del secretario general ante la Asamblea General sobre el seguimiento de la aprobación de la Estrategia global de Naciones Unidas contra el terrorismo, Nueva York, 16 de febrero de 2007», disponible en: www.un.org/spanish/aboutun/sg/mensajes/terrorism_ga2007.html

(3) GAN sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios (2004): «Un mundo más seguro, la responsabilidad que compartimos», disponible en: www.un.org/spanish/secureworld

(4) Disponible en: www.nctc.gov

del año 2005 sus resultados son publicados por el Departamento de Estado en *Country Reports on Terrorism*, la publicación anual que ha sustituido a la clásica *Patterns of Global Terrorism*, con la importante diferencia de que no se limita al terrorismo internacional, sino que recoge todo tipo de atentados terroristas. Esto responde a la constatación de que cada vez tiene menos sentido distinguir entre terrorismo internacional y nacional. El terrorismo yihadí, en concreto, tiene tanto componentes locales como transnacionales.

La definición de terrorismo utilizada por el NCTC es la contenida en el Código de Estados Unidos, es decir el de «violencia premeditada, con motivación política, perpetrada por grupos no estatales o agentes clandestinos contra personas no combatientes» (5). No siempre es fácil, sin embargo, saber si un hecho concreto responde a esta definición, sobre todo en el caso de los atentados que se producen en países acerca de los que se dispone de poca información. Con todo creemos que la figura 1 ofrece al menos una visión aproximada del impacto cuantitativo del terrorismo en los últimos años.

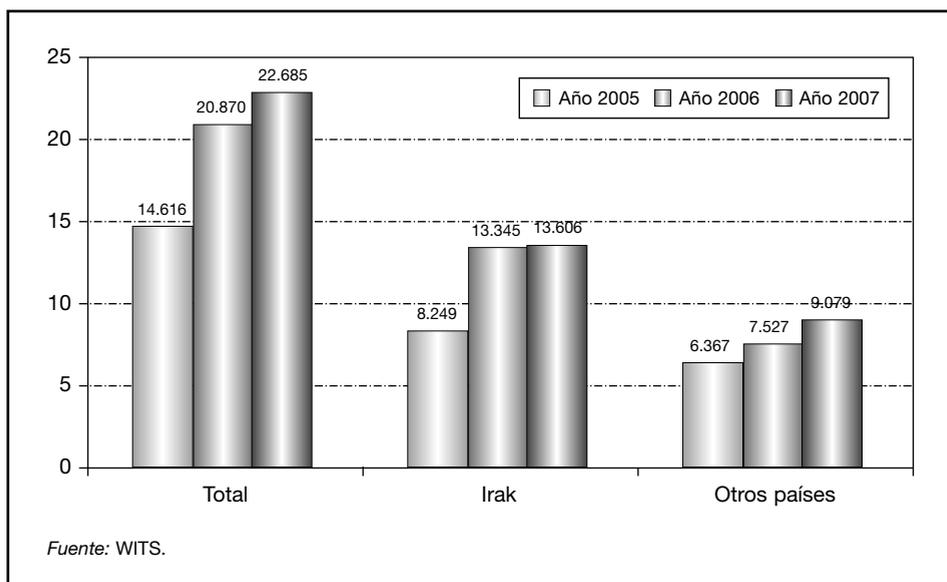


Figura 1.- Muertes en atentados terroristas, en miles.

(5) US Code, Title 22, Sec. 2656f (d) (2): «the term “terrorism” means premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by subnational groups or clandestine agents».

El impacto del terrorismo en la última década

Un análisis más fundamentado exige sin embargo una perspectiva temporal más amplia. Durante un tiempo la base de datos de libre acceso más útil para estos fines era la elaborada por la *Rand Corporation*, que podía consultarse en el sitio del MIPT (*Memorial Institute for the Prevention of Terrorism*). Ya no es así y actualmente la base de libre acceso que ofrece una serie histórica más prolongada es la *Global Terrorism Database*, gestionado por el START (*National Center for the Study of Terrorism and Responses to Terrorism*) de Estados Unidos (6). En su primera fase el proyecto START consistió en introducir en una base de datos GTD (*Global Terrorism Data Base*) los 67.179 atentados terroristas registrados entre los años 1970 y 1997 por una entidad privada, PGIS (*Pinkerton Global Intelligence Services*), mientras que la segunda fase se basó en la recogida directa de datos a partir de 1998 (GTD2). El problema es que los criterios para identificar un acto como terrorista que usó el proyecto GTD2 no son los que luego se utilizarían en el proyecto WITS (7).

A pesar de tales inconvenientes, vale la pena utilizar también esta fuente. Así es que, para estimar la tendencia global del terrorismo en el mundo durante los últimos diez años, hemos procedido a identificar todos los atentados con al menos 50 víctimas, sumados muertos y heridos, que recogen la GTD2, para los años 1998 a 2004, y el WITS, para los años 2005 a 2007 (8). Debemos advertir que algunos de los atentados recogidos en GTD2 no podrían ser considerados terroristas si nos atenemos a una definición más estricta, como es el caso del ataque con bomba que en octubre de 2002 causó la muerte del criminal y de otras seis personas en un centro comercial finlandés, que parece haber sido motivado por el desequilibrio mental del criminal más que por un propósito político definido. Con todo hemos preferido mantener en el cómputo todos los atentados

(6) LAFREE and DUGAN, 2007.

(7) Para ser registrado como atentado terrorista en la GTD2 un hecho debía cumplir obligatoriamente tres condiciones: a) ser intencional, b) implicar el uso o la amenaza de violencia contra personas o propiedades y c) ser perpetrado por agentes no estatales, así como al menos dos de las tres siguientes, d) tener objetivos políticos, económicos, religiosos o sociales distintos de la exclusiva búsqueda del provecho, e) tener el propósito de coaccionar, intimidar o transmitir algún otro mensaje a una audiencia más amplia que las víctimas directas y f) efectuarse al margen de las actividades legítimas de guerra.

(8) Para este análisis cuantitativo, del que expongo aquí los primeros resultados, he contado con la colaboración de Zachary Witlin, estudiante de la Universidad Tufts.

Cuadro 1.– *Atentados terrorista con más de 50 víctimas.*

Países	Años										Total
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	
Irak	23	18	13	21	24	5	22	49	70	100	246
Otros países						19	23	36	32	37	147
<i>TOTAL</i>	<i>23</i>	<i>18</i>	<i>13</i>	<i>21</i>	<i>24</i>	<i>24</i>	<i>45</i>	<i>85</i>	<i>102</i>	<i>137</i>	<i>493</i>

Fuente: GTD2 y WITS.

recogidos en las fuentes utilizadas. La conclusión es que, como puede verse en el cuadro 1, el número de atentados graves, con más de 50 víctimas, ha aumentado considerablemente en los últimos años, un aumento que se debe sobre todo a la situación de Irak, donde el terrorismo constituye un instrumento fundamental en la lucha de los distintos grupos insurgentes. Si prescindimos del caso iraquí, el número de atentados graves en el mundo ha oscilado en los últimos años entre 13 y 37, es decir entre uno y tres al mes, con una tendencia al alza a partir del año 2001.

Más expresivo que el número de atentados resulta el número de muertes que han producido, un criterio que permite apreciar la excepcionalidad de los atentados del 11-S. Como puede comprobarse en la figura 2, p. 98, el impacto letal de los grandes atentados ha aumentado cada año en Irak a partir de la intervención militar del año 2003, mientras que en el resto del mundo no se manifiesta una tendencia clara. De hecho el impacto de los grandes atentados fue mayor en el año 1998, un año en que todavía se hacía notar la sangrienta ofensiva yihadí en Argelia, que en cualquier año posterior, excepto obviamente el año 2001.

La limitada respuesta inicial de Naciones Unidas

El terrorismo internacional no es un fenómeno nuevo, puesto que una primera oleada internacional de atentados se produjo a fines del siglo XIX, por obra de algunos anarquistas partidarios de la «propaganda por el hecho». Así es que un primer intento de coordinación internacional de la lucha antiterrorista se produjo en una fecha tan temprana como en el año 1898, cuando, tras el asesinato de la emperatriz Isabel de Austria-Hungría por un anarquista italiano, se reunió en Roma una conferencia secreta antianarquista a la que acudieron delegados de 21 Estados europeos.

Aunque los resultados de esta conferencia y del encuentro sucesivo celebrado en San Petersburgo en el año 1904 no fueron demasiado satisfactorios, sí que hubo ciertos acuerdos en temas de extradición, técnicas de identificación criminal y cooperación policial (9). El siguiente intento de acuerdo global antiterrorista se produjo por iniciativa de la Sociedad de Naciones en 1937, de nuevo bajo el impacto de un magnicidio, el doble asesinato del rey de Yugoslavia y del presidente de la República Francesa en el año 1934. En esta ocasión se acordó en Ginebra una convención para la prevención y el castigo del terrorismo, pero no llegó a ser adoptada debido al estallido de la Segunda Guerra Mundial, que llevó a la desaparición de la propia Sociedad de Naciones (10).

Naciones Unidas no abordó el tema del terrorismo durante sus primeros años de existencia, marcados por la parálisis de la guerra fría y por el auge de las luchas de liberación nacional en el mundo colonial. En particular, el Consejo de Seguridad (CS) no lo abordó hasta los años noventa, es decir después de que la desaparición de la Unión Soviética hubiese puesto definitivamente fin a la guerra fría.

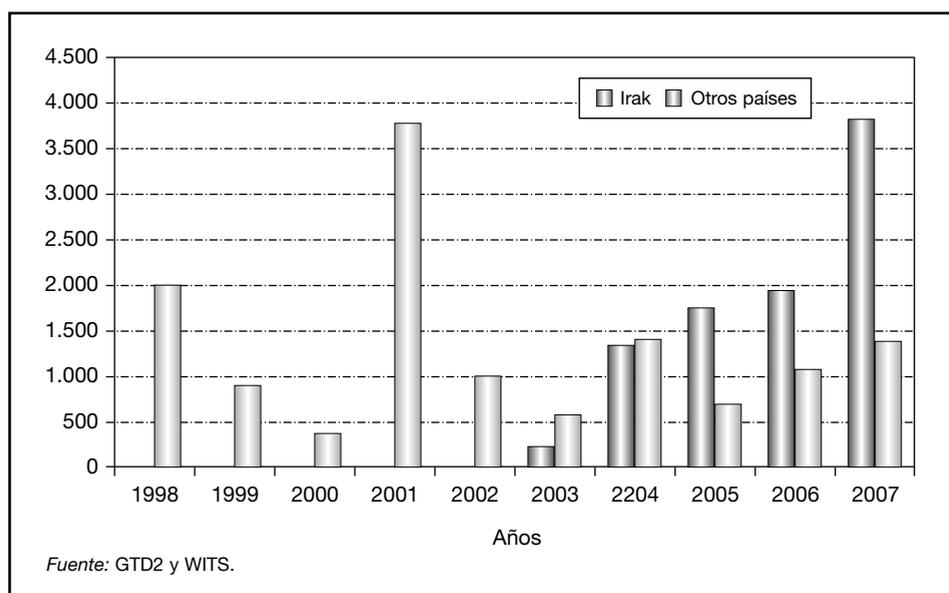


Figura 2.- Muertes en grandes atentados, con más de 50 muertos y heridos.

(9) BACH JENSEN, 1981.
 (10) SAUL, 2006.

Las primeras declaraciones de la Asamblea General, 1972-1985

La Asamblea General carece de autoridad para imponer normas de conducta a los Estados miembros, por lo que sus declaraciones tienen sobre todo el efecto de legitimar o deslegitimar universalmente determinado tipo de actos, más que contribuir directamente a conformar la acción de los gobiernos (11). Por otra parte, la firmeza de la Asamblea General hacia el terrorismo en los años setenta y ochenta se vio limitada porque muchos miembros querían defender la legitimidad de las luchas de liberación. Esto impidió una condena tajante del terrorismo y condujo a un énfasis en las causas del mismo que podía ser interpretado como una justificación parcial (12).

El tema se introdujo en la agenda de la Asamblea en 1972, por iniciativa del secretario general, Kurt Waldheim y como consecuencia de la preocupación generada por varios, atentados, especialmente el secuestro y asesinato de varios atletas israelíes que participaban en las Olimpiadas de Múnich. La resolución por la que la Asamblea General introdujo en el año 1972 el tema en su agenda, hacía referencia en su título a medidas para prevenir el terrorismo internacional que se cobraba vidas inocentes o ponía en peligro libertades fundamentales, pero también al estudio de las causas subyacentes de aquellas formas de terrorismo que surgían «en las aflicciones, la frustración, los agravios y la desesperanza» y que llevaban a algunas personas a sacrificar vidas humanas, incluida la propia, «en un intento de lograr cambios radicales». La cláusula sobre las «causas subyacentes» no figuraba en la propuesta original de Waldheim y fue adoptada por influencia de una coalición integrada por el bloque soviético, China y varios países del Tercer Mundo. La resolución reafirmaba además la legitimidad de los movimientos de liberación nacional y condenaba «los actos represivos y de terrorismo cometidos por regímenes coloniales, racistas y extranjeros al negar a los pueblos su derecho a la libre determinación y a la independencia». Por lo demás, esta resolución invitaba a los Estados a suscribir las convenciones internacionales existentes que se referían a distintos aspectos del terrorismo internacional, e instituía un comité especial sobre terrorismo internacional (13). El texto final fue mal acogido por los países occidentales y la resolución fue adoptada por 76 votos a favor, 35 en contra y 17 abstenciones.

(11) PETERSON, 2004.

(12) HALBERSTAM, 2003.

(13) Asamblea General de Naciones Unidas (1972): resolución 27/3034. Las resoluciones de la Asamblea General, disponible en: www.un.org/spanish/documents/resga.htm

Resoluciones similares, que evitaban la condena directa del terrorismo, fueron adoptadas por la Asamblea General en los años 1977, 1979, 1981 y 1983. El apoyo de muchos países miembros a la lucha de los palestinos contra Israel, que incluía actos inequívocamente terroristas, era el principal factor que conducía a la incapacidad de la Asamblea General para afrontar el problema del terrorismo internacional, mientras que el terrorismo doméstico era considerado un problema puramente interno de los países afectados. El cambio de actitud no se inició hasta el año 1985 cuando, tras el apresamiento del buque *Achille Lauro* por militantes palestinos, la Asamblea General adoptó una resolución por la que condenaba inequívocamente como criminales todos los actos de terrorismo, «dondequiera y por quienquiera» fueran cometidos (14). Seguía sin embargo, sin definirse qué se entendía por acto terrorista, así es que esta resolución no tenía más que un valor moral.

Instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo, 1963-1991

Los primeros avances prácticos en la cooperación global antiterrorista no se dieron mediante estas resoluciones de la Asamblea General, sino a través de diez instrumentos internacionales adoptados entre los años 1963 y 1991, a los que a partir de 1997 seguirían otros tres que examinaremos posteriormente. Los tres primeros fueron impulsados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), varios años antes de que la Asamblea General empezara a ocuparse de la cuestión. Algunos han sido completados posteriormente y todos siguen en vigor. Analizaremos a continuación los aprobados hasta el año 1991, en ninguno de los cuales se menciona el término terrorismo (15).

Convenio de Tokio de 1963 «sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves». Autoriza al comandante de la aeronave a imponer medidas razonables de carácter coercitivo contra toda persona que le de motivos para creer que ha cometido o está a punto de cometer un acto que ponga en peligro la seguridad de la aeronave, y exige que las partes contratantes asuman la custodia de los infractores y devuelvan el control de la aeronave a su legítimo comandante.

Convenio de La Haya de 1970 «para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves». Exige que las partes en el convenio castiguen los secues-

(14) Asamblea General de Naciones Unidas (1985): resolución 40/61.

(15) Estos instrumentos, disponible en: www.un.org/spanish/terrorism/instruments.shtml

tros de aeronaves con penas severas y se presten asistencia mutua en los procedimientos penales incoados con arreglo al convenio.

Convenio de Montreal de 1971 «para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil». Exige que las partes en el convenio que hayan detenido a los infractores los extraditen o los hagan comparecer ante la justicia.

Convención de 1973 «sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, inclusive los agentes diplomáticos». Incluye en el concepto de «persona internacionalmente protegida» a los jefes de Estado, los ministros de Asuntos Exteriores, los representantes o funcionarios de un Estado o una organización internacional que tengan derecho a protección especial en un Estado extranjero, así como a sus familiares; y exige a las partes que tipifiquen como delito «la comisión de un homicidio, secuestro u otro atentado contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida, la comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de tal persona; la amenaza de cometer tal atentado» y lo castiguen «con penas adecuadas en las que se tenga en cuenta su carácter grave».

Convención internacional de 1979 «contra la toma de rehenes». Dispone que «toda persona que se apodere de otra o la detenga, y amenace con matarla, hierla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén, comete el delito de toma de rehenes». Exige a las partes que castiguen tales delitos.

Convención de 1980 «sobre la protección física de los materiales nucleares». Tipifica la posesión ilícita, la utilización, la transferencia y el robo de materiales nucleares, y la amenaza del empleo de los mismos para causar la muerte o lesiones graves a una persona o daños materiales sustanciales.

Protocolo de 1988 «para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicio a la aviación civil internacional». Amplía las disposiciones del Convenio de Montreal para incluir los actos terroristas cometidos en los aeropuertos internacionales.

Convenio de 1988 «para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima». Dispone que comete delito la persona que ilícita e intencionalmente se apodere de un buque o ejerza control sobre

éste por medio de la fuerza, la amenaza o la intimidación; cometa un acto de violencia contra una persona que se encuentra a bordo de un buque, si dicho acto pudiera poner en peligro la seguridad de la navegación del buque; coloque un artefacto o sustancia destructivos a bordo de un buque; o perpetre otros actos contra la seguridad de los buques. Sus disposiciones han sido ampliadas por un protocolo en el año 2005.

Protocolo de 1988 «para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental». Establece un régimen jurídico aplicable a los actos realizados contra plataformas fijas emplazadas cerca de las costas similar a los regímenes establecidos respecto de la aviación internacional. Fue ampliado por un protocolo en el año 2005.

Convenio de 1991 «sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección». Negociado a raíz de la explosión de una bomba en el vuelo 103 de Pan Am en el año 1988, su objetivo es controlar y limitar el empleo de explosivos plásticos indetectables. Las partes están obligadas a asegurar en sus respectivos territorios el control efectivo de los explosivos plásticos «sin marcar», es decir los que no contengan uno de los agentes de detección enumerados en el anexo técnico del Tratado, y su eliminación total en un plazo de 15 años.

El planteamiento de una respuesta global a fines del siglo XX

En los años noventa, terminada la guerra fría, fue posible un mayor consenso de la comunidad internacional frente al terrorismo, que comenzó a ser percibido como una de las mayores amenazas a la paz y la seguridad. De manera significativa, la compleja designación del tema en la agenda de la Asamblea General, que aludía tanto a los «medidas para prevenir al terrorismo internacional» como al estudio de las «causas subyacentes» del mismo, fue sustituida por la fórmula más breve y enérgica de «medidas para eliminar el terrorismo internacional».

La resolución de la Asamblea General, 1995

Esta resolución incluía una adecuada caracterización de los atentados terroristas como «actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas», que resultan «injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideracio-

nes políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos». No contenía en cambio alusión alguna a la legitimidad de la lucha de los movimientos de liberación nacional, del tipo de las que aparecían en las anteriores resoluciones de la Asamblea General sobre el tema (16).

Los convenios contra atentados terroristas y financiación del terrorismo, 1997 y 1999

Este nuevo espíritu se manifestó también en dos nuevos instrumentos internacionales en los que el concepto de terrorismo aparecía incluso en el título, el convenio de 1997 sobre atentados terroristas con bombas y el convenio de 1999 sobre financiación del terrorismo. Los analizamos a continuación, manteniendo la numeración correlativa empleada para los anteriores instrumentos internacionales contra el terrorismo.

Convenio internacional de 1997 «para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas». Establece las bases de una jurisdicción universal respecto de la utilización ilícita e intencional de explosivos y otros artefactos mortíferos contra determinados lugares públicos con la intención de matar u ocasionar graves lesiones físicas o causar una destrucción significativa de ese lugar.

Convenio internacional de 1999 «para la represión de la financiación del terrorismo». Insta a las partes a que adopten medidas para prevenir y contrarrestar la financiación del terrorismo, directa o indirecta, incluidos los casos en que la financiación se realice por medio de grupos que proclamen intenciones caritativas, sociales o culturales, o que se dediquen además a actividades ilícitas, como el tráfico de drogas o el contrabando de armas. Compromete a los Estados a exigir responsabilidad penal, civil o administrativa a quienes financien el terrorismo. Prevé la identificación, congelación y confiscación de los fondos asignados para actividades terroristas y excluye que el secreto bancario pueda servir de justificación para negarse a cooperar.

Este convenio contiene una definición de acto terrorista, en la que se incluye cualquier «acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a cualquier otra persona que no participe activamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando, el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una pobla-

(16) Asamblea General de Naciones Unidas (1995): resolución 49/60.

Cuadro 2.– *Instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo.*

Instrumento	Años	Estados contratantes en el año 2001
Aeronaves	1963	173
Aeronaves	1970	175
Aviación civil	1971	177
Personas protegidas	1973	113
Toma de rehenes	1979	100
Material nuclear	1979	68
Aeropuertos	1988	111
Navegación marítima	1988	60
Plataformas fijas	1988	51
Explosivos plásticos	1991	73
Atentados con bombas	1997	45
Financiación	1999	16

Fuente: Peterson (2004), pp. 190-191.

ción, u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo». La definición es importante, porque deja claro que el acto terrorista no tiene como propósito el causar tan sólo un daño específico, sino que está encaminado a imponer una determinada línea de conducta a un Estado o una organización internacional, y porque establece una distinción precisa entre el terrorismo y las acciones de guerra. Una acción debe ser considerada terrorista cuando sus víctimas no son combatientes en una situación de conflicto armado, lo que implica que cualquier atentado con un propósito político dirigido contra miembros de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas de Seguridad realizado en ausencia de conflicto armado debe ser considerado terrorista.

Debe recordarse, por otra parte, que estos instrumentos internacionales, aunque sean adoptados por la Asamblea General de Naciones Unidas, sólo resultan vinculantes para los Estados que los ratifican y que esta ratificación se puede retrasar bastante, como puede verse en el cuadro 2.

El CS y las sanciones contra Estados patrocinadores del terrorismo

A comienzos de los años noventa el problema del terrorismo fue abordado por vez primera por el CS, que está dotado de instrumentos coercitivos de los que carece la Asamblea General. A lo largo de la década hubo tres casos en los que el Consejo actuó bajo la cobertura del Capítulo VII de la Carta para imponer sanciones a Estados culpables de haber apoya-

do acciones terroristas: contra Libia en el año 1992, contra Sudán en 1996 y contra el régimen de los talibán en 1999. Este último caso lo analizaremos en conexión con la respuesta a Al Qaeda, así es que nos centraremos ahora en los dos primeros.

Libia. El apoyo del régimen Gadafi a acciones terroristas, que le llevó incluso a apoyar al IRA, alcanzó una gravedad extrema cuando se puso de manifiesto su implicación en dos atentados que destruyeron sendos aviones, uno norteamericano de Pan Am sobre Lockerbie (Escocia) en 1988, y otro francés de UTA sobre Níger en el año 1989. Los Gobiernos de Washington, Londres y París llevaron el tema ante el CS, que en enero de 1992 lanzó una seria advertencia a Libia mediante la resolución 731. El Gobierno libio ofreció entregar a los sospechosos del caso UTA para que fueran juzgados por un tribunal francés, pero exigió que los responsables del caso Pan Am fueran juzgados por un tribunal internacional, algo que resultó inaceptable para los Gobiernos americano y británico. Así es que en marzo de 1992 una segunda resolución del CS, la 748, invocó el Capítulo VII para imponer a Libia sanciones económicas, una prohibición de vuelos, restricciones diplomáticas y un embargo de armas.

Más allá de los casos concretos, que adquirieron una gran relevancia política por la acción de las familias de las víctimas, Washington quería presionar a Libia para que abandonara su papel de patrocinador del terrorismo internacional y renunciara a su programa de ADM. De hecho, Libia terminó por reducir drásticamente su apoyo al terrorismo, mientras que con el paso del tiempo se fue reduciendo el apoyo internacional a las sanciones, lo que finalmente condujo en el año 1998 a una solución de compromiso, que el CS asumió en la resolución 1192. En abril de 1999 Libia entregó a los dos sospechosos del caso Pan Am para que fueran juzgados por un tribunal holandés y las sanciones fueron levantadas.

Sudán. La negativa del Gobierno sudanés a extraditar a tres presuntos implicados en el intento de asesinato del presidente egipcio Hosni Mubarak en Addis Abeba (Etiopía), en junio de 1995, condujo al CS a adoptar sanciones de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta, que fueron de carácter más simbólico que real. El Gobierno de Khartoum negó siempre toda implicación en el atentado, pero en mayo de 1996 informó al CS, de que había pedido que abandonaran el país cierto número de militantes, entre ellos Osama ben Laden. Sin embargo, Sudán siguió siendo un refugio seguro para varios grupos terroristas, entre ellos Al Qaeda, y tras los atentados contra sus Embajadas en Kenia y Tanzania, Estados Unidos bombardearon en las cercanías de Khartoum una fábrica de productos farma-

céuticos financiada por Ben Laden, en la que sospechaban que se produjera armamento químico. Tras los atentados del 11-S, Sudán comenzó a cooperar en la lucha contra Al Qaeda y el 28 de septiembre de ese año el CS levantó las sanciones.

En conjunto, el régimen de sanciones tuvo en ambos casos cierta eficacia, lo que no ocurriría en el caso de las sanciones contra los talibán, y contribuyó a deslegitimar a nivel mundial el terrorismo, poniendo en evidencia el ostracismo a que se arriesgaban los Estados que lo apoyaran. Pero se pusieron también de manifiesto las dificultades de aplicación de las sanciones, tanto por motivos técnicos, es decir la dificultad de monitorizarlas, como políticos, es decir la falta de voluntad política de aplicarlas por parte de bastantes Estados.

El proyecto de convención global

La definición de acto terrorista en el convenio sobre financiación no condujo a un consenso sobre qué grupos armados deben ser considerados como terroristas, ni sobre la posible excepción de aquellos cuyo objetivo fuera la liberación de un pueblo. Así es que algunos Estados consideraron que Naciones Unidas debiera promover una convención general que clarificara la definición de terrorismo y englobara las disposiciones contra el mismo que se han ido adoptando por medio de los instrumentos internacionales hasta ahora mencionados. En el año 1996 la Asamblea General adoptó una resolución por la que se establecía un comité *ad hoc* encargado de preparar un proyecto de convención global sobre el terrorismo (17). El liderazgo en esta cuestión fue asumido por India, que presentó una propuesta de convención en el año 1998. Al año siguiente este proyecto fue examinado en la reunión del VI Comité de la Asamblea General, encargado de los asuntos legales, en la que se acordó tomarlo como base de discusión, pero al mismo tiempo se manifestaron importantes discrepancias. El proyecto, que fue enmendado por la India en respuesta a las sugerencias recibidas, ha sido examinado en sucesivas sesiones del Comité Especial sobre Terrorismo y en otros Foros de la ONU, en un largo proceso que todavía no ha conducido a un proyecto consensuado.

Los tres problemas básicos que dificultan el acuerdo se refieren a la definición legal del terrorismo, a la cuestión de si pueden considerarse terroristas acciones realizadas por movimientos de liberación nacional, y a la

(17) Asamblea General de Naciones Unidas (1996): resolución 51/210.

cuestión de si pueden considerarse como tales acciones realizadas por las Fuerzas Armadas de un Estado en el contexto de un conflicto armado y en el ejercicio de sus tareas oficiales. Una propuesta presentada por algunos países árabes y otros miembros del Movimiento de los No Alineados planteó que las acciones de los Movimientos de Liberación Nacional no fueran consideradas terroristas, porque perseguían un objetivo acorde con el Derecho Internacional, pero otros países replicaron que la aspiración a la independencia nacional no justificaba el recurso a medios terroristas. El conflicto árabe-israelí juega un papel decisivo en estos desacuerdos, pues por un lado los países árabes quieren excluir de la condena del terrorismo las acciones palestinas contra la ocupación israelí y, por otro, plantean la posibilidad de que ciertas acciones de las Fuerzas Armadas israelíes pudieran ser consideradas como casos de terrorismo de Estado. A ello se suele replicar con el fundado argumento de que los crímenes de guerra cometidos por las Fuerzas Armadas de un Estado en una situación de conflicto están suficientemente definidos en el Derecho Internacional, por lo que no es necesario incluirlos en la definición del terrorismo, que debiera restringirse a formas de violencia política ejercida por grupos clandestinos.

Al Qaeda y la agudización de la amenaza

Incluso antes de los atentados del 11-S, la emergencia de Al Qaeda dio una nueva urgencia a la cooperación internacional contra el terrorismo. La protección que régimen de los talibán en Afganistán daba a las bases de esta organización terrorista, responsable de los atentados contra las Embajadas de Estados Unidos en Kenia y Tanzania en el año 1998, llevó a su condena en la importante resolución 1267 que el CS tomó al año siguiente.

La resolución 1267 del CS, 1999

Esta resolución expresaba la preocupación del CS por la violación de los derechos humanos en Afganistán, en particular los de las mujeres y las niñas, y deploraba el hecho de que los talibán proporcionaran un refugio seguro a Osama ben Laden y le permitieran dirigir con sus asociados una red de campos de entrenamiento terrorista en el territorio que controlaban y utilizarlo como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales. Exigía a los talibán que cesaran de prestar refugio y adiestramiento a terroristas internacionales y que entregaran a Ben Laden, que había sido

procesado en Estados Unidos por su vinculación a los atentados contra sus Embajadas en Kenia y Tanzania. Establecía un régimen de sanciones contra los talibán que habrían de cumplir todos los Estados miembros. Y establecía por último un comité encargado de verificar el cumplimiento de sus disposiciones (18).

La importancia del Comité de Sanciones establecido por esta resolución, habitualmente conocido como Comité 1267, estriba sobre todo en que mantiene una lista de personas y entidades, pertenecientes o vinculadas a los talibán o Al Qaeda, a las que los Estados miembros han de aplicar las sanciones previstas en la resolución, es decir congelar sus activos financieros, prohibir su entrada o tránsito por el territorio nacional y evitar que reciban suministros de armas. Hay que destacar que ésta es por el momento la única lista de individuos y entidades terroristas que mantiene la ONU, por lo que aquellas organizaciones que no están vinculadas a Al Qaeda o los talibán no se hayan de hecho sometidas a este régimen de sanciones, que resulta especialmente importante por sus disposiciones financieras. Aunque hay que añadir que por la resolución 1566 del año 2004 el CS ha creado un grupo de trabajo encargado de preparar una lista de personas y organizaciones terroristas que no se limite a las vinculadas a Al Qaeda y los talibán.

El sistema por el que el Comité 1267, integrado por los mismos miembros que el CS, designa a personas y entidades como asociadas a Al Qaeda o los talibán, ha sido objeto de críticas (19). Esta lista es efectiva sobre todo para combatir a quienes financian el terrorismo, un tema que resulta difícil perseguir de acuerdo con la legislación de bastantes países. La inclusión de una persona o entidad en la lista es decidida por consenso entre los miembros del CS, sobre la base de la información sobre el caso presentada por alguno de los miembros, un procedimiento que ha sido criticado por su falta de transparencia y de control judicial. Sus partidarios arguyen que la información en que se basa el Comité implica fuentes y métodos de inteligencia que no pueden ser sometidos a escrutinio público, pero un reciente fallo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha puesto en cuestión la validez universal de las decisiones así tomadas. En respuesta a una demanda presentada por el ciudadano saudí Yassin Abdullah Kadi contra la Comisión Europea, que había congelado sus

(18) CS de la ONU (1999): resolución 1267. Las resoluciones del CS, disponibles en: www.un.org/spanish/documents/scres.htm

(19) COMRAS, 2008.

cuentas bancarias debido a su inclusión en la lista del Comité 1267, la Gran Sala del Tribunal ha establecido en sentencia del 3 de septiembre de 2008 que la decisión de congelarlas había violado su derecho a la defensa y su derecho a la propiedad.

La cuestión esencial, cuya importancia supera mucho la del caso concreto, es que la Gran Sala ha afirmado la jurisdicción del Tribunal Europeo sobre las medidas adoptadas por la Unión Europea en cumplimiento de resoluciones tomadas por el CS de Naciones Unidas. Al hacerlo ha revocado la decisión de la Sala que había examinado el caso en primera instancia, según la cual los tribunales de la Unión Europea carecían de jurisdicción sobre el tema, porque de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, todos los Estados miembros están obligados a cumplir las resoluciones del CS. La tesis de la Gran Sala es que los tribunales de la Unión Europea no tienen jurisdicción sobre el acuerdo internacional en sí mismo, pero sí sobre su aplicación en Europa, y que el derecho a la defensa del recurrente se había vulnerado porque no se le había informado de las pruebas en que se basaba su inculpación. Ha dado por ello un plazo de tres meses al Consejo Europeo para que remedie esta deficiencia (20).

Tras el 11-S: las resoluciones 1368 y 1373 del CS, 2001

La primera respuesta del CS a los atentados del 11-S en Nueva York, Washington y Pennsylvania se produjo al día siguiente de los hechos, mediante una resolución unánime, la 1368, que los condenaba en los términos más enérgicos, llamaba a los Estados miembros a cooperar para que los perpetradores, organizadores y patrocinadores de los mismos fueran llevados ante la Justicia, denunciaba la responsabilidad de quienes les habían ayudado, protegido y dado cobijo y recordaba el derecho inherente a la defensa propia individual y colectiva, recogido en la Carta de Naciones Unidas, con lo que legitimaba la respuesta militar que Estados Unidos y sus aliados iban a ejercer contra el régimen de los talibán, culpable por su apoyo a Al Qaeda (21). Esto último es especialmente importante, porque Naciones Unidas nunca había afirmado formalmente la legitimidad de una respuesta militar al terrorismo amparada en el derecho a la defensa propia (22).

(20) Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 3 septiembre de 2008, *Diario Oficial de la Unión Europea*, 8 de noviembre de 2008.

(21) CS de Naciones Unidas (2001): resolución 1368.

(22) GREENWOOD, 2002.

Como es bien sabido, la Carta de Naciones Unidas impone a los Estados miembros, en su artículo 2.4 la renuncia a la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de otros Estados. La propia Carta sólo establece dos excepciones: el uso de la fuerza autorizado por el CS para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (artículo 42) y «el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de Naciones Unidas, hasta tanto que el CS haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales» (artículo 51). Pero lo cierto es que, además de estos dos casos, la comunidad internacional admite en la práctica intervenciones militares para otros fines, incluida la lucha contra el terrorismo. Israel recurre a ello con frecuencia y Estados Unidos lo habían hecho en tres ocasiones antes de 2001: contra Libia en 1986, en respuesta al atentado contra una discoteca en Berlín frecuentada por soldados americanos; contra Irak en 1993, en respuesta a un intento de asesinar al ex presidente George H. W. Bush y al emir de Kuwait; y contra Sudán y Afganistán en el año 1998, en respuesta a los atentados contra las Embajadas en Kenia y Tanzania. Algunas de estas represalias militares israelíes y americanas fueron condenadas por la Asamblea General (23).

A diferencia de estos casos, la posterior intervención de Estados Unidos y sus aliados en Afganistán estuvo legitimada de antemano por el CS, mediante sus resoluciones 1368, de 12 de septiembre, y 1373, de 28 de septiembre, que sentaron el principio de que la respuesta militar a un ataque terrorista quedaba englobada en el derecho a la legítima defensa del artículo 51 de la Carta. El CS no quiso seguir en cambio la vía del artículo 42, que podría haber llevado a una intervención en Afganistán bajo su propio control. Estados Unidos deseaban que el Consejo legitimara su respuesta militar a los atentados del 11-S, pero no deseaba que su actuación quedara subordinada al Consejo.

La resolución 1373 retomó muchas de las medidas antiterroristas establecidas en los convenios internacionales sobre atentados con bombas de 1997 y financiación del terrorismo de 1999, que en aquel momento no habían sido ratificados por muchos Estados, incluidos Estados Unidos, y al actuar en el marco del Capítulo VII de la Carta, relativo a las amenazas a la paz y la seguridad, hizo que tales medidas se convirtieran en obligatorias para todos los Estados miembros (24). El Capítulo VII permite al CS

(23) DE JONGE OUDRAAT, 2004.

(24) HEUPEL, 2008.

imponer a los Estados miembros medidas jurídicamente exigibles bajo la eventual amenaza de sanciones, y así lo hizo respecto al terrorismo con la resolución 1373 y lo volvería a hacer respecto a las ADM con la resolución 1540 del año 2004. En concreto la resolución 1373 impone a los Estados que se abstengan de apoyar a grupos terroristas; que tomen medidas para prevenir ataques terroristas; que nieguen refugio seguro a quienes los financien, planeen, apoyen o cometan; que los definan como delitos graves en su legislación; que ofrezcan la máxima asistencia a las investigaciones sobre financiación o apoyo al terrorismo; y que impidan los movimientos de los terroristas mediante un efectivo control de fronteras (25).

La importancia histórica de la resolución 1373 es que no impone medidas específicas contra entidades concretas en respuesta a amenazas o ataques específicos contra la paz, como había sido hasta entonces la práctica del Consejo, sino que impone medidas permanentes contra una amenaza de tipo genérico, el terrorismo. Así es que muchos autores han observado que con ella el CS hace uso de un poder legislativo que nunca antes había empleado, sentando un precedente llamado a tener continuidad, como lo ha demostrado la resolución 1540 del año 2004 acerca de la proliferación de ADM (26). Esto ha llevado a que, a pesar de que ningún Estado haya impugnado la legitimidad de estas resoluciones, haya surgido un debate jurídico en el que algunos autores han sostenido que el CS ha ido más allá de sus atribuciones. Conviene pues aludir brevemente a los fundamentos en que se apoyan las medidas adoptadas en la resolución 1373.

De acuerdo con la práctica habitual del CS, esta resolución no menciona los artículos de la Carta de Naciones Unidas en que se apoya, pero no es difícil identificarlos. En primer lugar es obvio que la Carta no atribuye a Naciones Unidas un poder legislativo general en todas las materias del Derecho Internacional. La única referencia al tema en la Carta es el artículo 13, que da a la Asamblea General la misión de promover estudios y hacer recomendaciones para «impulsar el desarrollo progresivo del Derecho Internacional y su codificación». Es decir que se trata de un mandato para promover, recomendar e impulsar el desarrollo internacional, no para legislar, y además está dirigido a la Asamblea General, no al CS. No hay un órgano universal con competencia para legislar en materia de Derecho

(25) CS de Naciones Unidas (2001): resolución 1373.

(26) OOSTHUIZEN and WILMSHURST, 2004.

Internacional, sino que este se desarrolla a través de los instrumentos jurídicos acordados entre los Estados, que sólo son vinculantes para las partes contratantes.

El más importante de tales instrumentos es la propia Carta de Naciones Unidas y en ella se basan los autores que defienden la capacidad del Consejo para legislar en el caso de un solo tema, tan específico como relevante, el de «prevenir y eliminar las amenazas a la paz», que constituye el primer propósito de Naciones Unidas de acuerdo con el artículo 1 de la Carta. La autoridad del Consejo se deriva del artículo 25, según el cual:

«Los miembros de Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del CS de acuerdo con esta Carta.»

Así es que la cuestión que se plantea es si las medidas impuestas a todos los Estados miembros en la resolución 1373 se hallan o no «de acuerdo con esta Carta» y el artículo que hay que tomar en consideración al respecto es el 39, que encabeza el Capítulo VII de la Carta y faculta al CS para determinar la existencia de «amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión» y a decidir «qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales». El artículo 41 prevé medidas que no requieren el uso de las Fuerzas Armadas y el 42 se refiere al uso de ésta.

Así es que, como ha observado Stefan Talmon, profesor de Derecho Internacional Público en Oxford, para analizar el fundamento de la resolución 1373 hay que prestar atención a dos cuestiones, distintas pero interrelacionadas (27). La primera es si se puede considerar que fenómenos genéricos, como el terrorismo o la proliferación de ADM, pueden ser considerados «amenazas a la paz» de acuerdo con el artículo 39, y la segunda es si las «medidas» que menciona el artículo 41 pueden incluir la obligación a los Estados miembros de adoptar medidas legislativas contra un determinado tipo de amenaza.

La importante resolución 49/60 adoptada en el año 1995 por la Asamblea General, antes citada, ya estableció que los actos, métodos y prácticas terroristas podían representar una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Otras resoluciones de la Asamblea y el Consejo han identificado también como amenazas a la paz, además del terrorismo y la proliferación de ADM, otras amenazas genéricas, como el empleo de mercenarios, las situaciones de emergencia y la desintegración violenta de los

(27) TALMON, 2005.

Estados. Así es que, en los últimos 15 años parece haberse consagrado la interpretación según la cual las amenazas a la paz del artículo 39 no deben entenderse sólo como actos concretos sino que incluyen amenazas genéricas como el terrorismo. Por otra parte esa es la interpretación más coherente de acuerdo con el propio artículo 1 de la Carta que fija como primer propósito de Naciones Unidas el de «prevenir y eliminar amenazas a la paz», puesto que la labor de prevención parece requerir la toma en consideración no sólo de amenazas concretas, sino de amenazas genéricas. Ahora bien, si se admite esta interpretación amplia del término amenazas en el artículo 39, la consecuencia lógica es que se debe dar una interpretación también amplia del término medidas en el artículo 41, e incluir no sólo sanciones contra determinadas entidades o personas sino la imposición a los Estados de obligaciones generales. De ahí la legitimidad del CS para legislar en el específico campo de las medidas para prevenir y eliminar las amenazas a la paz.

El liderazgo de Kofi Annan

La lucha contra el terrorismo constituye uno de los componentes del gran proyecto de reforma de Naciones Unidas que Kofi Annan impulsó entre los años 2003 y 2006, un proyecto que venía condicionado por la aguda sensación de que, tras los atentados del 11-S, la ONU debía demostrar su capacidad de hacer frente a los nuevos desafíos a la seguridad mundial si no quería verse relegada a un papel irrelevante (28). Bajo la Presidencia de George W. Bush, Estados Unidos no estaban interesados en marcar una nueva orientación a la ONU, mientras que el resto de los países se hallaban divididos, así es que el secretario general se encontró ante el desafío de jugar un papel impulsor en la renovación del papel de Naciones Unidas en defensa de la paz.

El informe «Un mundo más seguro», 2004

A tal efecto Annan encargó un informe a un GAN sobre las Amenazas, los Desafíos y los Cambios, presidido por el ex primer ministro de Tailandia, Anand Panyarachun. El Informe, concluido en el año 2004, contenía un breve pero penetrante análisis del desafío terrorista y de las medidas que la comunidad internacional debiera adoptar para hacerle frente. En primer lugar destacaba la amenaza que el terrorismo supone:

(28) STEDMAN, 2007.

«Para los valores más centrales de la Carta de Naciones Unidas: el respeto de los derechos humanos, el Estado de Derecho, las leyes y usos de la guerra que protegen a la población civil, la tolerancia entre los pueblos y naciones, y la solución pacífica de las controversias.»

Aludía también a los contextos más favorables para la aparición del terrorismo, en concreto las «situaciones de desesperanza, humillación, pobreza, opresión política, extremismo y violaciones de los derechos humanos», así como «los conflictos regionales y la ocupación extranjera», una formulación que, sin ser justificativa, recuerda la antigua preocupación por las «causas subyacentes». Destacaba también, como ya hemos mencionado, el agravamiento de la amenaza terrorista que suponía la aparición de organizaciones como Al Qaeda, de alcance mundial y dispuesta a causar bajas masivas. Recordaba también la necesidad de que la «guerra contra el terrorismo» no vulnerara los derechos humanos, como en algunos casos parecía estar sucediendo (29). Todo lo cual llevaba a plantear una estrategia global contra el terrorismo basada en cinco pilares:

1. Remediar «las causas del terrorismo o los factores que lo facilitan», con medidas «para promover los derechos sociales y políticos, el Estado de Derecho y la reforma democrática; poner fin a la ocupación y atender a las principales reivindicaciones políticas; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados».
2. Contrarrestar «el extremismo y la intolerancia», mediante la educación y la promoción del debate público.
3. Desarrollar la cooperación antiterrorista internacional, dentro de un marco jurídico que respete las libertades civiles y también los derechos humanos.
4. Fortalecer la capacidad estatal para impedir las actividades de reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas.
5. Controlar materiales peligrosos y proteger la salud pública.

El GAN lamentaba además que los Estados miembros no hubieran podido aprobar un convenio sobre el terrorismo que incluyera una definición del mismo, lo que impedía que Naciones Unidas ejercieran su autoridad moral y proclamaran inequívocamente:

«Que el terrorismo no es jamás una táctica aceptable, aún en defensa de la más noble de las causas.»

(29) SCHMID, 2005.

En su opinión, los dos grandes obstáculos que dificultaban el acuerdo carecían de fundamento. No tenía sentido pretender que la definición de terrorismo incluyera «el caso de un Estado que use Fuerzas Armadas contra civiles» porque las normas internacionales referentes a las violaciones de los derechos humanos por parte de los Estados eran ya mucho más sólidas que en el caso de los actores no estatales. En cuanto a la objeción es que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho, que algunos cuestionaban, el grupo replicaba:

«Que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles.»

La definición de acto terrorista que proponía retomaba pues la contenida en el convenio del año 1999 sobre financiación del terrorismo:

«Un acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo.»

El Informe «Un concepto más amplio de libertad», 2005

Las conclusiones sobre el terrorismo que Kofi Annan presentó en su Informe de marzo de 2005 seguían la línea marcada por el GAN, cuyas recomendaciones asumía explícitamente (30). Annan urgió a los Estados y a las organizaciones de la sociedad civil a que se sumaran a una estrategia global antiterrorista. Pidió que se alcanzara una definición del terrorismo (un tema sobre el que todavía hoy no se ha llegado a un acuerdo) y que se aprobara un convenio general sobre el terrorismo (tema que, como hemos visto, llevaba años discutiéndose y sigue hoy pendiente). Pidió también que se aprobara urgentemente una convención sobre terrorismo nuclear (que efectivamente se adoptó poco después) y que se creara un relator especial encargado de informar sobre la compatibilidad entre las medidas antiterroristas y los derechos humanos (propuesta que también se ha adoptado).

El programa enunciado por el secretario general en marzo de 2005 sólo se ha cumplido pues en parte. Entre las propuestas aplicadas destaca el convenio sobre terrorismo nuclear que se aprobó en abril de ese mismo

(30) ANNAN, Kofi: «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», 2005, disponible en: www.un.org/spanish/largerfreedom

año y ha entrado en vigor en julio de 2007, una vez que lo hubieron ratificado 22 Estados. Esto supone que se cuenta ya con un nuevo instrumento internacional contra el terrorismo.

Convenio Internacional de 2005 «para la represión de los actos de terrorismo nuclear». Contempla una amplia gama de actos y posibles objetivos, incluidas las centrales y los reactores nucleares y alienta a los Estados a que cooperen en la prevención de atentados terroristas intercambiando información y prestándose asistencia mutua en las investigaciones penales y procedimientos de extradición.

La estrategia mundial contra el terrorismo de 2006 y su aplicación

El último gran paso que se ha dado en la cooperación internacional anti-terrorista ha sido la aprobación por la Asamblea General de la Estrategia Mundial de Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo, en septiembre de 2006. Esta resolución reafirma que el terrorismo constituye «una de las amenazas más graves para la paz y la seguridad mundiales» y propone medidas para combatirlo, agrupadas en cuatro pilares:

1. Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, entre las que incluye la promoción del diálogo, la tolerancia y el entendimiento mediante iniciativas como la Alianza de Civilizaciones.
2. Medidas para prevenir y combatir el terrorismo.
3. Medidas para aumentar la capacidad de los Estados y fortalecer el papel que el sistema de Naciones Unidas a este respecto.
4. Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos y el imperio de la ley como base fundamental de la lucha contra el terrorismo (31).

No menos importante es lo que no se incluye en esta Estrategia: no hay en ella alusiones a un convenio general sobre el terrorismo, ni a una definición del mismo, temas que ocupaban un lugar prominente en el informe del grupo de alto nivel. En realidad, el propio Kofi Annan había ya renunciado a promoverlos cuando en abril de 2006 presentó su informe «Unidos contra el terrorismo», en la que recomendaba una estrategia basada en cinco verbos que comienzan por la letra *d*:

«*Disuadir* a la gente de recurrir al terrorismo y apoyarlo; *dificultar* a los terroristas el acceso a los medios para llevar a cabo sus atenta-

(31) Asamblea General de Naciones Unidas (2006): resolución 60/288.

dos; hacer que los Estados *desistan* de prestar apoyo a los grupos terroristas; *desarrollar* la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo; *defender* los derechos humanos en el contexto del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo» (32).

A falta de un acuerdo de fondo sobre la entidad del terrorismo, se ha optado pues por un enfoque basado en la cooperación técnica, que tiene el problema de la falta de acuerdo sobre cuáles son los grupos terroristas a los que hay que combatir. La raíz del problema la había expuesto con claridad Javier Rupérez, en un artículo escrito en el año 2005, cuando era subsecretario general y director ejecutivo del Comité contra el Terrorismo en Naciones Unidas:

«Bajo la capa del deleznable cinismo reductor e igualitario que tantas veces se ha utilizado en este terreno –“mi combatiente por la libertad es tu terrorista”– siguen existiendo, aunque muchos de ellos no osen decir públicamente su nombre, sectores estatales que, bajo pretextos varios, alientan, financian, permiten, premian o aplauden actividades terroristas. La lucha contra el terrorismo, que tantas veces se ha mostrado eficaz en ámbitos nacionales, o en internacionales limitados, y que no necesita de la definición del terrorismo para continuar su tarea, encuentra obstáculos serios para su plenitud si la misma naturaleza del objeto en contra del cual se combate es radicalmente puesta en duda. Ese es el trasfondo real del problema de la definición del terrorismo y de la incapacidad de Naciones Unidas para alcanzar consenso sobre una Convención General» (33).

Con todo, la adopción de la estrategia mundial supone que todo el sistema de la ONU va a dar prioridad a la tarea de impulsar el compromiso de los Estados en la lucha contra el terrorismo. Desde la aprobación de la Estrategia, el sistema de las Naciones Unidas ha contribuido a su aplicación de dos maneras. Por un lado, los distintos departamentos, organismos especializados, fondos y programas del sistema han adoptado medidas en el contexto de sus propios planes de trabajo, individualmente o en asociación con otras entidades. Por otra parte, 24 entidades del Sistema de Naciones Unidas así como la Organización Internacional de Policía Criminal (Interpol) colaboran en del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, cuadro 3, p. 118.

(32) ANNAN, Kofi: «Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una Estrategia Mundial de Lucha contra el Terrorismo», 2006.

(33) RUPÉREZ, 2006.

El secretario general estableció el Equipo Especial (*task force*) en julio de 2005, a fin de asegurar la coordinación de las actividades de lucha contra el terrorismo realizadas por el sistema de Naciones Unidas a nivel mundial. El Equipo Especial se esfuerza por cumplir esta meta de dos maneras.

Por un lado, las entidades que integran el Equipo Especial intercambian información sobre las actividades realizadas o planificadas dentro de sus propios mandatos. Por otro lado, el Equipo Especial ha creado grupos de trabajo integrados por algunas de sus entidades miembros que han emprendido programas de trabajo conjuntos. Existen actualmente nueve, cuadro 4.

Cuadro 3.– *Entidades del sistema ONU que colaboran en el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.*

Entidades
Banco Mundial
Departamento de Asuntos Políticos
Departamento de Información Pública
Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
Departamento de Seguridad
Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo
Equipo de vigilancia del Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1267
Fondo Monetario Internacional
Grupo de expertos del Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1540
Instituto Interregional de Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia
Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos
Oficina de Asuntos de Desarme
Oficina de Asuntos Jurídicos
Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
Organización Internacional de Policía Criminal
Organismo Internacional de Energía Atómica
Organización de Aviación Civil Internacional
Organización Marítima Internacional
Organización Mundial de Aduanas
Organización Mundial de la Salud
Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
Organización para la Prohibición de las Armas Químicas
Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo

Cuadro 4.– *Grupos de trabajo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.*

Grupos
Prevención y solución de conflictos
Lucha contra la radicalización y el extremismo que conducen al terrorismo
Apoyo a las víctimas del terrorismo y divulgación de su situación
Prevención de ataques con ADM y la respuesta a éstos
Lucha contra la financiación del terrorismo
Lucha contra el uso de la Internet con fines terroristas
Facilitación de la aplicación integrada de la Estrategia global
Fortalecimiento de la seguridad de los objetivos vulnerables
Protección de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo

Analizaremos a continuación las tareas que el sistema de la ONU ha llevado a cabo para promover la aplicación de los cuatro tipos de medidas que propugna la estrategia global (34).

Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo

Con arreglo a la Estrategia global, los Estados miembros se comprometen a hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo mediante el fortalecimiento de los programas existentes en ámbitos como la prevención de conflictos, la negociación, la mediación, la conciliación, el mantenimiento y la consolidación de la paz. Además, hacen hincapié en las iniciativas tendientes a promover la tolerancia entre religiones y culturas, reducir la marginación de poblaciones vulnerables como los jóvenes y promover la inclusión social. La estrategia pone de relieve el vínculo entre reducción de la pobreza, desarrollo social, promoción del Estado de Derecho y lucha contra el terrorismo. Además, la estrategia destaca la importancia de atender a las necesidades de las víctimas.

Dentro del sistema de Naciones Unidas han contribuido a la aplicación de este primer tipo de medidas el Departamento de Asuntos Políticos, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y el

(34) Nos basamos en el Informe del secretario general: «Estrategia global de Naciones Unidas contra el terrorismo: actividades del sistema de Naciones Unidas para la aplicación de la Estrategia», 7 de julio de 2008 (A/62/898).

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO), así como tres de los grupos de trabajo del Equipo Especial, los encargados respectivamente de la prevención y solución de conflictos, el apoyo a las víctimas del terrorismo y la divulgación de su situación, y la lucha contra la radicalización y el extremismo que conducen al terrorismo.

En particular, el Departamento de Asuntos Políticos organizó, junto con la Organización de la Conferencia Islámica, la *Conferencia Internacional sobre el Terrorismo: Dimensiones, Amenazas y Contramedidas*, celebrada en Túnez en noviembre de 2007. Esta conferencia también tuvo por objeto promover una colaboración más estrecha entre Naciones Unidas y las organizaciones regionales en la lucha contra el terrorismo.

En relación con las víctimas, el relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha hecho hincapié en la importancia de realizar una labor a largo plazo para lograr que se les haga justicia.

Medidas para prevenir y combatir el terrorismo

En la Estrategia se pide a los Estados miembros que adopten diversas medidas encaminadas a impedir que los terroristas tengan acceso a los recursos que necesitan para llevar cabo sus propósitos, así como medidas para proteger objetivos especialmente vulnerables. Para ello el Sistema de Naciones Unidas ha apoyado la labor de los Estados miembros principalmente de tres maneras: mediante el apoyo a la elaboración de instrumentos jurídicos y normas de acción preventiva; mediante la compilación de listas y bases de datos que ayudan a centralizar la información sobre los recursos disponibles para prevenir los actos terroristas y responder a ellos; y mediante la evaluación previa solicitud de las capacidades de los Estados miembros para combatir el terrorismo. En particular, la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría, el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), la OACI, la Organización Marítima Internacional (OMI) y el Banco Mundial han hecho aportes fundamentales a la formulación de instrumentos jurídicos, normas y recomendaciones para la lucha contra el terrorismo.

La OACI, por ejemplo, aprobó, a raíz de un supuesto atentado terrorista contra una aeronave civil en el Atlántico, en agosto de 2006, nuevas medidas de control de la seguridad con respecto al registro de equipajes para su puesta en práctica inmediata por los Estados. Por su parte, la OMI ha participado en la formulación de instrumentos jurídicos y la adopción de normas con miras a proteger el transporte internacional contra las actividades

terroristas. Gracias a la aprobación en 2006 de ciertas enmiendas al Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, la OMI aplica actualmente un nuevo sistema obligatorio de localización e identificación de largo alcance que permite localizar buques en todo el mundo.

Como depositaria de la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional y sus tres protocolos, la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) presta asistencia a los Estados miembros en la ratificación y aplicación de estos instrumentos. Ha ayudado también a los países a utilizar las disposiciones de la convención y sus protocolos para hacer frente a las actividades terroristas mediante la aplicación del Derecho Penal Interno, así como a adoptar nuevos marcos de asistencia judicial recíproca y facilitar la extradición, la cooperación en materia de aplicación de la ley, la asistencia técnica y la capacitación.

El Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1267 es responsable de controlar la eficacia del régimen de sanciones de Naciones Unidas contra Al Qaeda y los talibán. El CS ha hecho suyas las recomendaciones del equipo de vigilancia de este Comité para ayudar a los Estados a combatir delitos potencialmente relacionados con el terrorismo, incluido el tráfico de drogas, el tráfico ilícito de armas y el blanqueo de dinero. El equipo de vigilancia ha sugerido medios por los que dicho Comité podría reforzar la eficacia de la prohibición de viaje prevista en el régimen de sanciones y velar por que existan procedimientos justos y transparentes para la inclusión de personas y entidades en su lista, así como para excluirlas de ésta y para conceder excepciones por motivos humanitarios.

La contribución del Banco Mundial al fortalecimiento de la normativa jurídica ha revestido tres aspectos: la evaluación del cumplimiento nacional de las 40 recomendaciones sobre el blanqueo de dinero y las nueve recomendaciones especiales sobre la financiación del terrorismo del Grupo de Acción Financiera (GAFI) sobre el blanqueo de capitales; la prestación de asistencia técnica conexas a los países; y la labor de formulación de políticas en esta esfera. El Banco Mundial realizó recientemente un estudio sobre la utilización de las nuevas tecnologías para los servicios financieros prestando atención a la forma de reducir las oportunidades de financiación del terrorismo.

Por su parte la Oficina de Asuntos de Desarme emprendió en abril de 2008 la elaboración de una plataforma informática para una base de datos sobre incidentes de naturaleza biológica, a fin de proporcionar un instrumento de entrada de datos por conducto de un sitio *web* seguro para la comunicación

de incidentes de esta naturaleza. Este sistema ya está disponible a los Estados miembros interesados para su utilización con carácter experimental.

Aunque anterior a la aprobación de la Estrategia, el programa de la base de datos del OIEA sobre el tráfico ilícito ha pasado a ser una contribución importante a la aplicación de la misma. Actualmente 99 Estados miembros aprovechan esa base de datos y le aportan información. A fines del año 2007 los Estados participantes habían comunicado o confirmado 1.340 incidentes de tráfico ilícito, de los que 303 estaban relacionados con la incautación de materiales nucleares o fuentes radiactivas a personas que las poseían ilícitamente y, en algunos casos, intentaban venderlas o pasarlas de contrabando a otros países. Los incidentes relacionados con la posesión ilícita de uranio altamente enriquecido y plutonio eran especialmente preocupantes; de los años 1993 a 2007 se habían comunicado al organismo 15 incidentes de esta índole. Integrando los hechos a la base de datos del OIEA sobre el tráfico ilícito, el Proyecto Geiger de la Interpol reúne y analiza información sobre el robo de materiales radiológicos a fin de identificar los métodos y las tendencias actuales, así como la vulnerabilidad de los materiales al robo por terroristas que puedan utilizarlos en la fabricación de las llamadas «bombas sucias», es decir explosivos convencionales armados de materiales radiológicos.

El Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva desempeñan una función clave en las evaluaciones de capacidad que se proporcionadas a los Estados miembros interesados. Desde septiembre de 2006 hasta junio de 2008, la Dirección Ejecutiva ha efectuado 19 visitas a Estados a fin de supervisar y promover su aplicación de las resoluciones 1373 y 1624 del CS.

El Instituto Interregional de Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI) ha llevado a cabo una evaluación de riesgos resultantes del tráfico ilícito de armas y materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares en la región euroasiática y ha reunido y analizado datos procedentes de 25 países. Sobre la base de esa evaluación, el UNICRI, en cooperación con la Comisión Europea y el apoyo técnico de diversas entidades, ha creado un sistema experimental de gestión de los conocimientos para Europa Suroriental y la región del Cáucaso.

El Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial apoyan a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Desde el año 2004, el FMI viene proporcionando diagnósticos y evaluaciones de necesidades, así como evaluaciones de los riesgos asociados con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. El Banco Mundial ha lle-

vado a cabo casi 400 misiones de asistencia técnica en todo el mundo a nivel nacional o regional.

Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del Sistema de Naciones Unidas a ese respecto

La Estrategia considera que el fortalecimiento de la capacidad de todos los Estados es la piedra angular de las actividades de lucha contra el terrorismo en el mundo. Por tanto, exhorta a la comunidad internacional y en particular al Sistema de Naciones Unidas a prestar asistencia técnica a los Estados miembros para detectar las deficiencias o los puntos vulnerables, proporcionar oportunidades de intercambio de información y trabajo en red que puedan promover la cooperación entre los Estados y el intercambio de «mejores prácticas», y elevar la conciencia pública acerca de la amenaza que plantea el terrorismo. Todos los miembros del Equipo Especial han contribuido a la aplicación de las medidas establecidas en esta parte de la estrategia.

La ONUDD ha prestado asistencia técnica en cuestiones jurídicas y cuestiones conexas de fomento de la capacidad, en el marco de su proyecto global de fortalecimiento del régimen jurídico contra el terrorismo, cuya labor ha ayudado a aumentar el número de Estados que han pasado a ser partes en los instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra el terrorismo y a elaborar nuevas leyes de lucha contra el terrorismo o a revisar las existentes. Desde que la ONUDD puso en marcha el proyecto global en enero de 2003, se ha ayudado a más de 150 países, capacitado a más de 6.700 funcionarios nacionales de justicia penal y creado más de una docena de instrumentos de asistencia técnica, incluidas bases de datos sobre leyes y disposiciones legislativas modelo en relación con la lucha contra el terrorismo.

Para facilitar la aplicación de la resolución 1373, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha determinado y priorizado las necesidades de asistencia técnica de más de 90 Estados miembros y ha señalado esas necesidades a la atención de los donantes. Su sitio *web* ofrece una matriz de necesidades de asistencia concretas y un directorio de asistencia con información sobre los donantes y los programas de asistencia disponibles, así como un directorio de unas 264 fuentes de referencia sobre mejores prácticas, códigos y normas internacionales para la aplicación de dicha resolución.

El Departamento de Información Pública ha proporcionado información sobre las actividades de lucha contra el terrorismo que realizan Naciones Unidas, a través del sitio *web* de ésta dedicado a la lucha contra el terrorismo, y mediante reuniones y conferencias para informar al público general y a los profesionales. Colabora también con los Estados miembros, los medios de difusión, las instituciones de educación, las organizaciones no gubernamentales y la Sociedad civil para promover el diálogo, el respeto, la tolerancia y la diversidad cultural. El Departamento ha organizado una serie de seminarios sobre el tema «olvidar la intolerancia», destinados a examinar las diferentes manifestaciones de intolerancia y a debatir formas de eliminarlas mediante la educación y el acceso a la información. Los seminarios celebrados hasta el presente se han centrado en cuestiones como la lucha contra el antisemitismo y la islamofobia, el papel de los medios de difusión, la prevención del genocidio y la función de la caricatura política.

Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el Estado de Derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo

En la Estrategia los Estados miembros resolvieron tomar medidas para combatir las violaciones de los derechos humanos y velar por que cualesquiera medidas que adoptaran en la lucha contra el terrorismo cumplieran con sus obligaciones en materia de derechos humanos. Reconocieron que la adopción de medidas eficaces contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos no se contraponían, sino que eran objetivos que se complementaban y reforzaban también mutuamente. El Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la ONUDD, el PNUD, el UNICRI, el DPKO y el relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo han participado de manera particularmente activa en la aplicación de las medidas esbozadas en este cuarto pilar de la estrategia. Además, el Equipo Especial ha creado un grupo de trabajo que también apoya la labor relativa a este pilar.

El Informe de la ACNUDH sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, destaca la necesidad de adoptar leyes concretas y eficaces para evitar las definiciones vagas o excesivamente amplias del terrorismo que han conducido a restricciones indebidas del legítimo ejercicio de derechos como los de asociación, expresión y reunión. Aborda prácticas que considera inaceptables como el traslado de presuntos autores de actos terroristas sin las debidas

garantías procesales y el uso de la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; la erosión del derecho a un juicio imparcial que se produce cuando se niega a los sospechosos de actos de terrorismo el derecho a la revisión judicial de su caso; y la falta de garantías de observancia de los derechos humanos que existe en el régimen internacional actual de aplicación de sanciones selectivas contra las personas.

El relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, cuyo mandato fue establecido en el año 2005, realiza su labor mediante visitas a los países, la evaluación de la legislación y la práctica de diversos países, y la selección y divulgación de las mejores prácticas en materia de respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

Conclusiones

La necesidad de una cooperación internacional contra el terrorismo se manifestó desde el primer momento en que la actividad de los propios terroristas adquirió una dimensión internacional, es decir cuando a fines del siglo XIX se produjeron atentados en diversos países que respondían a una común inspiración anarquista. La Conferencia de Roma de 1898 obtuvo sin embargo, unos resultados limitados y hubo que esperar varias décadas antes de que se lograra una efectiva cooperación internacional en la materia. Tras la experiencia de las dos guerras mundiales el terrorismo se percibía, con razón, como una amenaza menor y no estuvo entre las prioridades iniciales de Naciones Unidas.

La relevancia que luego ha adquirido el terrorismo está ligada al hecho de que, por primera vez en siglos e incluso en milenios, la guerra ha dejado de ser una amenaza inmediata para los países más desarrollados. Incluso un movimiento guerrillero es inviable en tales países, en los que el terrorismo ha quedado como única amenaza inmediata de violencia política letal, mientras que otros países menos desarrollados están expuestos a la incidencia combinada de guerrilla y terrorismo e incluso, aunque más raramente, pueden sufrir auténticas guerras. El nuevo terrorismo internacional, que cobró vigor en los años setenta y amenazó inicialmente sobre todo a la aviación civil, fue protagonizado en buena medida por diversos «movimientos de liberación nacional», sobre todo el movimiento palestino, que encontró en él una estrategia asimétrica capaz de compensar, en términos de impacto sobre la opinión pública mundial, la superioridad militar israelí. No eran pues las circunstancias más favorables para una efectiva coope-

ración antiterrorista internacional, ya que ni los países árabes, ni los países recién liberados del colonialismo ni el bloque soviético estaban dispuestos a una condena del terrorismo que supusiera restar legitimidad a la lucha armada del movimiento palestino y otros semejantes.

Así es que en los años setenta y primeros ochenta el CS ignoró el tema y la Asamblea General se limitó a aprobar declaraciones ambiguas, en las que la defensa del derecho a la resistencia de los «Movimientos de Liberación Nacional» sonaba como una justificación de ciertos actos de terrorismo. Entre tanto la cooperación internacional avanzaba mediante la negociación de una serie de instrumentos jurídicos de carácter muy específico, que eran vinculantes tan sólo para los Estados contratantes. Sin mencionar siquiera el término terrorismo, tales instrumentos supusieron el acuerdo de muchos países respecto a cuestiones como el secuestro de aeronaves o los ataques a personas internacionalmente protegidas.

Cuando las tensiones de la guerra fría se redujeron y el terrorismo comenzó a convertirse en una amenaza también para países no occidentales, la actitud de la comunidad internacional comenzó a cambiar. La nueva sensibilidad se manifestó en la resolución 40/61 de la Asamblea General, que en el año 1985 condenó inequívocamente todos los actos de terrorismo «dondequiera y por quienquiera» fueran cometidos. En los años noventa el CS abordó el tema con los medios coercitivos de que dispone, que dirigió contra los Estados patrocinadores del terrorismo. Las sucesivas sanciones contra Libia, Sudán y el régimen de los talibán obtuvieron unos resultados concretos mediocres, pero el mensaje era inequívoco: a partir de entonces un Estado que apoyara al terrorismo se enfrentaría a la comunidad internacional.

El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General en el año 1999, proporcionó por primera vez una definición del acto terrorista ampliamente aceptada por la comunidad internacional. Así es que en el momento en que Al Qaeda hizo su violenta irrupción en la escena, parecía posible una gran convención de Naciones Unidas contra el terrorismo que disipara todas las ambigüedades. La Asamblea General decidió en el año 1996 la creación de un Comité encargado de preparar el proyecto de convención y la India presentó una propuesta en el año 1998.

Diez años después, años en los que el impacto del terrorismo se ha agravado notablemente, sigue sin haber acuerdo sobre la convención. A partir de los atentados del 11-S se han producido en cambio avances en otras direcciones. En primer lugar la resolución 1368 del CS ha proclamado que

la respuesta armada a un ataque terrorista responde al «derecho inmanente de legítima defensa» recogido en el artículo 51 de la Carta de Naciones, obviando en cambio la posibilidad de que la respuesta a los atentados del 11-S se produjera a través de un uso de la fuerza autorizado por el propio Consejo en virtud del artículo 42. En segundo lugar el CS, a través de la resolución 1373 hizo uso de la facultad que el artículo 7 de la Carta le concede para imponer a los Estados miembros medidas obligatorias bajo la amenaza de sanciones y les impuso la adopción de todo un conjunto de medidas antiterroristas. Y en tercer lugar, la adopción en el año 2006 por la Asamblea General de la Estrategia Mundial de Naciones Unidas en la Lucha contra el Terrorismo ha supuesto que toda el variado conjunto de entidades que componen el sistema de Naciones Unidas estén ofreciendo toda su impresionante capacidad técnica para ayudar a los Estados a asumir las mejores prácticas para la prevención y represión del terrorismo.

¿Cuál puede ser el papel de Naciones Unidas en el próximo futuro? En nuestra opinión, cabe en primer lugar esperar que continúe su eficaz contribución a que el terrorismo quede deslegitimado como una forma de actuación contraria a los principios por los que se rige la comunidad internacional, tal como viene haciendo la Asamblea General desde al menos el año 1985. En segundo lugar podemos confiar en que la labor cotidiana de las 24 entidades del Sistema de Naciones Unidas implicadas en la lucha contra el terrorismo siga proporcionando resultados eficaces, aunque poco brillantes de cara a los medios de comunicación de masas.

No resulta en cambio previsible que a corto plazo se puedan superar las divergencias de criterio que hasta ahora han hecho imposible una convención global sobre el terrorismo, que definiera con precisión este crimen y permitiera por tanto identificar a aquellas organizaciones que deben ser perseguidas como terroristas por todas las naciones. En cuanto al papel del CS, lo más probable es que la línea marcada por las resoluciones 1368 y 1373, año 2001, marquen su línea de conducta durante bastante tiempo. La resolución 1373 significa una enérgica advertencia para los Estados que pudieran verse tentados de emplear el patrocinio del terrorismo como instrumento de su política, mientras que la resolución 1368 deja sustancialmente en manos de los países atacados y de sus aliados la decisión de recurrir a la fuerza militar en caso de un atentado grave.

Quienes creemos que la cooperación multilateral a través de Naciones Unidas resulta un instrumento esencial en el avance hacia un mundo más justo, más pacífico y más próspero, hemos de concluir que resta mucho

camino por recorrer, pero al mismo tiempo es impresionante lo mucho que se ha avanzado en los últimos quince años. Depende del optimismo de cada uno concluir si la botella está medio llena o medio vacía.

Bibliografía

- BACH JENSEN, Richard: «The International Anti-Anarchist Conference of 1898 and the origins of Interpol», *Journal of Contemporary History*, 16, 1981.
- COMRAS, Victor D.: «UN terrorist designation system needs reform», *Perspectives on Terrorism*, II, 10, 2008.
- GREENWOOD, Christopher: «International law and the “war against terrorism”», *International Affairs*, 78, 2, 2002.
- DE JONGE OUDRAAT, Chantal: «The role of the Security Council», en BOULDEN, J. and WEISS, T. G. (eds.): *Terrorism and the UN*, Indiana University Press, 2004.
- HALBERSTAM, Malvina: «The evolution of the United Nations position on terrorism: from exempting national liberation movements to criminalizing terrorism wherever and by whomever committed», *Columbia Journal of Transnational Law*, 573, 2003.
- HEUPEL, Monika: «Combining hierarchical and soft modes of governance: the UN Security Council approach to terrorism and weapons of mass destruction proliferation after 9/11», *Cooperation and Conflict*, 43, 2008.
- LAFREE, Gary and DUGAN, Laura: «Introducing the Global Terrorism Database», *Terrorism and Political Violence*, 19, 2007.
- OOSTHUIZEN, Gabriel H. and WILMSHURST, Elizabeth: «Terrorism and weapons of mass destruction: United Nations Security Council Resolution 1540», *Chatam House International Law Program, Briefing Paper 04/01*, 2004.
- PETERSON, M. J.: «Using the General Assembly», en BOULDEN, J. and WEISS, T. G. (eds.): *Terrorism and the UN*, Indiana University Press, 2004.
- RUPÉREZ, Javier: «La ONU contra el terrorismo: cinco años después del 11-S», *Análisis del Real Instituto Elcano*, 2006, disponible en: www.realinstitutoelcano.org
- SAUL, Ben: «The legal response of the League of Nations to terrorism», *Journal of International Criminal Justice*, 4, 2006.
- SCHMID, Alex P.: «Terrorism and human rights: a perspective from the United Nations», *Terrorism and Political Violence*, 17, 2005.
- STEDMAN, Stephen John: «UN transformation in an era of soft balancing», *International Affairs*, 83, 2007.
- TALMON, Stefan: «The Security Council as world legislature», *American Journal of International Law*, 99, 1, 2005.

CAPÍTULO TERCERO

NACIONES UNIDAS Y LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. LOGROS Y EXPECTATIVAS

NACIONES UNIDAS Y LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. LOGROS Y EXPECTATIVAS

Por JOSÉ RAMÓN QUEVEDO RUIZ

Introducción

Una vez analizado el fenómeno del terrorismo en el capítulo anterior, corresponde ahora analizar los esfuerzos y las posibilidades actuales de Naciones Unidas en la lucha contra la proliferación de las conocidas como Armas de Destrucción Masiva (ADM), Nucleares, incluyendo las Radiológicas, Químicas y Biológicas (NBQR) (1), ámbito éste eminentemente multilateral y estrechamente relacionado con el desarme, el control de armamento y las medidas de fomento de la confianza.

La Carta de Naciones Unidas en su artículo 26, concibió la posibilidad de un sistema de regulación de los armamentos que aseguraría la menor desviación posible de los recursos humanos y económicos del mundo hacia los armamentos. La aparición de las armas nucleares ocurrió semanas después de la firma de la Carta y esto supuso un impulso inmediato en el desarrollo de la noción de control de armamento y de desarme. De hecho, la Asamblea General de la Organización de Naciones Unidas (ONU) en su primera resolución (febrero de 1946), se refería ya a los usos pacíficos de la energía atómica y a la eliminación de ADM atómicas.

Con el tiempo, y en combinación con el fenómeno del terrorismo, la proliferación de ADM, se ha ido convirtiendo en la principal amenaza a la paz

(1) Naciones Unidas definen las ADM como «armas de explosión atómica, armas con material radiactivo y armas biológicas y químicas letales» (véase resolución que figura en el Documento S/C.3/30, 1948).

y seguridad internacionales, y aunque los tratados internacionales sobre no proliferación datan de mucho antes que los ataques terroristas de septiembre de 2001 y del descubrimiento de la red clandestina de Abdul Qadeer Khan (*AQ Khan*) (2), fueron estos incidentes los que hicieron reaccionar a la comunidad internacional hacia la necesidad de actuar de forma específica contra la amenaza de proliferación hacia, o por, agentes o actores no estatales.

Las ADM, concebidas no sólo para destruir, sino también para aterrorizar (3), no pueden desinventarse, pero sí pueden prohibirse y hacer que su uso sea impensable. Siendo este un ámbito multilateral por excelencia, la experiencia reciente ha levantado muchas dudas sobre la eficacia de los diferentes foros multilaterales para reducir la amenaza que supone la proliferación de tales armas y, especialmente, su adquisición y potencial empleo por parte de grupos terroristas.

La amenaza de la proliferación de las ADM

La resolución 1540 del año 2006 del Consejo de Seguridad (CS), aprobada por unanimidad, es suficientemente clara cuando en su primer párrafo afirma que «la proliferación de las armas nucleares, químicas y biológicas, así como sus sistemas vectores, constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales» (4).

Dos años antes, el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio (5) (GAN) establecido por el anterior secretario

(2) *AQ Khan*, doctor ingeniero metalúrgico paquistaní, considerado el padre del programa de armas nucleares de paquistaní y artífice de la red clandestina que permitió abastecer el programa de enriquecimiento de uranio paquistaní en los años setenta. La interceptación de un envío secreto de equipos de enriquecimiento de uranio hacia Libia en el año 2003, a bordo del buque, *BBC China*, destapó esta red clandestina de exportación de equipos y tecnologías nucleares (incluyendo diseños de armas atómicas), a otros países.

(3) A/60/934. «Las armas del terror. Librar al mundo de las armas nucleares, biológicas y químicas», resumen del Informe del mismo título elaborado por la Comisión Internacional independiente presidida por Hans Blix. Anexo a la carta de 29 de junio de 2006 al secretario general por el representante permanente de Suecia ante Naciones Unidas. El texto completo del Informe de la Comisión, disponible en: *web* <http://wmdcommission.org>.

(4) En enero de 1992 el CS, a través de una declaración presidencial, había declarado ya por primera vez que la proliferación de ADM era una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

(5) «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», disponible en: <http://www.un.org/spanish/secureworld/>

general de Naciones Unidas, Kofi Annan, ya advirtió de las nuevas amenazas que no podían preverse cuando se fundaron Naciones Unidas en el año 1945. Unas amenazas que era necesario conjurar ahora y que podrían agruparse en seis bloques principales: las guerras entre Estados; la violencia dentro del Estado; la pobreza, enfermedades y degradación del medio ambiente; las armas NBQR; el terrorismo, y la delincuencia transnacional organizada.

En opinión de los autores del informe, para conseguir un mundo más seguro era indispensable prevenir la propagación y utilización de las armas nucleares, biológicas y químicas, las conocidas generalmente como ADM, y contrarrestar la amenaza del terrorismo, una amenaza que presenta nuevos aspectos: su globalización y su interés por disponer y utilizar estas armas. También las principales organizaciones internacionales de seguridad y defensa se han hecho eco de estas amenazas. La Estrategia de la Unión Europea contra la Proliferación de ADM, aprobada en diciembre de 2003, reconoce en su introducción que:

«La proliferación de ADM y sus vectores, como los misiles balísticos, es una amenaza creciente para la paz y la seguridad internacionales», y añade que «el riesgo de que los terroristas adquieran sustancias químicas o biológicas, o materiales radiológicos o fisibles y sus vectores añade una nueva dimensión a esta amenaza.»

La Guía Política General de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), aprobada por los jefes de Estados y de Gobierno aliados durante la Cumbre de Riga de 2006, menciona que la proliferación de ADM y el terrorismo serán, con toda probabilidad, las principales amenazas a que tendrá que enfrentarse la Alianza Atlántica durante los próximos 10-15 años (6). En la última Cumbre (Bucarest 2008), los jefes de Estado y de Gobierno aprobaron el desarrollo de una política general aliada para prevenir esta proliferación y mejorar las capacidades de defensa NBQR de la OTAN.

También los Estados han ido incorporando a sus doctrines de defensa las nuevas amenazas, en el caso español, la Directiva de Defensa Nacional

(6) Ya durante la Cumbre de Praga de 2002 se habían puesto en marcha toda una serie de iniciativas para mejorar las capacidades de la OTAN de defensa ante la amenaza NBQR, entre las que se incluía la creación de un Batallón Multinacional de Defensa NBQR, que ya se encuentra operativo. Otras iniciativas aliadas posteriores incluyen la creación de un sistema aliado de vigilancia de enfermedades, el establecimiento de una fuerza operativa conjunta combinada de defensa NBQR o la puesta en marcha de un centro de excelencia conjunto de defensa NBQR.

1/2004, firmada por el presidente del Gobierno el 30 de diciembre, dejaba ya claramente expresada esta preocupación cuando, al establecer el marco estratégico de la Directiva, afirmaba que la superioridad militar tradicional ya no constituye un factor de disuasión eficaz frente a las nuevas amenazas puestas de manifiesto por los atentados de Nueva York, Madrid y Beslán. Esta superioridad militar no asegura una prevención efectiva contra ataques terroristas ni evita el riesgo de proliferación de ADM:

«Cuya posibilidad de caer en manos de tales grupos es hoy la amenaza más grave para la seguridad global.»

Las herramientas tradicionales para luchar contra la proliferación

Estas amenazas requieren una respuesta integral, rápida y eficaz. Por un lado hay que embarcarse resueltamente por la vía de la prevención. El Informe del GAN (7) insiste en que el desarrollo, la eliminación de la pobreza y las medidas de respuesta sanitaria o seguridad biológica deben formar la primera línea de defensa de un nuevo sistema de seguridad colectiva que se tome la prevención en serio.

Además, para prevenir la propagación y utilización de las ADM será necesario en primer lugar reducir su demanda y controlar la oferta de material para producirla. Lo que significa cumplir y hacer cumplir los compromisos adquiridos en los acuerdos internacionales, así como crear incentivos a fin de que los Estados se abstengan también de desarrollar determinadas capacidades.

Finalmente, como el propio secretario general, Kofi Annan, reconocía al hacer suyo el Informe:

«Si las medidas de prevención no diesen sus frutos, en ocasiones, habrá que hacer frente a las amenazas por medios militares.»

Los tratados y acuerdos internacionales

Aparte de las medidas estructurales sobre desarrollo, eliminación de la pobreza y seguridad biológica, apuntadas por el ex secretario general, Kofi Annan, la línea de defensa principal contra la proliferación de las ADM la forman las medidas preventivas políticas y diplomáticas, así como el

(7) «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» disponible en: <http://www.un.org/spanish/secureworld/>

recurso a las organizaciones internacionales competentes (8). Es decir, los tratados y acuerdos internacionales de desarme, no proliferación, control de armamento y las medidas de fomento de la confianza y la seguridad que afectan a las NBQR, así como a sus medios vectores y a los materiales conexos; los regímenes informales de control de exportaciones, y las organizaciones internacionales responsables –Naciones Unidas, el Organismo Internacional de la Energía Atómica (OIEA), la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) y la Organización del Tratado sobre Prohibición Completa de Ensayos Nucleares (TPCEN). Se trata de una línea defensiva de naturaleza eminentemente política, multilateral y basada en el mantenimiento de relaciones pacíficas entre los Estados.

Los tratados y acuerdos internacionales (9), sobre todo los tres principales: el Tratado sobre No-Proliferación de Armas Nucleares (TNP) y las Convenciones sobre Armas Químicas y Biológicas, junto con las Convenciones de Ginebra y las Convenciones sobre Derechos Humanos, representan lo más parecido a una legislación internacional que se ha podido conseguir hasta el momento. Sin embargo, la experiencia reciente ha puesto de manifiesto sus limitaciones y vulnerabilidades. Aunque existe un amplio consenso internacional a favor de su universalización y el cumplimiento de los compromisos que contienen, la adherencia a estos instrumentos es voluntaria, su denuncia por cualquier Estado-Parte está prevista en los mismos instrumentos y no hay garantías para imponer su cumplimiento, por ejemplo, la violación de la Convención sobre Armas Químicas (CAQ) por parte de un Estado (10), no obliga a los demás Estados a reaccionar.

Con todo, los principales puntos débiles de esta línea tradicional de defensa contra la proliferación de ADM se podrían resumir en los siguientes puntos:

1. *Falta de universalidad de los tratados.* No sólo por la decisión de algunos Estados de no convertirse en Estados-Parte de los mismos, sino también debido a la falta de ratificaciones necesarias para su entrada en vigor (caso del TPCEN o del Tratado de Pelindaba, por el que se establece una zona libre de armas nucleares en África). A estas limitaciones se une la posibilidad de retirada de los tratados alegando motivos extraordinarios que afecten a su soberanía nacional, siempre pree-

(8) Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de ADM, diciembre de 2003. Habla de la primera línea de defensa en su párrafo 15.

(9) Los acuerdos principales se tratarán en los apartados correspondientes a la proliferación de armas nucleares, químicas y biológicas.

(10) Como fue el caso de Irak durante su larga guerra con Irán

minente, con la única limitación de realizar un preaviso unos meses antes de la retirada efectiva. La retirada de Corea del Norte del TNP o la de Estados Unidos del Tratado sobre Misiles Balísticos (ABM) son pruebas recientes de esta limitación.

2. *Incumplimiento.* Los programas secretos de armas biológicas llevados a cabo por la Unión Soviética durante muchos años después de ser parte en la Convención sobre Armas Biológicas (CAB); la utilización por Irak de armas químicas en su conflicto con Irán; los programas de armas nucleares de Irak, Libia y Corea del Norte, y las sospechas actuales sobre las intenciones de Irán y Siria, han sido los elementos que más han erosionado la confianza de la comunidad internacional en la eficacia de estos instrumentos y han puesto claramente de manifiesto que, si bien el cumplimiento de los compromisos voluntariamente asumidos es responsabilidad de los propios Estados, el CS de Naciones Unidas debería actuar con la mayor energía en los casos más graves de incumplimiento, o de falta de colaboración por parte de las autoridades nacionales de cualquier Estado.
3. *Dificultades para realizar una verificación adecuada.* La verificación del cumplimiento de las obligaciones contenidas en los tratados y acuerdos internacionales es fundamental para crear la necesaria confianza entre los Estados-Parte. La experiencia reciente muestra que si bien es muy difícil alcanzar una seguridad absoluta sobre el hecho de que se esté produciendo un incumplimiento, los sistemas más incisivos de verificación han demostrado su valor. Los acuerdos de salvaguardias originales, implantados por el OIEA en el ámbito del TNP, fallaron a la hora de descubrir los esfuerzos de Irak y Libia para desarrollar armas nucleares, pero alertaron sobre la inexactitud de los informes de Corea del Norte e Irán. Ahora, los protocolos adicionales al régimen de salvaguardias del OIEA, introducidos en el año 1977, se lo ponen más difícil a los potenciales incumplidores.

En el campo de las armas químicas, el sistema de verificación que lleva a cabo la OPAQ sobre las actividades de los Estados parte es bastante completa, aunque persisten dificultades para llevar a cabo las inspecciones más eficaces e incisivas, las inspecciones por denuncia, por lo que aún es necesario encontrar un equilibrio entre las necesidades de verificación, por un lado, y las legítimas necesidades de protección de la propiedad comercial y de la seguridad nacional, por otro.

La CAB no cuenta con sistema alguno de verificación, tan sólo con una serie de medidas de confianza que son voluntarias.

El CS de Naciones Unidas

Cuando fallen las medidas políticas y diplomáticas anteriores (incluidos el diálogo político y la presión diplomática), pueden contemplarse las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas y en el Derecho Internacional (sanciones selectivas o globales, interceptación de cargamentos y, en su caso, el uso de la fuerza) (11). En estos casos es al CS de Naciones Unidas al que corresponde un papel protagonista, como garante de la paz y seguridad internacionales.

En efecto, el Capítulo V de la Carta de Naciones Unidas confiere al CS la responsabilidad principal para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, y el Capítulo VII le confiere atribuciones para tomar medidas coercitivas, a fin de contrarrestar estas amenazas o restaurar la paz y seguridad internacionales, que son de obligado cumplimiento por todos los Estados miembros. No en vano ya vimos que en enero de 1992, a través de una declaración presidencial, el CS declaró formalmente, por primera vez, que la proliferación de todas las ADM constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales.

Sin embargo, la respuesta del CS ante los diferentes casos en los que se ha visto involucrado durante los últimos años ha sido específica, adaptada a cada caso en particular y polémica en ocasiones.

En el caso de Irak, por ejemplo, el Consejo decidió tras la primera guerra del Golfo (1991) la eliminación de todas las ADM iraquíes, así como los misiles de más de 150 kilómetros de alcance resolución 687 del CS, y se implicó directamente en los procesos de verificación y desarme a través de las misiones UNSCOM y UNMOVIC, en los campos biológico y químico, y el OIEA, en el ámbito nuclear.

Previamente, a pesar de las muchas condenas que se produjeron por el empleo de armas químicas en la guerra con Irán de los años ochenta, en clara violación del Protocolo de Ginebra de 1925, tal violación flagrante no provocó las firmes medidas, por parte del CS, que un suceso de tal gravedad debería haber requerido.

En los casos de Libia y Corea del Norte, el papel del CS ha sido menos activo. A pesar de que la Junta de Gobernadores del OIEA remitió en el año 1993 un Informe al CS según el cual Corea del Norte habría violado sus

(11) Estrategia de la Unión Europea contra la proliferación de ADM, diciembre de 2003, párrafo 15.

acuerdos de salvaguardias, no se adoptaron entonces sanciones. Tampoco tomó ninguna decisión cuando Corea del Norte declaró su retirada del TNP en el año 2003, y las negociaciones tanto con Corea del Norte como con Libia se dejaron en manos de grupos de países interesados (12).

En el caso de Irán, sin embargo, la implicación del CS ha sido mucho más activa. Diversas resoluciones han ido imponiendo diferentes sanciones, sin que hasta el momento hayan causado efecto en las autoridades iraníes para el desmantelamiento de su capacidad de enriquecimiento de uranio. Por su especificidad, más adelante en este trabajo, se dedica un apartado a los casos de Corea del Norte e Irán.

Es interesante recordar también que, con anterioridad, en 1998, el CS condenó los ensayos nucleares de India y Pakistán resolución 1172 de CS, sin mayores repercusiones para los programas nucleares de ambos países.

La arquitectura de Naciones Unidas para el desarme

Desde que la Asamblea General celebrase su primera sesión especial sobre desarme en junio de 1978, Naciones Unidas se han dotado de una compleja estructura que opera a varios niveles y con diverso grado de dificultad. Como sucede con casi todo lo relativo a esta organización global, a pesar de los innegables logros conseguidos por los organismos incluidos bajo el paraguas de la ONU, son mucho mayores las expectativas puestas en ellos y, por tanto, la sensación de ineficacia que en muchos casos transmiten, especialmente cuando se producen largos periodos de inoperancia motivados por la situación política internacional, como sucede actualmente. No obstante, dado el consenso general que parece existir sobre su tremendo potencial, conviene tener esta estructura siempre presente:

1. *La Comisión de Desarme de Naciones Unidas (UNDC)* es el órgano subsidiario de la Asamblea General de Naciones Unidas que se reúne anualmente en Nueva York, durante tres semanas, para deliberar sobre normas y conceptos básicos sobre desarme y elevar recomendaciones. Todos los Estados miembros pueden participar en ella y las decisiones deben tomarse por consenso, por lo que habitualmente se quedan en declaraciones de buenas intenciones. Desde el año 2000 su agenda se ocupa sólo de dos temas sustantivos: 1. Recomendaciones para lograr el objetivo del desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares y 2. Medidas prácticas de fomento de la confianza en la esfera de las armas convencionales.

(12) Estados Unidos y Reino Unido, en el caso de Libia, y Estados Unidos, China, Rusia, Japón y Corea del Sur, en el caso de Corea del Norte (*Six-Party Talks*).

2. *El primer Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas* se encarga cada año de discutir y presentar propuestas, para su votación por la Asamblea General, sobre asuntos relativos al desarme. En este caso, las resoluciones se adoptan por consenso o mayoría simple, pero tienen sólo carácter normativo y no son jurídicamente vinculantes. En su agenda se han tratado temas como: la prohibición completa de los ensayos nucleares; la prohibición de armas químicas; la no proliferación de las armas nucleares; el establecimiento de zonas libres de armas nucleares; la prevención, combate, y erradicación del tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras en todos sus aspectos, o la exploración y utilización del espacio ultraterrestre con fines pacíficos.
3. *La Conferencia de Desarme (CD) de Ginebra* es el principal foro negociador multilateral sobre desarme. Las decisiones se toman por consenso y sólo 65 Estados (13) son actualmente miembros de este foro, aunque sus deliberaciones son seguidas con gran interés por los Estados que no son miembros (14). Tras la exitosa negociación de sus dos últimos tratados (la CAQ, del año 1993, y el TPCEN, del año 1996) hace ya más de una década, los últimos años ha sido incapaz de consensuar su programa de trabajo sustantivo debido a las profundas diferencias existentes entre sus miembros sobre la asignación de prioridades para la negociación de nuevos acuerdos.
4. Finalmente, cabe mencionar como parte integrante de esta estructura, al *Departamento de Asuntos de Desarme de la Secretaría de Naciones Unidas*, organizado en cinco subdivisiones para apoyo al secretario general de Naciones Unidas, al resto de la estructura de desarme de Naciones Unidas y a los tratados que no cuentan con una estructura organizativa propia (como es el caso del TNP y de la CAB) y al Instituto de las Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), dedicado a la publicación de estudios e informes sobre desarme.

Los acuerdos informales de control de exportaciones de armas, materiales y tecnologías de doble uso

Otro ámbito fundamental de la lucha tradicional contra la proliferación es el del control coordinado de las exportaciones de materiales de defensa y doble uso por parte de algunos Estados productores. Este control ha

(13) Originalmente se componía de 40 miembros, posteriormente se amplió a 66 y en el año 2003 se redujo a 65 con la desaparición de Yugoslavia.

(14) Durante las sesiones de trabajo del año 2007 hasta 41 Estados no miembros de la Conferencia fueron invitados a tomar parte en sus trabajos.

demostrado ser una herramienta eficaz de no proliferación durante muchos años y se ha materializado tradicionalmente mediante la exigencia a las empresas de licencias de exportación, el establecimiento de criterios comunes para autorizar las exportaciones, un adecuado intercambio de información entre países exportadores y la exigencia a los importadores de certificados de último destino, junto a la realización de visitas para comprobar ese destino. De esta forma se ha tratado de evitar el tráfico ilegal de estos materiales y tecnologías. Un problema que se puso de manifiesto en toda su intensidad con el descubrimiento de la red clandestina de material y tecnología nuclear del científico paquistaní Abdul Qadeer Khan en el año 2004, y de la red de contrabando de materiales de doble uso para armas químicas liderada por Qingchang Chen, ciudadano chino que ya ha sido bautizado como el «AQ Khan de las armas químicas» (15).

En respuesta a esta necesidad y con el fin de aplicar de forma lo más eficaz posible las medidas indicadas, se han ido estableciendo una serie de regímenes informales (sus decisiones no son jurídicamente vinculantes) de control de exportaciones en los que los principales países exportadores intercambian información y coordinan sus posturas. Desde el año 2004 en todos ellos se observa una clara tendencia hacia el incremento en el número de sus miembros y el reforzamiento de sus sistemas de control.

Además del conocido como Arreglo Wassenaar (AW), que tiene como objetivo evitar acumulaciones desestabilizadoras de armas convencionales, mediante el control de sus transferencias y de los equipos, materiales y tecnologías aplicables a las mismas, por parte de los principales exportadores (16), se han reforzado los controles de:

1. *El Comité Zangger (CZ)* o Comité de Exportadores Nucleares, cuya finalidad consiste en elaborar una serie de reglas aplicables al control de las exportaciones para que no se suministren materiales básicos ni

(15) PITA, René: *Armas químicas. La ciencia en manos del mal*, p. 479, Plaza y Valdés Editores, 2008.

(16) Al desaparecer el Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones (COCOM) del año 1949, como consecuencia del final de la guerra fría, se planteó la necesidad de crear un nuevo marco de control que diese entrada a otros países, incluidos los países del otro bloque, y que facilitase la coordinación en las exportaciones con destino a aquellos países que puedan contribuir a la inestabilidad de ciertas regiones del globo. El nuevo régimen (AW) entró en vigor el 1 de noviembre de 1996, tomando como base unas listas de control y unas directrices iniciales aprobadas unos meses antes.

materiales de fisión a Estados que no son parte del TNP, a menos que existan garantías de que los elementos transferidos no se utilizarán para la fabricación de explosivos nucleares (17).

2. *El Grupo de Suministradores Nucleares (GSN)* (18) que obliga a los países miembros que realizan exportaciones nucleares a aplicar, de forma estricta y coordinada, una serie de controles bastante más exhaustivos que los previstos por el CZ.
3. *El Grupo Australia (GA)*, foro en el que los gobiernos comprometidos con los objetivos de las Convenciones sobre Armas Biológicas y Químicas, coordinan sus medidas de concesión de licencias de exportación para elementos y equipos incluidos en unas listas (19), y que resultan necesarios para la producción de tales armas. De esta manera se trata de lograr que sus industrias no contribuyan de ninguna manera, voluntaria o inadvertidamente, a su proliferación

Este régimen se puso en marcha como consecuencia de las investigaciones llevadas a cabo por Naciones Unidas tras el amplio empleo de armas químicas durante la larga guerra que enfrentó a Irak e Irán durante los años ochenta, en las que quedó patente que Irak había obtenido la gran parte de los materiales necesarios para desarrollar sus programas

(17) Los Estados miembros tienen la obligación de notificar a la Secretaría del Comité los materiales básicos o de fisión (fisibles especiales) y los materiales y equipos incluidos en esta lista conocida como Lista Inicial o *Trigger-list* (varias veces actualizada), exportados durante el año anterior a países no poseedores de armamento nuclear según el TNP. Los citados materiales deben quedar sometidos a salvaguardias en virtud de un acuerdo concertado entre el país importador y el OIEA. Además, el Estado receptor (importador) se debe comprometer a exigir las mismas garantías en los casos de reexportación.

(18) A pesar de las salvaguardias establecidas por el CZ, la explosión en el año 1974 de un dispositivo nuclear por parte de India (un país de los considerados no poseedores de armas nucleares por el TNP), empleando materiales importados para su utilización con fines pacíficos, hizo que, a propuesta de Estados Unidos, los seis principales países suministradores de material con aplicación nuclear celebraran una serie de conversaciones secretas que se iniciaron en el año 1975 en Londres (Club de Londres), que más tarde pasaría a denominarse GSN.

(19) Las listas de control comunes del GA se elaboran basándose en las listas incluidas en la CAQ y a la experiencia de intentos de desarrollar de armas de este tipo (razón por la que el GA incluye una veintena más de elementos químicos de los previstos en la convención). Al mismo tiempo, la lista de agentes patógenos y equipo biológico del GA, es la única que existe, toda vez que la CAB no incluye lista alguna. Incluye: precursores de armas químicas; instalaciones de producción de elementos químicos de doble uso, equipos y tecnología relacionada; patógenos de plantas; patógenos de animales; agentes biológicos, y equipo biológico de doble uso.

de armas químicas a través de operaciones comerciales internacionales aparentemente legítimas. En vista de ello, un grupo de Estados, poseedores todos ellos de una importante industria química, decidieron adoptar medidas para aumentar el control de sus exportaciones de agresivos químicos y de los equipos y sustancias necesarios para su fabricación, mediante la introducción de medidas de concesión de licencias de exportación. En junio de 2002 se reforzaron las medidas de control como consecuencia de los atentados del 11 de septiembre de 2001 y se decidió incluir una «cláusula escoba» (20) en las directrices que rigen la concesión de licencias de exportación y controlar, por primera vez, la transferencia intangible de información y conocimientos que pudiera realizarse para fines terroristas.

Y finalmente, del Régimen de Control de la Tecnología de Misiles (RCTM), constituido en el año 1987, y que tiene por objetivo el impedir la proliferación de los misiles (21), y de su tecnología, capaces de transportar armamento nuclear a una distancia superior a 300 kilómetros y con una carga útil de más de 500 kilogramos (o de cualquier carga útil para los misiles capaces de transportar armas químicas o biológicas (22).

Es de destacar que en todos estos regímenes, la denegación de una solicitud de exportación se produce sólo después de que se ha realizado un estudio cuidadoso y se concluye que su autorización tiene razonables probabilidades de contravenir las obligaciones adquiridas en los tratados o convenciones.

Las autoridades nacionales para control de las existencias y medidas de protección física

El proceso de expedición de licencias o de inscripción en registros es un requisito esencial para que los Estados puedan controlar qué tipo de

(20) Las cláusulas «escoba» o *catch all* permiten denegar exportaciones de elementos o equipos que, aunque no estén en la lista a controlar, se tenga conocimiento de su posible empleo en la obtención de armas químicas o biológicas.

(21) Una característica del tipo de misil a controlar es que disponga de un sistema de guiado que le permita variar la trayectoria para dar en el blanco y la similitud de estos sistemas con otros vehículos aéreos no tripulados hace que algunos de ellos, como los aviones no tripulados, estén también sometidos a control.

(22) La adhesión al grupo implica el compromiso de controlar las exportaciones de equipos y tecnologías de misiles a países no miembros del régimen, según lo establecido en unas directrices y su anexo técnico, que incluye una lista de materiales y tecnologías a controlar.

material se encuentra en su territorio, así como su ubicación y finalidad (23). Mientras que el proceso de inscripción puede proporcionar información sobre la ubicación de los materiales, la expedición de licencias permite fijar normas de seguridad, requisitos para la presentación de informes y mecanismos de control. Para llevar a cabo un control nacional efectivo en estas materias, que normalmente afectan a varios ámbitos de las Administraciones nacionales, se ha ido imponiendo la creación de autoridades nacionales, que han demostrado ser uno de los instrumentos más útiles para reforzar las competencias y los controles nacionales.

Este es uno de los requisitos de los acuerdos de salvaguardias del OIEA, que exigen la creación de un sistema nacional de contabilidad y control de los materiales nucleares, y de la CAQ, así como del TPCEN. La creación de estas autoridades nacionales facilita la puesta en marcha de actividades reguladoras y de cumplimiento dentro de cada Estado.

La proliferación nuclear y radiológica

En este apartado dedicado a la proliferación nuclear y radiológica, hay que empezar destacando que, a diferencia de las armas químicas y biológicas, cuyo uso está prohibido por diversos instrumentos internacionales, las armas nucleares no están explícitamente prohibidas. La opinión consultiva emitida el 8 de julio de 1996 por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la legalidad de la amenaza o el empleo de armas nucleares, concluyó que, teniendo en cuenta la legislación internacional del momento, la CIJ no podía concluir de manera definitiva si la amenaza o el empleo de armas nucleares en circunstancias extremas de defensa propia, en las cuales estuviese en juego la supervivencia del Estado, era legal o ilegal (24).

No obstante, los magistrados de la CIJ aprobaron por unanimidad otros aspectos de interés en esta opinión consultiva: que es ilegal recurrir a la amenaza o el empleo de armas nucleares de forma incompatible con los

(23) S/2006/257. Carta de fecha 25 de abril de 2006 dirigida al presidente del CS por el presidente del Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1540 del CS del año 2004.

(24) El texto definitivo fue aprobado por ocho votos a favor frente a siete en contra del texto, si bien, tres de estos últimos lo fueron por estar a favor de la total ilegalidad de la amenaza o empleo de las armas nucleares en toda circunstancia, sin que se pudiera alegar la excepción por «circunstancias extremas» contenida en el texto final.

propósitos de Naciones Unidas y fuera de los requisitos del artículo 51 de la Carta; que en cualquier caso, tal amenaza o empleo debe ser compatible con el derecho internacional aplicable a los conflictos armados, y que existe la obligación de concluir negociaciones tendentes al desarme nuclear total bajo un estricto y efectivo control internacional.

Aún hoy, 60 años después de la utilización de las dos primeras bombas nucleares, la prohibición del empleo de éstas en cualquier circunstancia, sigue siendo una asignatura pendiente de la comunidad internacional.

El TNP

La piedra angular del sistema multilateral de no proliferación en el ámbito nuclear es el TNP, que, a pesar de las críticas que ha recibido, ha sido capaz de contener una proliferación de armas nucleares que hace 35 años se temía aún más acelerada que ahora. En opinión de algunos autores, el TNP ha sido capaz de establecer una barrera política, técnica y legal al incremento incontrolado de armas nucleares (25) nada desdeñable. Para entender mejor la problemática actual de la proliferación nuclear hay que empezar destacando algunos aspectos de este Tratado y de las negociaciones que se han llevado a cabo en su seno desde su entrada en vigor en el año 1970.

El TNP está formado por una serie de obligaciones jurídicamente vinculantes entre los Estados nucleares (los cinco indicados en el Tratado) y los no nucleares. Los Estados no nucleares se comprometen a no fabricar armas de este tipo u otros artefactos nucleares, y los Estados nucleares se comprometen a no traspasar a nadie armas nucleares u otros dispositivos de esta clase. Además, para satisfacer las exigencias de ciertos Estados no nucleares durante las negociaciones, tres de los Estados nucleares, precisamente los depositarios: Estados Unidos, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), una vez aprobado el tratado por la Asamblea General de Naciones Unidas, se comprometieron mediante declaraciones formales a actuar inmediatamente, a través del CS de Naciones Unidas, para tomar las medidas necesarias a fin de contrarrestar cualquier agresión con armas nucleares o amenaza contra un Estado no nuclear.

(25) GARRIDO, Vicente, director del INCIPE: «La Conferencia de revisión del TNP: entre el desarme y la no proliferación» *ARI*, 63/2005 de 17 de mayo de 2005, Real Instituto Elcano.

En un sentido más amplio, la finalidad última del Tratado era, y sigue siendo, avanzar hacia la eliminación total de las armas nucleares mediante un doble compromiso, el de los Estados no nucleares para no fabricar armas de este tipo, y el de los Estados nucleares para avanzar hacia el desarme nuclear.

Estas obligaciones mutuas se acompañaron de un sistema de verificación o de salvaguardias internacionales (artículo III) y unas garantías relativas al derecho a utilizar la tecnología nuclear para usos pacíficos (artículo IV).

El OIEA, que empezó sus trabajos en el año 1957, fue el encargado de jugar el papel principal en el control de la aplicación del nuevo régimen de no proliferación. Para verificar el cumplimiento de los compromisos asumidos por parte de los Estados, y dar seguridades a la comunidad internacional sobre el uso exclusivamente pacífico de las instalaciones y materiales nucleares, el OIEA estableció un régimen de salvaguardias. Se trata, en esencia, de medios técnicos de verificación que se acuerdan entre el Organismo y cada Estado-Parte de los considerados no nucleares.

A pesar de la continua evolución a que están sometidas las salvaguardias, debido sobre todo a los avances tecnológicos, el sistema quedó en entredicho hace una década cuando se descubrieron los programas iraquíes clandestinos de enriquecimiento de uranio y de armas nucleares. La consecuencia inmediata de esta grave violación del TNP fue el reforzamiento de las medidas de salvaguardia por parte del OIEA, que comenzaron en el año 1992 y se plasmaron en una serie de protocolos adicionales o salvaguardias amplias.

El modelo de acuerdo de salvaguardias amplias estipula que el Estado-Parte mantendrá un sistema de contabilidad y control suficiente para efectuar el seguimiento de su material nuclear. Los Estados deben aceptar salvaguardias sobre todos los materiales nucleares en todas las actividades nucleares con fines pacíficos realizadas en su territorio, bajo su jurisdicción o control. A pesar de ello, los casos de Libia, Corea del Norte e Irán han añadido nuevas dudas sobre la eficacia del TNP.

Otro gran problema al que se enfrenta el tratado es el de la falta de avances en la senda del desarme. La extensión indefinida de la validez del Tratado (26) se acordó con muchas dificultades en la conferencia de revisión de 1995, sólo como parte de un paquete de compromisos entre los que

(26) Este Tratado se negoció durante los años 1957 a 1968 y fue puesto a la firma en Londres, Washington y Moscú el día 1 de julio del año 1969. Entró en vigor el día 5 de marzo de 1970 con una duración inicial de 25 años.

se incluía una decisión sobre principios y objetivos para la no proliferación y el desarme, una decisión sobre el fortalecimiento del proceso de revisión del Tratado y una resolución sobre el establecimiento de una zona libre de armas nucleares en Oriente Medio. Los objetivos relacionados con el desarme incluían la finalización de un TPCEN, la negociación de un Tratado sobre Producción de Material Fisible que fuese verificable y la realización de progresos sistemáticos hacia la reducción y finalmente eliminación de las armas nucleares.

La principal dificultad reside en que los Estados poseedores de estas armas las consideran como elemento fundamental disuasorio ante amenazas graves a su seguridad nacional. Como especifica la doctrina de Estados Unidos:

«Las armas nucleares poseen atributos únicos y aportan contribuciones únicas a la Seguridad Nacional. Estas armas continúan teniendo un importante efecto disuasorio sobre naciones que tienen o que tratan de adquirir ADM para contrarrestar la superioridad convencional de Estados Unidos» (27).

Por su parte, la Federación Rusa, Francia y el Reino Unido, aunque han reducido muy significativamente sus arsenales nucleares desde el final de la guerra fría, mantienen su capacidad disuasoria nuclear como elemento fundamental ante los riesgos de un futuro siempre incierto. China continúa expandiendo su capacidad nuclear y las tensiones regionales dejan poco espacio a la esperanza de que otros países, como India, Pakistán o Israel, realicen el más mínimo avance en la senda del desarme nuclear.

La falta de progresos desde los acuerdos alcanzados en el año 1995 en el marco del TNP se hizo pronto evidente. A pesar de ello, la Conferencia de Revisión del año 2000 acordó un documento que contenía 13 pasos de tipo práctico para avanzar hacia el desarme nuclear. Por su interés, cabe recordar cuáles eran estos 13 pasos:

1. La rápida entrada en vigor del TPCEN.
2. La aplicación de una moratoria en los ensayos nucleares hasta la entrada en vigor de ese Tratado.
3. La negociación de un tratado verificable sobre materiales de fisión en el plazo de cinco años.

(27) «National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century», september 2008, p. 4. US Secretary of Defense and Secretary of Energy, disponible en: www.defenselink.mil/news/nuclearweaponspolicy.pdf

4. El establecimiento de un organismo subsidiario de la Conferencia de Desarme para el Desarme Nuclear.
5. La aplicación del principio de irreversibilidad al control de armamento y desarme nucleares.
6. El compromiso inequívoco de los Estados nucleares para la eliminación de sus arsenales nucleares.
7. La entrada en vigor del Tratado sobre Armas Nucleares Estratégicas (START II), la conclusión del START III y el mantenimiento del Tratado sobre Misiles Balísticos (ABM).
8. La puesta en práctica de la denominada iniciativa trilateral (28).
9. La adopción de medidas hacia el desarme nuclear mediante: reducciones unilaterales de armas nucleares estratégicas y no estratégicas, incremento de la transparencia, reducción de los niveles de alerta, reducción de la importancia de las armas nucleares en las políticas de seguridad, etc.
10. El establecimiento de acuerdos por parte de los Estados nucleares para poner los materiales de fisión que ya no resulten necesarios para sus armas nucleares bajo el control del OIEA o de otro sistema de verificación internacional.
11. La reafirmación de que el objetivo último es alcanzar un desarme nuclear general y completo bajo supervisión internacional efectiva.
12. La elaboración de informes periódicos dentro del proceso de revisión reforzado del TNP.
13. La mejora de la verificación del cumplimiento de los acuerdos sobre desarme nuclear.

La falta de avances (en algunos casos retrocesos) en algunos de estos puntos hizo que la Conferencia de Revisión del año 2005 acabara sin acuerdo sobre la declaración final, dejando al régimen general de no proliferación nuclear, basado en el TNP, seriamente dañado y en una situación de bloqueo de difícil salida.

Hoy día, no sólo no se han dado pasos irreversibles por parte de los Estados nucleares en dirección a lograr un desarme nuclear completo, sino que algunos han manifestado abiertamente sus intenciones de modernizar sus capacidades nucleares, e incluso de desarrollar algunas nuevas (29), a la

(28) Iniciativa lanzada en el año 1996 entre Estados Unidos, la Federación Rusa y el OIEA para identificar medidas prácticas para colocar bajo salvaguardias del OIEA el material de fisión sobrante de las reducciones de armas nucleares. Aún no se ha puesto en práctica.

(29) Armas nucleares de penetración subterránea o armas de capacidad nuclear reducida *mini nukes*.

vez que se mantiene la opacidad referente al número y estado de las armas nucleares tácticas (bombas de gravedad, misiles de corto alcance –inferior a 10.000 kilómetros–, proyectiles nucleares de artillería, minas nucleares, etc.) (30).

La incapacidad mostrada por los líderes mundiales reunidos en la *Cumbre Mundial de septiembre de 2005*, para adoptar una mínima declaración sobre desarme y no proliferación, fue otra consecuencia de la clara división existente en la comunidad internacional para alcanzar un equilibrio entre las obligaciones relativas a la no proliferación, por parte de los Estados no nucleares, y las relativas al desarme nuclear por parte de los Estados nucleares.

El ciclo del combustible nuclear

Otro aspecto fundamental para entender la problemática de la proliferación nuclear es el relativo al ciclo del combustible nuclear. Cualquier planta de enriquecimiento de uranio se puede utilizar para fines pacíficos (producción de energía en centrales nucleares) o no pacíficos (producción de armas nucleares) indistintamente (31). Además, el uranio altamente enriquecido necesario para producir armas nucleares se utiliza también para otros fines pacíficos, como la propulsión de buques o la investigación en ciertos tipos de reactores.

Por otra parte, el uranio que se emplea para fines pacíficos, una vez utilizado como combustible nuclear, contiene plutonio, además de restos de uranio que no ha sido utilizado y otros actínidos. Este combustible ya utilizado puede someterse a un nuevo proceso (reprocesamiento), que recupera uranio y plutonio para ser utilizado de nuevo en las centrales nucleares, reduciendo drásticamente el nivel de residuos altamente radiactivos y aumentando la eficacia en la utilización del uranio original. El plutonio producido mediante este reprocesamiento puede utilizarse también para fabricar armas nucleares.

(30) Entre 3.000 y 4.000 en poder de Rusia y alrededor de 2.000 en poder de Estados Unidos. Según el Informe las Armas del Terror, de la Comisión Internacional Independiente sobre ADM, presidida por Hans Blix, junio de 2006.

(31) La mayoría de los reactores nucleares existentes en el mundo (distribuidos en una docena de países) utilizan como combustible uranio enriquecido alrededor del 4%. El complicado proceso de enriquecimiento que se sigue para producir este combustible nuclear es básicamente el mismo que se utiliza para producir el uranio enriquecido al menos al 85% que se precisa para producir armas nucleares.

El hecho de que los procesos necesarios, tanto para obtener el uranio altamente enriquecido, como para separar el plutonio, sean técnicamente complicados, hace que sea en estos procesos donde los potenciales proliferadores nucleares encuentren las mayores dificultades y donde el sistema de salvaguardias internacionales, puesto en marcha por el OIEA, mantenga la máxima atención, a fin de comprobar que no se realizan actividades clandestinas de producción o diversión de estos materiales.

Es preciso, por tanto, encontrar un sistema que asegure un adecuado control internacional de estos procesos, al mismo tiempo que se asegura también el suministro a todos los Estados no nucleares del combustible nuclear que precisen para fines pacíficos con las debidas garantías (y hay que tener en cuenta la tendencia prevista para las próximas décadas, que vaticina un incremento considerable de la demanda de energía nuclear en todo el mundo), evitando así argumentos para la creación de capacidades propias de enriquecimiento o procesamiento.

Con esta finalidad se han puesto recientemente algunas propuestas sobre la mesa de negociación. Por una parte, está la propuesta de creación de un banco internacional basado en normas acordadas multilateralmente, en el que tanto los productores como los consumidores tendrían capacidad de decisión sobre los aspectos fundamentales, como la fijación de precios, derechos de compra, controles, etc.

Por otra, Estados Unidos propuso en 2006 un sistema de asociación global para la energía nuclear GNEP (*Global Nuclear Energy Partnership*), según el cual un pequeño grupo de países que actualmente tendría capacidad para ello (32) produciría todo el combustible necesario mediante el enriquecimiento de uranio. Estos países facilitarían este combustible nuclear a los países consumidores que, a cambio, se comprometieran voluntariamente a no realizar actividades de enriquecimiento o reprocesamiento. Este intercambio se realizaría mediante la técnica del *leasing* para su utilización en sus reactores nucleares, y lo recuperarían una vez utilizado para su reprocesamiento (33). El sistema reduciría drásticamente la cantidad de residuos nucleares que quedarían al final de los sucesivos procesos, que

(32) Incluiría al menos a Estados Unidos, Reino Unido, Francia, la Federación Rusa, China, India, Japón y posiblemente Brasil.

(33) El reprocesamiento del combustible utilizado incluiría una técnica que dejaría el plutonio, contaminado con actínicos, y el uranio utilizado, inutilizables para la producción de armas nucleares, pero que permitiría su utilización en reactores especiales (aún en fase de investigación) construidos en los países productores.

además quedarían en poder de los países productores, liberando a los consumidores del problema de los residuos.

Aunque esta última propuesta ha contado con algunas reacciones iniciales positivas, algunas críticas se dirigen a la necesidad de asegurar que los países productores se harán cargo de los residuos iniciales del combustible utilizado en otros países, algo generalmente problemático, y a la nueva división que se produciría en el régimen de no proliferación nuclear entre Estados productores y no productores de combustible nuclear, a sumar a la ya suficientemente problemática entre Estados nucleares (poseedores de armas nucleares) y no nucleares.

La seguridad de las armas y los materiales nucleares

Respecto a las armas nucleares existentes en el mundo, unas 27.000 según algunas estimaciones (34), aunque en general cuentan con importantes medidas de control y seguridad, su elevado número y el hecho de que muchas de ellas se encuentren aún en un elevado estado de alerta, mantienen al mundo en un alto nivel de riesgo respecto a la posible desaparición o mal empleo de alguna de ellas. Y las expectativas de futuro no pueden ser muy optimistas.

Debido a la denuncia unilateral de Estados Unidos del ABM, para establecer su propio escudo antimisiles, el START entre Estados Unidos y Rusia START II no llegó a entrar en vigor, y las negociaciones previstas para un START III no llegaron a iniciarse. En su lugar, el Tratado sobre Reducciones Ofensivas Estratégicas (SORT) del año 2002, también bilateral, y que afecta sólo a las armas nucleares estratégicas desplegadas, cuyo número se reducirá a entre 1.700 y 2.200 por cada parte en el año 2012, no implica la reducción de las armas no desplegadas, ni de las no consideradas como estratégicas, y no incluye medida alguna de verificación.

En el ámbito de la protección física de los materiales nucleares, el instrumento jurídico internacional más importante es la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares del año 1980. En el año 2005 se aprobó una enmienda a la convención que obliga a los Estados-Partes a establecer y mantener un régimen de protección física aplicable a sus instalaciones nucleares usadas con fines pacíficos, así como al

(34) Las Armas del Terror, Informe de la Comisión Internacional Independiente sobre ADM, presidida por Hans Blix, junio de 2006.

empleo, el almacenamiento y el transporte nacionales de los materiales nucleares usados con estos mismos fines pacíficos.

Según el OIEA las existencias mundiales de materiales de fisión, tanto para fines civiles como militares, estarían en 3.755 toneladas (1.900 de uranio altamente enriquecido y 1.855 de plutonio). Este mismo Organismo establece que el sistema de salvaguardias debería detectar desvíos de cantidades significativas de estos materiales, valorando estas cantidades en 8 kilogramos de plutonio y 25 kilogramos de uranio altamente enriquecido, a pesar de que con menor cantidad se podría fabricar algún arma nuclear.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que además de los nueve Estados que actualmente poseen armas nucleares (incluyendo a Corea del Norte e Israel), un pequeño grupo de Estados poseen instalaciones industriales para la producción de uranio altamente enriquecido: Brasil, Alemania, Japón y Países Bajos (35).

La situación de vulnerabilidad en la que se encuentran una buena parte de los materiales de fisión almacenados en algunos países, obligó a la puesta en marcha de una serie de «Programas de Reducción de Riesgos» por parte del G-8, Estados Unidos y la Unión Europea, entre otros, para ayudar a mejorar las condiciones de seguridad de los materiales y reducir al máximo los riesgos de que personas no autorizadas puedan acceder a estos materiales. Incluyen programas relativos a aspectos como la concentración de materiales de fisión en un número reducido de lugares, la seguridad física de los almacenes, la mejora de las condiciones de vida de los científicos y sus familias, la conversión de reactores de investigación para que no precisen utilizar uranio altamente enriquecido, etc.

Resulta también destacable que, en el año 2005, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó la Convención Internacional para la Supresión de los Actos de Terrorismo Nuclear, que obliga a la adopción de medidas legales internas en cada Estado que criminalicen los actos de terrorismo nuclear y a colaborar internacionalmente en la prevención, investigación y persecución legal de este tipo de actos.

Todos estos instrumentos se complementan con otros de diverso ámbito, como el Código de Conducta sobre la Seguridad Tecnológica y Física de las Fuentes Radioactivas, o las Directrices sobre la Importación y la Exportación de Fuentes Radioactivas.

(35) ALBRIGHT, D. and KRAMER, K. *Bulletin of the Atomic Scientist*, noviembre-diciembre de 2004.

Un Tratado para la Eliminación de los Materiales de Fisión

En el año 1995, la Conferencia de Desarme adoptó un mandato negociador para prohibir la producción de materiales de fisión para empleo en armas nucleares. Tal prohibición impediría que la cantidad almacenada de estos materiales siga aumentando, contribuyendo eficazmente a la no proliferación de armas nucleares y reduciendo el riesgo de su diversión hacia grupos terroristas.

No obstante, y a pesar de que tal negociación cuenta con un amplio apoyo de la comunidad internacional, hay algunos escollos que será preciso superar y que, de momento, paralizan su desarrollo.

La primera cuestión es si la prohibición de la producción debe ir o no acompañada de la reducción de los materiales de fisión actualmente almacenados.

El segundo asunto controvertido es el de la verificación del futuro Tratado. Aunque este asunto no fue problemático en las conclusiones de las Conferencias de revisión del TNP de los años 1995 y 2000, y de hecho tal verificación se aplica ya para los Estados productores no poseedores de armas nucleares: Brasil, Alemania, Japón y Países Bajos, así como a dos Estados nucleares: Gran Bretaña y Francia, en julio de 2000 Estados Unidos declararon que un sistema realista de verificación sobre todas las plantas de enriquecimiento y reprocesamiento (incluidas las de Estados Unidos, Rusia China y los Estados-no Parte del TNP) no era factible. Esta postura norteamericana no sólo reduciría drásticamente la eficacia y credibilidad del nuevo tratado, sino que además mantendría el desequilibrio existente entre Estados nucleares y no nucleares del TNP, mientras los segundos seguirían estando sujetos al régimen de salvaguardias del OIEA, los primeros no estarían sujetos a tales obligaciones.

El TPCEN

Los ensayos nucleares resultan por el momento fundamentales para el desarrollo de la tecnología necesaria para la fabricación de armas nucleares, y su prohibición completa (36) ha sido uno de los pilares de los acuerdos de las Conferencias de revisión del TNP de los años 1995 y 2000.

(36) De momento sólo está en vigor el TPCEN del año 1963, que prohíbe tales ensayos en la atmósfera, el espacio exterior y bajo el agua.

Entre los años 1995 y 1996 se negoció en el marco de la CD el nuevo Tratado, que fue abierto a la firma en septiembre de ese mismo año, pero que aún hoy, doce años después, no ha entrado todavía en vigor. Para que entre en vigor es necesario que determinados 44 Estados que participan en actividades nucleares lo ratifiquen. Entre ellos figuran India, Pakistán y Corea del Norte, que ni siquiera lo han firmado, y Estados Unidos, que lo ha firmado, pero cuyo Senado revocó en el año 1999 la necesaria autorización para su ratificación.

Las obligaciones básicas que establece el Tratado estriban en que cada Estado se compromete a no realizar ninguna explosión nuclear y a impedir toda explosión de esta índole en el territorio sometido a su jurisdicción o control. Por otro lado, cada Estado se compromete a no causar ni alentar explosión alguna de armas nucleares ni a participar de cualquier modo en ella.

Los procedimientos de actuación del Tratado se basan en un sistema de verificación bastante completo, mediante vigilancias e inspecciones entre los Estados; en unas medidas de confianza que se realizarán de forma voluntaria por la notificación de cualquier explosión en la que se libere una energía igual o superior a 330 toneladas de TNT, y en unas sanciones que van desde la privación de los derechos y privilegios del Tratado, hasta la adopción de medidas colectivas acordes con el Derecho Internacional.

El 16 de noviembre de 1996, los países firmantes adoptaron una resolución estableciendo una Comisión Preparatoria para el Establecimiento de la Organización del TPCEN compuesta por: una Conferencia de Estados-Parte, en la que están representados todos los Estados que lo han ratificado y que constituye el principal órgano de decisión; un Consejo Ejecutivo, formado por 51 miembros, nombrados según el principio de distribución geográfica equitativa, y que es el órgano de trabajo de la Conferencia, y por una Secretaría Técnica, compuesta por un director general y diverso personal científico y de otra índole, que se encarga de diversos cometidos, como el de llevar a cabo la verificación del cumplimiento de las obligaciones del Tratado (37).

Además, cada Estado parte establecerá, según el tratado, una autoridad nacional, que coordinará todas las obligaciones del Estado en cuestión y las comunicaciones con la Organización del TPCEN y los demás Estados-Parte.

(37) Para ello cuenta con un Centro Internacional de Datos y un Sistema Internacional de Vigilancia, con capacidad de vigilancia mundial en cuatro tecnologías: sismología, hidroacústica, infrasonía y radionucleidos.

A pesar de no haber entrado aún en vigor, no se han producido ensayos nucleares desde el año 1998 y el sistema de verificación global que prevé el Tratado está parcialmente operativo.

La proliferación biológica y química

El gran impacto que provocó en la opinión pública el elevado número de muertos causado por el empleo de agresivos químicos durante la Primera Guerra Mundial, permitió la firma del Protocolo de Ginebra de 1925(38). Este Protocolo constituyó un paso decisivo de la comunidad internacional para reglar este tipo de ADM, si bien las partes firmantes sólo se comprometieron a abstenerse de utilizar armas químicas o biológicas en la guerra y no se prohíbe en el mismo su posesión desarrollo, almacenamiento o transferencia.

Algunos Estados importantes como Japón y Estados Unidos no se adhirieron durante el periodo entreguerras a este compromiso internacional y mantuvieron o iniciaron importantes programas de armas químicas y biológicas. Además, al ratificar este protocolo muchos Estados formularon reservas en el sentido de que no se verían obligados por el mismo en caso de conflicto con un Estado que las utilizase contra ellos, si bien, muchos levantaron estas reservas con posterioridad (39).

Tras la Segunda Guerra Mundial, la preocupación por las armas químicas y biológicas quedó un poco ensombrecida por el protagonismo que adquirieron las armas nucleares. No fue hasta después de la guerra de Corea y, sobre todo, la de Vietnam, con acusaciones de empleo por parte de Estados Unidos de agresivos biológicos y químicos en clara violación del Protocolo de 1925 (a pesar de que el Senado de Estados Unidos no lo ratificó hasta el año 1975), cuando la atención de la opinión pública y la situación internacional permitieron realizar nuevos avances en este campo.

Las acusaciones por los métodos utilizados en Vietnam llevaron al presidente Nixon, en noviembre de 1969, a anunciar que Estados Unidos renunciaba unilateralmente a sus métodos de guerra bacteriológica o biológica y que estaban cerrando las instalaciones dedicadas a su producción. Al año siguiente, la Unión Soviética declaró formalmente no poseer

(38) Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos del año 1925.

(39) Entre ellos España, que retiró la reserva realizada en 1929 con efectos de 17 de diciembre de 1992 (*Boletín Oficial del Estado* del 16 de abril de 1993).

ningún agente ni arma bacteriológica o tóxica, ni equipos o medios portadores, lo que facilitó que se avanzase en el marco de la Conferencia de Desarme de Ginebra hacia la negociación de una CAB. La negociación se desarrolló entre los años 1970 y 1971, y dio sus frutos en 1972 con su puesta a la firma el 10 de abril de ese año.

La CAB (40)

Se trata de una Convención muy corta, de tan sólo 15 artículos, que entró en vigor en marzo de 1975, tras la ratificación de 22 Estados (entre ellos Estados Unidos). En sus artículos I y II prohíbe desarrollar, producir, almacenar, adquirir o retener agentes biológicos, incluidas toxinas, de tipos y en cantidades que no se justifiquen para efectos profilácticos, de protección u otros usos pacíficos, así como vectores y equipos para su empleo. Además, exige su aplicación de forma que no se pongan obstáculos al desarrollo económico o tecnológico de los Estados-Parte o a la cooperación internacional en la esfera de las actividades biológicas pacíficas (artículo X.2).

La Convención basa su eficacia en la buena voluntad de las partes y en que, caso de denuncia, sea el CS de Naciones Unidas el que ordene unas investigaciones con las que todos los Estados-Parte están obligados a cooperar. No contempla el establecimiento de ningún tipo de organización que vigile su cumplimiento ni sistemas de verificación. Un grupo de trabajo especial ha trabajado durante varios años para conseguir un protocolo de verificación, pero la oposición de Estados Unidos manifestada en el año 2001 dio al traste con la iniciativa.

En sucesivas conferencias de revisión de la Convención se han aprobado y mejorado una serie de medidas de fomento de la confianza que incluyen informes anuales que son recopilados por el Departamento de Desarme de Naciones Unidas y distribuidos posteriormente al resto de Estados-Parte.

No obstante, la posibilidad de que los agentes biológicos puedan pasar de ser empleados para usos pacíficos a utilizarse como agresivos, unido a la falta de un sistema efectivo de verificación y a su posible empleo por actores no estatales, constituyen sin duda los puntos débiles de este instrumento internacional.

(40) Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción del año 1972.

Características especiales de la proliferación de armas biológicas

La lucha contra la proliferación de las armas biológicas tiene una serie de peculiaridades (41), que requieren una acción coordinada y multilateral en diferentes áreas en las que es preciso actuar simultáneamente. Estas son: el reforzamiento y aplicación eficaz de los instrumentos internacionales, en especial la CAB; la mejora de los servicios de salud nacionales; la mejora de los controles sobre transferencias de material, equipo y tecnología; la formación ética y la concienciación de los científicos y de la sociedad en general; la mejora de los sistemas de información pública, y el intercambio de inteligencia contra terrorista entre Estados. Dada la rápida evolución de las ciencias de la vida es cada vez más urgente proceder a un rápido reforzamiento del sistema en todas estas áreas.

A falta de un sistema de verificación internacional eficaz, las medidas de control que se puedan aplicar a nivel nacional adquieren una importancia fundamental. Sin embargo, muchos Estados no han adoptado aún medidas legislativas suficientes para asegurar el cumplimiento de sus obligaciones. La mayor parte de las legislaciones nacionales al respecto se encaminan a garantizar la protección y seguridad de la producción, el empleo, el almacenamiento y el transporte de los agentes biológicos peligrosos (42).

Es necesario mejorar también en muchos Estados la aplicación de las nuevas normas introducidas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre intercambios de información epidemiológica en relación con ciertas emergencias sanitarias que, dada la facilidad de las comunicaciones en el mundo globalizado en el que vivimos, pueden tener rápidamente graves repercusiones internacionales.

Además, la resolución 1540 del CS de Naciones Unidas, aprobada al amparo del Capítulo VII de la Carta y de cumplimiento obligatorio por parte de todos los Estados (43), exige la adopción de medidas legislativas

(41) Hoy día, aunque está al alcance de un buen número de científicos la posibilidad de producir agentes biológicos letales, su dispersión y utilización como arma contra focos de población requiere otro tipo de conocimientos, equipos y tecnologías, que, hasta el momento, han dificultado los intentos de algunos grupos terroristas de utilizar este tipo de agentes.

(42) S/2006/257. Carta de fecha 25 de abril de 2006 dirigida al presidente del CS por el presidente del Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1540 del CS del año 2004.

(43) Una veintena de Estados no han firmado ni ratificado la CAB, otros 16 la han firmado, pero no ratificado.

nacionales que aseguren que ningún actor no estatal pueda fabricar, adquirir, poseer, desarrollar, transportar, transferir o utilizar cualquier tipo de ADM.

Esto no es tarea fácil, ya que entre los materiales relacionados con las armas biológicas se incluyen agentes que causan enfermedades humanas, animales y vegetales. Por consiguiente, en la mayoría de los países la manipulación de los agentes patógenos se regula con leyes distintas que se ocupan de la salud humana, animal o vegetal respectivamente. La expedición de licencias para actividades permitidas y el control relativo a la manipulación de tales agentes suele dividirse entre los organismos de salud pública y control veterinario y vegetal. Además, muchos países regulan con leyes distintas las actividades de ingeniería genética relacionadas con los agentes biológicos.

Por otra parte, la contabilización de los materiales biológicos ha de tratarse de modo diferente a los materiales químicos o nucleares, que se producen, emplean y almacenan en cantidades mensurables finitas. El riesgo relacionado con los agentes para armas biológicas es inherente a su naturaleza, ya que son organismos vivos con capacidad para multiplicarse. Por tanto, aparte de las toxinas, las medidas de contabilización de los agentes biológicos se centran principalmente en el mantenimiento de inventarios sobre la posesión y empleo de tales tipos de agentes.

Respecto a la seguridad biológica y al riesgo que supone la rápida evolución tecnológica actual, el principal instrumento internacional es el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología (2000) del Convenio sobre la Diversidad Biológica de 1992 (Convenio elaborado bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente) (44), que, aunque tradicionalmente no considerado como incluido en el ámbito de la no proliferación, tiene una importancia innegable para la seguridad biológica de la población mundial.

El objetivo de este Protocolo es el de:

«Contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización

(44) Se adoptó por consenso el 29 de enero del 2000 en la reunión extraordinaria de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, celebrada en Montreal.

sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos» (artículo 1).

El Protocolo se aplica al:

«Movimiento transfronterizo, al tránsito, la manipulación y la utilización de todos los organismos vivos modificados que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana» (artículo 4).

Y proporciona un marco basado en el principio de cautela, encaminado a garantizar la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados mediante las técnicas de biotecnología moderna.

La CAQ (45)

En el año 1977, el presidente Carter inició conversaciones bilaterales con la URSS para conseguir un acuerdo sobre la eliminación de las armas químicas. Las conversaciones posteriores se centraron principalmente en la consecución de un sistema efectivo de verificación que permitiese la inspección de cualquier instalación en caso de presunta violación. La situación internacional no permitió entonces grandes avances. En el año 1990, con un ambiente internacional más favorable, Estados Unidos y la URSS, firmaron un acuerdo bilateral por el que se comprometían a iniciar la destrucción de sus arsenales de armas químicas a partir de diciembre de 1992 y a esforzarse por la rápida conclusión de un acuerdo multilateral de eliminación de estas armas. La Convención, que se negoció en el marco de la CD de Ginebra, quedó abierta a la firma el 13 de enero de 1993.

En este caso se trata de una Convención muy completa, de gran extensión y prolija en detalles, que consta de un preámbulo, 24 artículos y tres anexos, que regulan pormenorizadamente las listas de sustancias químicas, los procedimientos de verificación y la protección de la información confidencial.

En el artículo I se establece la obligación de no desarrollar, producir, adquirir de otro modo, almacenar o conservar armas químicas ni a trans-

(45) Convención sobre la prohibición del desarrollo, producción, almacenamiento y empleo de armas químicas y sobre su destrucción del año 1993.

ferir esas armas a nadie directa o indirectamente; no emplear armas químicas; no iniciar preparativos militares para su empleo, y no ayudar, alentar o inducir de cualquier manera a nadie a que realice cualquier actividad prohibida por la convención.

No obstante, en el artículo II se señala que no son fines prohibidos por la Convención las actividades industriales, agrícolas o de investigación, médicas o farmacéuticas o realizadas con otros fines pacíficos. Tampoco lo son los fines de protección contra armas químicas, los fines militares no relacionados con el empleo de las armas químicas o el mantenimiento del orden, incluida la represión interna de disturbios (46). Además, el artículo VI señala que, en cualquier caso, la Convención se aplicará de manera que no obstaculice el desarrollo económico o tecnológico de los Estados-Parte, ni la cooperación internacional científica y técnica para fines no prohibidos por la misma.

Con el fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la convención, se creó la OPAQ con sede en La Haya (artículo VIII) (47).

El sistema de verificación y desarrollo de inspecciones sobre el terreno que establece la convención es sin duda uno de los más completos y ambiciosos de los existentes en los diferentes tratados de desarme. Establece un sistema de intercambio de información por el que los Estados-Parte declaran anualmente sobre la producción y almacenamiento de sustancias y precursores químicos (48), así como de las instalaciones empleadas. Las inspecciones se realizan por denuncia de otro Estado-Parte o por la Organización como consecuencia de las propias declaraciones.

(46) Como agente de represión de disturbios la convención entiende, cualquier sustancia química no enumerada en una de sus listas, que pueda producir rápidamente en los seres humanos una irritación sensorial o efectos incapacitantes físicos que desaparezcan en breve tiempo después de concluida la exposición al agente.

(47) Constituida por los siguientes órganos: la Conferencia de Estados-Parte, en la que participan todos los Estados-Parte y que toma las decisiones por consenso o mayoría cualificada de dos tercios, en las cuestiones de fondo, o por mayoría simple, en las de procedimiento; el Consejo Ejecutivo, integrado por 41 miembros distribuidos por grupos geográficos y que caso de gravedad o urgencia puede presentar casos de violación ante la Asamblea General o el CS de Naciones Unidas, y la Secretaría Técnica, órgano de apoyo de los anteriores y encargada de desarrollar las medidas de verificación, asistencia y asesoramiento técnico a los Estados-Parte.

(48) Según la Convención se entiende por precursor cualquier reactivo químico que intervenga en cualquier fase de la producción por cualquier método de una sustancia química tóxica, así como cualquier componente clave de un sistema químico binario o de multicomponentes.

Se establecen en la propia Convención tres listas de sustancias químicas tóxicas y precursores de esas sustancias atendiendo a la posibilidad de su empleo como arma química y a su utilidad para fines no prohibidos por la propia convención:

- *La Lista 1*, incluye aquellas sustancias que tienen escasa o nula utilidad para fines no prohibidos por la convención (iperita o gas mostaza, sarín, tabún, lewisita, etc.) y, por tanto, los controles sobre su producción y transferencia son más estrictos (por ejemplo mediante la prohibición de adquirir, producir o tener almacenado más de una tonelada de cada sustancia y de realizar cualquier transferencia a un Estado-no Parte de la Convención).
- *La Lista 2*, incluye sustancias que no se producen en grandes cantidades comerciales para fines no prohibidos por la Convención y que se utilizan normalmente como ignífugantes, farmacéuticos, plaguicidas o aditivos para carburantes, lubricantes o plásticos. Prohibiciones tan estrictas como las de la *Lista 1* afectarían a su empleo para fines pacíficos, por lo que se pueden adquirir, producir o almacenar también cantidades mayores, pero sujetas a adecuados intercambios de información y tampoco se pueden transferir a Estados-no Parte de la Convención.
- *La Lista 3*, incluye sustancias que pueden producirse en grandes cantidades comerciales para fines no prohibidos por la Convención (como los cloruros de fósforo, azufre y tionilo, el fosgeno o las etanolaminas), por lo que se establece la obligación de declarar a partir de 30 toneladas al año y se permite su transferencia a Estados-no Parte con ciertas garantías sobre su uso final y medidas adicionales de transparencia.

En cuanto a las medidas nacionales de aplicación (artículo VII), la convención establece que cada Estado-Parte designará o establecerá una autoridad nacional, que será el centro nacional de coordinación encargado de mantener un enlace eficaz con la OPAQ y con el resto de Estados-Parte.

A pesar de ser el instrumento internacional de no proliferación más completo que existe, aún persisten algunos problemas relacionados con retrasos en la destrucción de las armas químicas almacenadas (49), la existencia de algunos Estados que aún no son parte de la Convención, el interés de algunos Estados en desarrollar nuevos productos químicos no letales (aunque esta calificación pueda depender de las concentraciones

(49) Especialmente en Rusia y Estados Unidos, y en menor medida en Albania, India, Libia y Corea del Sur.

de empleo) para su empleo como antidisturbios o antiterroristas (50), o la posibilidad de su empleo por los propios grupos terroristas (51).

Verificación y cumplimiento

Tradicionalmente ha sido responsabilidad de los propios Estados el cumplimiento de los compromisos voluntariamente asumidos por ellos y se ha considerado que más que incumplir sus compromisos, resultaba menos costoso para los Estados mantenerse al margen de los mismos. Sin embargo, la amplia participación en algunos tratados, especialmente los relacionados con las ADM, que se han convertido en casi una legislación internacional de carácter global, ha llevado a algunos Estados a optar por adherirse a los tratados y luego incumplir sus disposiciones.

Cabe pues preguntarse cuáles son las razones que llevan a los Estados a decidir si deben cumplir o no cabalmente los compromisos adquiridos. Entre las razones a favor del cumplimiento cabal de las obligaciones contenidas en los acuerdos multilaterales relativos a las ADM habría que destacar: el interés por proteger la imagen de un país como miembro responsable y fiable de la comunidad internacional; el asegurarse el acceso a la tecnología, asistencia técnica y materiales para su empleo en usos pacíficos; el temor a posibles sanciones, y, por supuesto, el convencimiento de que eliminación total de tales armas, o la limitación en su número, contribuye a conseguir un mundo más seguro.

Por otro lado, entre las razones para mantenerse al margen de estos acuerdos multilaterales o para incumplir las obligaciones que contienen, cabría destacar: el miedo a que un adversario real o potencial desarrolle o haya desarrollado capacidades en este ámbito; asegurar una respuesta contundente a una superioridad militar de un adversario real o potencial, sobre todo en regiones inestables; el interés por aumentar su influencia estratégica regional (arma política), o el interés por aumentar el prestigio interno de un régimen de gobierno no democrático, como forma de per-

(50) Sustancias como los opiáceos derivados del fentanyl que se utilizaron en el año 2002 durante el secuestro de los espectadores de un teatro en Moscú y que, aunque impidió que los terroristas hicieran uso de los explosivos de que disponían, acabó con la vida de una quinta parte de los rehenes.

(51) Mediante su producción y empleo directo, como sucedió con la secta *Aum Shin-rikyo*, que protagonizó los ataques con gas sarín en Matsumoto en el año 1994, y en el metropolitano de Tokio en 1995, o atacando plantas o transportes químicos en zonas pobladas.

petuarse en el poder. Todo ello favorecido por el bajo coste relativo de la adquisición de capacidades asimétricas, en comparación con el coste necesario de crear capacidades disuasorias similares con medios convencionales, y la posibilidad de obtener beneficios económicos futuros mediante la transferencia de tecnologías, especialmente si se consiguen ocultar los incumplimientos o eludir las sanciones.

Ambos grupos de motivaciones pueden resultar de peso, tanto a favor como en contra de la adhesión a los tratados y al cumplimiento de los compromisos contenidos en ellos. La experiencia de las últimas décadas parece indicar que las razones a favor suelen tener más peso en regiones estables, mientras que las razones en contra pueden imponerse en regiones inestables, donde existe la percepción de que la seguridad política de algún Estado no está suficientemente garantizada. En cualquier caso, teniendo en cuenta que los incumplimientos de un solo Estado pueden afectar negativamente a la seguridad de otros, es preciso que tales acuerdos multilaterales se doten de los sistemas de verificación adecuados, que permitan a todos los Estados-Parte confiar en que los demás también cumplen.

Por otra parte, los sistemas de verificación basados y dirigidos por organismos multilaterales, son mucho más creíbles que los que se basan en medios y capacidades puramente nacionales, aunque nada impide que estas capacidades puedan complementar aquellas de que dispongan los organismos internacionales, mediante procedimientos acordados. En cualquier caso, para reforzar esta credibilidad de los mecanismos de verificación, es de vital importancia asegurar su capacidad de realizar investigaciones técnicas objetivas, evitando en todo momento el riesgo de politización siempre inherente a las relaciones entre Estados soberanos.

De entre los sistemas de verificación actualmente en vigor destacan por su desarrollo y complejidad los establecidos por el OIEA en el ámbito del TNP, cuyos Protocolos Adicionales marcan de momento los límites que los Estados parte de este Tratado están dispuestos a aceptar, y por la OPAQ, en el ámbito de la CAQ. Pero aún quedan grandes lagunas. Ya hemos indicado que la CAB no cuenta con mecanismo de verificación alguno, pero tampoco hoy existe ningún mecanismo de verificación de las reducciones de las existencias de armas y materiales nucleares que los Estados nucleares publican con gran sonoridad, unilateral o multilateralmente, con cierta frecuencia. En este sentido, la reciente propuesta del Reino Unido para celebrar un seminario entre laboratorios nucleares de los cinco Estados nucleares reconocidos por el TNP, con el objetivo de determinar los pará-

metros de la verificación del desarme nuclear (52), antes de la Conferencia de Revisión del año 2010, puede ser un primer paso importante para cubrir esta laguna.

En cuanto a los mecanismos propios de verificación a emplear en cada caso, dependerán del tipo de compromisos asumidos por los Estados. Existe una amplia variedad de medidas que incluyen desde la creación de redes específicas de detección, como las previstas en el TPCEN, hasta la apertura de los espacios aéreos para la realización de vuelos de observación, como los previstos en el Tratado de Cielos Abiertos (53), pasando por la realización de visitas de inspección (54) o de evaluación (55), utilizadas ampliamente. No obstante, el mecanismo más útil de verificación es el de las inspecciones por denuncia, frente al que algunos Estados se muestran aún reacios alegando razones de seguridad nacional o de protección de la propiedad comercial.

La experiencia reciente, sobre todo en los casos de Irak y Corea del Norte, demuestra que las inspecciones sobre el terreno son la forma más eficaz para que la comunidad internacional, a través de los equipos de inspectores internacionales y la adquisición de datos objetivos, pueda valorar el grado de cumplimiento y de colaboración de las autoridades de un Estado en concreto. Esta colaboración por parte del Estado inspeccionado es fundamental para la realización de estas inspecciones sobre el terreno, tanto para facilitar el acceso de los inspectores a los lugares sospechosos, como a los documentos y a las personas involucradas.

Mohamed El Baradei, director general del OIEA, pedía a principios del año 2004 que se aumentaran las competencias de los inspectores del organismo y que tuvieran capacidad para realizar inspecciones agresivas en todos los Estados. Para ello debería ser obligatorio para todos los Esta-

(52) BROWNE, Des., secretario de Estado de Defensa del Rusia, *Laying the Foundations for Multilateral Disarmament*, Conferencia de Desarme, Ginebra, 5 de febrero de 2008.

(53) Tratado firmado en el año 1992, que entró en vigor en 2002, y que permite la realización de un número determinado de vuelos de observación sobre los territorios de los Estados-Parte en Europa, Asia y Norteamérica, para confirmar que no se realizan actividades militares encubiertas. Constituye una de las medidas de fomento de la confianza y la seguridad más importantes en vigor en el área de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

(54) Las que se realizan para comprobar que no se están realizando actividades prohibidas.

(55) Las que se realizan para comprobar que es verídica la información proporcionada por el Estado afectado, normalmente como consecuencia de cláusulas que obligan a realizar intercambios de información contenidas en los propios tratados.

dos someterse a los nuevos protocolos del OIEA sobre salvaguardias ampliadas (56).

En cualquier caso, el principio «confía y verifica» (*trust and verify*) sigue teniendo tanta importancia hoy como siempre, y los mecanismos de verificación que se empleen, para su mayor eficacia, deben ser lo más incisivos que resulte posible, con una doble finalidad: disuadir a los potenciales incumplidores, y detectar los posibles incumplimientos con tiempo suficiente para adoptar las medidas diplomáticas o de otra índole que resulten necesarias. Siempre teniendo en cuenta que, por incisivo que sea el mecanismo de verificación que se diseñe y por costoso que resulte, y puede resultar mucho, seguirá siendo muy difícil obtener la certeza absoluta de que no se realiza ninguna actividad prohibida.

Los casos de Corea del Norte e Irán

La República Democrática Popular de Corea

En mayo de 2008, Corea del Norte entregó un *dossier* de 18.000 páginas sobre sus actividades nucleares a una delegación del Gobierno de Estados Unidos. Estos documentos se entregaron como consecuencia de los acuerdos alcanzados en septiembre de 2005 en el marco de las conversaciones a seis partes (*Six-Party Talks*) para la desnuclearización de la península de Corea de una manera pacífica.

No deja de llamar la atención el hecho de que tanto el CS de Naciones Unidas, como el OIEA, hayan permanecido bastante al margen de las negociaciones para solucionar uno de los casos más famosos de incumplimiento de obligaciones del TNP, con posterior abandono del mismo por primera vez en la Historia.

Corea del Norte ha considerado su programa nuclear como un elemento vital de su seguridad nacional, así como de la continuidad del régimen de la familia Kim. Además, como consecuencia de la desastrosa situación económica del país y de la oposición a su vecino del Sur y su temible aliado norteamericano, la opción nuclear se ha decantado tradicionalmente como una opción barata frente a unas Fuerzas Armadas bien equipadas, capaces de enfrentarse con garantías a las fuerzas combinadas de Corea

(56) EL BARADEI, Mohamed: «Saving Ourselves From Self-Destruction», *The New York Times*, 12 de febrero de 2004.

del Sur y Estados Unidos. Todo ello sin menospreciar el valor añadido que estos programas han tenido para reforzar el prestigio interior del régimen.

No obstante, parece que la fuerte presión internacional y las negociaciones en marcha han empezado a dar sus frutos. El 19 de septiembre de 2005, la cuarta ronda de conversaciones a seis partes: Estados Unidos, Rusia, China, Japón y las dos Coreas finalizó con una declaración conjunta a favor de la desnuclearización de la península de Corea de la que cabe destacar lo siguiente: se establece como objetivo final una desnuclearización pacífica de la Península que sea verificable; Corea del Norte se compromete a regresar pronto al TNP y, por tanto, a las salvaguardias del OIEA; Corea del Sur se compromete a no permitir el despliegue de armas nucleares en su territorio; se reconoce el derecho de Corea del Norte a la energía nuclear con fines pacíficos y se acuerda estudiar la posibilidad de facilitar a Corea del Norte reactores de agua ligera, y además, se establecen acuerdos de promoción de cooperación económica y asistencia energética a Corea del Norte. Todo ello se aplicará de forma progresiva, por fases, y según el principio «acción por acción, compromiso por compromiso».

El 13 de febrero de 2007, los seis acordaron unas acciones iniciales para la aplicación de la declaración conjunta del año 2005, entre las cuales figuraba el cierre de todas las instalaciones nucleares de Corea del Norte, empezando por el complejo nuclear de Yongbyon (cerrado y sellado en julio de 2007 con participación de observadores del OIEA) que contenía las tres instalaciones clave del programa de plutonio de Corea del Norte.

El 3 de octubre de 2007, los seis acordaron una segunda fase de acciones en la cual se cerrarían todas las instalaciones restantes.

En estos momentos el proceso continúa, aunque se han producido recientemente algunos retrocesos significativos. A finales de septiembre de 2008, Corea del Norte instó a los inspectores del OIEA a retirar los precintos y equipos de vigilancia instalados en el complejo nuclear de Yongbyon y anunció su intención de reiniciar las actividades de reprocesamiento en el mismo, instalando de nuevo algunos equipos que habían sido desmantelados en los meses anteriores, en respuesta a la negativa de Washington de retirar a Corea del Norte de la lista de países proliferadores.

A pesar de estos retrocesos, Corea del Norte parece estar convencida, en último término, de que tendrá finalmente que renunciar a su capacidad para producir plutonio para su programa nuclear, y los más optimistas empiezan a ver como algo posible que se alcancen los objetivos marcados en 2005 para la desnuclearización total de la península de Corea.

Las dificultades para alcanzar este objetivo siguen siendo importantes. Durante mucho tiempo Corea del Norte ha negado acusaciones de tener un programa de enriquecimiento de uranio y haber recibido apoyo de la red del paquistaní doctor Khan, especialmente para el diseño de armas nucleares, pero dada la experiencia anterior de falta de transparencia y de colaboración con los organismos internacionales del régimen norcoreano y la importancia del programa nuclear para su supervivencia, aún es prematuro asegurar que el programa nuclear coreano esté acabado, sobre todo a la vista de los últimos acontecimientos.

Tampoco hay nada decidido por el momento sobre lo que pasará con las armas nucleares de las que ya dispone Corea del Norte. Se desconoce su número y qué sucederá con ellas si se avanza en la desnuclearización de la Península.

Lo que sí parece claro es que sólo una fuerte presión internacional, unida a ciertas garantías de seguridad y compensaciones en otros campos, puede llevar el proceso iniciado en el año 2005 a buen puerto.

El caso de Irán

Irán ha ocultado durante más de 20 años una serie de actividades nucleares clandestinas y está llevando a cabo actividades de enriquecimiento de uranio, así como otras relacionadas con el agua pesada, a la vez que desarrolla simultáneamente programas de misiles balísticos (57).

En este caso, y en relación con el de Corea del Norte, la respuesta de la comunidad internacional ha sido distinta, también basándose en los esfuerzos negociadores de un reducido número de países, pero con un papel preponderante del CS y la aplicación de sanciones y otras medidas de control, cuya aplicación es exigible a todos los Estados miembros de Naciones Unidas.

El 31 de julio de 2006, el CS adoptó la resolución 1696 del año 2006, con arreglo al artículo 40 del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, por la que exigía a Irán la suspensión de todas las actividades relacionadas con el enriquecimiento y reprocesamiento bajo verificación del OIEA, y hacía suyas las propuestas de un grupo de países (58) relativas al esta-

(57) Declaración de la Presidencia de la Unión Europea, I Comité de la Asamblea General de Naciones Unidas, CD, 8 de abril de 2008.

(58) Los cinco miembros permanentes del CS más Alemania, con el apoyo del alto representante de la Unión Europea.

blecimiento de un acuerdo a largo plazo de cooperación con Irán sobre la base del respeto mutuo y el establecimiento de la confianza internacional en el carácter exclusivamente pacífico del programa nuclear iraní.

Esta propuesta negociadora, incluida explícitamente por el CS en su posterior resolución 1747 del año 2007 y que aún está sobre la mesa, incluye una serie de medidas inmediatas tendentes a facilitar el inicio de las negociaciones: por una parte, el compromiso de los cinco permanentes y de la Unión Europea de apoyar la construcción en Irán de reactores de agua ligera y de suspender el debate sobre el programa nuclear iraní en el CS; todo ello a cambio de la plena cooperación de Irán con el OIEA, la suspensión de las actividades de enriquecimiento y reprocesamiento bajo verificación del OIEA y la reanudación de la aplicación del Protocolo Adicional de Salvaguardias.

La propuesta incluye también otras áreas de cooperación a largo plazo que incluirían aspectos como la negociación de un acuerdo de cooperación nuclear entre EURATOM (*European Atomic Energy Community*) e Irán, la cooperación respecto a la gestión del combustible nuclear (asegurando el suministro fiable para los reactores nucleares iraníes y una gestión adecuada del combustible gastado y de los desechos nucleares), la cooperación en materia de investigación y desarrollo, la mejora del acceso de Irán a la economía, mercados y capitales internacionales –incluyendo el apoyo a su plena integración en la Organización Mundial del Comercio (OMC)–, la cooperación en material de aviación civil, la modernización de infraestructuras de telecomunicaciones e Internet, o el apoyo al desarrollo agrícola en Irán.

La falta de respuestas positivas por parte de Irán, remarcadas en sucesivos informes emitidos por el director general del OIEA, han dado lugar a la adopción de sanciones por parte del CS a través de las resoluciones 1737 año 2006, 1747 año 2007 y 1803 año 2008, todas ellas con arreglo al artículo 41 del Capítulo VII de la Carta.

Las sanciones impuestas a Irán incluyen medidas relativas a las personas y entidades relacionadas con el programa nuclear iraní y de misiles balísticos (notificación y prohibición de viajes, congelación de activos); medidas de embargo de las actividades relacionadas con estos programas; prohibiciones relativas a la enseñanza o formación especializada en materias relacionadas; prohibiciones a la exportación de armas iraníes y limitaciones en la cooperación militar y financiera, así como realización de inspecciones en buques y aeronaves iraníes.

La resolución 1737 del año 2006, creó además un Comité del CS (59) para supervisar las medidas pertinentes que aseguren la aplicación de estas sanciones, recabar información relevante, examinar la información relativa a posibles incumplimientos y adoptar las medidas que resulten apropiadas.

Resulta paradójico observar como, contrariamente a lo que parece estar sucediendo en el caso de Corea del Norte, en el que el CS tiene poco protagonismo pero donde, a pesar de notorios retrocesos, se apuntan algunos movimientos en la buena dirección, en el caso de Irán no se ha producido ningún avance. Las grandes potencias mantienen su oferta conocida como *freeze-for-freeze* (*freeze* nuevas centrifugadores, *for freeze* nuevas sanciones), pero en una respuesta oficial dada por las autoridades iraníes el pasado mes de julio de 2008 se evitaba incluso mencionar el programa de enriquecimiento, considerado por Irán como innegociable.

Las nuevas iniciativas

Los incumplimientos y dificultades a que se enfrenta el régimen tradicional formado por los tratados y acuerdos multilaterales y las instituciones internacionales que los apoyan, han contribuido a que aumente el escepticismo de una parte de la comunidad internacional respecto a la eficacia del sistema multilateral y cooperativo tradicional, y hayan aparecido nuevas iniciativas multilaterales, aunque no globales, impulsadas normalmente por coaliciones de países voluntarios, que buscan mayor eficacia en sus acciones y la aplicación de medidas normalmente más coercitivas.

La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI)

La PSI se presentó en el año 2003 con el objetivo principal de interceptar, mediante la cooperación internacional, los envíos de ADM, sus sistemas vectores y materiales conexos con destino a agentes estatales o no estatales que representen un peligro en materia de proliferación. Todo ello, como se encargaron de resaltar los Estados que formaron entonces la iniciativa, «en consonancia con el Derecho Nacional e Internacional aplicable».

(59) Su mandato fue ampliado por la resoluciones 1803 año 2008 para que incluyese además la aplicación de las medidas incluidas en esta resolución y en la 1747 año 2007.

Los elementos fundamentales de la iniciativa se negociaron entre los Estados fundadores y quedaron recogidos en una Declaración de Principios de Interceptación, en la que se exhorta a todos los Estados que voluntariamente quieran participar (más de 80 en la actualidad) a adoptar medidas eficaces, por separado o en concierto con otros Estados, para interceptar los envíos; adoptar procedimientos simplificados para el rápido intercambio de información sobre presuntas actividades de proliferación; revisar y hacer lo necesario para reforzar sus facultades a nivel nacional, así como las leyes y mecanismos internacionales aplicables, y emprender acciones concretas en apoyo de los esfuerzos de interceptación de los cargamentos relacionados con las ADM.

En definitiva, la iniciativa se basa en el intercambio de información proporcionada por los Servicios de Inteligencia y la acción coordinada por parte de las autoridades de los Estados participantes.

El mayor éxito de la PSI hasta el momento fue la interceptación del buque *BBC China* en octubre del 2003. En base a informes de inteligencia de Estados Unidos y Gran Bretaña, el buque, registrado en Alemania, fue interceptado y desviado a un puerto italiano, cuando transportaba una carga de equipos para centrifugadoras de gas con destino a Libia. La interceptación proporcionó pruebas de la existencia de un programa secreto de enriquecimiento de uranio en Libia apoyado en tecnología y equipamientos adquiridos a través de la red creada por el paquistaní Abdul Kadeer Khan. La colaboración posterior de las autoridades libias ha permitido sacar a la luz muchos detalles de esta compleja red de proliferación nuclear ilegal y ha alertado a la comunidad internacional sobre la necesidad urgente de reforzar y ampliar las medidas existentes.

La Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear

Otra iniciativa importante en este ámbito es la lanzada el 15 de julio de 2006 por los presidentes Bush y Putin en San Petersburgo para combatir la amenaza del terrorismo nuclear, tratando de extender y acelerar el desarrollo de capacidades contra este terrorismo mediante una «asociación de Estados» y sobre la base legal ya existente (60).

(60) TNP, Convención contra el Terrorismo Nuclear, Convención sobre Protección Física de Materiales Nucleares, resoluciones 1373 y 1540 del CS de Naciones Unidas, Código de Conducta del OIEA, etc., a los que se añaden los instrumentos legales regionales y nacionales al efecto.

El sistema de funcionamiento es similar al de la PSI, tratándose de una actividad que no dispone de una estructura orgánica oficial. Del mismo modo, se mantiene un criterio de voluntariedad e independencia para los Estados participantes de acuerdo con su ordenamiento legal.

De forma similar a como sucede con la PSI, su finalidad es la de convertirse en una herramienta de carácter operativo que actúe contra la amenaza del terrorismo nuclear cubriendo las posibles lagunas legales existentes y facilitando la cooperación internacional.

Los objetivos principales de esta iniciativa son: mejorar las medidas de control y seguridad de los materiales nucleares y radiactivos; aumentar la seguridad de las instalaciones nucleares civiles; mejorar las capacidades de detección de materiales nucleares y radiactivos para impedir el tráfico ilegal; mejorar las capacidades de búsqueda y confiscación de materiales nucleares y radiactivos ilegales o los dispositivos asociados; afianzar las capacidades de investigación, respuesta y gestión de las consecuencias en caso de un ataque terrorista; desarrollar las capacidades técnicas necesarias para identificar materiales nucleares o radiactivos que estén o puedan estar relacionados con atentados terroristas; impedir a los terroristas la posible utilización de «espacios seguros», así como recursos económicos o financieros para adquirir o utilizar materiales nucleares o radiactivos; mejorar los marcos legales nacionales para asegurar la responsabilidad civil y criminal de los terroristas que cometan actos de terrorismo nuclear, y promover un intercambio de información eficaz entre Estados relativa a los actos de terrorismo nuclear.

La resolución 1540, una nueva perspectiva

El 28 de abril de 2004, el CS de Naciones Unidas aprobó por unanimidad la resolución 1540 del año 2004 actuando al amparo del Capítulo VII de la Carta. En ella, el Consejo decidió que los Estados deberían abstenerse de suministrar cualquier tipo de apoyo a los agentes no estatales que trataran de adquirir armas nucleares, químicas o biológicas y sus sistemas de vectores (61).

El CS decidió también que los Estados deberían dotarse de una legislación interna eficaz que prohibiera en acceso de los agentes no estatales

(61) Resolución 1540 del CS del año 2004. A los efectos de la resolución: misiles, cohetes y otros sistemas no tripulados capaces de transportar armas nucleares, químicas y biológicas diseñados especialmente para este fin.

a este tipo de armas e instaurar un sistema de controles nacionales para prevenir su proliferación, incluyendo medidas de seguridad de las instalaciones existentes, medidas de control fronterizo y de control de las exportaciones.

En definitiva, la resolución 1540 año 2004, reforzada posteriormente por la 1673 año 2006 y la 1810 año 2008, se ocupa del problema de las ADM, sus sistemas vectores y materiales conexos (62) de forma integrada y amplia, e impone obligaciones vinculantes de gran alcance a todos los Estados para que adopten medidas legislativas y administrativas de acuerdo con sus procedimientos nacionales con un mismo fin, evitar en lo posible la desviación de ADM hacia grupos terroristas.

Muestra además, la capacidad y el potencial del CS para establecer normas que son obligatorias para la totalidad de la comunidad internacional (cualidad normativa ya analizada en el capítulo anterior relativo a la lucha contra el terrorismo), ampliando de hecho, el ámbito de obligaciones contenidas en los tratados y acuerdos multilaterales relativos a las ADM y al terrorismo, incluso a aquellos Estados que no son Parte en los mismos. Con esta resolución el CS se consolida como la única institución en el mundo con autoridad legal para examinar, coordinar y hacer efectivos los muchos esfuerzos en marcha para reducir la amenaza que supone la proliferación de ADM.

La resolución establece además un Comité del CS para realizar un seguimiento detallado de la aplicación de la resolución (63). Comité que ha trabajado en estrecha colaboración con el Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1373 año 2001, relativa a la lucha contra el terrorismo, y el Comité del CS establecido en virtud de la resolución 1267 año 1999, relativa a Al Qaeda y los talibán.

Tras unos meses iniciales para acumular información sobre las diferentes legislaciones nacionales, los esfuerzos del Comité se centran ahora en asegurar la asistencia necesaria a los países que más lo necesiten para mejorar su legislación nacional sobre proliferación y sus capacidades para aplicarla eficazmente.

(62) Resolución 1540 del CS año 2004a a los efectos de esta resolución: materiales, equipo y tecnología abarcadas por los tratados y los mecanismos multilaterales pertinentes o incluidos en listas nacionales de control, que se podrían utilizar para el diseño, el desarrollo, la producción o el empleo de armas nucleares, químicas y biológicas y sus sistemas vectores.

(63) Con un mandato ampliado hasta abril de 2011 por la resolución 1810 año 2008.

A la búsqueda de un sistema multilateral eficaz

Una vez analizada la compleja problemática que envuelve a la lucha contra la proliferación de las ADM, parece claro que el mejor modo de hacerla frente pasa por disponer de un orden internacional reglamentado y basado en la cooperación, cuya aplicación y cumplimiento se garantice mediante instituciones multilaterales eficaces y en el que el CS de Naciones Unidas actúe con la responsabilidad que de él se espera.

Ésta es una premisa generalmente reconocida que, sin embargo, como hemos visto a lo largo de este trabajo, se enfrenta a importantes dificultades.

En junio de 2006, la Comisión Internacional Independiente sobre ADM, presidida por Hans Blix, reconocía que, para reforzar la acción colectiva era necesario:

- Revitalizar y reforzar las acciones cooperativas multilaterales (la cooperación multilateral), por dos razones principales: su legitimidad y su potencial eficacia a la hora de contrarrestar la amenaza.
- Reforzar el sentimiento de responsabilidad colectiva en los gobiernos en materias de desarme, no proliferación y lucha contra el terrorismo, políticas que nominalmente todos apoyan.
- Reforzar el papel del CS como elemento clave de los esfuerzos mundiales para la reducción de la amenaza y para la coordinación de esfuerzos.

La Estrategia Europea contra la Proliferación de ADM

Pero quizás haya sido la Unión Europea la que mejor ha sistematizado la necesidad de reforzar el sistema multilateral y hacerlo más eficaz, en su Estrategia Europea contra la Proliferación de ADM.

La receta de la Unión Europea se basa en los siguientes puntos:

- Convicción de que un planteamiento multilateral en materia de seguridad, incluidos el desarme y la no proliferación, es la mejor manera de mantener el orden internacional.
- Compromiso de defender, aplicar y fortalecer los tratados y acuerdos multilaterales.
- Inclusión de los aspectos relativos a la no proliferación en las políticas generales de la Unión.
- Apoyo a las instituciones multilaterales encargadas de la verificación y de la defensa del cumplimiento de los tratados.
- Fortalecimiento de las capacidades para la gestión de las consecuencias.

- Compromiso de aplicar controles severos, nacionales y coordinados a nivel internacional, de las exportaciones.
- Compromiso de cooperación con Estados Unidos y otros países asociados que comparten los objetivos de la Unión Europea.

La política exterior de la Unión y de sus Estados miembros es, por tanto, de firme compromiso con el sistema multilateral de no proliferación y con una clara ambición de que los principales tratados al respecto tengan un alcance universal. Todo ello con el convencimiento de que este enfoque multilateral, además de incrementar la eficacia del sistema, le otorga una importante legitimidad.

Sin embargo, para que el sistema de tratados multilaterales siga siendo creíble y eficaz debe reforzarse su cumplimiento, mejorando la detectabilidad de las violaciones significativas y fortaleciendo la ejecución de las prohibiciones y normas establecidas, por ejemplo mediante la tipificación penal de las violaciones cometidas.

La política de no proliferación debe ser además una política transversal que se proyecte en el conjunto de la política exterior y se integre en las demás políticas, implicando todas las actividades y recursos. Por ello, para alcanzar la mayor eficacia de la política de no proliferación, ésta debería integrarse tanto en las demás áreas de actuación horizontal como en las relaciones bilaterales de los Estados, de modo que se estudien y pongan en funcionamiento medidas que mejoren la aplicación de los instrumentos vigentes. En este sentido, el mantenimiento de un diálogo permanente y la inclusión de una «cláusula de no proliferación» en el ámbito de las relaciones bilaterales y regionales, pueden ser herramientas muy útiles.

Pero aún queda mucho por hacer. Actualmente la Unión Europea trabaja sobre un borrador de documento, presentado por la Presidencia francesa y el representante personal para la no proliferación, que trata de identificar nuevas líneas de acción y medidas de tipo práctico para combatir la proliferación. Este Documento, que se pretende pueda ser aprobado por el CS antes de fin de año, profundiza en aspectos esenciales y tan variados como puedan ser: la evaluación de riesgos; el intercambio de información entre Estados; la protección de instalaciones, equipos y científicos; la cooperación consular relativa a personas relacionadas con la proliferación; la concienciación de científicos e instituciones, la vigilancia y prevención de operaciones financieras; la colaboración aduanera e interceptación de envíos, etc.

Naciones Unidas como marco multilateral eficaz en el siglo XXI

Nos enfrentamos a un escenario internacional marcado por la falta de voluntad de los Estados dotados de armamento nuclear para desprenderse definitivamente de sus arsenales, alegando motivos de seguridad nacional (disuasión ante cualquier amenaza grave, incluso con medios no nucleares) (64); la investigación y desarrollo de nuevas armas nucleares por parte de algunos Estados, con doctrinas de empleo que hacen más probable su utilización; el aumento de la capacidad tecnológica de los Estados no nucleares, lo que les capacita para hacerse con ellas en breve plazo de tiempo; el fracaso del sistema multilateral actual para impedir la proliferación de ADM; la cada vez mayor probabilidad de que tales armas acaben en poder de grupos terroristas con capacidad para utilizarlas de forma eficaz para sus fines, y la tendencia creciente a la militarización del espacio.

Todo ello en un proceso de creación de un nuevo orden internacional que evoluciona desde una perspectiva básicamente unipolar, hacia una situación de carácter multipolar y asimétrico, caracterizada por un mayor protagonismo de las conocidas como potencias emergentes y por la degradación de la estabilidad en los ámbitos regionales (65).

En este escenario preocupante y global, que requiere soluciones cada vez más urgentes y globales, y en plena era del conocimiento y de la globalización, parece que asistimos a un mayor protagonismo de los organismos internacionales, y en especial de la ONU. En este ámbito, las medidas de desarme y no proliferación son de vital importancia para asegurar la paz y seguridad internacionales. Como decía el secretario general de la ONU, Ban Ki-moon el pasado 7 de abril en la CD:

«Debemos trabajar juntos (la Secretaría, los Estados miembros y la sociedad civil) para revitalizar nuestros esfuerzos colectivos para alcanzar los objetivos que compartimos en estos campos (el desarme y la no proliferación). El fracaso no es una opción.»

(64) La doctrina nuclear de Estados Unidos establece que sus armas nucleares sirvieron, y continúan sirviendo, entre otras cosas, para disuadir contra actos de agresión con el empleo de armas nucleares o de otros tipos de ADM, y ayudar a disuadir contra ataques convencionales de gran envergadura. Véase «National Security and Nuclear Weapons in the 21st Century», 22 de septiembre de 2008, US Secretary of Defense and Secretary of Energy, disponible en: www.defensalink.mil/news/nuclear-weaponspolicy.pdf.

(65) BERNAL, Pedro, teniente general director del CESEDEN: «Reflexiones en torno a la evolución del concepto de seguridad y defensa», *ABC*, 22 de mayo de 2008.

En este esfuerzo colectivo, el multilateralismo es esencial. Sólo un sistema multilateral eficaz puede hacer frente con éxito a la amenaza que supone la proliferación de ADM, en combinación con otros fenómenos como el terrorismo internacional, el crimen transnacional organizado y la pobreza. No se trata de proponer medidas unilaterales de desarme nuclear, que parece que muy pocos Estados estarían dispuestos a aceptar, sino de trabajar juntos para conseguir objetivos compartidos, mediante la utilización de mecanismos, procedimientos y estrategias de consenso.

Es necesario por tanto ampliar la capacidad de consenso para establecer marcos legales que ofrezcan avances efectivos de la paz, la seguridad, la cooperación y el progreso global. En esta línea, resulta esencial acordar una agenda de trabajo para la CD, de tal modo que se recupere este importante foro multilateral en materia de desarme y no proliferación, y podamos seguir avanzando.

Como establece la legislación española (66):

«Hoy, además de un derecho básico y una necesidad de las personas y las sociedades, la seguridad es un reto, y lograr que sea efectiva requiere la concurrencia de la defensa..., junto a la defensa de los derechos humanos, la lucha por la erradicación de la pobreza y la cooperación al desarrollo... Nuestra estrategia debe fundamentarse en un sistema multilateral de acciones e iniciativas, basado en el reconocimiento de que el CS de Naciones Unidas tiene la responsabilidad fundamental en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.»

Expectativas de futuro

Cada vez son más las voces que se alzan a favor de un mundo totalmente libre de ADM, especialmente de las nucleares. En sendos artículos publicados en enero de 2007 (67) y enero de 2008 (68), en *The Wall Street Journal*, personalidades estadounidenses como los ex secretarios de Estado, George P. Shultz y Henry A. Kissinger, el ex secretario de Defensa, William J. Perry y el presidente del Comité del Senado para las Fuerzas Armadas,

(66) Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, exposición de motivos.

(67) SHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A. and NUNN, Sam: «A World Free of Nuclear Weapons», *The Wall Street Journal*, 4 de enero de 2007.

(68) SHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A. and NUNN, Sam: «Toward a Nuclear-Free World», *The Wall Street Journal*, 15 de enero de 2008.

Sam Nunn, abogaban por un cambio de visión audaz por parte de las potencias nucleares, especialmente Estados Unidos, a favor del desarme nuclear. En su opinión, la disuasión sigue siendo un concepto estratégico importante para muchos Estados, pero depender del armamento nuclear para este fin se está volviendo cada vez más arriesgado y menos eficaz.

Durante los años de la guerra fría las armas nucleares fueron fundamentales para mantener la seguridad internacional porque eran un método eficaz de disuasión bajo la doctrina de la destrucción mutua asegurada. Sin embargo, hoy día la probabilidad de que las armas nucleares lleguen a manos de terroristas es cada vez mayor, y recordemos que el principal objetivo de las armas nucleares es infundir terror. Albert Wohlstetter decía en el año 1958 que la expresión «disuasión mutua» era simplemente un eufemismo de «terror mutuo» (69), ya que lo que se intentaba era aterrorizar al máximo a una nación y no hay nada como la amenaza creíble del empleo de un arma nuclear contra civiles para conseguir este efecto (70).

Por otra parte, los nuevos Estados nucleares que puedan surgir, inestables políticamente algunos de ellos, no dispondrán de los elaborados sistemas de seguridad que caracterizaron el desarrollo de las armas nucleares durante los tiempos de la guerra fría, haciendo más probables los accidentes nucleares, los errores de cálculo o los lanzamientos no autorizados.

Es cada vez más urgente, por tanto, adoptar una serie de acciones a largo tiempo preconizadas tanto por organismos internacionales, como por gobiernos y expertos. Acciones tendentes a conseguir una serie de objetivos fundamentales (71): cambiar la postura propia de la guerra fría de desplegar armas nucleares para asegurar la disuasión y, de esta forma, la seguridad nacional; seguir reduciendo sustancialmente el número de armas nucleares existentes y eliminar las de corto alcance; establecer los máximos criterios de seguridad para las armas y materiales nucleares remanentes en todo el mundo; controlar internacionalmente el proceso de enriquecimiento de uranio, y detener la producción de materiales de fisión para armas nucleares.

Esta visión de un mundo libre de armas nucleares, considerada por muchos como audaz, es cada vez más compartida. En un artículo publi-

(69) WOHLSTETTER, Albert: *The Delicate Balance of Terror*, 6 de noviembre de 1958, revisado en diciembre de 1958.

(70) Véase también: LANGEWIESCHE, William: *The Atomic Bazaar. The Rise of the nuclear poor*, 179 pp. Farrar, Straus & Giroux.

(71) SHULTZ, George P.; PERRY, William J.; KISSINGER, Henry A. and NUNN, Sam: *A world Free of Nuclear Weapons*, *The Wall Street Journal*, 4 de enero de 2007.

cado en *The Times* el pasado junio, otras cuatro personalidades de prestigio: el ex secretario general de la OTAN, George Robertson, y tres ex secretarios de Asuntos Exteriores británicos: Douglas Hurd, Malcon Rifkind y David Owen, se alinearon con esta postura a favor de avanzar sustancialmente hacia un mundo libre de armas nucleares (72). En su opinión, un progreso sustancial en la reducción de las armas nucleares existentes en el mundo es posible, con el objetivo último del desarme nuclear total. Se necesitará tiempo y una fuerte voluntad política, pero el objetivo es alcanzable, y sólo tendremos éxito si somos capaces de trabajar colectivamente y por medio de las instituciones multilaterales.

En esta misma línea apunta el documento de trabajo presentado por el presidente de la CD, en Nueva York, durante el periodo de sesiones correspondiente a abril de 2008, y que finalmente no obtuvo el consenso necesario. En este Documento (73) se reafirman una serie de principios fundamentales, de los que cabe destacar: que el desarme nuclear, la no proliferación y la verificación del cumplimiento de todas las obligaciones respectivas son esenciales para la paz y seguridad mundiales; que el multilateralismo es a su vez esencial para lograr el desarme nuclear y la no proliferación de armas nucleares; que las iniciativas orientadas a lograr el desarme nuclear y la no proliferación de las armas nucleares se refuerzan mutuamente, o que la investigación, la generación y la utilización de la energía nuclear con fines pacíficos sigue siendo un derecho inalienable que debe ejercerse en pleno cumplimiento de las obligaciones internacionales respectivas y de manera compatible con los objetivos mundiales de no proliferación.

Las recomendaciones, sobre las que hay que insistir en que no alcanzaron el consenso necesario, incluían entre otras: la celebración de negociaciones sobre el desarme nuclear y sobre un tratado de desarme general y completo bajo estricto y eficaz control internacional; la revitalización del mecanismo de desarme de Naciones Unidas; la observación de la moratoria sobre los ensayos nucleares, o el fortalecimiento del papel del OIEA.

En opinión de Joseph Cirincione (74), presidente de *Ploughshares Fund*, fundación especializada en seguridad, política sobre armas nucleares y

(72) HURD, Douglas; RIFKIND, Malcolm; OWEN, David and ROBERTSON, George: «Start worrying and tearn to ditch the bomb», *The Times*, 30 de junio de 2008.

(73) A/CN.10/2008/WG.1/WP.1/Rev.1, de 25 de abril de 2008.

(74) CIRINCIONE, Joseph: «El fin de las armas nucleares», *Política Exterior*, número 125, septiembre-octubre de 2008.

resolución de conflictos, actualmente convergen cuatro tendencias que podrían permitir la creación de una masa crítica que permita una reducción drástica de las armas nucleares e incluso su eliminación. Estas tendencias serían en su opinión: el agravamiento de las amenazas nucleares existentes; el convencimiento cada vez más generalizado de que las políticas de Estados Unidos de los últimos años no han hecho sino aumentar los peligros nucleares; la llamada cada vez más generalizada a iniciar una campaña a favor de la eliminación total de las armas nucleares, y las expectativas a corto y medio plazo de cambios radicales de liderazgo en naciones clave, especialmente en Estados Unidos, pero también en países como Israel o Irán.

En efecto, quizás una de las claves para poder avanzar en este proceso estará en la posición del nuevo Gobierno de Estados Unidos tras las recientes elecciones. De momento, parece que el nuevo presidente electo, Barack Hussein Obama, puede ser más receptivo a las ideas publicadas por los expertos norteamericanos y británicos en *The Wall Street Journal* y *The Times*. De confirmarse esta postura, con una nueva política estadounidense y un nuevo movimiento internacional a favor de la eliminación total de las armas nucleares, se intensificaría la presión sobre aquellos pocos Estados que buscan adquirir el poder que proporciona el armamento nuclear.

En ese nuevo mundo aún hoy lejano, en el que tanto las armas nucleares como las químicas y biológicas estarían totalmente prohibidas, en el que los mecanismos multilaterales funcionarían adecuadamente y en el que los sistemas de verificación y control internacionales contarían con medios y procedimientos eficaces; en ese mundo, las probabilidades de sufrir un ataque con ADM se verían reducidas drásticamente y los habitantes de la Tierra viviríamos mucho más seguros.

Esto sólo será posible si se avanza de forma conjunta. La experiencia ha demostrado hasta la saciedad que las medidas unilaterales no sirven para conseguir resultados duraderos. Sólo a través del consenso en los organismos multilaterales y bajo el paraguas de Naciones Unidas, el más multilateral de todos los ámbitos, se podrían consensuar posiciones para avanzar hacia el objetivo común de conseguir un mundo mucho más seguro.

Los mecanismos, los instrumentos necesarios, están ahí, a nuestra disposición, sólo falta el convencimiento y la voluntad política de utilizarlos también adecuadamente.

CAPÍTULO CUARTO

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS COMO PARADIGMA DE MULTILATERALISMO

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS COMO PARADIGMA DE MULTILATERALISMO

Por ALFONSO J. IGLESIAS VELASCO

Introducción

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituye el propósito primero y principal de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y del Derecho Internacional Público en General, si bien es cierto que el sistema de acción diseñado en la Carta de Naciones Unidas no ha funcionado del modo previsto.

El establecimiento y consolidación de un sistema internacional de seguridad colectiva requería una organización internacional que fuera capaz de instaurarlo y supervisarlos. Primeramente lo intentó la Sociedad de Naciones en el periodo de entreguerras, y su pacto constitutivo diseñó la seguridad colectiva mediante la prohibición –no completa y condicionada– de la guerra y la imposición de sanciones ante el recurso ilícito a la misma (artículo16).

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Carta de Naciones Unidas estableció en el año 1945 un sistema más avanzado e institucionalizado: en primer lugar, proscribió la amenaza o empleo de la fuerza armada en las relaciones internacionales (artículo 2.4) –que se ha consagrado como norma imperativa de Derecho Internacional General–, y en segundo lugar, diseñó un mecanismo institucionalizado de reacción colectiva ante el uso ilegal de la fuerza (recogido básicamente en el Capítulo VII de la Carta), por el cual se confiere al Consejo de Seguridad (CS) la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y los Estados miembros de la Organización están obligados a aceptar y cumplir las deci-

siones del CS de acuerdo con esta Carta (artículos 24.1 y 25); de ahí que este Órgano tenga la facultad de constatar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (artículo 39), y seguidamente recomendar o decidir las medidas que considere necesarias para restablecer la paz internacional. De este modo, puede establecer medidas provisionales no coercitivas –que no prejuzgan los derechos, las reclamaciones ni la posición de las partes interesadas– (artículo 40), como por ejemplo un cese de hostilidades, la evacuación de territorios ocupados, o, en nuestra opinión, Operaciones de Mantenimiento de la Paz (PKO). Además, el CS tiene la potestad de poner en funcionamiento medidas coercitivas, armadas o no, destinadas a garantizar la efectividad de sus decisiones en la resolución de una crisis internacional.

Por un lado, puede decidir medidas coercitivas no armadas, verbigracia la interrupción de las relaciones económicas, diplomáticas y de las comunicaciones (artículo 41); y por otro lado, si las medidas anteriores resultaran inadecuadas, siempre a juicio del CS, entonces éste puede decidir medidas coercitivas armadas (artículo 42). Pero como la ONU no dispone de Fuerzas Armadas propias, el artículo 43 de la Carta preveía que la fuerza militar necesaria para aplicar tales medidas coercitivas se compondría de contingentes nacionales puestos voluntariamente a disposición de Naciones Unidas por los Estados miembros mediante convenios especiales celebrados entre ambas partes. Pero el problema es que tales convenios nunca llegaron a concertarse, lo que impidió desde el comienzo la operatividad del mecanismo diseñado en el Capítulo VII de la Carta.

Otros dos rasgos esenciales del sistema lastran su eficacia: por una parte, el CS es un órgano político, puede actuar o no discrecionalmente, y no está obligado a hacerlo ante cualquier violación del Derecho Internacional ni en todo empleo ilícito de la fuerza; y por otra parte, este órgano sólo puede adoptar decisiones de fondo con el voto afirmativo de nueve de sus 15 miembros, incluidos los votos afirmativos de todos sus miembros permanentes (artículo 27.3 de la Carta). De este modo, el CS sólo podía decidir en caso de unanimidad entre sus miembros permanentes, lo que los otorgaba una situación privilegiada dentro de la ONU pues en la práctica poseían el derecho de vetar esas decisiones. La consecuencia es que el CS no suele adoptar decisiones en aquellos conflictos en los que esté involucrada alguna de las grandes potencias o sus aliados –por ejemplo, en la reciente intervención militar de Rusia en Georgia en 2008–, sino en contiendas menores y contra Estados menos poderosos.

En definitiva, aunque la ONU había sido creada al finalizar la Segunda Guerra Mundial para prevenir toda contienda bélica posterior mediante la implantación de un sistema de seguridad colectiva, sin embargo, tuvo que enfrentarse en sus cuatro primeras décadas de existencia con el feroz antagonismo entre Estados Unidos y la Unión Soviética, además de la lucha de los pueblos de África y Asia por su libre determinación. De forma ineludible, estos dos conflictos globales atraparon durante largos años a Naciones Unidas y la impidieron erigirse en un instrumento multilateral eficiente en la prevención y resolución de conflictos armados, pues quedó claro desde sus comienzos que el poder de veto otorgado a las grandes potencias bloquearía al CS en cualquier asunto relevante para sus intereses o los de sus aliados.

En la práctica, Naciones Unidas abandonó durante la guerra fría todo intento de seguridad colectiva, porque el enfrentamiento entre los bloques occidental y socialista provocó el veto continuado a las decisiones y actuaciones del CS. Ahora bien, la flexibilidad con la que había sido redactada la Carta de San Francisco permitió la adaptación de la Organización universal a las circunstancias existentes en la sociedad internacional, y surgieron alternativas al sistema de seguridad colectiva diseñado, como la resolución 377 A (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas «Unidos para la paz», de 3 de noviembre de 1950, adoptada durante la guerra de Corea, pues en aquel momento el veto continuado de la Unión Soviética impedía al CS aprobar decisiones, y esta situación podía provocar la deslegitimación de la acción militar aliada que ya se había iniciado meses antes para defender a Corea del Sur. Por esa razón, la Asamblea General se otorgó mediante la citada resolución la potestad de reunirse de forma extraordinaria para examinar un conflicto dado –entonces, la guerra de Corea– en caso de parálisis del CS por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, así como poder recomendar la adopción de medidas colectivas eficaces para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales, incluyendo el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario (1).

(1) El tenor literal de la resolución 377 A (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 3 de noviembre de 1950, indicaba que: «Si el CS, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no

Y otra alternativa desarrollada por la evolución práctica de Naciones Unidas fueron las operaciones de paz: la ONU estaba empeñada en trabajar para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, si bien durante el largo periodo de la guerra fría tuvo que autolimitarse a la consecución de objetivos más reducidos en esta materia, pero tal vez por ello más razonables y efectivos, como la mediación en conflictos localizados, la supervisión de acuerdos de cesación del fuego o la separación de fuerza armada hostiles. Pues bien, en orden a alcanzar tales propósitos, la Organización universal desarrolló una nueva clase de misiones de campo o sobre el terreno –no previstas por la propia Carta de Naciones Unidas–, conocidas con el nombre genérico de las PKO o misiones de *casco* o *boinas azules* (2); el primer grupo de observadores fue creado en Palestina en el año 1948 y la primera Fuerza de Mantenimiento de la Paz (FMP) fue establecida en 1956, con ocasión de la crisis del canal de Suez. De hecho, ya en el año 1948 el primer secretario general de la Organización universal, Trygve Lie, avanzó algunas ofertas de creación de ciertos cuerpos militares al servicio de Naciones Unidas. Así, propuso organizar una pequeña fuerza permanente, la «Guardia de Naciones Unidas», que se encuadraría en la Secretaría (artículo 97 de la Carta), con las funciones genéricas de representar a la Organización en las misiones sobre el terreno y proteger su personal y bienes, en el entendimiento de que no se trataba de una medida coercitiva (3). Y la Asamblea General decidió en el año 1949 aprobar el proyecto del secretario general, debido a la necesidad de un organismo de esas características (4).

estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en periodo extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal periodo extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el CS por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los miembros de Naciones Unidas.»

- (2) El término *casco azul* suele referirse a las FMP, formadas por unidades con armamento ligero, mientras que el término *boinas azules* se reserva a los grupos de observadores militares. En este trabajo, vamos a utilizar el término *casco azul* para referirnos de forma genérica a las operaciones de paz.
- (3) *Memoria Anual del secretario general sobre la labor de la Organización, 1947-1948* (Documento A/565, pp. XVII-XVIII). Véanse también el Informe del Comité especial –creado por la Asamblea General– sobre una Guardia de las Naciones Unidas (Documento A/959, add.13, p. 6); y LIE, Trygve: *In the cause of peace: seven years with the United Nations*, pp. 192-193, The MacMillan Company, Nueva York, 1954.
- (4) Resolución 297 (IV) de la Asamblea General, de 22 de noviembre de 1949, secciones A y B. Desde entonces, el reducido grupo móvil de reserva se ha venido ocupando de desplegar personal en las operaciones onusianas (especialmente los grupos de observadores) con el objeto de garantizar los transportes y las comunicaciones de la ONU,

En total, y en sus 63 años de vida, la Organización universal ha emprendido más de 60 PKO a lo largo de todo el planeta, con variado alcance, mandato, duración y nivel de éxito. La mayoría de ellas han tratado con conflictos provocados por el colapso del colonialismo o la desvertebración de Estados: la descolonización ha significado en numerosas ocasiones la liberación de fuerzas étnicas y nacionalistas que a menudo han desembocado en contiendas armadas ante el difícil equilibrio político interno de sus poblaciones multiétnicas. Además, las reclamaciones de autonomía o independencia por parte de diversos grupos subestatales constituyen una segunda etapa conflictiva en la lucha por la libre determinación.

Tras la guerra fría, las relaciones entre los cinco miembros permanentes del CS mejoraron hasta desarrollar una relativa cooperación, que abrió desde el año 1990 todo un horizonte de oportunidades adicionales para la seguridad internacional. De hecho, el final de la guerra fría permitió a Naciones Unidas empezar a actuar como pieza central del sistema internacional de seguridad colectiva, y además creó expectativas de novedosas medidas de cooperación en el terreno de la seguridad con el propósito de prevenir o resolver conflictos armados de variada condición. Actualmente, el recurso del mantenimiento de la paz clásico (*peacekeeping*) es sólo uno de los instrumentos de los que dispone Naciones Unidas para mantener la paz, promover transiciones democráticas consensuadas, y fomentar la protección y el respeto de los derechos humanos.

Las operaciones de paz se han consolidado durante la evolución histórica de Naciones Unidas como un ejemplo característico de los esfuerzos multilaterales por lograr la pacificación de conflictos armados surgidos en cualquier parte del mundo. Por esa razón, este tipo de misiones internacionales ha de analizarse en estrecha conexión con la propia Organización universal, toda vez que ésta ha sido su principal impulsora en las últimas décadas. En realidad, y frente al sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de Naciones Unidas, estas misiones en el terreno han supuesto un instrumento más realista y apropiado a las necesidades y condiciones presentes en un mundo donde el poder político y militar sigue descansando básicamen-

así como la seguridad de su personal y sus locales. El Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas se refería en su Informe de agosto de 2000 (popularmente conocido como Informe Brahimi, por el nombre de su presidente) a la necesidad de revisar el Servicio Móvil para adaptarlo a las nuevas demandas de las PKO (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 139-140 y 145b), con lo cual concordaba el Comité Especial de las PKO –creado por la Asamblea General en 1965– en su Informe de 4 de diciembre de 2000 (Documento A/CA/55/6, párrafo 30).

te en los Estados, si bien éstos pueden prestar temporalmente sus Fuerzas Armadas para desempeñar funciones de seguridad internacional.

Este capítulo va a estar dedicado precisamente al estudio de diversos aspectos de las operaciones de paz desarrolladas por Naciones Unidas a lo largo de su existencia, tanto relacionados con cuestiones teóricas como con su desarrollo práctico: en primer lugar, se analizarán las definiciones empleadas y la tipología adoptada por este tipo de misiones sobre el terreno; posteriormente, se estudiarán los rasgos característicos y las cuestiones problemáticas planteadas por el desarrollo de estas operaciones de paz; más adelante se examina su evolución histórica en la posguerra fría, pues Naciones Unidas ha recurrido con frecuencia a este mecanismo durante el periodo citado y, de hecho, algunas de estas misiones han sufrido graves fracasos de los que la ONU ha extraído lecciones aprendidas, como veremos en un apartado específico; por último, y a modo de conclusión, se evalúan las expectativas de futuro que abrigan dichas operaciones de paz en el marco de la ONU.

Cuestiones teóricas

Definición y tipología de las operaciones de paz

En primer lugar, vamos a realizar un trabajo de definición sobre las operaciones de paz, aunque no se trate de una labor fácil: según la terminología empleada por Naciones Unidas, el *mantenimiento de la paz* (en inglés *peacekeeping*) puede definirse como:

«El despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las Partes interesadas y, como norma, con participación de personal militar o policial de Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil» (5).

Mientras que la *diplomacia preventiva* sería el conjunto de:

«Medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más Partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan» (6).

(5) Esta definición fue realizada por un antiguo secretario general de la ONU, Boutros-Ghali, en un famoso Informe que pretendía conceptualizar algunas de las funciones más importantes desarrolladas por Naciones Unidas: «Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz», Informe del secretario general presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la reunión en la Cumbre del CS (Documento S/24111, 17 de junio de 1992, párrafo 20).

(6) *Ibidem*, párrafo 20.

Por su parte, el *establecimiento de la paz* (en inglés *peacemaking*) serían:

«Las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas» (7).

La *consolidación de la paz* o *peacebuilding* pretende reconducir las crisis con:

«Actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo» (8).

La *imposición de la paz* consistiría:

«En las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el CS haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión» (9).

Pues bien, las operaciones de paz pueden ser muy distintas entre ellas, pudiendo distinguirse claramente entre las PKO o de imposición de la misma, dependiendo de que cuenten o no con el consentimiento de todas las partes del conflicto, y de que puedan o no utilizar la fuerza armada para imponer su mandato. Como consecuencia de estas diferencias, las misiones de mantenimiento de la paz suelen ser creadas y dirigidas por la ONU u organizaciones regionales (como manifestación de la sociedad internacional institucionalizada), mientras que las operaciones de imposición de la paz suelen ser establecidas y dirigidas por alguna gran potencia de forma descentralizada (aunque, al tratarse de medidas coercitivas, han de ser previamente autorizadas por el CS de la ONU, pues en caso contrario serían ilícitas según el Derecho Internacional) (10).

(7) *Ibidem*.

(8) *Ibidem*, párrafos 55 y siguientes.

(9) Informe del secretario general de 14 de marzo de 1994, «Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas» (Documento S/26450, párrafo 4); véanse también estos conceptos definidos más recientemente en *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, pp. 17-18, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, disponible en: http://pbpu.unlb.org/pbpps/Library/Capstone_Doctrine-ENG.pdf

(10) Como por ejemplo las acciones militares autorizadas en Corea en el año 1950, golfo Pérsico en 1990, Somalia en 1992, Ruanda en 1994, Haití en 1994, Timor Oriental en 1999, Afganistán desde 2001, o en Haití en 2004. Sobre el peligro que supone esta descentralización creciente de la seguridad colectiva véase, entre otros, CARDONA LLORÉNS, Jorge: «La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en TORROJA MATEU, H. (dir.) y GÜELL PERIS, S. (coord.):

Pues bien, vamos a centrarnos en el estudio de las PKO establecidas y desarrolladas por Naciones Unidas porque, en general, la Organización universal no ha dirigido misiones de imposición de la paz (si bien alguna PKO ha sido autorizada en ocasiones muy concretas a emplear la coacción armada en el cumplimiento de su mandato, como veremos posteriormente). Ciertamente, las PKO pueden ser creadas por sujetos de Derecho Internacional de cualquier tipo, como organizaciones internacionales regionales o subregionales, Estados o grupos de Estados sin necesidad de autorización previa del CS de la ONU al tratarse de medidas no coercitivas, si bien en la práctica el mecanismo del *peacekeeping* ha sido desplegado sobre todo por la ONU.

Comoquiera que estas operaciones sobre el terreno surgieron de la necesidad práctica de Naciones Unidas para enfriar conflictos militares muy diversos, no estaban previstas en la Carta de la ONU y tampoco contaban en sus comienzos con una definición oficial precisa, e incluso su propia evolución histórica demuestra que Naciones Unidas se ha preocupado más de su creación y funcionamiento que de su sistematización jurídica.

Ahora bien, ya hemos visto que la propia Organización universal ha terminado por elaborar conceptos sobre sus actividades desarrolladas en el terreno, como también ha hecho la doctrina iusinternacionalista, al calificar a las PKO como:

«Medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial es, en una circunstancia de tensión internacional altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que, a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico, los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias» (11).

Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional, pp. 67-85, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007, y con respecto a Afganistán puede verse RODRÍGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, José Luis: «Aspectos jurídicos internacionales del conflicto armado de Afganistán», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), «Posible evolución de Afganistán: Papel de la OTAN», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 7, pp. 66-117, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007.

(11) Véase REMIRO BROTONS, Antonio; RIQUELME CORTADO, Rosa; DíEZ-HOCHLEITNER, Javier; ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza y PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis: *Derecho Internacional*, p. 1.095, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2007; también puede consultarse, desde una perspectiva más comprehensiva, Ministerio de Defensa: *Operaciones de paz*, Madrid, 2002.

Sobre esta base conceptual, no cabe duda de que el campo de funciones que pueden desarrollar estas operaciones de paz es muy variado, desde la separación física de los contendientes, la supervisión de acuerdos de armisticio, la verificación de retiradas de tropas, el desarme y la desmovilización de fuerzas locales, el control de la seguridad en la distribución de asistencia humanitaria o durante procesos de democratización o reconstrucción nacional, e incluso la administración provisional de determinados territorios. Como podemos ver, la labor de los *cascos azules* de Naciones Unidas resulta muy necesaria, pero constreñida por su propia configuración, pues se encargan de detener y contener las hostilidades armadas pero no pueden resolver los problemas políticos subyacentes (12), labor ésta encomendada al mecanismo paralelo del *peacemaking* mediante el recurso a los medios de arreglo pacífico de las controversias del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas.

En cualquier caso, las operaciones de paz no suponen *per se* una actividad primaria al no poseer un carácter propiamente creativo, sino que se trata de una acción de tipo secundario y reactivo, esto es, dependiente de la cooperación de otros como los Estados miembros del sujeto creador de la operación –que son quienes aportan efectivos a la misma– y las propias Partes contendientes, que deben aceptar el despliegue de la misión. De hecho, tal colaboración resulta imprescindible para el surgimiento y eficaz desenvolvimiento de estas operaciones en cuanto a su autorización, financiación, provisión de recursos humanos y materiales a la misma, y despliegue en el territorio de Estados soberanos. Solamente cuando concurren todas las condiciones y circunstancias apropiadas, el *peacekeeping* puede suponer una contribución valiosa para pacificar un conflicto armado. También las operaciones de paz pueden servir como mecanismo *facilitador* de asistencia a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas internacionales, incluyendo las decisiones de los órganos internacionales competentes.

Por otro lado, las operaciones de paz no han tenido una configuración idéntica en todos los casos, pues cada misión ha contado con una estructura concreta adaptada al mandato otorgado; no obstante, las PKO suelen responder a una de las dos siguientes categorías: grupos de observadores y FMP. Los primeros están compuestos por un reducido conjunto de ofi-

(12) Véanse *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping*, primera edición, p. 3, Naciones Unidas, Nueva York, 1985. Y la declaración del presidente del CS de 28 de mayo de 1993 (Documento S/25859).

ciales militares desarmados con funciones de supervisión y vigilancia, mientras que las FMP se encuentran en general constituidas por unidades más numerosas armadas de forma ligera, y tienen mandatos más extensos y exigentes. En efecto, la distinta naturaleza y composición de estas dos clases de misiones se explica por tener mandatos cualitativamente distintos; por un lado, las funciones de los grupos de observadores revisten un carácter fundamentalmente de observación sobre el terreno; por otro lado, las FMP desempeñan misiones adicionales a la observación, recogidas en el mandato que reciben del órgano creador de la operación, y que pueden consistir en la clásica separación de los combatientes mediante su interposición en una zona neutral, la ayuda a un gobierno nacional en el mantenimiento del orden público interno, la garantía a un pueblo en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, la protección de la llegada de ayuda humanitaria a la población local, la administración temporal de un territorio mientras se consolidan instituciones democráticas de gobierno, etc.

Junto a esta clasificación ya clásica se han desplegado, sobre todo en la posguerra fría, operaciones mixtas o multidimensionales con mandatos muy amplios y complejos dedicados a la supervisión de procesos integrados de pacificación, reconstrucción o consolidación política interna, que actúan bajo la autoridad de un representante especial del secretario general, y en las que se han integrado componentes de diversa naturaleza: militares, policiales y civiles.

Por último, debemos reseñar que las operaciones de paz, si bien fueron creadas en sus inicios como medio para enfriar guerras entre Estados, también se han empleado de forma creciente en conflictos armados internos, mucho más numerosos desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que suelen conllevar complicaciones especiales, como por ejemplo la existencia de grupos armados con objetivos políticos contrapuestos, no cumplimiento ni respeto por los acuerdos firmados, líneas de mando caóticas, falta de cooperación de los gobiernos y/o autoridades locales hacia los *cascos azules*, instituciones estatales colapsadas, etc.

Características comunes de las operaciones de paz

En primer lugar, debemos indicar que, por lo general, este tipo de operaciones consisten en acciones militares internacionales porque su configuración, técnicas empleadas, organización y equipamientos son militares, si bien no están pensadas para funciones de combate (muy particularmente en el caso de las PKO) y, por otro lado, los componentes policiales y civiles han adquirido una relevancia creciente en tales misiones internacionales.

Precisamente esta caracterización sirve para distinguirlas de otras actividades desplegadas sobre el terreno, como misiones políticas, operaciones de consolidación/construcción de la paz o fuerzas internas de orden público.

Las PKO reúnen algunas características comunes derivadas de la práctica, que no siempre coinciden en las operaciones de imposición; enumeremos primero las cinco características en las que no coinciden y después otras dos en las que sí lo hacen:

1. Para el establecimiento de una PKO es necesario contar con el consentimiento del Estado receptor de la misma y de todas las Partes del conflicto. El consentimiento es un requisito fundamental en las PKO puesto que no son medidas coercitivas, y por ello este requisito no es imprescindible en las operaciones de imposición de la paz.
2. El consentimiento del Estado receptor opera sobre todo con respecto al despliegue y retirada de la misión de su territorio estatal, y también ejerce cierta influencia en la composición de la operación.
3. En las PKO su personal militar no puede emplear la fuerza armada, permitiéndose únicamente en caso de legítima defensa, entendida ésta como la elemental autodefensa ante una agresión; asimismo, están autorizadas a usar la fuerza armada que les resulte indispensable para poder cumplir con su mandato –estado de necesidad–; es por ello que los grupos de observadores militares están desarmados, e incluso las FMP están únicamente equipadas con armamento ligero y defensivo.
4. Pero las operaciones de imposición de la paz sí están autorizadas a utilizar la fuerza necesaria para cumplir su mandato, y precisamente por ello suelen ser unidades militares de combate con armas de ataque u ofensivas.
5. Las misiones de mantenimiento de la paz han de comportarse con absoluta imparcialidad. No pueden interferir en los asuntos propios del Estado anfitrión de la misión y, por supuesto, han de abstenerse de favorecer a cualquiera de los contendientes, pues están obligadas a desempeñar sus funciones teniendo sólo presentes los intereses de la sociedad internacional. Sin embargo, esta restricción de comportamiento no es aplicable a las operaciones de imposición de la paz, que pueden actuar contra quienes se opongan activamente al plan de paz internacional.
6. Todas las operaciones de paz (ya sean de mantenimiento o de imposición) están compuestas por contingentes prestados temporalmente por los Estados de forma voluntaria; ningún Estado está obligado a implicarse en una misión concreta, y además, puede retirar los recursos aportados de forma unilateral cuando lo considere oportuno.

7. Una operación de paz se configura como un órgano integrado con mando internacional, que a su vez es responsable ante el órgano creador de la misma. En concreto, cuando se trata de una PKO de Naciones Unidas son internacionales tanto la línea de mando como los procesos de planificación, preparación, organización y despliegue.

Pasemos a estudiar con algo más de detalle cada uno de estos rasgos básicos de las operaciones de paz de Naciones Unidas, que en general son operaciones consensuales y no coercitivas porque respetan la soberanía del Estado receptor sobre el territorio en el que actúan, y de ahí se derivan sus características básicas relativas al consentimiento del Estado receptor y de las partes del conflicto, su no utilización de la fuerza armada –salvo causas excepcionales como la legítima defensa o el estado de necesidad– o el carácter imparcial de sus actuaciones.

CONSENTIMIENTO

Mientras que las acciones militares coercitivas que el CS puede autorizar en virtud del Capítulo VII de la Carta no necesitan consentimiento de Estado alguno ni suponen injerencia ilícita en su jurisdicción doméstica, las PKO precisan por lo general el consentimiento de las partes del conflicto, y en especial del Estado receptor. Por eso, estas operaciones suelen calificarse como consensuales, y el permiso del Estado receptor constituye una característica decisiva de este tipo de misiones internacionales (13). La presencia de personal extranjero en el territorio de uno o más Estados supone una intromisión en su soberanía territorial y, para ser lícita, ha de contar con la autorización de los órganos competentes del Estado con jurisdicción sobre ese territorio, o haber sido adoptada como medida coercitiva por el CS de Naciones Unidas (artículo 2.7 *in fine* de la Carta).

Generalmente, los órganos de Naciones Unidas participantes en el despliegue de una operación de paz actúan con mucho respeto hacia todos los actores de esa contienda bélica. Si se trata de un conflicto internacio-

(13) Véase la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso de «Ciertos gastos de Naciones Unidas», *ICJ Reports 1962*, p. 164 y siguientes; y también la Convención sobre la Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el personal asociado, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1994 –resolución 49/59, de 9 de diciembre de 1994– reconoce la obligación de respetar el requisito del consentimiento del Estado receptor –y del Estado de tránsito– a la hora de permitir la entrada de personas en su territorio (artículo 20b).

nal, el despliegue de la operación de paz ha de ser consentido por los gobiernos de los Estados receptores. Pero si es un caso de crisis bélica con milicias no controladas por ningún gobierno (por ejemplo, una guerra civil), dichas facciones armadas también han de aceptar la operación de paz, sobre todo si son movimientos de liberación nacional o han llegado a establecer un control consolidado sobre parte del territorio estatal, pudiendo entonces ser consideradas como «beligerantes» en el sentido tradicional del Derecho de la Guerra. En resumen, el consentimiento del Estado receptor, emanado del órgano estatal competente –comúnmente su gobierno–, es una exigencia legal dimanante de la soberanía territorial del Estado, pero además la eficacia de una operación de paz requeriría, en un plano político, su aceptación y cooperación real por todas las partes del conflicto (14).

En cuanto a su naturaleza jurídica, el consentimiento del país receptor dimana del principio de la igualdad soberana de los Estados (15), ha de ser prestado antes o durante el envío de la operación a su territorio, y puede concretarse de diversas formas: declaración expresa ante el órgano internacional creador de la misión, mensaje al secretario general de Naciones Unidas, acuerdo entre las partes que prevea la PKO, convenio entre el Estado receptor y la ONU e incluso cabe un asentimiento implícito, siempre que sea clara la voluntad del gobierno efectivo del Estado receptor. Además, el consentimiento otorgado suele ser confirmado más tarde en los acuerdos sobre el Estatuto de los Miembros de la Operación, SOFA (*Status of Forces Agreements*).

Así, el consentimiento del Estado anfitrión se configura como una condición necesaria para el despliegue de la operación de paz en el territorio bajo su jurisdicción, si bien su fundamento jurídico surge de la competen-

(14) Véase HAMMARSKJOLD, Dag: *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la fuerza* (Documento A/3943, de 9 de octubre de 1958, párrafo 23). Sin embargo, en ocasiones la ONU ha preferido mantener el funcionamiento de una operación de paz ya desplegada pese a la oposición sobrevenida de alguno de los contendientes, como por ejemplo en el Congo (ONUC) –pese al sabotaje de la milicia secesionista de Katanga–, Camboya (UNTAC) –con la oposición de los jemeres rojos del Partido de la Kampuchea Democrática– y Somalia (UNOSOMU), del Congreso de la Unidad Somalí del general F. Aidid.

(15) Artículo 2.1 de la Carta de Naciones Unidas. Incluso la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait (UNIKOM), pese a haberse originado en 1991 en el marco general de imposición al Irak como agresor derrotado tras la guerra del Golfo, contó con el consentimiento expreso del Gobierno iraquí (Documento S/22454/Add.3, de 9 de abril de 1991), y se desarrolló como una clásica PKO.

cia funcional de su órgano creador. Por otro lado, el consentimiento del Estado receptor al despliegue de una operación de paz en su territorio no constituye técnicamente una limitación jurídica de su soberanía.

En el ámbito del funcionamiento de la operación de paz, al tratarse ésta de un órgano internacional integrado, cuyos contingentes deben servir bajo el mando exclusivo de Naciones Unidas, el Estado receptor no tiene control directo sobre las PKO, y por tanto Naciones Unidas decide libremente la composición de la misma, y únicamente por motivos de conveniencia política se pueden tener en cuenta las preferencias de dicho Estado en este asunto. En cuanto a la libertad de movimientos de la operación dentro de ese territorio estatal, normalmente no se le imponen restricciones de movimientos en ese ámbito territorial, aunque cabe preverlo así en el SOFA.

En cuanto a la organización y ejecución de la operación, las actividades y tareas a desempeñar por la PKO se rigen por los términos de la resolución creadora que recoge el mandato de la misión, y no por acuerdo alguno con el Estado receptor. Sin embargo, la naturaleza consensual de toda PKO ha hecho Naciones Unidas no ha impuesto generalmente una interpretación unilateral del mandato de cada misión, sino que suele consultar con el gobierno del país anfitrión, sobre todo cuando se producen modificaciones en los cometidos de la misión; este modelo de comportamiento de Naciones Unidas se generalizó a partir del año 1973, desde la creación de UNEF II y UNDOF, hasta el punto de consultar a los bandos del conflicto acerca de los diversos aspectos de las operaciones de paz (16).

Si el Estado receptor retira su consentimiento a una operación de paz de Naciones Unidas en funcionamiento, Naciones Unidas debe retirarla de ese territorio estatal pues, si no lo hiciera así, vulneraría la soberanía territorial de ese Estado y entonces la operación dejaría de ser de mantenimiento de la paz para pasar a ser de imposición, lo que exige la transformación explícita de su mandato por el CS (17). Sin embargo, los obstáculos que even-

(16) FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, volumen 1, p. 111, Universidad de Huelva, Huelva, 1998. Así por ejemplo, en las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) las partes del conflicto negociaron abiertamente con Naciones Unidas los términos exactos del mandato de la UNPROFOR en Croacia y en Bosnia-Herzegovina. GRAY, Ch.: «Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia», *Duke J. Comp. & Int'l L.*, volumen 7, número 1, pp. 243 y siguientes, 1996.

tualmente puede interponer a una operación de paz alguno de los bandos de un conflicto interno (como los jemeres rojos en Camboya o los serbios de Bosnia-Herzegovina), no ha hecho desistir por lo general a Naciones Unidas de mantener la operación, por lo que no está tan claro que la retirada del consentimiento por las facciones armadas de una contienda intrastatal implique necesariamente la terminación de la misión de paz.

Desde la creación de la Fuerza de la ONU en Chipre (UNFICYP) en el año 1964 se generalizó la práctica de incluir una cláusula de limitación temporal de la misión, y así la expiración del período previsto exige renovar el consentimiento del Estado para la continuación de la operación (18), lo que sirve para disuadir al país receptor de solicitar una retirada prematura de la misión, salvo en caso de cambio imprevisto de circunstancias, y garantiza a la PKO un período predeterminado de vigencia para poder desarrollar su mandato, siendo posible su prórroga por el órgano creador con el asentimiento tácito del Estado receptor.

NO USO COACTIVO DE LA FUERZA

Otro de los rasgos básicos de las PKO viene determinado por no utilizar la fuerza armada como medio de coerción. Se entiende que este tipo de operaciones internacionales no necesitan recurrir a la violencia para cumplir su mandato pues tienen el apoyo de la comunidad internacional y el consentimiento de las partes. Como no son acciones militares coercitivas del artículo 42 de la Carta, sólo pueden utilizar la fuerza armada en defen-

(17) Históricamente esta situación se vivió en mayo de 1967, cuando el Gobierno egipcio solicitó la retirada de la UNEF I de su territorio, y el secretario general de Naciones Unidas tuvo que dismantelar esa operación de paz, pese a que casi de inmediato se desencadenó la guerra de los Seis Días entre Israel y los Estados árabes. Otro ejemplo más reciente: la retirada del consentimiento del Gobierno de Croacia en enero de 1995 a la presencia de la UNPROFOR en su territorio el CS interpretó ésta como el ineludible final de la presencia de esta Fuerza en Croacia, puesto que la UNPROFOR era una PKO que dependía del consentimiento del Estado receptor, a pesar de las numerosas referencias al Capítulo VII de la Carta contenidas en las resoluciones del CS. GRAY, Ch.: «Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia», *Duke J. Comp. & Int'l L.*, volumen 7, número 1, pp. 266-267, 1996. Una excepción a la regla general de que la retirada del consentimiento del Estado receptor obliga a la terminación de la operación de paz se encuentra en la Misión de Observación en la frontera entre Irak y Kuwait (UNIKOM), que el CS estableció dentro de un marco de imposición de sanciones a Irak, y por eso la resolución creadora de la UNIKOM –resolución 689 del año 1991– indicaba que sólo «terminaría por una decisión del Consejo», punto 2.

(18) Resolución 186 (1964) del CS, de 4 de marzo de 1964, punto dispositivo 6.

sa propia ante un ataque previo. Su verdadera autoridad no dimana de su poder militar, sino de ser representante de la comunidad internacional en la zona del conflicto según su mandato, el órgano internacional que decide su creación y la naturaleza multinacional de su composición.

Por un lado, los grupos de observadores militares operan comúnmente desarmados, y en su caso es aún más esencial la plena cooperación de las Partes; por lo general, los grupos de observadores se despliegan en situaciones menos conflictivas, y por ello han sufrido menos bajas que las FMP. Y con respecto a estas últimas, su propósito consiste en disuadir sin recurrir a la violencia salvo en defensa propia, lo que en el plano operativo se concreta en llevar armas defensivas (19). La directriz sobre las «reglas de enfrentamiento» suele ir anexada al plan operativo de cada FMP, y en ella se determina la actitud a seguir ante las partes del conflicto y su potestad de recurrir a las armas en casos extremos.

El criterio de abstenerse de usar la fuerza armada salvo en caso de necesidad se ha mantenido en las FMP con tan sólo dos claras excepciones, una reconocida por Naciones Unidas (la de UNOSOM II en Somalia) y otra posible aunque no admitida oficialmente como tal por la Organización universal (la de ONUC en el Congo) (20). E incluso en estas excepciones los mandatos originales de dichas operaciones de paz no permitían el recurso a la violencia armada más allá de los tradicionales límites de la legítima defensa. En los últimos años, algunas misiones multidimensionales de Naciones Unidas han sido autorizadas por el CS a adoptar la acción necesaria para garantizar la seguridad y libertad de movimientos de su perso-

(19) Las FMP de Naciones Unidas no están dotadas de tanques, ni aeronaves de combate, ni artillería; tan sólo han contado con vehículos mecanizados de transporte, con algunas contadas excepciones, como la ONUC en el Congo, UNOSOM II en Somalia y UNTAES en Croacia.

(20) En concreto, véanse las resoluciones 161 año 1961 y 169 año 1961 del CS sobre la ONUC, las resoluciones 814 año 1993 y 837 año 1993 sobre la UNOSOM II, que la convertían en la primera operación de paz de Naciones Unidas autorizada expresamente a emplear la fuerza armada bajo las cláusulas del Capítulo VII de la Carta, esto es, a tomar la iniciativa en el uso de la violencia. Algunos autores encuentran más supuestos de PKO que han sido autorizadas a utilizar la fuerza: así, la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia –resolución 770 año 1992, párrafo 2; resolución 776 año 1992, párrafo 2; resolución 781 año 1992, párrafos 2 y 3; resolución 807 año 1993, párrafo 8; resolución 836 año 1993, párrafos 5 y 9; resolución 871 año 1993, párrafo 9–, pues algunas de esas resoluciones invocaban expresamente el Capítulo VII de la Carta, o la UNAMIR en Ruanda, resolución 918 año 1994, párrafo 4; y 925 año 1994, párrafo 5. Véase ORTEGA CARCELÉN, Martín C.: *Hacia un Gobierno mundial*, p. 38 y siguientes, editorial Hespérides, Salamanca, 1995.

nal, prestar protección a la población civil que se encontrase bajo amenaza inminente de violencia física (21), e incluso a tomar «todas las medidas necesarias para cumplir su mandato» (22), en un lenguaje calculadamente ambiguo que Naciones Unidas suele calificar de *peacekeeping* robusto que hace un uso táctico de la fuerza (23). En realidad, el mandato emitido por el CS adolece de imprecisión en numerosas ocasiones, y no permite determinar el nivel de fuerza que los *cascos azules* pueden ejercer para cumplir sus funciones, por lo que hay que fijarse en las reglas de enfrentamiento de cada operación; creemos, no obstante, que el CS sigue ajustándose al criterio de estado de necesidad a la hora de autorizar a sus operaciones de paz a recurrir a la fuerza armada para el cumplimiento de sus funciones.

Como vemos, los principios de no uso de la fuerza, consentimiento e imparcialidad están estrechamente conectados: en general, si la operación cuenta con un mandato preciso e imparcial, y la cooperación de las Partes está asegurada, entonces se entiende que la PKO no tendrá problemas para cumplir sus funciones. Asimismo, existe un fuerte vínculo entre la PKO y el paralelo proceso negociador que eventualmente pueda conducir a la resolución negociada del conflicto (*peacemaking*), pues la técnica del mantenimiento de la paz favorece la negociación política de la controversia entre los contendientes al establecer condiciones favorables y, de la misma forma, a medida que dicho proceso negociador avanza satisfactoriamente, existe una mejor predisposición de las partes a cooperar con la PKO.

El nivel de violencia armada que puede emplearse en estas operaciones debe estar sometido a criterios de necesidad y proporcionalidad, y por ello no puede exceder de lo estrictamente requerido para responder al ataque o situación de peligro, y debe cesar al terminar aquél. La fuerza militar no es utilizada en las operaciones de paz de manera coactiva sino

(21) Nos referimos a la Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA) –resolución 1159 año 1998, de 27 de marzo de 1998, párrafo 13–, la Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y la Misión de la Organización de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) resoluciones 1270 año 1999, párrafo 14; y 1291 año 2000, párrafo 8.

(22) Es el caso, por ejemplo, de la Administración de Transición de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), resolución 1272 año 1999, párrafo 4. En general, en los últimos años el CS ha venido estableciendo operaciones de paz sobre la base del Capítulo VII de la Carta en numerosos lugares, como la República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Kosovo, Timor-Leste, Burundi, Haití y Costa de Marfil.

(23) *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, pp. 34-35, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, disponible en: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

defensiva, lo que distingue la técnica del mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) y la de su aplicación coercitiva (*peace enforcement*).

Sin embargo, han surgido crisis muy complejas donde los acuerdos de pacificación han sido a menudo vulnerados por alguna de las Partes del conflicto, y es difícil que la ONU pueda ignorar –ni mantenerse imparcial ante– tales hechos; es decir, la abstención del uso coercitivo de la violencia puede provocar falta de eficiencia a aquellas FMP que deban moverse en entornos dinámicos con escasos niveles de cooperación de los contendientes.

En el ámbito que nos ocupa, el alcance de la legítima defensa ha sido ampliado por la doctrina de Naciones Unidas a lo largo de los años. En los inicios de las operaciones de paz de Naciones Unidas, se entendía que los *cascos azules* no podían tomar la iniciativa en el uso de la fuerza, pero sí responder a un ataque armado, incluidas aquellas agresiones que pretendieran obligarles a retirarse de posiciones ocupadas por ellos por orden de Naciones Unidas y dentro del alcance de su mandato; pero desde la creación de la UNEF II en octubre de 1973, se interpretó que la legítima defensa en este terreno debía incluir la resistencia a los intentos de impedir por medios coactivos a la operación de paz el desempeño de sus funciones. Según esta interpretación, los *cascos azules* podrían emplear la fuerza contra cualesquiera obstáculos militares al cumplimiento de su misión.

No obstante, en nuestra opinión, la concepción explicada corresponde al estado de necesidad y no a la legítima defensa como causa de justificación del uso de la fuerza armada por una PKO de Naciones Unidas. En estos casos, la misión de paz no sufre un ataque armado desencadenante de la legítima defensa, sino que estaríamos ante una situación de peligro para determinados bienes o intereses jurídicos que necesitan ser protegidos –por ejemplo, una población en peligro a la que no llega la ayuda humanitaria por un bloqueo de carretera impuesto por un bando armado–, y esa protección sólo puede lograrse a costa de lesionar otros intereses jurídicos, como serían la vida, integridad física o libertad de los integrantes de dicha milicia obstaculizadora (24).

No se trataría de un estado de necesidad propio –de los *cascos azules*–, sino ajeno o de auxilio necesario, pues se trata de reaccionar ante el peli-

(24) Según Mir Puig, el estado de necesidad es un «estado de peligro actual para legítimos intereses que únicamente puede conjurarse mediante la lesión de intereses legítimos ajenos y que no da lugar a legítima defensa ni al ejercicio de un deber.» MIR PUIG, Santiago: *Derecho Penal. Parte general*, séptima edición, p. 445, Reppertor, Barcelona, 2004.

gro amenazante a intereses de otras personas o de la comunidad en su conjunto. Así, el estado de necesidad permite a una PKO usar la fuerza armada con mayor frecuencia que la legítima defensa –que exige siempre una previa agresión ilegítima y actual, además de una necesidad de defensa en abstracto–, pero, en correspondencia, los *cascos azules* deben ajustarse en él a un juicio de proporcionalidad más estricto entre la acción que desarrollan y los obstáculos que pretenden superar con su actuación (25).

Con todo, en la práctica consideraciones de prudencia política han llevado a las operaciones de paz de la ONU a no responder con las armas a las acciones de determinadas milicias internas que pretendían dificultarles el cumplimiento de su mandato. Por otro lado, es difícil que pueda considerarse el hipotético cumplimiento de un deber como causa de justificación del empleo de la fuerza armada por los *cascos azules*, pues los integrantes de una PKO no pueden ser considerados como agentes de una supuesta autoridad internacional con poderes coercitivos, al estar actuando Naciones Unidas en estos casos con el consentimiento de las partes del conflicto.

IMPARCIALIDAD

La operación de paz ha de comportarse de modo imparcial. En general, imparcialidad significa «falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud» (26). En el marco de las PKO, ser imparcial entraña no convertirse en parte del conflicto, sino «actuar con total objetividad» (27), evitando

(25) MIR PUIG, Santiago: *Derecho Penal. Parte general*, séptima edición, pp. 446-447, Reppertor, Barcelona, 2004.

(26) *Diccionario de la Lengua Española*, vigésimo segunda edición, p. 1.252, Real Academia Española, Madrid, 2001. En este sentido, se ha de entender por imparcial, «el que juzga o procede con imparcialidad». *Ibidem*, véase también MOLINER, María: *Diccionario de uso del español*, volumen 2, p. 92, editorial Gredos, Madrid, 1992.

(27) Véase el artículo 9 de los *Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, XI Informe del Grupo de Trabajo (Documento A/32/394, anexo 11, apéndice 1 de 2 de diciembre de 1977). Véase también HAMMARSKJOLD, Dag: *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la fuerza* (Documento A/3943, de 9 de octubre de 1958, párrafo 166). El Comité Especial de PKO creó en abril de 1968 un Grupo de Trabajo que al año siguiente presentó un «Modelo 1» sobre los «observadores militares designados o mandados por el CS para emprender misiones de observación en aplicación de las resoluciones del Consejo» (Documento S/7742, de 3 de noviembre de 1969), y sobre todos los citados *Proyectos de fórmulas* para todo tipo de PKO o «Modelo 11».

con ello impulsar el arreglo forzado de conflictos en favor de una de las Partes. Por consiguiente, la actuación imparcial es una de las características comunes de las operaciones de paz, y debe conllevar que no se favorezca a ninguno de los contendientes ni se tome partido en los conflictos, imperativo éste exigible todos los componentes y miembros de las misiones, que han de «desempeñar sus funciones teniendo presentes únicamente los intereses de Naciones Unidas» (28); sin embargo, como ya hemos señalado anteriormente, este rasgo no es compartido por las operaciones de imposición de la paz (29).

En definitiva, la misión de Naciones Unidas debe comportarse con el mayor grado posible de imparcialidad, pero esta condición se revela en ocasiones como puramente retórica, toda vez que la simple presencia de una fuerza internacional puede favorecer a una de las Partes de la disputa: en realidad, en la mayoría de las contiendas bélicas internas uno de los bandos pretende conservar el *statu quo* existente, mientras que el otro desea transformarlo; y en tales situaciones, el despliegue de una operación de paz tiende a mantener la situación presente en el momento de su despliegue, beneficiando con ello al bando más conservador del *status quo* (30).

En cualquier caso, en este ámbito la necesaria imparcialidad en la actuación de los *cascos azules* no significa que deban mantener siempre una neutralidad absoluta entre las distintas partes del conflicto, pues Naciones Unidas puede suministrar mayor ayuda a alguna de ellas –por encontrarse en una situación de emergencia humanitaria y/o por tener derechos que le están siendo conculcados– o imponer sanciones económicas contra un Estado o bando concreto. Precisamente porque Naciones Unidas repre-

(28) Véase por ejemplo el Informe del secretario general a la Asamblea General sobre «Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz» (Documento A/44/605, de 11 de octubre de 1989, p. 13).

(29) SUY, E.: «Peace-keeping Operations» en DUPUY, René-Jean (ed.): *Manuel sur les organisations internationales*, segunda edición, pp. 557-558, Nijhoff, Dordrecht, 1998. De hecho, el *peacekeeping* resulta menos polémico que cualquier acción punitiva de seguridad colectiva. DIEHL, Paul F.: «Peacekeeping Operations and the Quest for Peace», *Political Science Quarterly*, volumen, 103, número 3, p. 486, 1988. Véase también FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, volumen 1, p. 124 y siguientes, Universidad de Huelva, Huelva, 1998.

(30) Por ello se ha advertido del peligro de utilizar las PKO dentro de las fronteras de un Estado, o de permitir que la operación se perpetúe en el tiempo. Véase por ejemplo SCHACHTER, Oscar: *International Law in Theory and Practice*, pp. 407-408, Nijhoff, Dordrecht, 1991.

senta los principios, valores e intereses de la comunidad internacional en su conjunto, la actuación «imparcial» de una operación de paz se traduce en que debe desempeñar su mandato y demás decisiones del CS con ecuanimidad, pero sin por ello estar obligada a mantener un comportamiento equidistante con todas las partes, pues puede ayudar al bando más desfavorecido o injustamente tratado por el conflicto armado (31). Incluso durante la intervención militar de la ONU en el Congo en los años sesenta del siglo XX, autorizada por el CS mediante sus resoluciones 161 del año 1961 y 169 del año 1961, los documentos oficiales de Naciones Unidas eludieron valorar este asunto, limitándose a apuntar a la autodefensa como justificación legal de dicha actuación, circunscrita a garantizar su libre circulación y la expulsión de mercenarios extranjeros del territorio congoleño, y en plena concordancia con su mandato internacional (32).

No obstante, se consolidaría la imparcialidad de una misión de paz si ésta eludiera en general favorecer la posición de cualquiera de las partes del conflicto durante su funcionamiento; si su personal es seleccionado de Estados sin intereses en la controversia; y si los miembros de la operación reciben un adiestramiento eficiente en la técnica del *peacekeeping*, actuando bajo una cadena de mando centralizada que impida eventuales injerencias locales o internacionales (33).

CARÁCTER VOLUNTARIO DE LA APORTACIÓN POR LOS ESTADOS DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

La participación de los Estados en las operaciones de paz es libre, y sobre esa voluntariedad se fundamenta la amplia aportación de los diferentes países en las PKO de Naciones Unidas. La Organización universal no tiene Fuerzas Armadas propias y si desea desplegar una operación, ha de pedir

(31) «United Nations Peace-keeping Operational Guiding Principles», de 28 de mayo de 1993 (Documento S/25859); Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 50). En este ámbito, el término «imparcialidad» contiene un significado más concreto y preciso (no tener preferencia inicial por ninguna de las Partes y actuar con independencia de ellas) que el de «neutralidad» (no afectar en ningún caso a las posiciones respectivas de los bandos del conflicto). Véase RATNER, S. R.: *The new UN peacekeeping: Building peace in lands of conflict after the cold war*, pp. 51-52, Macmillan, Basingstoke, 1997.

(32) Documento S/4940, Add.1-8. Véase McCoubrey, H. and White, N. D.: *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, p. 88, Dartmouth, Aldershot, 1996.

(33) Véase Diehl, P. F.: *International Peacekeeping*, pp. 172-173, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.

a los Estados (miembros o no miembros de Naciones Unidas) la aportación de personal y equipamiento, ya militar, policial e incluso civil (34).

En cuanto al reclutamiento y selección de los contingentes nacionales, está consolidada la discrecionalidad soberana de los Estados miembros a la hora de aportar tropas a estas operaciones de paz, que incluso han de otorgar su permiso para la transferencia temporal de unidades militares de una PKO ya existente a otra en formación.

En la selección de los contingentes nacionales se reserva la competencia al secretario general de la ONU, pero de conformidad con el CS y el Estado receptor. Los gobiernos de los Estados participantes son responsables de que el personal aportado por ellos «satisfaga los criterios fijados por Naciones Unidas para desempeñar su cometido» (35). Para la selección de los Estados contribuyentes de tropas no existen parámetros de aplicación uniforme y general, salvo buscar una «representación geográfica equitativa» en la composición de las operaciones –que de hecho implica equilibrio político–, lo que se ha convertido en una práctica habitual de Naciones Unidas (36). Las opiniones del Estado receptor y de las partes involucradas son tenidas en cuenta para la selección de los contingentes durante la fase inicial de la composición de la operación, pero una vez que ésta se ha desplegado sobre el terreno debe funcionar con completa imparcialidad y libertad, en su calidad de órgano internacional integrado.

En el año 1993 comenzó a funcionar en la ONU el mecanismo de las «fuerzas o dispositivos de reserva» (*stand-by arrangements system*), por el que

(34) En esta materia sería muy apropiado celebrar acuerdos de participación entre Naciones Unidas y los países contribuyentes de personal a las PKO, para lo que se puede aprovechar el «Modelo de acuerdo entre Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de Naciones Unidas de mantenimiento de la paz» –Informe del secretario general de 23 de mayo de 1991 (Documento A/46/185, anexo)–, patrón que sería también aplicable *mutatis mutandis* a los Estados no miembros de la ONU (Informe *citado*, párrafo 2).

(35) Véase el artículo 11 del «Modelo de acuerdo entre Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de Naciones Unidas de mantenimiento de la paz», Informe del secretario general de 23 de mayo de 1991 (Documento A/46/185, anexo).

(36) Véase por ejemplo el artículo 10 de los «Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz», Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Documento A/32/394, anexo 11, apéndice 1, de 2 de diciembre de 1977); SORENSON, D. S. and WOOD, P. Ch. (eds): *The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Frank Cass, Londres, 2005.

los gobiernos nacionales informan a la Secretaría de Naciones Unidas sobre el personal y equipo que podrían suministrar a las operaciones, así como del tiempo que precisaría su despliegue; por medio de estas ofertas condicionales de los Estados, concretadas más tarde en acuerdos permanentes bajo la forma de Memorandos de Entendimiento (que son acuerdos internacionales sujetos al Derecho de los Tratados), aquéllos se comprometen a mantener un cierto número de sus Fuerzas Armadas disponible para PKO de la ONU, aunque retienen la libertad de decidir su concreta participación en cada caso. Este sistema de fuerzas de reserva de Naciones Unidas faculta a la Organización universal a perfeccionar sus esfuerzos en la planificación y despliegue de cada operación, al tiempo que permite a los Estados miembros proyectar y presupuestar su contribución, así como formar a su personal.

Otro mecanismo para mejorar la funcionalidad de las operaciones de paz consiste en establecer una Fuerza de Reacción Rápida (37); precisamente en este marco, y a iniciativa de un grupo de países encabezados por Dinamarca, Naciones Unidas decidió en el año 1996 establecer una Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad (SHIRBRIG) –operativa desde enero de 2000–, con capacidad para realizar despliegues rápidos y urgentes y cumplir misiones de mantenimiento de la paz y humanitarias bajo el Capítulo VI de la Carta por un periodo máximo de seis meses hasta su sustitución por una FMP (38). Esta Brigada Multinacional –en la que participa España– está operativa desde el año 2000 y funciona bajo las siguientes premisas: debe estar capacitada para operar de forma independiente a distancia de sus estructuras nacionales, incluso aunque no tenga el apoyo del Estado receptor y no exista infraestructura básica local; en ese aspecto la Brigada ha de ser autosuficiente generalmente por un periodo de 60 días, y debe estar preparada para su despliegue en breve plazo (15-30 días desde la solicitud), pero la duración del mismo estará limitada a un plazo máximo de seis meses, al cabo del cual será reempla-

(37) Así lo propuso Boutros-Ghali en su Suplemento de «Un Programa para la Paz» (Documento S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 44). De hecho, en la guerra de la antigua Yugoslavia, se desplegó a mediados de 1995 una Fuerza de Reacción Rápida como parte de la PKO allí establecida (UNPROFOR), resolución 998 del año 1995 del CS, de 16 de junio de 1995, párrafo 9.

(38) Véase el Informe del Grupo de Trabajo sobre la SHIRBRIG de Naciones Unidas, que formula el concepto y el diseño de estructura de la misma (Documento A/51/75, anexo, de 5 de marzo de 1996); y la siguiente dirección de Internet sobre esta Brigada, <http://www.shirbrig.dk>. Hasta ahora, la SHIRBRIG ha ayudado a las PKO de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE), Liberia (UNMIL) y Sudán (UNMIS).

zada por otras fuerzas o se terminará la misión. La participación concreta en cada operación es decidida voluntariamente por cada Estado participante, y la SHIRBRIG debe organizarse para poder ser desplegada aún sin la aportación de alguno de dichos Estados participantes.

Los contingentes nacionales se colocan bajo mando de Naciones Unidas, y el jefe de la misión ejerce el control operacional sobre toda ella, tanto sobre las unidades militares como sobre el personal adscrito a la misma, excluyendo las medidas disciplinarias, la jurisdicción criminal y, en ciertos casos, la civil, materias éstas reservadas a los órganos nacionales competentes de cada Estado participante (39). Los contingentes nacionales en las PKO se encuentran bajo el mando de la Organización a través de sus comandantes, y el cuartel general de cada operación se compone también de oficiales procedentes de todos los Estados participantes, si bien integrados en el organigrama de la PKO y calificados como agentes de Naciones Unidas que sirven en exclusiva a la Organización durante su periodo de servicio, sin recibir instrucciones operativas de sus gobiernos nacionales.

Los gobiernos nacionales han delegado en Naciones Unidas el poder de disposición sobre sus tropas, y aunque las unidades pueden mantener abiertos canales directos de comunicación con sus gobiernos, se entiende que serán utilizados únicamente para «cuestiones administrativas domésticas», y no para instrucciones sobre la implementación del mandato de la misión, prerrogativa exclusiva de Naciones Unidas. No obstante, las reticencias de algunos países han llevado a Naciones Unidas a incrementar el número de reuniones informativas y procedimientos de consulta con los gobiernos de los países participantes (40).

La financiación de todas las PKO de Naciones Unidas, con las excepciones de las misiones en Nueva Guinea Occidental, Yemen y Chipre, está basada en el principio general de que los costes son sufragados por la Organización y más tarde repartidos entre sus Estados miembros; no obstante, esto no significa que Naciones Unidas tenga que correr con todos

(39) Artículos 8, 24 y 25 del citado «Modelo de acuerdo sobre participación» (Documento A/46/185, anexo). Según la doctrina existente en este terreno en Naciones Unidas, las tareas, duración y zonas de despliegue de los contingentes nacionales han quedado fijadas por acuerdo previo entre los Estados participantes y el secretario general de la ONU, con arreglo al mandato de la operación.

(40) Suplemento de «Un Programa para la Paz» (Documento S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 40); a su vez, también se llevan a cabo encuentros periódicos entre miembros de la Secretaría, delegados de los Estados participantes y los mandos en el terreno de las operaciones.

los costes de los contingentes de la operación, sino que se distribuyen estos gastos entre la ONU y los Estados contribuyentes de personal. Éstos se responsabilizan con arreglo a su Derecho Interno de los gastos correspondientes a salarios, prestaciones, subsidios y equipos de su personal, mientras que todos los otros costes son financiados por Naciones Unidas, comprendiendo compensaciones por gastos de transporte –desde la entrada en el Estado receptor hasta la zona de despliegue– y acomodación de los contingentes, dietas, uso de equipos, material y repuestos, indemnización por fallecimiento ocurrido en servicio, gastos realizados por heridas, lesiones, o enfermedad, etc. (41).

Por otro lado, los Estados contribuyentes de tropas mantienen el derecho discrecional a retirar sus contingentes de una operación de paz, pudiendo alegar todo tipo de motivos, pero sería conveniente prever en los acuerdos sobre participación cláusulas de notificación previa del gobierno nacional a la ONU (42).

ÓRGANO INTERNACIONAL INTEGRADO

Toda operación de paz de Naciones Unidas ha de configurarse como tal, en el sentido de que sus miembros sean leales al mandato encomendado y al carácter internacional de la ONU, sin permitir ninguna otra injerencia. Esta cualidad sirve para distinguir con claridad las operaciones de paz de otras acciones militares multinacionales autorizadas pero no dirigidas por el CS, porque permanecen bajo el control operativo de sus respectivos gobiernos nacionales (43). Y este criterio de quien ejerce el control operativo resulta decisivo a la hora de atribuir la responsabilidad internacional por sus actuaciones.

Al incorporarse los contingentes nacionales, quedan sujetos al control operativo de la Organización –salvo el poder disciplinario–, y reciben las

(41) Se establecieron tarifas estándar y una escala convenida sobre una base igualitaria para el reembolso a los países participantes de los gastos extras, dietas y equipo personal, periódicamente revisadas en consulta con los Estados contribuyentes de personal. Véase el artículo 16 del citado «Modelo de acuerdo sobre participación» (Documento A/46/185).

(42) Así lo prevé, por ejemplo, el citado «Modelo de acuerdo sobre participación» en su artículo 26, Informe del secretario general de 23 de mayo de 1991 (Documento A/46/185).

(43) SAROOSHI, D.: *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, p. 163, Oxford University Press, Oxford, 1999.

instrucciones operativas del secretario general a través de quien sea el máximo responsable de la misión en el terreno. Este principio de unidad de mando y control en las PKO de Naciones Unidas resulta indispensable para lograr el éxito de la misión.

La estructura orgánica de una PKO, mucho más compleja en las operaciones multidimensionales, depende en gran medida de las funciones a desarrollar, y el modelo operativo de estas misiones ha demostrado un elevado grado de flexibilidad, con capacidad para adaptarse a conflictos de diversa naturaleza. En la implementación de estas operaciones intervienen una serie de órganos que constituyen una peculiar cadena de mando. Por una parte, se encuentran aquéllos que, desde la sede de Naciones Unidas, crean, planifican y gobiernan las operaciones: la dirección política general le corresponde a su órgano creador –normalmente el CS–, mientras que la dirección ejecutiva con el mando operativo es competencia del secretario general. Por otra parte, en el terreno se despliega la propia operación, y al frente de ella, sus autoridades inmediatas.

Cuando el CS –o la Asamblea General– decide establecer una PKO (44), delega su dirección y gestión cotidiana en el secretario general, cuyas competencias en este ámbito se han ido consolidando en virtud de sus poderes de iniciativa política (artículo 99 de la Carta), pero no es competente para crear por sí mismo una operación de paz, ni siquiera con el consentimiento de todas las Partes implicadas, puesto que el secretario general, aunque al frente de un órgano principal de la Organización como es la Secretaría, desempeña funciones esencialmente administrativas y de ejecución delegada de decisiones adoptadas por otros órganos; eso sí, en muchos casos sus iniciativas políticas para la prevención o pacificación de conflictos desembocan en la creación de operaciones de paz.

El CS adopta las decisiones políticas más importantes y ejerce el control político sobre su desarrollo, sin que el secretario general pueda modificar ni anular su mandato, aunque sí lo interpreta y recomienda al CS todo tipo de cuestiones administrativas, ejecutivas y financieras, además de redactar la regulación jurídica de la operación. De este modo, el secretario general disfruta de muy amplios poderes y una extensa libertad de acción en la gestión de las operaciones de paz, pero es responsable ante el órga-

(44) Como ya sabemos, no existe impedimento legal alguno para que sea la Asamblea General el órgano creador de esta clase de operaciones, pero tan sólo en dos ocasiones ha hecho uso de esta facultad (UNEF I y UNSF), de lo cual hace ya más de cuatro décadas.

no político creador, debiendo evitar recibir instrucciones de cualquier autoridad ajena a la ONU (45).

Dentro de la Secretaría de Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) está encargado de la planificación, gestión y dirección de las PKO desde la sede de Naciones Unidas. Su misión principal consiste en asistir al secretario general en todo lo referente a estas operaciones. No obstante, el jefe de cada misión puede ponerse en comunicación directa con el secretario general para las cuestiones que estime necesarias.

Este DPKO tiene numerosas funciones, como la elaboración de normas, directrices y procedimientos para el funcionamiento efectivo de las PKO en marcha y el establecimiento de nuevas misiones; la recopilación de recursos humanos y materiales; la preparación de metodologías y planes; la elaboración del proyecto de cada operación y de los sucesivos informes presentados por el secretario general al CS; el mantenimiento de contactos con las partes del conflicto y los miembros del CS; la elaboración de directrices sobre instrucción y adiestramiento; y la coordinación de la gestión de las misiones desplegadas.

Por otro lado, las cuestiones de logística y gestión administrativa de las operaciones de paz tradicionalmente han sido una responsabilidad separada, actualmente del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (antes de la División de Operaciones sobre el Terreno), encargado de suministrar asistencia técnica y administrativa a las operaciones integradas sobre el terreno, incluyendo componentes electorales, humanitarios, de *peacekeeping* y de *peacemaking*. Esta caracterización multidimensional de las nuevas operaciones ha exigido mejorar la coordinación entre las oficinas de Naciones Unidas con competencias en la materia. Y se han ido incorporando al DPKO nuevas unidades sobre todo tipo de cuestiones, como un centro de situación para garantizar el contacto permanente con las operaciones, Oficina de Fomento del Estado de Derecho, secciones sobre policía, actividades relativas a las minas, desarme y desmovilización, evaluación y capacitación, un servicio integrado de entrenamiento o una dependencia de prácticas recomendadas, para evaluar las operaciones realizadas y formular una doctrina eficiente.

La dirección de una PKO en la zona de despliegue corresponde a un órgano unipersonal, ya sea ejercida por un representante especial del secreta-

(45) Artículo 100.1 de la Carta de la ONU.

rio general –habitual en las operaciones multidimensionales–, comandante de la fuerza o jefe de observadores militares.

En cualquier caso, la máxima autoridad territorial de una PKO es elegida de forma directa por su órgano habilitante a propuesta del secretario general, o por éste con el consentimiento de aquél. El jefe en el terreno, responsable ante el secretario general y bajo su mando y control, ejerce su autoridad global y directa sobre el conjunto de la misión en todos sus aspectos, de acuerdo con el mandato dictado por el órgano creador y las directrices políticas emanadas del secretario general, con la única excepción de las cuestiones disciplinarias (46).

Si bien el personal y la estructura militar sigue constituyendo la base mayoritaria de las operaciones de paz de Naciones Unidas, en todas ellas siempre ha participado un número variable de personal civil con distintas funciones administrativas y logísticas, que se ha incrementado en las recientes misiones multidimensionales al desempeñar funciones cada vez más relevantes: organización y observación electoral; verificación, educación y promoción de los derechos humanos; prestación de protección y asistencia humanitaria; apoyo a la desmovilización de los antiguos combatientes y su reinserción en la vida civil; capacitación a las fuerzas policiales nacionales y demás actividades de reconstrucción nacional, etc.

Este componente civil cuenta con diversas categorías según sus procedimientos de selección y su régimen jurídico, administrativo y económico de servicio, de forma que puede pertenecer a la plantilla internacional, la plantilla local o al personal contratado internacional; y hay que mencionar en especial a la policía civil, que desarrolla un papel cada vez más importante debido a las imprescindibles funciones de restablecimiento de la confianza en comunidades locales de territorios con débil autoridad estatal: formación y supervisión de fuerzas nacionales de policía, restauración del orden civil, verificación del respeto por el estado de derecho y los

(46) En este ámbito concreto, y en caso de una presunta infracción cometida por *cascos azules*, el jefe de la operación puede iniciar los procedimientos que considere pertinentes, requerir información y evacuar consultas, pero la acción disciplinaria *per se* debe ser adoptada por el mando nacional del contingente del infractor/es. No obstante, en todos los demás aspectos el jefe de la operación disfruta de autoridad total sobre la asignación de puestos, así como sobre el despliegue y movimientos de todos los componentes de la misión, los cuales deben proceder como un órgano integrado cumpliendo únicamente las órdenes emanadas del jefe territorial de las PKO a través de la correspondiente cadena de mando.

derechos humanos, promoción de la reconciliación de la sociedad nacional, asistencia a la policía local, etc.

Problemática de las misiones de paz de Naciones Unidas

En este epígrafe serán estudiadas algunas de las cuestiones más complejas y controvertidas surgidas durante la evolución de las operaciones de paz, y cuya solución ha condicionado el discurrir de esta materia en Naciones Unidas.

En primer lugar, fijaremos nuestra atención en el *marco jurídico* de estas misiones de paz. En el seno de la Organización universal, es el CS quien generalmente decide la creación de estas operaciones. En los inicios se produjo un enconado debate acerca de si la Asamblea General estaba también legitimada para establecer de forma subsidiaria operaciones de paz en caso de que el CS no lo hiciera; en definitiva, se trataba de dilucidar qué órganos de la ONU poseían la competencia de crear operaciones internacionales de paz. En este sentido, la CIJ entendió en un dictamen de 1962 que el artículo 24.1 de la Carta de Naciones Unidas confiere al CS la responsabilidad primordial, pero no exclusiva, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que las operaciones de paz no podían ser calificadas como medidas coercitivas en el sentido del Capítulo VII de la Carta y que, por ello, no estaban reservadas como competencia exclusiva del CS (47); de hecho, la Asamblea General llegó a establecer dos de las operaciones de paz de aquella época, la UNEF I en Suez y la UNSF en Nueva Guinea Occidental. Sin embargo, algunos de los miembros permanentes del CS, la entonces Unión Soviética y Francia, consideraban que toda decisión que conllevara la utilización de personal militar, aunque en principio no supusiera el uso de la fuerza, podría en la práctica evolucionar hacia una medida coercitiva, tal como en cierto modo había sucedido en la ONUC en el Congo, por lo que tales misiones caían de lleno en el ámbito del Capítulo VII de la Carta, de exclusiva competencia del CS.

En nuestra opinión, y aunque, al no estar previstas, ninguna cláusula de la Carta de Naciones Unidas se ajusta completamente a todas las operaciones de paz creadas por el CS, el fundamento jurídico más plausible de estas misiones se encontraría en las medidas provisionales del artículo 40 de la Carta, pues se trata de acciones que encajarían en esa concepción de medidas temporales e imparciales –no prejuzgan las posiciones de las

(47) Opinión consultiva de la CIJ de 20 de julio de 1962 en el caso de «Ciertos gastos de Naciones Unidas», *ICJ Reports 1962*, pp. 163 y 166.

partes–, destinadas a enfriar o paralizar una crisis armada hasta que el conflicto de fondo pueda ser solucionado por medios no violentos (48). También ha sido bastante habitual encasillar estas operaciones en un hipotético capítulo «seis y medio» de la Carta, entre el arreglo pacífico de la controversia y la acción coercitiva de la ONU. Si la misión de paz fuera creada por la Asamblea General, la base jurídica habilitadora se encontraría en los artículos 10 y 14 de la Carta. Una vez creada la operación, ésta se incardina en la estructura de Naciones Unidas como órgano subsidiario del órgano creador, ya se trate de la Asamblea General o el CS (artículos 22 y 29 de la Carta, respectivamente).

Ahora bien, el hecho de que las operaciones de paz puedan ser consideradas medidas provisionales no coercitivas no significa que puedan ser ignoradas por los países o las partes del conflicto, pues los Estados miembros de Naciones Unidas asumen la obligación de cumplir las resoluciones del CS, y de prestarse ayuda a tal fin (artículos 25 y 49 de la Carta); de hecho, el Consejo ha instaurado múltiples dispositivos para supervisar la aplicación de dichas medidas provisionales, como comisiones, enviados y observadores.

La *financiación* de las operaciones de paz ha sido una de las cuestiones más problemáticas desde los inicios. Ya entonces el secretario general estimaba que los gastos causados por estas misiones deberían ser incluidos en el presupuesto ordinario de la ONU, lo que permitiría a la Asamblea General repartir proporcionalmente entre los Estados miembros los costes generados por el mantenimiento de la paz (49); pero algunos países significativos –entre ellos, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Francia– mostraron su disconformidad con tener que sufragar en gran parte operaciones con las que no estaban de acuerdo y, por ello, preferían que fuera el CS quien decidiera el método de financiación, pues allí

(48) Esta opinión no es uniforme pero sí bastante aceptada: Dag Hammarskjöld, declaración ante el CS de 13 de diciembre de 1960, SCOR (*Security Council Official Records*), reunión 920, p. 19. BOWETT, D. W.: *United Nations Forces: A Legal Study of UN. Practice*, pp. 280 y 283, Praeger, Nueva York, 1964. SCHWARZENBERGER, G.: *Report on Problems of a United Nations Force*, p.138, International Law Association Conference, Hamburgo, 1960. WHITE, N. D.: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, p. 208, Manchester University Press, Manchester, 1990; pero contra CIOBANU, D.: «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations» en CASSESE, A. (ed.): *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, , pp. 19-23 y 40-41, Sijthoff & Noordhoff, Alphen an den Rijn, 1978.

(49) Véase HAMMARSKJÖLD, Dag: *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la fuerza* (Documento A/3943, de 9 de octubre de 1958, párrafo 189).

podrían vetar cualquier iniciativa a la que se opusieran. Y aunque el Tribunal de La Haya estableció en el citado dictamen del año 1962 que los gastos de las PKO debían ser considerados como propios de la ONU y que, por tanto, la Asamblea General estaba legitimada a prorratarlos entre los Estados miembros, en virtud del artículo 17.2 de la Carta (50), los problemas financieros han continuado reproduciéndose y siempre se ha mantenido un elevado déficit presupuestario en ese ámbito. Como consecuencia de ello, muchas operaciones han visto comprometida su financiación, y esta cuestión ha condicionado gravemente los esfuerzos de pacificación acometidos por la Organización universal.

Las misiones de paz son financiadas en parte por los Estados que aportan el personal (sufragan los costes de adiestramiento, salarios y equipamiento de los *cascos azules*) y en parte por la ONU (que costea la infraestructura de la operación, reembolsa los gastos extraordinarios de los contingentes y por la utilización de los equipos, paga dietas diarias, etc.). Pero en los años inmediatos al final de la guerra fría se emprendieron numerosas operaciones de paz multidimensionales, que provocaron una multiplicación de los costes del mantenimiento de la paz y sobrepasaron las estimaciones previstas, si bien a mediados de los años noventa el secretario tomó algunas medidas para contener dicho gasto, como proponer presupuestos de crecimiento cero, reorganizar las unidades competentes de la Secretaría, aumentar la eficiencia del sistema, y reducir o dar por terminadas algunas de las operaciones más costosas y menos exitosas (51).

En el seno de Naciones Unidas el sistema de financiación de las operaciones de paz funciona en general con cuentas especiales abiertas de modo específico para cada una de las operaciones de paz y de financiación obligatoria para todos los Estados miembros de la ONU (52). Los

(50) Opinión consultiva de la CIJ de 20 de julio de 1962 en el caso de «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports 1962*, pp. 157-179.

(51) Véase IGLESIAS VELASCO, A. J.: *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, p. 117, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.

(52) Pero han existido significativas excepciones a este sistema general de financiación: algunos grupos de observadores militares con gastos no excesivos, como UNTSO (Palestina), UNMOGIP y UNIPOM (India-Pakistán), UNOGIL (Líbano) y UNGOMAP (Afganistán-Pakistán), se han sufragado desde el principio con fondos del presupuesto bienal regular de la ONU; en otros casos, los gastos de las operaciones han sido costeados total o parcialmente por contribuciones de los Estados directamente interesados, como la UNSF en Nueva Guinea Occidental, UNYOM en Yemen, UNFICYP en Chipre, UNIKOM entre Irak y Kuwait, o los primeros meses de despliegue de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina.

gastos se prorratan entre ellos de forma similar a la escala de contribuciones estatales establecida para el presupuesto regular de Naciones Unidas, pero con correcciones que tuviesen en cuenta la especial responsabilidad contraída en este ámbito por los miembros permanentes del CS y por los Estados económicamente más desarrollados; de este modo, se reducen las cuotas a pagar por los Estados menos desarrollados y, por el contrario, aumenta la responsabilidad contributiva de los miembros permanentes del CS (53). Este sistema de prorrateo clasifica a los Estados miembros en cuatro grupos: A, compuesto por los cinco miembros permanentes del CS, que sufragan a las operaciones la misma cuota que al presupuesto ordinario más la diferencia de los remanentes pendientes de pago, por lo que su contribución financiera a las misiones de paz es de hecho un 20% superior a su cuota en el presupuesto ordinario; B, integrado por países desarrollados que han de contribuir con el mismo porcentaje que sufragan al presupuesto ordinario de Naciones Unidas (España se encuentra en este grupo B desde el año 1990); C, que agrupa a Estados menos desarrollados, y sus miembros abonarán a las cuentas de las operaciones tan sólo un 20% de su contribución al presupuesto ordinario; y por último, el grupo D corresponde a los Estados menos adelantados, que sólo han de contribuir en este ámbito con la décima parte de lo que es su cuota al presupuesto regular (54). Además, en ocasiones algunos Estados efectúan contribuciones voluntarias sin reembolso de todo tipo de recursos a estas operaciones de Naciones Unidas.

Comoquiera que las operaciones de paz son creadas por lapsos temporales irregulares e imprevistos, resulta muy complicado realizar un cálculo anual preciso de los gastos que ocasionan. Por ello, la Asamblea General creó el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, dotado con 150 millones de dólares, para poder atender a las necesidades financieras iniciales o de ampliación de las operaciones de paz, cuando todavía los Estados miembros no han abonado sus cuotas (55); esos recursos así

(53) Véase sobre todo la resolución 3101 (XXVIII) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1973, que estableció el sistema de financiación de las PKO que se ha mantenido en vigor.

(54) Como puede verse, el grupo A, correspondiente a los miembros permanentes del CS, es el único que incrementa de hecho sus contribuciones financieras específicas a las operaciones de paz. DURCH, W. J. (ed.): *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, p. 45, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993.

(55) Resolución 47/217, de 23 de diciembre de 1992. El objeto de este Fondo de Reserva es muy similar al del Fondo de Operaciones, por lo que resulta imprescindible la coordinación entre ambos, Informe del secretario general, «Mejoramiento de la

adelantados serían después restituidos con cargo a los presupuestos aprobados de las misiones.

En general el sistema de financiación resulta equilibrado, equitativo y coherente, con la posibilidad del recurso complementario de las contribuciones voluntarias, aunque sería recomendable y más justo que se fijasen cuotas individualizadas para cada Estado miembro según su situación económica concreta, siguiendo criterios objetivos como el producto interior bruto, su población y la renta *per cápita*, en lugar de su actual clasificación en cuatro grupos uniformes. De este modo, se reduciría algo el montante de las contribuciones obligatorias de los miembros permanentes del CS, lo que favorecería la independencia de criterio de la ONU ante sus Estados miembros más poderosos (56). Igualmente, sería útil incrementar la discrecionalidad del secretario general, instaurar un presupuesto unificado para las operaciones de paz y ampliar el volumen del Fondo de Reserva (57).

En este sentido, el inmenso y creciente volumen de su presupuesto de mantenimiento de la paz exige el leal compromiso político y económico de auténtica cooperación por parte de todos los Estados miembros, pues los gobiernos nacionales no siempre sufragan íntegramente sus contribuciones con diligencia. Pero un sistema estable y consensuado de financiación también exige de Naciones Unidas la gestión transparente y responsable de los fondos aportados.

En cuanto al *estatuto jurídico* de la misión de paz y sus integrantes durante su despliegue en el Estado anfitrión, se entiende que «gozarán... de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización» (58), por cuanto tienen la consideración –desde una perspectiva funcional– de expertos en misión/

situación financiera de Naciones Unidas» (Documento A/48/565, de 2 de noviembre de 1993, párrafo 42). También existe una cuenta de apoyo para las PKO, con el fin de sufragar los costes de dirección, asistencia y control de los diversos departamentos competentes de Naciones Unidas. Véase el Informe del secretario general de 29 de febrero de 1996 (Documento A/50/876).

(56) Véase el Informe del Grupo Independiente de Asesoramiento sobre la Financiación de Naciones Unidas, conocido como Informe Volcker-Ogata, «Financiación de unas Naciones Unidas eficaces» (Documento A/48/460, anexo, de abril de 1993, párrafos 87-88).

(57) Véase el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 59 y siguientes).

(58) Artículo VI –sección 22– del Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas, dedicado a los peritos y expertos en misión, definidos como «todas las

agentes temporales de Naciones Unidas (59), como han indicado el Tribunal de La Haya y la propia práctica de la Organización universal (60). Al comienzo de cada operación, el secretario general intenta celebrar con el Estado receptor un acuerdo sobre el SOFA, para determinar en su texto la jurisdicción penal y civil competente, el régimen fiscal aplicable, la libertad de circulación de los *cascos azules* en ese territorio, el acceso a las infraestructuras públicas, como aeropuertos, carreteras, etc. Por tanto, el cuerpo jurídico aplicable a una operación de paz comprendería las resoluciones correspondientes del órgano creador, la Convención sobre Privilegios e Inmidades de Naciones Unidas (61), el SOFA, los acuerdos de participación entre Naciones Unidas y los Estados participantes en la PKO con recursos humanos y/o materiales, y el reglamento de la misión, estos tres últimos instrumentos sólo si han sido celebrados; en caso contrario, Naciones Unidas ha reiterado que se aplicarán las normas consuetudinarias en vigor, codificadas básicamente en la Convención sobre Privilegios ya citada (artículo VI) y en el modelo de SOFA establecido por el secretario general en 1990 (62). De hecho, las disposiciones sobre esta materia se han convertido en Derecho Internacional consuetudinario de aplicación general.

Los acuerdos sobre el SOFA han sido revisados recientemente por Naciones Unidas para asegurar la aplicación del Derecho Internacional Huma-

personas, físicas o jurídicas, designadas por algún órgano de Naciones Unidas para realizar funciones de carácter internacional por cuenta de la Organización, sean cuales sean las condiciones en que las ejerzan y el vínculo jurídico que les una con la Organización, y que no sean ni representantes de los Estados ni funcionarios de la Organización». Véase por analogía el artículo 105.2 de la Carta de Naciones Unidas; y también PONS RAFOLS, F-X.: *Los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con la ONU*, pp. 138 y siguientes, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1994.

- (59) El concepto de agente sido definido de modo extensivo como «toda persona, funcionario remunerado o no, empleada a título permanente o no, que ha sido encargada por un órgano de la Organización de ejercer, o de ayudar a ejercer, una de las funciones de ésta: en una palabra, toda persona por medio de la cual actúa la Organización». Opinión consultiva de la CIJ de 11 de abril de 1949, «Reparación de los daños sufridos al servicio de Naciones Unidas», *CIJ Reports 1949*, p. 177.
- (60) Véase la opinión consultiva de la CIJ de 15 de diciembre de 1989 sobre la «Aplicabilidad de la sección 22 del artículo VI de la Convención sobre los privilegios e inmidades de Naciones Unidas», *CIJ Reports 1989*, p. 194.
- (61) Dicha Convención fue aprobada por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946, resolución 22 A (1).
- (62) Este «Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las PKO entre Naciones Unidas y los países receptores fue recogido» en un Informe del secretario general de 9 de octubre de 1990 (Documento A/45/594, anexo).

nitario (DIH) a sus misiones de paz, reconocer a los contratistas de servicios para las operaciones aquellas prerrogativas e inmunidades necesarias para su labor, fijar ciertas restricciones temporales y financieras en la responsabilidad de la ONU por las actuaciones de sus *casco azul*, y asegurar el derecho de Naciones Unidas a establecer sistemas propios de radiodifusión con el despliegue de sus misiones para mejorar la comunicación y comprensión con las poblaciones locales (63).

La operación de paz disfruta de inmunidad funcional, pues el Estado receptor –que ha consentido libremente su despliegue– no tiene jurisdicción ni potestad legal directa sobre ella, sino que debe reconocerle las prerrogativas, inmunidades y facilidades necesarias para el desempeño de su mandato: inmunidad de jurisdicción y ejecución en sus fondos y bienes; exención de fiscalidad directa; inviolabilidad de locales, archivos y documentación, que estarán bajo control exclusivo de Naciones Unidas; facilidades para la entrada y salida de todos los integrantes de la operación; facilidades para sus comunicaciones oficiales sin censura; libertad de movimientos en el territorio del Estado anfitrión con exención de impuestos de matriculación; derecho gratuito y libre de importación y exportación de productos para uso oficial; o el derecho a disponer de locales y servicios necesarios para sus funciones. Por su parte, la misión de paz ha de respetar el ordenamiento jurídico interno de ese país, y debe pagar por los servicios específicos prestados. Claramente, dicho régimen jurídico supone una cierta limitación temporal aceptada de la soberanía territorial del Estado receptor.

Los miembros de la operación de paz han de realizar sus funciones internacionales al servicio exclusivo de Naciones Unidas durante su participación como *casco azul*, pero al mismo tiempo siguen estando en sus respectivos ejércitos nacionales en situación de servicio activo; es decir, la ONU ejerce la autoridad operativa sobre ellos, pero la competencia personal sigue reservada a sus Estados de origen, y de ahí que queden reservados a dichos Estados ciertos ámbitos, como los salarios, medidas disciplinarias o la jurisdicción penal.

El personal de la misión tiene ciertos derechos generales, como portar armas en servicio, y recibir indemnización en caso de defunción, lesión o

(63) En este marco tan relevante de la necesaria interconexión entre las operaciones de paz y las poblaciones locales véase MILLER, D. B. and RUDNICK, L.: *The Security Needs Assessment Protocol: Improving Operational Effectiveness through Community Security*, Instituto de Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), Ginebra.

enfermedad por su labor en la operación de paz. Por lo demás, el Estatuto Jurídico de los *cascos azules* se gradúa según el tipo de personal participante: los mandos superiores de la operación –seleccionados de modo individual– gozan del Estatuto Internacional propio de los agentes diplomáticos, por ser responsables del funcionamiento de la misión –incluyendo el mantenimiento de la disciplina–, mientras que los demás integrantes militares y policiales tienen el régimen de los expertos en misión de Naciones Unidas, como ya dijimos. En cuanto al personal civil de la operación, pueden ser funcionarios de la ONU, en cuyo caso se les aplica el régimen jurídico de la plantilla funcional de la Organización universal (64); y si se trata de personal local contratado, se le aplica el régimen estipulado en el SOFA, y en su defecto se le otorgan ciertos privilegios derivados de su desempeño internacional (verbigracia, inmunidad jurisdiccional por actos o declaraciones oficiales, y exención fiscal de sus salarios).

En caso de actuar ilegalmente, los miembros militares de una operación de paz disfrutan de inmunidad absoluta de jurisdicción penal en el Estado receptor, porque han de ser sometidos a la jurisdicción criminal de sus Estados nacionales de procedencia (si es personal civil –salvo funcionarios–, la inmunidad es parcial); pero si han cometido ilícitos internacionales graves, como crímenes de guerra o contra la humanidad, entonces pueden actuar contra ellos, en su caso, los tribunales penales internacionales y aquellos tribunales nacionales cuyos ordenamientos les reconozcan jurisdicción universal en esa materia. Por su parte, es responsabilidad del Estado receptor el procesamiento penal de quienes, bajo su jurisdicción territorial, sean acusados por delitos cometidos sobre la operación de paz o sus integrantes.

En cuanto a la responsabilidad internacional (entre sujetos de Derecho Internacional), la ONU deviene responsable de los actos de sus operaciones de paz (pues son órganos subsidiarios suyos) y de sus *cascos azules* (porque están actuando a su servicio), y no el Estado receptor en cuyo territorio se realizan esos comportamientos, pues la autoridad operativa corresponde en exclusiva a Naciones Unidas.

En este contexto, Naciones Unidas debe cumplir y garantizar que se cumpla el DIH por sus operaciones de paz (especialmente si recurren a la fuerza armada), que a su vez disfrutan de un Estatuto de Protección similar al de los organismos humanitarios, reconocido por el ordenamiento jurídico

(64) Artículo 105.2 de la Carta de Naciones Unidas, artículos V y VII de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de 1946, y el *Reglamento del Personal de la ONU*.

internacional tanto en la Convención sobre Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el personal asociado como en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (65). Este reconocimiento internacional devino imprescindible ante el creciente número de ataques y bajas sufridas por los *cascos azules* en la posguerra fría, especialmente en situaciones de conflicto interno con débil o inexistente control de las autoridades estatales (66). Precisamente la cuestión de la seguridad de las operaciones de paz y su personal se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de Naciones Unidas en esta materia, habiéndose adoptado múltiples medidas y esfuerzos con tal objeto (67).

Por lo que refiere a las *cuestiones organizativas* de las operaciones de paz, siempre han surgido problemas con la obtención urgente de suministros, equipamiento y transporte. Habitualmente estas misiones cuentan con tres fuentes de aprovisionamiento: la propia ONU, las empresas comerciales y los Estados miembros. Naciones Unidas no dispone de un sistema propio de transporte para enviar a sus *cascos azules* al lugar de despliegue, y por ello debe confiar en aquellos países que puedan suministrarle cobertura aérea. Además, durante años no tuvo una base logística o almacén con los

(65) La Convención sobre Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1994 –resolución 49/59, de 9 de diciembre de 1994– y complementada por un Protocolo facultativo de 8 de diciembre de 2005; su ámbito de aplicación cubre al personal de Naciones Unidas, al personal asociado (que trabaja en apoyo del cumplimiento del mandato de una operación de Naciones Unidas, y con su acuerdo) y a las operaciones de Naciones Unidas realizadas bajo su autoridad y control con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, prestar asistencia humanitaria, política o para la consolidación de la paz, sin incluir en su ámbito de aplicación a las operaciones descentralizadas de imposición de la paz que combatan contra fuerzas armadas organizadas, a las que se aplica el derecho relativo a los conflictos armados internacionales (artículo 2.2 de la Convención). Por su parte, el Estatuto de la Corte Penal Internacional o Estatuto de Roma (porque fue firmado en esa ciudad el 17 de julio de 1998) tipifica como crímenes de guerra los ataques armados contra el personal o material de las misiones de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria (artículo 8.2.b.iii y 8.2.e.iii).

(66) A 30 de septiembre de 2008, las operaciones de paz de Naciones Unidas habían sufrido un total de 2.518 bajas mortales, disponible en: www.un.org/spanish/peace/dpk%ps/fatalities.html

(67) Así por ejemplo, se nombró en el año 2002 a un coordinador de Seguridad de Naciones Unidas al máximo nivel, que ha elaborado materiales de capacitación sobre seguridad, y el secretario general estableció en 1998 un Fondo Fiduciario para la Seguridad del Personal del Sistema de Naciones Unidas sobre el terreno, Informe del secretario general de 22 de septiembre de 1998 (Documento S/1998/883, párrafo 51).

suministros y equipos requeridos para comenzar una operación, e incluso en la actualidad sigue teniendo carencias en ese aspecto tan decisivo (68); de ahí la relevancia de crear una reserva de equipamiento estándar para las misiones de paz (con equipos de inicio de misión), distribuida en diversos depósitos regionales, pues su inexistencia ha ido provocando retrasos excesivos en el despliegue de los *cascos azules*, haciendo peligrar con ello la efectividad de cada operación. Estas necesidades explican la necesidad de la plena integración del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en el Ámbito del Mantenimiento de la Paz.

Tanto la Secretaría de Naciones Unidas como la propia operación en el terreno disfrutan de capacidad contractual; así por ejemplo, la Secretaría concierta la contratación para el transporte de personal y equipo al lugar de despliegue pero, una vez allí, la misión contrata los suministros cotidianos directamente con los proveedores locales. En cualquier caso, la capacidad contractual de la operación tiene carácter funcional (su objeto consiste en el abastecimiento de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de su mandato internacional), y está supervisada por Naciones Unidas (69). Precisamente, en años recientes la Organización universal ha concluido contratos de sistemas comerciales permanentes para el suministro de equipo común a sus misiones de paz, reduciendo con ello el intervalo de preparación de la operación (70). De hecho, tanto el CS como el secretario general han instado a lograr el despliegue rápido de cada misión desde la adopción de la resolución creadora (71), y a tal fin se han

(68) Naciones Unidas tiene una base logística en Brindisi (Italia) y un depósito de suministros médicos en Oslo (Noruega), que han permitido la reserva de equipo y su redistribución para operaciones nuevas, se ha criticado fuertemente su escasa operatividad por falta de personal y financiación, recomendando su mejora. Véanse el Informe del secretario general sobre las actividades de la Oficina de Supervisión de Servicios Internos (Documento A/51/803, de 20 de febrero de 1997); y el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 84).

(69) La ONU es el sujeto internacional que tiene reconocida esa capacidad jurídica (artículo 104 de la Carta), y sus operaciones de paz son órganos subsidiarios suyos. Véanse asimismo los Reglamentos de UNEF I (artículos 20 y 27), ONUC (artículo 22) y UNFICYP (artículo 22).

(70) Véase el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 158).

(71) Ambos órganos proponían que el plazo de despliegue fuera de 30 días para las operaciones con mandatos clásicos y de 90 días para las misiones multidimensionales. Véanse por ejemplo la resolución 1327 del año 2000 del CS, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección IV; y el Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, párrafo 68).

dirigido diversas propuestas, como la constitución de equipos de tareas integrados y un nuevo mecanismo de control de los recursos sobre el terreno (72). Ciertamente, la ONU dispone del sistema de fuerzas de reserva, en el que están adscritas numerosas tropas, pero escasea el apoyo logístico, transporte marítimo y aéreo, por lo que aún resulta cuestionable que Naciones Unidas posea una competencia idónea de despliegue rápido (73).

Por otro lado, resulta esencial el adiestramiento apropiado, completo y específico en la técnica del *peacekeeping* de todo el personal participante en una operación de paz, ya se trate de militares, policías o civiles. Con independencia de la responsabilidad inicial en esta materia de los Estados contribuyentes de recursos humanos, el secretario general de Naciones Unidas decidió establecer unidades de adiestramiento en cada misión con el fin de llevar a cabo actividades permanentes de capacitación para todo el personal de la misión (74).

Desarrollo práctico

Evolución histórica desde el fin de la guerra fría

Al finalizar la guerra fría se desbloqueó el CS y resucitó la esperanza en el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta; también se produjo una rápida expansión de las PKO, pues mientras durante los 40 años que duró la guerra fría la ONU sólo había establecido 13 de estas misiones, después de ella ha creado otras 50 operaciones de *cascos azules*. Además, se produjo una expansión también en el tipo de funciones que debían cumplir estas misiones internacionales, pues junto a los mandatos tradicionales de super-

(72) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 198-217) y Comité Especial de PKO, *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos de 1998* (A/53/127, de 21 de mayo de 1998, párrafo 75).

(73) En este contexto, la Secretaría de Naciones Unidas se comprometió a instaurar una estrategia general de apoyo logístico para facilitar dicho despliegue rápido de las misiones en el terreno, y para reglamentar los contratos con el sector privado para el suministro de bienes y servicios comunes –Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 162 y 169a)–; y *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, pp. 75-77, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, disponible en: http://pbpu.unlb.org/pbpps/Library/Capstone_Doc-trine_ENG.pdf.

(74) Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, párrafo 74).

visión de acuerdos de armisticio, alto el fuego y/o de interposición entre los combatientes, comenzaron a establecerse operaciones multidimensionales con crecientes componentes policiales y civiles y amplias funciones: despliegues preventivos, prestar escolta militar a la distribución de ayuda humanitaria, organizar y verificar procesos electorales, supervisar procesos de concentración, desarme y desmovilización de los contendientes, salvaguardar zonas protegidas, asistir a la reconstrucción de estructuras estatales democráticas tras una guerra civil, proteger los derechos humanos y la población civil, gestionar la remoción de minas o la administración provisional de diversos territorios, facilitar la aplicación de acuerdos de paz, etc.

En definitiva, las actividades onusianas en este terreno se han incrementado y complicado mucho en la posguerra fría: en el aspecto funcional se han emprendido mandatos muy amplios y complejos; en el ámbito geográfico han sido expandidas estas misiones a todas las regiones del mundo; y numéricamente el mecanismo del *peacekeeping* ha experimentado una multiplicación en el número de operaciones, volumen de personal implicado y Estados participantes en ellas (75).

Ciertamente a partir del año 1988, con la conclusión de la guerra fría y el resurgimiento de la acción colectiva del CS comienza un explosivo renacimiento de las PKO, pasándose de 13 PKO ejecutadas hasta el año 1988 a 63 en el año 2008, de un número de 10.000 a 87.000 *cascos azules* simultáneamente desplegados, y de unos gastos anuales para estas operaciones que han aumentado de modo exponencial en las dos últimas décadas desde 800 a 6.800 millones de dólares en el año 2008, a pesar de que a mediados de los años noventa se intentó detener este nivel de crecimiento como consecuencia del esfuerzo de contención realizado por Naciones Unidas a causa de la gravísima situación financiera de la Organización (76) y la conclusión –en ocasiones, no demasiado afortunada– de las grandes operaciones de Camboya, Mozambique, Somalia, y después UNPROFOR

(75) Véanse en general O'NEILL, J. T. and REES, N.: *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Routledge, Londres, 2005. SORENSON, D. S. and WOOD, P. Ch. (eds.): *The Politics of Peacekeeping in the PostCold War Era*, Frank Cass, Londres, 2005. AZIMI, N. and UN, Ch. L.: *United Nations as Peacekeeper and Nation-BUILDER: Continuity and Change-What Lies Ahead?*, UNITAR and The Institute of Policy Studies, Nijhoff, Leiden, 2006.

(76) Del presupuesto bienal 1994/95 se preveían unos gastos para las PKO en el año 1994 de 3.795 millones de dólares, frente a los 1.000 millones del presupuesto ordinario en ese mismo periodo.

en la antigua Yugoslavia (así en 1997 las PKO ocupaban a 23.000 efectivos con un coste anual estimado de 1.300 millones de dólares) (77).

Por lo general, las operaciones multidimensionales, con múltiples componentes y cometidos más amplios que los puramente militares de establecer una zona de separación entre los contendientes o vigilar un alto el fuego, suelen contar con mandatos relativos al mantenimiento de la ley y el orden dentro de un Estado, supervisar un proceso de autodeterminación, o asistir en la reconstrucción de un Estado tras una guerra civil. Por ello, muchas de las operaciones de la posguerra fría, conocidas como operaciones de segunda generación, no son puramente militares, sino más complejas y amplias, con substanciales componentes civiles, y por ello están sometidas a la dirección «política» sobre el terreno de un representante especial del secretario general de Naciones Unidas.

Al iniciarse la década de los años noventa existía un generalizado ambiente de optimismo y confianza en que Naciones Unidas sería capaz de jugar un papel mucho más relevante en la seguridad internacional, así como en la gestión y la resolución de los conflictos (78). De hecho, entre los años 1987 y 1991 se habían alcanzado un conjunto de acuerdos regionales de paz en distintas zonas del planeta (Afganistán, Centroamérica, Angola, Namibia y Camboya), que precisaban el despliegue de nuevas operaciones de paz encargadas de colaborar con las partes en el cumplimiento de sus disposiciones convencionales. Por otro lado, las grandes potencias comenzaron a replegarse en sus aventuras regionales, prefiriendo que fuese el sistema de Naciones Unidas quien diese respuesta a las crisis armadas periféricas. Y además, la abrupta descomposición de la URSS y de Yugoslavia planteó nuevos conflictos, con urgentes apelaciones a la intervención de la ONU.

La transformación no sólo fue cuantitativa, sino también y fundamentalmente cualitativa, pues junto a operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, basadas en el despliegue de observadores o fuerzas militares con

(77) Véanse las siguientes direcciones de Internet, dentro del servidor de Naciones Unidas, disponible en: <http://www.un.org/Depts/dpko/faq.htm>, y <http://www.un.org/Depts/dpko/troop/troop.htm>; también FINDLAY, T.: «Armed conflict prevention, management and resolution» en *SIPRI Yb. 1997*, pp. 42 y siguientes. KOVANDA, K.: «Challenges to Crafting and Keeping the Peace», *The Brown Journal of World Affairs*, volumen 3, número 1, pp. 59 y siguientes, 1996.

(78) Muestra evidente de las expectativas de ese periodo fueron la primera reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del CS en enero de 1992 y el tan citado Programa para la Paz del entonces secretario general Boutros-Ghali, de 17 de junio de ese año (Documento S/24111).

el mandato de supervisar el cumplimiento de acuerdos de armisticio o alto el fuego, y/o de interponerse entre los combatientes (UNIKOM entre Irak y Kuwait, UNMOT en Tayikistán, UNOMSIL en Sierra Leona, UNOMIG en Georgia, UNMOP en Prevlaka, UNOMUR entre Ruanda y Uganda, MONUA en Angola, UNMEE entre Etiopía y Eritrea, ONUCI en Costa de Marfil, UNAMID en Darfur), comienzan a proliferar misiones *expandidas* de carácter multifuncional con crecientes componentes policiales y civiles, conocidas como operaciones de segunda generación, que desarrollan amplias funciones, sobre todo ante conflictos internos –despliegues preventivos (UNPREDEP en Macedonia), acciones compulsivas para restaurar o mantener cesaciones del fuego (UNOSOM II en Somalia), escolta militar a la distribución de ayuda humanitaria (UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, UNOSOM II en Somalia, UNAMID en Darfur) (79), la organización y verificación de procesos electorales (UNTAG en Namibia, ONUSAL en El Salvador, UNAVEM II en Angola, UNTAC en Camboya, ONUMOZ en Mozambique, ONUCI en Costa de Marfil), la supervisión de procesos de concentración, desarme y desmovilización de los contendientes (ONUCA en Nicaragua, UNAVEM I y UNAVEM III en Angola, ONUMOZ en Mozambique, ONUSAL en El Salvador, MINUGUA en Guatemala, ONUCI en Costa de Marfil, ONUB en Burundi, UNMIS en Sudán, UNAMID en Darfur), salvaguardia de zonas protegidas de diversa índole (UNPROFOR en Croacia y Bosnia-Herzegovina), asistencia a la reconstrucción de estructuras estatales democráticas tras una guerra civil o un proceso de descolonización (ONUSAL en El Salvador, UNTAC en Camboya, ONUCI en Costa de Marfil, ONUB en Burundi, MINUSTAH en Haití, UNMIT en Timor Oriental/Leste), protección de los derechos humanos, de la población civil y del retorno de refugiados y personas desplazadas (ONUSAL en El Salvador, UNMIH en Haití, UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, UNAMIR en Ruanda, UNMIL en Liberia, ONUCI en Costa de Marfil, MINUSTAH en Haití, UNMIS en Sudán, UNAMID en Darfur, MINURCAT en República Centroafricana y Chad) (80), remoción de minas (UNTAC en Camboya, UNTAES en Croacia, UNMIBH en Bosnia-Herzegovina, UNMIS en Sudán),

(79) Numerosas PKO de Naciones Unidas han llevado a cabo mandatos humanitarios. Véase URBINA, J.: *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario*, pp. 306-318, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000. RIPOL CARULLA, S.: «El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo», *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen 51, número 1, pp. 80-83, 1999.

(80) ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*, pp. 47-102, Servicio de editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997.

administración provisional de diversos territorios (UNTAES en Croacia, UNMIK en Kosovo, UNTAET en Timor Oriental) (81), adiestramiento y verificación de la actuación de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Local (UNTMH y MIPONUH en Haití, UNPSG en Croacia, UNMISSET en Timor Oriental, UNMIL en Liberia, ONUB en Burundi) (82), en orden a cooperar con las partes en la ejecución de acuerdos globales de resolución de las controversias alcanzados mediante las técnicas del establecimiento de la paz o *peace-making*, principalmente a través de las negociaciones diplomáticas.

Por otra parte, y si bien las PKO anteriores al año 1990 no solían estar compuestas –excepto en casos puntuales– por tropas de los miembros permanentes del CS de Naciones Unidas, las operaciones surgidas en el periodo posterior a la guerra fría sí que han contado en diversas ocasiones con efectivos procedentes de tales países y de los demás Estados miembros de la OTAN.

La mayoría de de estas misiones han estado destinadas a la pacificación de conflictos armados internos –especialmente en África–, provocados por disputas étnicas, luchas políticas domésticas o el colapso de las instituciones estatales. Al intensificarse las operaciones que actúan en contiendas internas ha aumentado su naturaleza «intervencionista» en los asuntos de jurisdicción doméstica de los Estados (83). Normalmente en estos casos, las operaciones de paz se han enfrentado a grandes dificultades generadas por el carácter del conflicto, al tener que convivir en un clima de continuo enfrentamiento armado sin fronteras definidas ni líneas claras de alto el fuego, y con el riesgo de ver peligrar su labor e incluso su seguridad.

(81) Gray consideraba que la UNMIK y la UNTAET, por la enorme amplitud de sus funciones y poderes en Kosovo y Timor Oriental respectivamente, podrían ser contempladas como PKO de tercera generación. GRAY, Ch.: *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, p. 159, Oxford, 2000.

(82) A partir del UNTAG en Namibia, numerosas PKO han incorporado componentes policiales, como consecuencia lógica de que muchos de los conflictos donde se despliegan estas misiones de paz presentan amenazas no solamente militares sino también civiles, verbigracia violaciones graves de derechos humanos, niveles exagerados de armamento en la población civil, proliferación de problemas sociales como el narcotráfico o la delincuencia organizada, etc. MORALES UTRABO, F.: «Las fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz», *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 8, p. 68, 1992.

(83) O'NEILL, J. T. and REES, N.: *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Routledge, pp. 107 y siguientes, Londres, 2005. CELLAMARE, G.: *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, p. 59, Turín, 1999. WILLIAMS, M. C.: «Civil-Military Relations and Peacekeeping», *Adelphi Paper 321*, p. 14, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Oxford University Press, Londres, 1998.

En este sentido, llegó a interpretarse que las PKO de segunda generación requieren una capacidad militar y unas directrices de funcionamiento cualitativamente diferentes de las utilizadas por las operaciones tradicionales (84). Pero nosotros consideramos que las nuevas misiones, si bien pueden poseer mandatos multifuncionales, no han modificado sus características esenciales en cuanto a imparcialidad, consentimiento de las partes y abstención del uso de la fuerza, salvo en circunstancias extraordinarias (85). En cualquier caso, se impone una necesaria reflexión sobre cuándo y cómo Naciones Unidas debe involucrarse en operaciones de paz, pues determinadas situaciones bélicas resultan especialmente inadecuadas para poner en funcionamiento la técnica del *peacekeeping* (86). Precisamente desde esa perspectiva más autocrítica puede entenderse el esfuerzo de racionalización que se ha venido produciendo en Naciones Unidas desde el año 1994 con un retraimiento notorio en el tamaño de las operaciones creadas, y un estudio doctrinal para garantizar la viabilidad y la operatividad de tales misiones (87). Así por ejemplo, y frente a las 22 PKO emprendidas por la Organización universal entre los años 1988 y 1994, desde entonces solamente se han aprobado 13 misiones en nuevos territorios (MINUGUA en Guatemala, MINURCA en la República Centroafricana, UNOMSIL y UNAMSIL en Sierra Leona, UNMIK en Kosovo, UNTAET en Timor Oriental, MONUC en el Congo, UNMEE en Etiopía y Eritrea,

(84) WEISS, Th. G.: «New Challenges for UN Operations-Implementing an Agenda for Peace», *The Washington Quarterly*, volumen 16, p. 59 y siguientes, invierno 1993. ABI-SAAB, G.: «La deuxième génération des opérations de maintien de la paix», *Trimestre du monde*, número 20, pp. 87-97, 1992. GHEBALI, V-Y.: «Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide», *Trimestre du monde*, número 20, pp. 67-85, 1992. ROBERTS, A.: «The Crisis in UN Peacekeeping», *Survival*, volumen 36, número 3, p. 97 y siguientes, 1994.

(85) Y así se posicionaron JAMES, A.: «Is there a second generation of peacekeeping?», *International Peacekeeping* (Kluwer), volumen 1, número 4, pp. 110-113, 1994. CELLAMARE, G.: *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, pp. 140-179, Giapichelli, Turín, 1999; pero también JURBINA, J.: *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario*, pp. 313-316, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.

(86) Véase JORGE URBINA, J.: *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 316; ADU-AMANFOH, F., *Understanding the UN. System and Second Generation Peacekeeping*, Adwinsa, Accra, 1997.

(87) Véase el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» (Documento A/59/565, anexo, de 2 de diciembre de 2004). MOTOC, I. y SÁNCHEZ CANO, J.: «Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en la posguerra fría», *Agenda ONU*, número 1, pp. 62 y siguientes, 1998.

ONUCI en Costa de Marfil, ONUB en Burundi, y UNMIS, UNAMID y MINURCAT en la complicada región formada por Sudán, Chad y la República Centroafricana), además de otras surgidas como continuación de operaciones ya existentes con mandatos modificados o revisados.

Durante los últimos años el CS ha autorizado numerosas operaciones, pero el problema principal consiste en lograr su efectividad en el terreno, porque no siempre cuentan con el apoyo político y popular necesario para otorgar a la misión el sentido de continuidad y credibilidad necesario para el desempeño de su mandato, y además no en todos los casos está garantizada la permanencia ni la disciplina operativa de los contingentes nacionales de cada misión de paz. Igualmente, siguen siendo requisitos indispensables la cooperación sincera de las partes del conflicto con Naciones Unidas (88).

Como explicación de la crisis de las operaciones de la ONU a partir del año 1995 debe mencionarse el exceso de confianza originado por el éxito de las misiones que habían sido acometidas entre los años 1988 y 1991, que le impidió fijarse en –y remediar– las graves debilidades de sus métodos operacionales sobre financiación, planificación y dirección en el terreno. Asimismo, debe recordarse la traumática resolución de algunos de los graves conflictos secesionistas surgidos al iniciarse la década de los años noventa con los desmantelamientos de la URSS o Yugoslavia; y por otro lado, las Fuerzas Armadas de los países occidentales –habituales contribuyentes de tropas a las operaciones de Naciones Unidas– estaban sufriendo un proceso de reestructuración y reducción de efectivos que les dificultaba comprometerse a participar en nuevas operaciones de paz (89).

Entre los años 1992 y 1993 Naciones Unidas emprendió misiones tan amplias y complejas que superaban sus recursos y capacidades (UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, UNOSOM I en Somalia, UNAMIR en Ruanda), lo que conllevó una grave pérdida de eficiencia en las mismas, y una disminución del crédito del que hasta entonces había gozado este mecanismo del mantenimiento de la paz. El éxito cosechado por las PKO onusianas en otros muchos lugares, como en Camboya, Mozambique o El Salvador, se vio oscurecido por las desastrosas experiencias de los cascos azules ante la anarquía política y el desastre humanitario de Somalia, la guerra étnica de la antigua Yugoslavia o el genocidio de Ruanda.

(88) ANNAN, Kofi: «Peace-keeping in Situations of Civil War», *N. Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, volumen 26, número 4, pp. 624 y siguientes, 1994.

(89) BAEV, P. K.: «External Interventions in Secessionist Conflicts in Europe in the 1990s», *European Security*, volumen 8, número 2, pp. 22-36, 1999.

De este modo, la ONU se encontró abocada a emprender desde el año 1994 una mayor racionalización del *peacekeeping*, en el sentido de reducir cuantitativa y cualitativamente las responsabilidades de las nuevas operaciones. Así por ejemplo, en el año 1997 todas las PKO desplegadas por Naciones Unidas eran reducidas misiones observadoras subsistentes desde la época de la guerra fría, restos de antiguas grandes operaciones, misiones de policía civil (en Bosnia-Herzegovina y Haití), y grupos de observadores encargados de supervisar las labores de mantenimiento de la paz acometidas por algunas organizaciones regionales (en Georgia y Tayikistán). Precisamente fue a finales de ese año cuando se estabilizó el número de *cascos azules* desplegados sobre el terreno en menos de 15.000 efectivos, con un coste aproximado de 1.300 millones de dólares en el año 1997, volumen menor por primera vez en muchos años al presupuesto ordinario de Naciones Unidas, y que sin embargo, se vería sobrepasado por las amplias operaciones iniciadas desde el año 1999 en Kosovo (UNMIK), Sierra Leona (UNAMSIL), Timor Oriental (UNTAET y UNMISSET y UNMIT) o la ampliación de la MONUC en la República Democrática del Congo.

En cierto sentido, la evolución del *peacekeeping* ha llevado rumbos parejos durante la guerra fría y después de ésta: en ambos casos, ocurrió un nacimiento (finales de los años cuarenta) o revitalización del mecanismo (fines de los años ochenta), y en ambas épocas se produjo una expansión en el número y tamaño de las operaciones emprendidas, finalizando con una seria evaluación y racionalización de la técnica del mantenimiento de la paz en el marco de la resolución de las contiendas armadas.

Se ha producido una división de funciones, pues las Naciones Unidas –o las organizaciones regionales– siguen a cargo de las PKO tal como las conocemos, mientras que las actuaciones de imposición de la paz son acometidas de forma descentralizada por los miembros estatales más poderosos, bien solos o en coalición multinacional, bajo la autorización –pero no el control– del CS. La experiencia somalí demuestra cómo el cruce de la frontera del uso de la fuerza (y del consentimiento de todas las facciones armadas) entre el mantenimiento de la paz y su imposición convirtió a la operación de Naciones Unidas en una de las partes del conflicto, perdiendo al tiempo su legitimidad y credibilidad como tercero imparcial, perjudicó su capacidad para controlar los acontecimientos y arriesgó la seguridad de los propios *cascos azules*, de forma que la mayor parte de los esfuerzos y recursos de la fuerza tuvieron que emplearse en su propia protección. Esta circunstancia conduce invariablemente a la pérdida de apoyo popular, la escalada incontrolada de la violencia, aumento de la ten-

sión política y la ruina de toda posibilidad de resolución pacífica del conflicto. Ante dicho descalabro, la única salida posible estriba en la retirada de la misión, tal como sucedió primero en Beirut y luego en Somalia. En consecuencia, la abstención del uso de la fuerza armada sigue constituyendo un elemento esencial del concepto de las PKO.

Si se decide prescindir del consentimiento, utilizar la fuerza y convertir una PKO en acción militar de imposición de la paz, esta transformación debería realizarse de forma premeditada, contando con la fuerza bélica apropiada, equipamiento adecuado y reglas precisas de enfrentamiento.

Fracasos y lecciones aprendidas

Tras la guerra fría se confiaba en que Naciones Unidas sería capaz de jugar un papel central en la seguridad internacional, así como en la resolución de los conflictos armados. En aquella época las descomposiciones de la Unión Soviética y Yugoslavia degeneraron en contiendas que exigían la intervención urgente de la ONU. De hecho, la mayor parte de las operaciones de paz de los últimos años han sido empleadas para la pacificación de conflictos armados internos como consecuencia de enfrentamientos étnicos, contiendas políticas internas y/o el colapso de instituciones estatales. Ante estas situaciones, las misiones de paz se han enfrentado con dificultades derivadas de la naturaleza del conflicto, y se han visto obligadas a trabajar en entornos violentos, complicados y a menudo hostiles. En los primeros años de la posguerra fría Naciones Unidas creó operaciones muy amplias y complejas que superaban sus recursos y capacidades, lo que provocó algunos fracasos importantes (Somalia, Ruanda, Bosnia-Herzegovina) y redujo el entusiasmo de la comunidad internacional por este tipo de misiones internacionales.

Por todo lo anterior, es lógico que Naciones Unidas haya tenido que realizar una evaluación crítica de sus operaciones de paz, pues no siempre se cuenta con el apoyo político y popular necesario para otorgar a la misión la legitimidad y credibilidad necesarias; igualmente, en ocasiones resulta difícil garantizar la permanencia y la disciplina operativa de los contingentes nacionales de cada PKO (90).

Las operaciones de paz deben ajustarse a ciertos rasgos básicos para definir su mandato, desarrollo y eficiencia, además de ser necesario un

(90) Así por ejemplo, véase el Informe del secretario general titulado «Mejores prácticas en el mantenimiento de la paz» (Documento A/62/593, de 18 de diciembre de 2007).

acuerdo comprensivo de arreglo político, el apoyo de los miembros permanentes del CS y la no injerencia de los Estados de la región. Y en este ámbito, ha de mantenerse la diferenciación entre los mandatos de mantenimiento de la paz y los de imposición de la paz, pues ambas técnicas responden a necesidades distintas y contextos casi opuestos, por lo que operan con parámetros muy distintos.

En general, para que las operaciones de paz puedan ser útiles necesitan claridad conceptual, apoyo político y recursos financieros, humanos y materiales adecuados; además, solamente cabe recurrir a ellas en situaciones apropiadas con mandatos precisos, coherentes y delimitados en el tiempo. Toda operación de paz debe tener un mandato claro, viable, pragmático y realizable, considerando el estado existente en la zona y los medios a disposición de Naciones Unidas. A su vez, los mandatos de estas misiones han de ser lo suficientemente flexibles para permitir que los *cascos azules* puedan acometer tareas de consolidación de la paz (*peacebuilding*), como la restauración de servicios estatales esenciales, la reapertura de vías de comunicación, el restablecimiento de las estructuras políticas y sociales, etc. De hecho, los estrepitosos fracasos de algunas PKO se han debido fundamentalmente a que el CS de Naciones Unidas y los Estados miembros han formulado y apoyado mandatos ambiguos, incoherentes e irrealizables para cuya implementación no aportaron financiación ni recursos suficientes (91).

Especialmente cuando tales misiones de paz actúan en entornos peligrosos caracterizados por un consentimiento débil de las partes del conflicto, se necesitan los recursos y medios apropiados para ofrecer una capacidad disuasoria suficiente, la disponibilidad de información correcta a partir de la mejora de su recogida y análisis, un apoyo logístico fiable, e igualmente estrategias y campañas definidas y amplias de información pública para garantizar la comprensión y el apoyo de las poblaciones locales y de los medios de comunicación, así como el estudio del entorno cultural de la zona de despliegue (92). En esta última esfera, tanto la Secretaría de Naciones Unidas como la propia operación en el terreno deberían organizar periódicamente sesiones informativas sobre los aspectos políticos, cuestiones militares, de policía civil y asuntos humanitarios conexos.

(91) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 266).

(92) Véase MILLER, D. B. and RUDNICK, L.: *The Security Needs Assessment Protocol: Improving Operational Effectiveness through Community Security*, UNIDIR, Ginebra, 2008.

Para poder combatir crisis armadas graves que puedan degenerar en violaciones masivas de derechos humanos resulta determinante disponer de un mecanismo adecuado de alerta temprana que sea atendido con eficacia y rapidez, pues por ejemplo una investigación independiente efectuada sobre la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda en el año 1994 concluía que los altos funcionarios de la ONU (incluyendo el propio Kofi Annan, entonces secretario general adjunto de DPKO) no habían reaccionado adecuadamente ante las señales de alarma, previas al genocidio, enviadas por la operación de paz de Naciones Unidas desplegada entonces en ese país (UNAMIR), e incluso los miembros del CS rechazaron autorizar la expansión del mandato de la citada UNAMIR, de lo que se deduce la necesidad de reforzar la capacidad de análisis político de la Organización universal (93).

Igualmente, estas operaciones necesitan unidad de acción y una línea de mando clara. Resulta esencial establecer una estructura general apropiada de mando y control, con canales de comunicación eficientes que permitan reforzar las relaciones entre la sede y las misiones desplegadas, así como los mecanismos de control operativo en la zona. Por otro lado, la necesaria coordinación entre los elementos militares y civiles de las misiones puede ser fomentada por medio de una mejor planificación, adiestramiento conjunto, mandatos más claros y el fortalecimiento de la gestión administrativa. En concreto, los componentes de policía civil de las operaciones de paz han demostrado su utilidad a la hora de garantizar la transición pacífica y eficiente de una PKO a un proceso de reconstrucción y reconciliación nacional.

En este ámbito, se está impulsando la colaboración de las operaciones de paz con los gobiernos nacionales, con las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, los arreglos y acuerdos regionales y subregionales, las organizaciones no gubernamentales, y con el sector privado. Como nueva prioridad, Naciones Unidas está promoviendo alianzas estratégicas con organizaciones regionales y multilaterales para distribuir la carga del mantenimiento de la paz (*partnerships* o partenariado). En los años más recientes, y sobre todo desde el año 2007, Naciones Unidas ha emprendido esfuerzos de mantenimiento de la paz en cooperación intensa (con diversas organizaciones regionales, como por ejem-

(93) Véase el Informe de la investigación independiente sobre la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda en 1994, de 15 de diciembre de 1999, en la siguiente dirección de Internet, www.un.org/News/Press/docs/1999/19991215.unidh.rwanda.html. en especial los apartados 1, 3, 9 y 14 de sus conclusiones.

plo con la Unión Europea en la presencia internacional y multidimensional en la República Centroafricana y Chad que incluye la MINURCAT, con la OTAN en Kosovo y Afganistán, y con la Unión Africana en la operación híbrida de ambas Organizaciones en la región sudanesa de Darfur (UNAMID) (94).

La planificación integrada del mecanismo del *peacekeeping* resulta esencial para solventar los múltiples problemas que se presentan habitualmente en las PKO. En este sentido, debemos valorar positivamente el esfuerzo de la Secretaría de Naciones Unidas en el desarrollo de los equipos de tareas integrados de misiones, a los que se encomienda la planificación, coordinación y apoyo de las operaciones desplegadas. También es de máxima importancia lograr la aplicación generalizada y coordinada de los sistemas de tecnología de la información a la técnica del mantenimiento de la paz, de modo que se permita el acceso fácil de las operaciones de paz a las bases de datos, análisis y evaluaciones de resultados realizadas en la Secretaría de la ONU.

Las PKO deben disponer de los efectivos y equipos necesarios, y poseer capacidad disuasoria convincente, más allá de ser una presencia meramente simbólica; para ello, las operaciones complejas deberían contar con sistemas de recogida de información en el terreno y los recursos necesarios para defenderse eficazmente contra una eventual oposición violenta. En este aspecto, Naciones Unidas está realizando un esfuerzo particularmente valioso para garantizar una más amplia y mejor incorporación de las mujeres en sus procesos de pacificación y en sus operaciones de paz, a partir de una perspectiva de género más comprensiva (95).

Por consiguiente, las reglas de enfrentamiento de las PKO han de ser tan claras, sólidas y precisas como resulte posible, pues este conjunto de disposiciones constituye un elemento esencial en cualquier operación militar multinacional, al garantizar el equilibrio indispensable entre los propósitos de la misión, la seguridad y la autodefensa de las unidades

(94) Véase por ejemplo la *Memoria anual de 2007 del secretario general de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización* (Documento A/62/1, de 31 de agosto de 2007, párrafo 60).

(95) Véanse, por ejemplo, la resolución 1325 año 2000 del CS, de 31 de octubre de 2000 –puntos dispositivos 4 y 5–; y el Informe del DPKO de la Secretaría de Naciones Unidas de 11 de noviembre de 2005 titulado *Gender Mainstreaming in Peacekeeping Operations*, disponible en: www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/IPBPSILibrary/Gendet%20Mainstreaming%20Progress%20report.pdf.

participantes. De los mandatos conferidos a las PKO ha de poder inferirse una capacidad de disuasión convincente con medidas eficaces para garantizar la seguridad de su personal y, cuando sea posible, la protección de la población civil. Al tiempo, sería conveniente que las citadas reglas de enfrentamiento contuvieran la suficiente flexibilidad para permitir las modificaciones necesarias en el supuesto de que un eventual cambio de circunstancias obligara a corregir el mandato de la operación. Las normas para entablar combate han de ser sólidas en el sentido de ser capaces de ajustarse plenamente a las disposiciones jurídicas de las PKO y las resoluciones pertinentes del CS, precisar con claridad aquellas circunstancias que permiten el recurso a la fuerza armada para proteger a todos los componentes de la misión, y además facilitar el cumplimiento de su mandato (96).

Del mismo modo, resulta indispensable que los integrantes de las operaciones de paz reciban una capacitación o adiestramiento específico en la técnica del *peacekeeping*, responsabilidad asumida fundamentalmente por los Estados contribuyentes de personal, pero que ha de contar con el apoyo cada vez mayor de Naciones Unidas, por ejemplo a través de la constitución de un programa común de formación y adiestramiento en misiones de este tipo (97).

Es evidente la necesidad de contar con recursos financieros apropiados para llevar a cabo esta clase de operaciones internacionales, lo que obliga a una rápida liberación de las partidas presupuestarias requeridas y la mejora continua en la gestión de los fondos. Las medidas emprendidas hasta ahora para mejorar la situación actual se han revelado claramente insuficientes, por lo que subsiste el problema económico como obstáculo decisivo para las expectativas futuras de las misiones de mantenimiento de la paz.

Además, la Secretaría de la ONU ha procedido a estudiar los modos de ayudar a fortalecer el imperio del derecho y las instituciones de derechos humanos en los Estados donde se despliegan operaciones de paz (de hecho, en su DPKO existe una Oficina de Fomento del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad), además de elaborar una normativa

(96) Véase por ejemplo, la resolución 1327 del año 2000 del CS, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección II; o el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 49 y siguientes).

(97) En esta dirección, en el DPKO de la Secretaría de Naciones Unidas se estableció en 2005 un Servicio Integrado de Entrenamiento.

común en materia de procedimiento penal (98); por ello, se creó en el citado DPKO la División de Derecho Penal y Asesoramiento Judicial, compuesta por personal especializado en derecho penal, con la función de suministrar asesoramiento y orientación en cuestiones relativas al imperio del derecho al personal que vaya a ser desplegado en las operaciones de paz (99).

Por último, la estrategia para la salida airosa de una operación de paz de un país ha de centrarse en los puntos clave de las medidas dirigidas a fortalecer las instituciones nacionales democráticas, la mejora de la rendición de cuentas por gastos e ingresos públicos, y las reformas necesarias para consolidar las instituciones de seguridad de un Estado legítimo (100).

*Expectativas de futuro de las operaciones de paz
en el marco de la ONU*

La paz no es solamente la ausencia de guerra, pues las crisis armadas suelen venir provocadas por desigualdades e injusticias profundas y persistentes, por lo que el concepto de paz se encuentra vinculado al desarrollo económico de los pueblos, junto al respeto por su libre determinación y por los derechos humanos. La exclusiva eficiencia militar de una determinada PKO no puede garantizar por sí misma una paz justa y duradera, razón por la cual resulta preferible emprender operaciones multidimensionales integradas con componentes militares, policiales y civiles que sean capaces de garantizar procesos pacíficos de transición política.

En cuanto a las expectativas de futuro, en la última década hemos asistido a un espectacular relanzamiento de las PKO. Nunca antes, en sus 63

(98) Véanse el Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, párrafos 30-34 y 127-130); y su posterior Informe «El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos» (Documento S/2004/616, de 3 de agosto de 2004). De hecho, el Grupo sobre las Operaciones de Paz ya llegaba a proponer en su informe la posibilidad de redactar un código penal sustantivo provisional (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 83), que en realidad ya se ha aplicado en diversas operaciones multidimensionales, como UNMIK en Kosovo y UNTAET en Timor Oriental.

(99) Véase el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 225 y 233c); y el Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, párrafos 127-130).

(100) Véase *Memoria de 2007* del secretario general de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (Documento A/62/I, de 31 de agosto de 2007, párrafo 59).

años de existencia, había desplegado la Organización universal tal cantidad de *cascos azules*, ni se había involucrado en tantas y tan importantes operaciones, pero el cambio más trascendental es principalmente cualitativo, no cuantitativo, al estar generándose en la naturaleza funcional de estas misiones.

Las PKO tienen un carácter consensual, militar –o policial– pero no violento ni punitivo, por lo que deben conservar sus rasgos característicos esenciales, en concreto el consentimiento del Estado o Estados receptores de la PKO y de todas las partes del conflicto, su abstención general del recurso de la fuerza armada salvo en casos de legítima defensa o de estado de necesidad, su configuración como órgano internacional integrado, la participación voluntaria de los Estados en ellas, y la imparcialidad de sus actuaciones, pues la técnica del mantenimiento de la paz no puede ser confundida ni identificada con otros mecanismos distintos, como la imposición de la paz o el establecimiento de la paz, aún cuando puedan y deban ser utilizados de forma coordinada. Para que una PKO exista como tal y sea eficaz en su cometido precisa ajustarse a ciertos rasgos básicos, y muy en especial al consentimiento y cooperación de los contendientes, la abstención del empleo de la fuerza armada y su actuación imparcial, además de ser necesaria la existencia de un acuerdo comprensivo de arreglo, el apoyo político de los miembros permanentes del CS y la no injerencia de los países de la región (101).

Es preferible que las PKO sean emprendidas por una organización internacional universal, esto es, Naciones Unidas, pues representa a la comunidad internacional en su conjunto y es quien en principio mejor puede defender los intereses de la misma y el ordenamiento jurídico internacional, garantizando así la legitimidad de las medidas adoptadas y la capacidad de respuesta ante cualesquiera circunstancias posibles; además, su carácter universal permite coordinar y distribuir los gastos entre las diversas instancias que trabajan en la búsqueda de la paz en cada situación de crisis. Eso sí, la ONU debe garantizarse en esta materia la coordinación y cooperación plena de las organizaciones y acuerdos regionales, para lo cual proponemos algunas medidas, como la concesión a las instancias regionales del Estatuto de Observador ante la ONU, el establecimiento de vínculos fun-

(101) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 48). GRAY, Ch.: *International Law and the Use of Force*, pp. 174 y 199, Oxford University Press, Oxford, 2000. BRATT, D.: «Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts», *International Peacekeeping (Frank Cass)*, volumen 4, número 3, pp. 67-68, 1997.

cionales entre los acuerdos regionales y la Secretaría de Naciones Unidas, la celebración de reuniones y encuentros periódicos entre ambas entidades, el fomento de una cooperación más estrecha entre los organismos regionales de carácter general y las comisiones regionales onusianas, el desarrollo de centros conjuntos de alerta temprana de Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y el incremento de la colaboración entre ambas en el suministro de información a la opinión pública y a los dirigentes políticos sobre las actividades de *peacekeeping* en curso.

Las nuevas necesidades y misiones que está acometiendo Naciones Unidas permiten un amplio campo de juego a las organizaciones regionales, sobre todo en la prevención de conflictos, el aprovechamiento de sus recursos y el desarrollo de misiones de observación. En concreto, Naciones Unidas ha incrementado sobremanera su colaboración con los organismos y acuerdos regionales en el arreglo de muy diversas controversias, y en el establecimiento simultáneo e incluso conjunto de operaciones de paz a través de *partenariados (partnerships)*.

La base jurídica de las PKO no suele ser especificada de forma expresa por Naciones Unidas, pero puede ser deducida del propósito genérico de mantener la paz y la seguridad internacionales, de las competencias de algunos de los órganos onusianos principales, tanto sustantivas (artículos 10, 14 y 40 de la Carta de Naciones Unidas) como formales (artículos 22 y 29), y de la doctrina de los poderes implícitos de las organizaciones internacionales.

Otra reflexión se refiere a la oportunidad temporal de cada PKO: para que los esfuerzos internacionales de pacificación se muestren eficaces, resulta de gran importancia que la sociedad internacional sea capaz de intervenir de forma convincente en la etapa temprana de las crisis bélicas –estando autorizada a responder a los ataques–, lo que reduciría en gran medida los gastos y las complicaciones que conllevan las intervenciones tardías, como se demostró por ejemplo en la guerra en la antigua Yugoslavia.

Los *cascos azules* ayudan a separar a los contendientes, pero no pueden forzarles a vivir juntos de forma pacífica si no existe voluntad alguna por su parte. Una PKO no tiene como función imponer la resolución del conflicto armado contra la voluntad de los propios protagonistas, sino sólo crear las condiciones para que éstos lleguen a un acuerdo, cooperando en apaciguar las hostilidades, mitigar las consecuencias de la contienda y cooperar en la reconstrucción posterior.

Debe ser resaltada la profusión de tareas que les son encomendadas a las PKO por los Estados, pero sin dotar al tiempo de medios y recursos sufi-

cientes a las organizaciones internacionales que normalmente las crean, condenándolas así en cierta medida al fracaso. Precisamente teniendo en cuenta la penuria de medios y los repentinos cambios de circunstancias, resulta imprescindible que las operaciones de paz de Naciones Unidas sean capaces de adaptar y flexibilizar sus mandatos con arreglo a las necesidades presentes en cada momento (102).

No puede ponerse en duda la estrecha conexión existente entre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por un lado y, por el otro, el respeto y la protección de los derechos humanos y del DIH. Aquellas PKO que sean multidimensionales y respondan a procesos comprensivos de pacificación deben contar con componentes específicos y especializados en la supervisión del respeto de los derechos humanos, con procedimientos serios, claros y responsables. Las PKO que en los últimos años han dispuesto de los mismos han tenido por lo general más éxito en el cumplimiento de sus mandatos, como UNTAC en Camboya u ONUSAL en El Salvador. Por el contrario, en ciertas ocasiones los integrantes de las operaciones de *peacekeeping* han dejado de proteger y ayudar a las poblaciones locales, habiéndose preferido evacuar a los *cascos azules* en situación de riesgo potencial, aún cuando eso supusiera abandonar a la población civil a su suerte; ese tipo de actitudes ha provocado el deterioro de la credibilidad de las PKO. Así pues, el desarrollo de funciones humanitarias resulta esencial para el éxito de estas misiones de paz.

Además, todo el personal de una operación debe estar preparado para tratar con las cuestiones de derechos humanos conexas con su mandato, sobre todo en aquellas misiones de paz desplegadas en territorios sin estructuras estatales y autoridad gubernamental efectiva –los denominados «Estados fallidos»–, donde la protección y promoción de los derechos humanos por parte de los *cascos azules* resulta un deber ineludible.

En las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz no se contaba con una estrategia de *peacemaking* ni con actividades definitivas de consolidación de la paz, por lo que algunas de esas misiones de paz se han perpetuado sobre el terreno durante mucho tiempo, como UNTSO, UNDOF o UNIFIL en Oriente Medio, UNFICYP en Chipre o UNMOGIP en Jammu y Cachemira. En la posguerra fría, por el contrario, han sido creadas numerosas operaciones multidimensionales cuyo cometido se ha centrado en apli-

(102) Véase el Informe de la investigación independiente sobre la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda en 1994, de 15 de diciembre de 1999, epígrafe 19 del Capítulo III, disponible en: www.un.org/News/oss/gl/rwanda/Jepport.htm

car acuerdos de paz con plazos temporales fijos confluentes normalmente en procesos electorales nacionales, y que sin embargo, han cosechado un éxito dispar, dependiendo en gran parte del nivel de cooperación de las partes y del entorno en el que hayan actuado (103). En definitiva, no puede decirse que exista un modelo estandarizado de *peacekeeping* militar.

En estas operaciones complejas las actividades de mantenimiento y de consolidación de la paz deben estar absolutamente conectadas, de forma que en los mandatos de las PKO se incorporen elementos de *peacebuilding* (104), y en este sentido se ha creado en el seno de Naciones Unidas desde 2005 una nueva estructura de consolidación de la paz (105). Además, sería preciso fortalecer las instituciones locales del Estado de Derecho y de protección de derechos humanos a través de una transformación doctrinal en el empleo de la policía civil y los elementos de aplicación de la ley y los derechos humanos (106).

La cooperación entre los elementos militares y civiles de las PKO puede ser fomentada por medio de una mejor planificación, adiestramiento conjunto, mandatos más precisos y el fortalecimiento de la gestión *in situ* de las diversas operaciones; en este sentido, una práctica recomendable que

(103) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 17 y 20). TOPAN, A. and BRAUN, G.: «UN Deployments in the Crossfire», *International Peacekeeping* (Kluwer), volumen 5, números 4-5, p. 131, 1999.

(104) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 28 y 35); y declaración del presidente del CS de 29 de diciembre de 1998 (S/PRST/1998/38).

(105) Los Estados miembros de Naciones Unidas establecieron en la *Cumbre Mundial de 2005* esta nueva estructura, compuesta por la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, resoluciones 60/180 de la Asamblea General, y 1645 (2005) del CS, ambas de 20 de diciembre de 2005. Este tema es tratado en profundidad en el capítulo quinto, p. 239, de esta *Monografía*.

(106) Véase Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 47a, b y c), aceptado por el secretario general en su Informe relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, párrafos 25-29). Por otro lado, la conveniencia de incluir dentro del presupuesto de las PKO multidimensionales los programas de desarme, desmovilización e integración en la sociedad civil de las facciones antiguos combatientes ya había sido resaltada por el secretario general Informe de 11 de febrero de 2000, La función de las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (Documento S/2000/101), por el CS –declaración de su presidente de 23 de marzo de 2000 (S/PRST/2000/10)– y por el Comité Especial de PKO «Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos de 2000» (Documento A/54/839, de 20 de marzo de 2000, párrafo 106).

ya se realiza en la ONU consiste en nombrar al coordinador residente o de la asistencia humanitaria de Naciones Unidas como adjunto al jefe en el terreno de las operaciones complejas de mantenimiento de la paz, por lo general un representante especial del secretario general (107). Debe sistematizarse el método de selección de los miembros del Estado Mayor de una PKO, que han de ser reunidos en la sede de Naciones Unidas lo antes posible para que reciban de la Secretaría orientación y planes estratégicos que les permitan enfrentarse a los problemas que eventualmente puedan surgir durante la ejecución de las operaciones, además de que puedan participar en el proceso de planificación de la misión y contar con toda la información disponible (108).

También sería provechoso que el CS se asegure, antes de aplicar un acuerdo de paz o cese del fuego mediante una PKO de Naciones Unidas, que los mismos sean viables y que el secretario general haya conseguido compromisos estatales firmes de aportación de los contingentes y el material preciso para la misión de paz.

Algunas iniciativas de los últimos años, como el sistema de fuerzas de reserva de Naciones Unidas o la SHIRBRIG constituyen primeros pasos hacia un mecanismo más integrado y preciso de participación estatal en las PKO. Pero para completar el sistema de fuerzas de reserva deberían incorporarse catálogos nacionales de especialistas civiles de diversos tipos –judiciales, penales y de derechos humanos–, así como varias listas rotatorias de personal de guardia y de reserva militar y policial que se comprometieran a su despliegue urgente tras un breve preaviso, con el propósito de formar equipos adiestrados en el establecimiento de los cuarteles generales de nuevas PKO, y elaborar planes tácticos y operativos concretos antes del despliegue del conjunto de la operación de paz.

Además, debe mejorar y reforzarse el sistema de consultas y reuniones informativas entre el CS, el secretario general y los Estados contribuyentes de personal y equipo a las PKO, en especial durante el desarrollo de la operación, con ocasión de la renovación, modificación o finalización de su man-

(107) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 99).

(108) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 101); el Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, párrafos 64-65, 69 y 76); y la resolución 1327 año 2000 del CS, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección IV.

dato, y en momentos de peligro para la seguridad de su personal como consecuencia de un deterioro de la seguridad en la zona de despliegue.

Como ya se ha expuesto, se está fortaleciendo la cooperación de las operaciones de *cascos azules* con los gobiernos nacionales, con las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, los arreglos y acuerdos regionales y subregionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y con el sector privado. Así por ejemplo, y en orden a mejorar la relación con las ONG actuantes en las mismas zonas de despliegue, las PKO podrían incluir en sus estructuras internas algunas dependencias específicas de coordinación con dichas agencias (109). En concreto, en el plano de la colaboración operacional general entre Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, no debe olvidar el CS de Naciones Unidas ejercer su completa autoridad sobre cualquier acción que delegue en agencias u organismos regionales –incluyendo por supuesto la imposición de la paz–, lo que implica que el Consejo onusiano mantenga su responsabilidad global, la dirección política general y el control sobre todas las medidas –en especial, las de fuerza– que puedan llevar a cabo las instancias regionales (110). Las operaciones de paz regionales o subregionales son a menudo identificadas con los intereses nacionales del Estado director de la misión, lo que demuestra falta de transparencia, agravada por la dificultad de la comunidad internacional para supervisar con la precisión suficiente las actuaciones de tales PKO.

Con todo, y pese a ser conscientes de sus limitaciones y problemas, así como de haber cosechado algún fracaso, este tipo de misiones se han consolidado como un instrumento útil de la sociedad internacional institucionalizada para cumplir el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. En definitiva, a lo largo de los años, las operaciones de paz han demostrado ser un eficaz recurso práctico del multilateralismo para enfrentarse con todo tipo de contiendas bélicas, tanto internas como internacionales.

(109) WILLIAMS, M. C.: «Civil-Military Relations and Peacekeeping», *Adelphi Paper*, número 321, pp. 70-71, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Oxford University Press, Londres, 1998.

(110) En este sentido véase el Informe del secretario general de la ONU de 13 de abril de 1998, «Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África» (Documento S/1998/318, párrafo 44).

CAPÍTULO QUINTO

UN MULTILATERALISMO RENOVADO PARA EL SIGLO XXI: LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

UN MULTILATERALISMO RENOVADO PARA EL SIGLO XXI: LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ

Por BORJA LASHERAS TINA

Introducción: nuevas oportunidades para el multilateralismo en el siglo XXI

En un mundo de amenazas, mercados y medios de comunicación globales, nuestra seguridad y nuestra prosperidad dependen cada vez más de la existencia de un sistema multilateral eficaz. Nuestro objetivo es el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el Derecho.

JAVIER SOLANA, «Una Europa segura en un mundo mejor», Estrategia Europea de Seguridad, 2003.

Tres observaciones irrefutables constituyen el fundamento de este Informe. En primer lugar, el conflicto armado no es inevitable... Segundo, la necesidad de prevenir conflictos armados es cada vez más urgente... Tercero, prevenir (este tipo de conflictos) es posible... La guerra y la violencia masivas normalmente resultan de decisiones políticas deliberadas... que pueden ser afectadas de modo que no concluyan en violencia masiva (redonda del autor).

Comisión Carnegie sobre la Prevención de Conflictos Armados, Informe Final, 1997.

En esta primera década del siglo XXI el orden internacional, en todos y cada uno de sus diversos aspectos, se enfrenta a complejos retos y desafíos, desde cierto punto de vista, sin precedentes. El alcance de algunos es claramente visible, como los efectos del cambio climático para la seguridad o las acciones terroristas en masa de grupos no estatales. De otros llama la atención cómo se desencadenan a una velocidad desconcertante, prácticamente fuera del control de los gobernantes y de los sistemas establecidos para la toma de decisiones; la actual crisis financiera internacional es un buen ejemplo. Es pues lógico que nociones amplias sobre la seguridad cobren fuerza.

En cualquier caso, es una época de gran inestabilidad e incertidumbre. También, por ello, para unas Naciones Unidas que deben fomentar respuestas globales ante una lista ingente de amenazas a la seguridad. Ello se hace particularmente evidente en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, la misión central y razón de ser de esta Organización conforme a la Carta, y objeto de análisis en este capítulo.

El modelo multilateral, cuyo centro es Naciones Unidas y entendido como la concertación y toma de decisiones colectivas bajo los principios básicos de la Carta y el Derecho Internacional, está en cuestión. Y lo está, entre otras cosas, ante la perenne incapacidad de Naciones Unidas (es decir, en gran medida, de sus Estados miembros) para acordar decisiones ante grandes crisis, por un lado, y hacer respetar sus decisiones, por otro, como nos muestra la reciente guerra entre Rusia y Georgia, el interminable conflicto en Oriente Medio, etc. Incapacidad que en gran parte refleja profundas diferencias y desacuerdos entre sus Estados miembros (sobre los derechos humanos, los instrumentos de respuesta, etc.). La *realpolitik*, en fin, se hace especialmente patente en este ámbito de relaciones entre Estados.

Es habitual referirse a los grandes fracasos de Naciones Unidas en escenarios como Ruanda o Srebrenica, así como a fracasos de otro tipo (la guerra de Irak de 2003), y mostrar una visión pesimista del multilateralismo y el papel de Naciones Unidas. No obstante, y aunque es opinión personal del autor que ciertas constantes de las relaciones internacionales no cambiarán fácilmente, también estamos asistiendo a una nueva oportunidad para la acción multilateral dirigida a garantizar la paz de forma estable, cual es el desarrollo de principios normativos y políticas concretas para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz.

La idea última es que, en primer lugar, para garantizar la paz es necesario, y en palabras del anterior secretario general de la Organización de

Naciones Unidas (ONU), Kofi Annan, pasar de una cultura de la reacción a una cultura de la prevención, y por lo tanto intervenir (mediante la diplomacia, instrumentos de desarrollo, etc.) antes de que la violencia estalle o se extienda. Ése era el mensaje básico del Informe sobre la Prevención de Conflictos Armados, de 2001, al que nos referiremos luego.

En segundo lugar, la intervención requerirá el apoyo sostenido en el tiempo de la comunidad internacional (a través de la reconstrucción político social de Estados y sus instituciones o la reforma de su sector de seguridad), cuando las sociedades posconflicto buscan sentar las bases de una paz duradera y no provisional. Éste es, en suma, el contenido de otra área crítica para la seguridad internacional moderna, la consolidación de la paz, desde cierto punto de vista conceptual está relacionada con la anterior, pero que tiene entidad y objetivos propios. Responde a una problemática específica, en concreto, la preocupante regresión a la violencia de muchos países apenas salientes de un conflicto civil, a menudo poco tiempo después de haber perdido la atención internacional. Hablar de este tema es hablar por tanto de conflictos endémicos y de Estados fallidos. La creación de la Comisión de Consolidación de la Paz (CCP) en el año 2005 refleja la voluntad de hacer frente a este fenómeno.

Naciones Unidas está jugando un papel muy relevante en el desarrollo e implementación de estas nuevas nociones. Para algunos autores, se estaría desarrollando un régimen internacional (1) de normas, políticas y programas para la prevención de conflictos y consolidación de la paz, bajo el liderazgo de la organización mundial; el fin de este renovado sistema internacional sería el mantenimiento efectivo de la paz y seguridad actuando a tiempo frente a crisis y, por otra, impidiendo el rebrote de anteriores conflictos. Este proceso de creación normativa y desarrollo de políticas de Naciones Unidas, en *partnership* con otros actores internacionales relevantes hoy (organizaciones internacionales, agentes de la sociedad civil, etc.), puede constituir, pues, una nueva fuerza para el multilateralismo en el siglo XXI. Y también una forma de vertebrar el multilateralismo eficaz apelado en la Estrategia Europea de Seguridad (EES), tal y como recoge la cita introductoria.

La creciente reflexión sobre estrategias de paz, sobre distintos instrumentos para evitar o resolver conflictos, refleja además distintas concepciones sobre la paz y la guerra, concepciones a menudo clasificadas en realistas o liberales.

(1) WOLTER, D.: *A United Nations for the 21st Century: From Reaction to Prevention*, Nomos, 2007.

Este capítulo tiene como objetivo exponer los principales elementos de este multilateralismo de la prevención de conflictos y consolidación de la paz, y sus implicaciones para el sistema ONU. Analizaremos, por una parte, los aspectos normativos y conceptuales, y, por otra, algunas de las políticas apoyadas por Naciones Unidas en la prevención de conflictos armados –tales como las reformas emprendidas para la prevención del genocidio– abordando seguidamente avances en el ámbito propio de la fase posconflicto (como la citada CCP). A lo largo de todo este análisis y a la hora de hacer valoraciones, intentaremos establecer un equilibrio en el dilema de Naciones Unidas tal y como son en realidad y Naciones Unidas tal y como debieran ser.

Elementos principales del nuevo multilateralismo de la prevención de conflictos y consolidación de la paz

Algunas variables del contexto estratégico del multilateralismo del siglo XXI

El creciente énfasis en la prevención de conflictos y consolidación de la paz, en el marco de los intentos de adaptar los mecanismos de seguridad colectiva, responde a una preocupación concreta: el deterioro de la gobernanza en extensas regiones del mundo por la multiplicidad y carácter endémico de conflictos armados internos o «civiles», en Estados débiles. Conflictos con repercusiones muy graves (humanitarias, de desarrollo, etc.) que han estado entre las prioridades del multilateralismo desde el final de la guerra fría y que hoy son calificados como nuevas amenazas a la seguridad global, aunque a menudo tengan un alcance directo regional.

Junto a este elemento, hemos de mencionar otras variables del cambiante contexto estratégico actual necesarias para comprender los retos a los que ha de responder el sistema de seguridad en su conjunto y Naciones Unidas en particular, como núcleo del multilateralismo. Hoy el mundo se enfrenta a nuevas y a viejas amenazas que adquieren nuevas formas. Entre las primeras, además de dichos conflictos armados internos, se citan habitualmente el terrorismo internacional o los efectos del cambio climático sobre el desarrollo de muchos países y sobre la estabilidad (2).

(2) De este cambiante contexto estratégico se hace eco la EES, del año 2003. A impulsos de la Presidencia francesa, la EES se encuentra en proceso de revisión; una revisión, aparentemente limitada de alcance, que se plasmará en el Consejo Europeo de diciembre de 2008.

No se pueden ignorar tampoco las mal denominadas «viejas» amenazas, que siguen siendo reales y adquieren nuevas formas; por ejemplo, las siguientes:

1. Las guerras convencionales (3) entre Estados, como el reciente conflicto bélico en el Cáucaso entre Rusia y Georgia el pasado mes de agosto, o las tensiones fronterizas entre Tailandia y Camboya. Unidas a otros conflictos latentes (Cachemira o el conflicto regional en Oriente Medio), matizan la tendencia en virtud de la cual desde el año 2003 no se registraban conflictos entre Estados (4). La lucha por los recursos sigue siendo un factor de violencia o tensión, hoy en día por recursos tan básicos como el agua.
2. El riesgo nuclear, acelerado por acciones contrarias al sistema de no-proliferación (tanto de Estados nucleares, como de Estados que pretenden serlo, Irán entre ellos), y en general de las Armas de Destrucción Masiva (ADM) (5).
3. El estancamiento del modelo económico global, por una parte, en el ámbito del comercio (reflejado, por ejemplo, en la imposibilidad de concluir la ronda de negociaciones de Doha y la firma de acuerdos regionales excluyentes); por otra, en el de las finanzas, como nos han mostrado los *crashes* bursátiles de estos meses y las demandas para refundar Breton Woods, estableciendo un nuevo sistema financiero mundial.

Asimismo, y a pesar de otra narrativa que subrayaba, de forma un tanto idealista, el poder del final de la guerra fría para encauzar definitivamente la acción colectiva de Naciones Unidas, esta década y sobre todo los últimos años han puesto de relieve la realidad de la vigencia de políticas de bloques –con algunas transformaciones, sin duda– y de divisiones geopolíticas (y culturales). En este sentido, se está produciendo en efecto una redistribución del equilibrio de poder, de Occidente a Oriente y Sur (6).

(3) De nuevo, este concepto requiere ser matizado, pues estas guerras convencionales también pueden ser atípicas, al concurrir actores no estatales (con pretensión de constituirse en tales) enfrentados con actores estatales, y éstos entre sí.

(4) El SIPRI (*Stockholm International Peace Research Institute*), en su *2008 Yearbook* –que comprende los datos hasta 2007– indica esta tendencia, señalando que desde el año 1998 hasta 2007 sólo tres grandes conflictos armados habían tenido lugar entre Estados: Eritrea-Etiopía (1998-2000), India-Pakistán (1998-2003) y el de Estados Unidos y sus aliados contra el Irak de Saddam Husein (2003).

(5) Tema tratado por Juan Avilés en el capítulo segundo, p. 91, de esta *Monografía*.

(6) Tal y como reflejó la Cumbre de Washington de este mes de noviembre, para hacer frente a la crisis mundial, donde lo llamativo fue de verdad la prominencia del G-20 (o G-22) y no tanto de Europa y Estados Unidos.

Otros autores inciden en la idea de que en el mundo globalizado de hoy no es ni unipolar (dominado por Estados Unidos) ni multipolar; es un mundo en el cual ni siquiera los Estados más relevantes tienen ya el monopolio de poder, poseído y ejercitado por varios actores internacionales, Organizaciones No Gubernamentales (ONG), organizaciones internacionales y regionales, corporaciones, grupos armados de todo tipo-. Algunos hablan así de la «no-polaridad» (7). En concreto, la dimensión que adquieren los actores no estatales para la estabilidad de un orden aún estatal, es desconcertante. Una dimensión positiva en algunos casos y negativa en otros; por ejemplo, no sólo grupos terroristas, sino masas humanas de refugiados o incluso cabe pensar en los efectos de algunas entidades y fondos financieros (8).

Conflictos armados internos y Estados fallidos

Es habitual en la doctrina resaltar como una de las facetas del orden internacional moderno la prevalencia de guerras dentro de los Estados (conflictos intraestatales) (9) sobre las guerras entre Estados, así como sus implicaciones para el sistema de seguridad colectiva creado tras la Segunda Guerra Mundial. Así, entre los años 1998 y 2007, de 33 grandes conflictos armados registrados en ese periodo, 30 tuvieron lugar dentro de Estados (10). La primera cuestión que se plantea es precisamente por qué estos complejos conflictos civiles y la inestabilidad general en Estados fallidos, en principio cuestiones internas, constituyen una amenaza para la seguridad regional o internacional, y por tanto deben ser motivo de acción colectiva por la comunidad de Estados representada en Naciones Unidas.

(7) Richard N. Haas introduce este interesante término al tratar sobre el declinar relativo de la posición de Estados Unidos en el mundo moderno, al haber hoy día varios centros de poder, y muchos no estatales: «Los Estados están siendo desafiados desde arriba, por organizaciones regionales y globales; desde abajo, por milicias; y lateralmente por una variedad de ONG y corporaciones. El poder se encuentra hoy en muchas manos y muchos lugares», HAAS, R.: *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2008.

(8) Se habla así de los individuos y/o entidades infraestatales como amenazas. «Es un argumento convincente que los actores no-estatales pueden suponer las amenazas más serias a las cuales hoy nos enfrentamos», GOWAN, R. y LEONARD, M.: *Global Europe 01, Effective Multilateralism: Europe, Regional Security and a Revitalised UN*, p. V, Foreign Policy Centre-British Council, 2004.

(9) Utilizaremos este término indistintamente con el de conflictos internos, si bien, dadas las especiales características de gran parte de ellos, hablaremos también de «conflictos internos internacionalizados».

(10) SIPRI, 2008 *Yearbook* (*supra* nota 4). Este Informe también subraya la proliferación de conflictos entre actores no estatales, notablemente en África y Asia.

CONFLICTOS INTRAESTATALES: ESTADOS FALLIDOS Y SEGURIDAD COLECTIVA

En ese sentido, se suele aludir a menudo a los efectos desestabilizadores sobre Estados vecinos en forma de movimientos masivos de poblaciones afectadas por la violencia –Refugiados y Desplazados Internos (IDP, nomenclatura inglesa)–, así como la problemática permanencia en ese territorio durante años; actuaciones transfronterizas de grupos armados (señores de la guerra, mercenarios, etc.) vinculados al tráfico ilícito de recursos naturales, u otros factores, por así decirlo, regionales. De ahí que el término conflictos internos sea equívoco y a veces se hable en su lugar de «guerras internas-internacionalizadas», «transnacionales» o *network wars*, guerras en las cuales un factor adicional es el papel de terceras partes (gobiernos vecinos, poderes regionales y otros), que de forma habitual apoyan a distintas partes, o usan otros instrumentos de presión externa. Representan nuevas formas de guerra, a menudo con un fuerte componente étnico, distintos grupos armados (a veces, civiles) luchando entre sí o contra un débil poder estatal, etc.; conflictos asimétricos, por tanto, frente a los simétricos (en cuanto a relativa igualdad de partes enfrentadas, ya sean estatales o infraestatales).

La evolución de esta nueva forma de violencia, en cuanto a actores implicados, estatales y no estatales, es ciertamente dinámica. Algunos ejemplos claros de este tipo son el conflicto de Darfur (Sudán), que también es una guerra cuasi-abierta entre Chad, Sudán y la República Centroafricana; la guerra en la República Democrática del Congo (RDC), de nuevo foco de atención internacional dada la guerra en el Este (Kivus), así como la guerra en Sierra Leona de fines de los años noventa (11). Los límites de las zonas de conflicto en estas crisis no están claros; en un contexto donde las fronteras estatales son porosas, la inseguridad se exporta (12). Otros conflictos en principio internacionales se convierten en conflictos internos internacionalizados, como Irak y Afganistán. En esta línea, el Conejo de Seguridad (CS), ya desde los años noventa con Somalia, viene apoyando este vínculo entre graves conflictos internos desarrollados en Estados fallidos y seguridad al considerar las crisis humanitarias a que dan lugar como una amenaza para la paz internacional, autorizando así la intervención externa conforme a la Carta de la ONU.

(11) En esta guerra, el anterior presidente de Liberia, Charles Taylor (hoy ante la justicia internacional) apoyó a los rebeldes del fallecido Foday Sankoh, el Frente de Unión Revolucionaria, en Sierra Leona, responsables de atrocidades en masa contra la población.

(12) WALTER, D.: 2007.

Por otra parte, Estados fallidos no sólo son focos permanentes de conflictos, sino también en focos de atracción y caldos de cultivo para grupos terroristas. Son ejemplos de este fenómeno la creciente presencia de Al Qaeda en el Cuerno de África y en el Sahel (en áreas del norte de Chad, por ejemplo), o el eje Pakistán y Afganistán, donde la confusión entre talibán, grupos tribales próximos y acciones terroristas es cada vez mayor (13). No sólo terrorismo, sino también otras formas de criminalidad resultan de los Estados fallidos, como redes transnacionales de crimen organizado o incluso piratería; Somalia es un triste ejemplo de ello.

Los Estados fallidos constituyen pues un desafío para la seguridad moderna, para algunos, el más grande que tiene la comunidad internacional, por lo que invertir en su estabilidad y reconstrucción es invertir en seguridad (14). Para calificar un Estado fallido o «en quiebra», se suele recurrir a unos indicadores de inestabilidad, como el subdesarrollo, la existencia de servicios públicos, el rol de las élites, presencia de refugiados e IDP, o los derechos humanos (15). Algunas fuentes afirman que un Estado de cada siete se encuentra en situación crítica, al borde del colapso (16), y casi todos los casos más dramáticos de Estados en quiebra son escenarios de violencia armada y guerras (Sudán, RDC, Costa de Marfil, Irak, Somalia, Chad y Afganistán, entre otros).

Inciendiando en la naturaleza de este fenómeno, el *Yearbook 2008* del SIPRI, en el apartado sobre tendencias en conflictos armados, pone énfasis en la creciente fragmentación y diversificación de la violencia en escenarios de ese tipo. La causa principal sería la débil o disfuncional capacidad

(13) En el momento de escribir estas líneas, dos soldados españoles de la misión de la OTAN en Afganistán, ISAF, han resultado muertos en un atentado suicida terrorista llevado a cabo por los talibán, al sur de Herat. El terrorismo talibán, como dice Fernando Reinares, es un fenómeno emergente y su principal víctima, la población afgana, *El País*, 10 de noviembre 2008.

(14) CHARLES-PHILLIPE, D.: *La guerra y la paz. Enfoque contemporáneo sobre la seguridad y la estrategia*, p. 46, editorial Icaria-Fride 2008.

(15) Véase, por ejemplo, el Índice de Estados fallidos 2008 publicado por la revista *Foreign Policy/Fund for Peace*. Somalia ocupa este año el «nada envidiable» primer lugar, disponible en: http://www.foreignpolicy.com/story/cms.php?story_id=4350&page=1). Las repetidas acciones de piratería contra barcos extranjeros han provocado la puesta en marcha desde este septiembre de una operación Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) de coordinación militar (EU-NAVCO) para hacer frente a este fenómeno, seguida de la primera operación marítima PESD (EU-NAVFOR), con una importante participación de España. Por otra parte, los atentados terroristas se extienden por el país y en el *de facto* independiente Somalia.

(16) CHARLES-PHILLIPE, D.: en *supra* nota 14. p. 45.

estatal –traducida en la pérdida del monopolio de la violencia– junto con las contraproducentes intervenciones de terceras partes interesadas (17). En ese sentido, si bien diversos en sus circunstancias concretas, estos conflictos o guerras civiles internas presentan además una serie de síntomas comunes: la mencionada brutalidad con los civiles (el 90% de las víctimas), la fácil dispersión de grandes cantidades de armas convencionales, el reclutamiento forzoso de niños, redes criminales transnacionales basadas en el tráfico de drogas y recursos que alimentan las guerras o el nefasto papel de determinadas élites estatales, que debilitan las estructuras del Estado para favorecer redes de clientelismo étnico-político (18).

En otro plano, en fases posteriores de la violencia la inseguridad continúa y la paz es muy frágil. Los datos en ese sentido son muy claros: las probabilidades de que la violencia retorne en pocos años en Estados fallidos son muy elevadas, sobre todo si no se dedican recursos suficientes a la consolidación de la paz. Conforme a algunas estadísticas, los países que han sufrido la guerra tienen un riesgo del 44% de padecer conflicto de nuevo, en un plazo de cinco años (19). Es por ello que el Informe de la Responsabilidad de Proteger, de 2001, hablaba así de la responsabilidad internacional no sólo de prevenir y reaccionar, sino también de reconstruir para garantizar una «paz duradera» mediante instrumentos de consolidación de la paz (*peacebuilding*) (20). Estas fases posconflicto, a menudo

(17) Este interesante Informe, que se centra en las tendencias y factores de violencia en los conflictos armados actuales (en concreto, en Pakistán, Sudán e Irak), ilustra el hecho de que esta violencia fragmentada y multifacética «a menudo adquiere su propia dinámica y se autoperpetúa» (E. Stepanova; SIPRI, 2008). Incide además en cómo la violencia sectaria (estatal y no estatal) de manera creciente se entremezcla con terrorismo, así como en el uso de milicias armadas proestatales y compañías privadas (Irak siendo un caso paradigmático).

(18) Así, algunos autores hablan del «Estado astuto» para referirse a tales prácticas clientelares de determinadas élites estatales, que, por una parte, debilitan aún más las tambaleantes estructuras del Estado, y a la vez que requieren acciones de donantes externos para contrarrestar la inestabilidad resultante, y no eliminar el Estado del todo (Krastev, 2002).

(19) *Action Aid*.

(20) Página 39 y siguientes, Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). El Informe incidía en la necesidad de una estrategia tras la intervención externa que contribuyera a garantizar: «que las condiciones que motivaron la intervención militar no se repitan o vuelvan a la superficie». Para ello, revisaba los instrumentos y políticas de *peacebuilding* más críticos, relativas al sector de la seguridad, Desarme, Desmovilización y Reinserción (DDR) de antiguos combatientes, los dilemas de reconciliación y justicia, desarrollo, transferencia de las responsabilidades políticas a las autoridades locales, etc.

olvidadas por la comunidad internacional, son críticas evitar una vuelta a la situación anterior.

El vínculo entre Estados fallidos, conflictos armados e inseguridad es, por tanto, claro. Junto a este elemento objetivo –los riesgos a la seguridad que dimanan de Estados fallidos– entra en juego también una especie de revolución normativa e ideológica en la *polity* internacional relacionada con los derechos humanos, y plasmada en nuevos principios de actuación colectiva, como la responsabilidad de proteger y la idea de la seguridad humana, a los que nos referiremos posteriormente en detalle. Este proceso es hoy innegable y sin eliminar los intereses y el equilibrio de poder, forman parte del multilateralismo global, del siglo XXI, que defiende este capítulo. Dichos principios aún no tienen un encaje claro en el sistema de seguridad colectiva, pero pueden impulsar la acción multilateral incluso cuando no hay en juego intereses de seguridad directos. En particular, intervenciones en contextos puramente internos en los que sin embargo la escala y gravedad de las violaciones de derechos humanos, los genocidios y las limpiezas étnicas adquieren proporciones tales que hacen tambalear la «conciencia de la humanidad» apelada en la Carta de la ONU. Las crisis humanitarias internas o regionales se conciben crecientemente como amenazas a la seguridad global independientemente de sus implicaciones directas para la seguridad de los Estados/organizaciones intervinientes (21).

En resumen, el binomio conflictos internos y Estados fallidos constituye sin duda un desafío multifacético para la comunidad internacional moderna y, en concreto, para un sistema de seguridad vertebrado fundamentalmente en el CS de la ONU; órgano cuyos aspectos más cruciales se definieron en origen para prevenir y actuar en guerras entre Estados, como las que derivaron en dos guerras mundiales. Éste es el desafío de base, un fenómeno propio de un cambio de época que cuestiona el orden internacional de los Estados, y sobre el que hacía hincapié el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, Desafíos y Cambio (GAN) de Naciones Unidas de 2004, al proponer un nuevo concepto de seguridad colectiva para el siglo XXI.

Estos factores se encuentran en la base de las nuevas ideas sobre un mayor énfasis en la prevención de conflictos y una atención más sosteni-

(21) El Informe de 2001 del secretario general sobre Prevención de Conflictos Armados hacía este vínculo al afirmar repetidas veces que Naciones Unidas tienen una «responsabilidad moral» de garantizar que los genocidios no ocurran nunca más.

da a las sociedades posconflicto en la consolidación de la paz, que están transformando en parte el sistema multilateral de seguridad.

LAS CAUSAS DE LOS CONFLICTOS

Resulta útil tratar aquí, de forma sucinta, las causas de este tipo de conflictos y en general de la inestabilidad en Estados fallidos. En concreto, las llamadas «causas raíces» de los mismos, hasta entonces bastante desatendidas a la hora de establecer respuestas colectivas vía misiones de paz y reconstrucción posconflicto (22). Por ello, una de las constantes de la acción preventiva y consolidación de la paz a nivel multilateral es profundizar en las «causas últimas» de los conflictos civiles, de modo que las respuestas sean integradas y multidimensionales, evitando la perpetuación de la violencia o minimizando su impacto.

Desde un punto de vista filosófico, una estrategia de paz que busque atender a las fuentes profundas de la violencia respondería a una concepción liberal de las relaciones internacionales; en suma, no se trata sólo de *evitar la guerra*, sino de *resolverla*; eliminándola en lo posible y estableciendo una paz duradera. Por otra parte, la concepción realista prioriza actuar sobre las causas directas, evitando el conflicto; la paz que se puede lograr es únicamente temporal, no es posible la paz permanente. Estas ideas de fondo se encuentran presentes en las nociones de prevención operacional y estructural, que veremos posteriormente.

En concreto y de cara a examinar con posterioridad los distintos instrumentos de Naciones Unidas para la prevención de conflictos y consolidación de la paz, tomaremos como referencia conceptual la teoría sobre los conflictos, y en concreto, la distinción entre tres factores de violencia:

1. Estructurales (*structural*), que hacen referencia a elementos persistentes que pueden ser causa de tensión y conflicto entre determinados grupos, causando disparidades dentro de una sociedad y dañando la cohesión y estabilidad político-social; entre ellos, se suele mencionar la distribución de la riqueza y representación política por criterios étnicos, el sector de seguridad (una Policía o Fuerzas Armadas represivas, por ejemplo), etc. Se habla así por cierta doctrina de violencia estructural.

(22) Ésa era una de las preocupaciones del Informe Brahimi sobre operaciones de paz de Naciones Unidas (2000) al que nos referiremos después. El Informe enfatizaba una nueva noción de operaciones de paz que integrara elementos civiles y militares, y los aspectos de prevención y construcción de la paz.

2. Desencadenantes (*trigger*), que traen esas tensiones a la superficie, derivando en una explosión de violencia; por ejemplo, represión de protestas políticas o violaciones masivas de derechos humanos (23).
3. Perpetuadores (*perpetuating*), que impiden o complican la solución definitiva de la crisis al mantenerse dinámicas de violencia, como economías dependientes de recursos que propician las guerras (drogas, diamantes, etc.), la disponibilidad de Armas Pequeñas y Ligeras (SALW, en nomenclatura inglesa) o la impunidad del sector de seguridad estatal (24). Estos factores, por así decirlo, impiden la consolidación de la paz en las fases posconflicto y determinan nuevos estallidos de violencia.

Todos estos factores son fuente de inestabilidad (25). Es importante tener en cuenta esta clasificación cuando hablemos de los distintas clases y mecanismos de prevención (estructural, operacional y sistémica) y de *peacebuilding*.

*La prevención de conflictos y consolidación de la paz:
ciclo de conflictos y respuestas internacionales*

Quizás sea de ayuda realizar en este punto una serie de clarificaciones previas sobre ambos conceptos, en el marco del ciclo de los conflictos y las fases habituales de las respuestas internacionales a que dan lugar. Los conceptos de prevención de conflictos y consolidación (o construcción) de la paz están fuertemente entrelazados puesto que tienen como objetivo fundamental las crisis violentas en sus diversas fases, dentro de un *continuum* que incluye también el establecimiento o imposición de la paz (*peacemaking* y *peace-enforcement*), y el mantenimiento de la paz (*peacekeeping*). Podríamos hablar así de tres estrategias diferentes según el estado del conflicto, aunque todas ellas buscan lograr la paz, temporalmente o de forma duradera:

1. Preventiva (antes de su estallido o su escalada de violencia).
2. De gestión de conflictos, empleada durante el enfrentamiento armado, y finalmente.

(23) Así, por ejemplo, las represiones del régimen de Mugabe, en Zimbabue, tras la aparente victoria en las urnas de la oposición de Tsangvirai a principios de año iniciaron una escalada de violencia, reflejo de una violencia anterior, denominada por alguna doctrina, violencia estructural.

(24) WOLTER, D.: 2007.

(25) Coinciden en parte con los criterios de inestabilidad contenidos en el Índice de Estados fallidos de *Foreign Policy/Fund for Peace*, *supra* nota 15.

3. De resolución de conflictos, que también comienza al alcanzarse el acuerdo de paz.

Los instrumentos de respuesta a cada una de las fases que constituyen el ciclo de los conflictos hacen pensar en una intervención externa de forma secuencial, pero en la práctica no lo es tanto, esto es, los instrumentos se solapan y/o traen causa de otras fases (26). Es un ciclo dinámico, variando mucho según las circunstancias de cada conflicto (27). Por ejemplo, elementos que a menudo componen el mandato de fuerzas de mantenimiento de la paz (como los procesos de DDR suelen traer causa del acuerdo de paz y también enlazan con la fase de *peacebuilding*. Los actores, por otra parte, variarán según las fases; así, el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional (FMI) participan habitualmente en la fase de consolidación de la paz, también la Unión Europea con sus misiones civiles de *Rule of Law* o de Reforma del Sector de Seguridad (RSS), etc. Otro concepto útil es la gestión de crisis (*crisis management*), asumido por la Unión Europea en su PESD y por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para operaciones distintas a las del artículo 5 del Tratado de Washington (previsto para agresiones a los Estados miembros de la Alianza), y que normalmente hace referencia a crisis ya en marcha.

El cuadro 1, p. 254 intenta reflejar esta(s) estrategia(s) de paz en sentido amplio (esto es, en el concepto impulsado, entre otros, por los Informes «Una Agenda para la Paz» y el Informe Brahimi (28). Es importante tener además en cuenta, por una parte:

1. Que ni los elementos de la respuesta están totalmente separados entre sí.
2. Ni desde luego que el conflicto evoluciona siempre en un orden lógico (a veces la fase de estabilización se deteriora y requiere nuevas acciones robustas de tropas de pacificación contra actores contrarios al acuerdo –*spoilers*–, etc.).

(26) En este sentido, algunos autores critican un modelo secuencial de operaciones internacionales basado en la intervención, estabilización y reconstrucción (donde el protagonismo militar en las dos primeras fases es casi total), abogando en su lugar por actuaciones simultáneas y un planeamiento civil y militar conjunto en todo el proceso, en lo posible. Véase BALLESTEROS MARTÍN, M. A.: «Actuación de las Fuerzas Armadas en la Consolidación de la Paz», Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), 2006.

(27) DOMÉNECH OMEDES, J. L.: *Ibidem*.

(28) Véase el apartado «Principales avances normativos de Naciones Unidas en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz», p. 274, de este capítulo.

Cuadro 1.- Ciclo de los conflictos y fases de la respuesta internacional.

<p>A. Prevención de conflictos</p>	<p>B. Establecimiento o imposición de la paz (peacemaking y peace-enforcement)</p>	<p>C. Mantenimiento de la paz (peacekeeping)</p>	<p>D. Consolidación de la paz (peacebuilding)</p>
<p>Fase anterior a toda violencia (preparación estructural) Fase temprana del conflicto (preparación operacional) Fase de violencia > impedir escalada/intensificación (preparación operacional) Fase posterior > consolidación de la paz y preparación estructural</p>	<p>Incluye instrumentos diplomáticos como la mediación, negociaciones, etc., para alcanzar la paz entre las partes (relación con A y el concepto de prevención operacional) Acuerdos de paz sobre aspectos políticos, seguridad, humanitarios, etc. Acciones coercitivas para imponer la paz a <i>spoilers</i> (mediante fuerzas de reacción rápida o acciones de las fuerzas de paz ya presentes, por ejemplo)</p>	<p>Despliegue de componentes militares y civiles internacionales (también policía) para garantizar la implementación del acuerdo Mandato de contenido diverso según acuerdo/situación terreno A menudo, las operaciones de mantenimiento de la paz incluyen elementos de imposición robusta de la paz, por las circunstancias en el terreno</p>	<p>Paz tras el final del conflicto a corto (<i>early peacebuilding</i>), medio y largo plazo Relación con 1. Elementos del mandato en C (DDR, misiones civiles de Estado de Derecho, etc.), y 2. Fase A, consolidación de la paz como «prevención posconflicto» DDR y RSS Celebración de elecciones, democratización Proyectos financieros para la reconstrucción</p>

La prevención de conflictos: elementos y clases

Una definición útil de la prevención de conflictos la concibe como «una acción concertada que tiene como objetivo la disuasión, resolución y/o detención de los conflictos *antes* de su estallido, es decir, antes de una escalada de violencia, interna o externa» (29). Es la primera línea de defensa frente al riesgo de un conflicto (30).

FUNDAMENTO BÁSICO: LA CARTA DE LA ONU

La filosofía de la prevención de conflictos y su vínculo con el sistema de seguridad colectiva vertebrado en Naciones Unidas no sólo obedece a un criterio de necesidad real. Deriva del propio mandato de la organización mundial contenido en su Carta, por tanto, ya desde el año 1945. El Informe de Kofi Annan de 2001, «Prevención de conflictos armados», ponía especial énfasis en la Carta como fundamento y punto de partida básico de esta idea, que Kofi Annan elevaba prácticamente a misión última de Naciones Unidas al proclamar que la prevención de conflictos sea «el eje del sistema de seguridad colectiva de Naciones Unidas en el siglo XXI».

En la Carta de la ONU existen ciertamente algunas referencias a la necesidad de prevenir conflictos. Si bien es cierto que sus redactores estaban pensando básicamente en los conflictos entre Estados —en particular, las agresiones y usos no legales de la fuerza que habían provocado la Segunda Guerra Mundial— a la hora de diseñar el sistema y la toma de decisiones, una interpretación actualizada del texto de la Carta permite adaptar los objetivos de este sistema de seguridad a necesidades y desafíos modernos, como los expuestos antes. En concreto, es importante recordar que el propósito central de Naciones Unidas cuando fueron creadas era evitar a las generaciones futuras el «azote de la guerra», como afirma su Preámbulo, y hoy la mayor parte de las guerras tienen las características vistas. Con ese fin, entre sus objetivos se les atribuye ante todo el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, para lo cual están autorizadas a «tomar medidas colectivas efectivas para la *prevención* y eliminación de amenazas a la paz», así como lograr «una resolución pacífica de las controversias o situaciones que puedan derivar en una amenaza de la paz» (artículo 1). En ese sentido cabe interpretar también las facultades de la organización en materia de resolución pacífica de las controversias (Capítulo VI) (31), y las acciones y

(29) CLÉMENT, S.: en CHARLES-PHILLIPE, D.: *supra* nota 14, p. 336.

(30) *Ibidem*.

(31) Evidentemente, la Carta especifica controversias entre Estados por las razones vistas.

medidas frente a amenazas a la paz o violaciones de la paz conforme al Capítulo VII.

Otras provisiones de la Carta sostendrían esta visión global del alcance del marco de seguridad colectiva, como el artículo 55, relativo al papel de Naciones Unidas en el desarrollo económico-social, en la solución de los problemas que a esos niveles impiden «la estabilidad y el bienestar» de los pueblos, y en el impulso al respeto universal de los derechos humanos y libertades fundamentales.

La cultura de prevención de conflictos que pretende ser la nueva seña de identidad de la ONU y del multilateralismo moderno, y el sistema de seguridad colectiva de la Carta están en consecuencia indisolublemente unidos. Este sistema de seguridad hoy requiere no sólo tomar medidas reactivas –como a menudo hacen los Estados miembros en el CS– sino también medidas de diversa naturaleza en una etapa temprana frente a factores de diversa índole que puedan derivar en violencia. Los Estados miembros de Naciones Unidas conforme a la Carta asumirían una obligación principal de prevenir los conflictos, coherente con la amplia concepción de la paz y seguridad aceptada hoy en día.

PRINCIPIOS, CLASES E INSTRUMENTOS FUNDAMENTALES: EL INFORME DE LA COMISIÓN CARNEGIE

Una de las características de la *polity* internacional moderna y, específicamente, del multilateralismo moderno del que hablamos en este capítulo, es que a menudo el liderazgo en la definición de conceptos normativos clave y en el impulso político proviene de organismos de la sociedad civil. Estos ejercicios de lo que se denomina *norm entrepreneurship* son posteriormente adoptados por líderes estatales en las organizaciones correspondientes, transformándolos en principios normativos generales y/o políticas concretas. Ése ha sido en gran medida el caso de los conceptos de la seguridad humana y la responsabilidad internacional de proteger, y en general de algunos elementos del sistema multilateral de prevención de conflictos y consolidación de la paz.

Es por ello crucial referirnos ahora al trabajo de la Comisión Carnegie sobre Prevención de Conflictos, formada por un grupo amplio de líderes internacionales y académicos, y que presentó su Informe Final en el año 1997 (32). La definición que realizó la Comisión sobre el concepto, las

(32) *Preventing Deadly Conflict* (Carnegie Commission, Informe Final, 1997).

clases e instrumentos para la prevención de conflictos, se encuentran en la base de posteriores desarrollos en esta materia. Así, Kofi Annan asumió en su Informe del año 2001 los conceptos de prevención estructural y prevención operacional, así como las principales conclusiones de la Comisión.

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS DE LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

La Comisión Carnegie partía de una aproximación muy amplia al problema de los conflictos armados internos (o «internos internacionalizados») y proponía una estrategia que integrara, desde el punto de vista de las materias, todos los instrumentos posibles, políticos, militares, económicos y humanitarios. Desde el punto de vista de actores, el Informe asumía que prevenir efectivamente este tipo de crisis requiere la implicación de actores estatales, organizaciones, el sector privado, etc. Conforme al Informe, los objetivos básicos de la acción preventiva deben ser:

1. Prevenir la aparición de conflictos violentos, para lo cual es necesario crear Estados capaces con gobiernos representativos basados en el imperio de la ley, un sistema económico estable, derechos humanos y sociedades civiles robustas, en un marco internacional favorable y basado en una red de sistemas legales (contra la proliferación de SALW, etcétera) (33).
2. Prevenir que conflictos en marcha se propaguen dentro de los Estados –o, como suele ser el caso, entre Estados– por medio de medidas políticas, económicas y, si es necesario, militares.
3. Prevenir la reaparición de la violencia tras el acuerdo de paz, mediante instrumentos para garantizar la seguridad en la fase de estabilización (como el desarme de antiguos combatientes) y en general comenzar el proceso de reconstrucción del país (instaurando sistemas políticos legítimos, Fuerzas de Seguridad responsables ante el poder civil y la sociedad, etc.). Esta última idea se relaciona, por tanto, con la consolidación de la paz o *peacebuilding*.

Con el fin de alcanzar estos objetivos, el Informe subrayaba tres principios de esta estrategia preventiva: reacción temprana ante signos de crisis;

(33) Es ilustrativo este vínculo entre la estatalidad y la ausencia de violencia armada grave, la idea de Estados capaces frente a Estados débiles, que tenemos que enmarcar en el contexto de fragmentación de la violencia señalada por el Informe del SIPRI y las implicaciones de los Estados fallidos a que hemos hecho mención.

una perspectiva equilibrada e integral que alivie los factores desencadenantes de la violencia, para lo cual será necesario, en tercer lugar, un esfuerzo continuado para resolver las causas últimas de la violencia; como hemos expuesto, una de las constantes de esta filosofía para la prevención de conflictos y *peacebuilding*.

CLASES DE PREVENCIÓN E INSTRUMENTOS PRINCIPALES

Sobre la base de estos objetivos y principios, la Comisión Carnegie introdujo una distinción fundamental entre prevención operacional y prevención estructural, con distintas medidas en uno y otro caso adecuadas a la finalidad que persiguen, y atendiendo a la fase de intervención.

La *prevención operacional* comprende las medidas externas inmediatas adoptadas por un tercero ante situaciones de crisis emergentes para apoyar condiciones políticas viables, de modo que impidan:

1. Que una controversia en marcha derive en conflicto armado.
2. Que ese conflicto armado torne más violento (intensificación vertical) y/o extendido (intensificación horizontal). Implica por tanto involucrarse en una fase inicial de posible violencia.

En general, el éxito en esta fase resultará de la intervención de un actor clave que ejerza el liderazgo en la respuesta (ya sea una organización, gobierno o destacados individuos a quienes se atribuya esta responsabilidad; por ejemplo, enviados especiales o mediadores); de que esa respuesta integre los elementos humanitarios, políticos y militares de la crisis y que esté dotada de recursos suficientes; y, en fin, de planificar desde el inicio la restauración de la responsabilidad a los actores locales y nacionales una vez se alcance la paz. Este concepto de la prevención operacional intenta hacer frente, en suma, a lo que antes hemos clasificado como factores desencadenantes de la violencia (así, algunos hablan de *light prevention*).

Entre las medidas e instrumentos que comprende la prevención operacional se incluyen: sistemas de alerta temprana y respuesta temprana (de los que ya disponen, por ejemplo, algunas organizaciones regionales africanas como –Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO)– la denominada diplomacia preventiva en forma de buenos oficios y mediación en las negociaciones entre las partes (por ejemplo, del secretario general de Naciones Unidas o líderes regionales), sobre la que volvemos más adelante; medidas económicas, coercitivas, como sanciones, o no coercitivas, y finalmente medidas de fuerza militar (des-

pliegues preventivos de tropas o el uso de la fuerza como último recurso (34). Aunque analizaremos el alcance de estos instrumentos en el apartado correspondiente, podemos mencionar como ejemplos recientes de esta prevención operacional la labor mediadora en Kenia de Kofi Annan a finales del año 2007 y principios de 2008 (35), que evitó una mayor escalada de violencia, el más discutido papel del ex presidente de Suráfrica, Thabo Mbeki, en las negociaciones en Zimbabue entre Mugabe y el líder de la oposición, Tsangvirai, culminadas en un acuerdo para el reparto de poder, y el despliegue preventivo de tropas en Macedonia en 1995 (UNPREDEP).

La *prevención estructural*, por su parte, busca responder a las causas últimas y subyacentes de la violencia armada y que conceptualmente, conforme a algunas teorías sobre conflictos y necesidades del individuo, girarían en torno a tres factores: seguridad, bienestar y justicia. Por lo tanto, tiene como objeto los factores estructurales de la violencia y los factores que perpetúan la violencia (36) (*deep prevention*). La Comisión Carnegie la identificaba con el concepto de consolidación de la paz (*peacebuilding*); implicaría, por tanto, una intervención en una fase muy temprana, anterior a la crisis, y también de forma continuada en la fase posterior al conflicto. Esta forma de prevención se traduciría en estrategias a largo plazo y a varios niveles: consolidar capacidades nacionales y regionales para resolver posibles conflictos de manera pacífica, bajo un sólido sistema legal basado en el imperio de la ley; el desarrollo económico, social y cultural de las comunidades (reflejo del vínculo entre seguridad y desarrollo), y la (re)construcción de la paz en sociedades destruidas por la guerra.

-
- (34) Este perenne hincapié en la intervención militar como último recurso es más que discutible en términos prácticos, de acuerdo con el objetivo último –salvar vidas humanas de violaciones masivas de derechos humanos– y responde en el fondo a una intención de buscar el máximo consenso posible sobre una materia de por sí sensible, el uso de la fuerza. Como gráficamente nos muestra Thomas Weiss, citando los casos de los Balcanes, Timor Oriental o Haití, «para cuando todas las alternativas a la fuerza militar han sido exploradas, mucha de la gente a la que se pretende salvar está muerta» (G. WEISS, T.: «Military-Civilian Interactions. Humanitarian Crises and the Responsibility to Protect», 2005). Kofi Annan es sin duda de la misma opinión: «No esperemos hasta que lo peor haya ocurrido, o esté ocurriendo... Sólo así podremos salvar aquéllos que podrían ser víctimas mañana» (ANNAN, Kofi: 2004).
- (35) Algunos han visto en estas actuaciones una exitosa plasmación de la faceta preventiva de la Responsabilidad Internacional de Proteger (RTP), invocada en la crisis ante la grave escalada de violencia.
- (36) Otros autores resumen como factores de la violencia estructural la exclusión, desigualdad e indignidad (GALTUNG, 1996, en WOLTER, D.: 2007).

La prevención estructural está profundamente relacionada con estrategias de fondo sobre desarrollo integral que impidan en primer lugar la posibilidad de conflictos violentos o su reparación. Incluiría entre sus medidas o instrumentos los programas de desarrollo de Naciones Unidas y las instituciones financieras internacionales, como el Banco Mundial o el FMI; la RSS; planes de DDR; los programas para reducir el impacto de las economías guerra o para evitar la fácil disponibilidad de SALW –las verdaderas ADM en muchas poblaciones civiles. La CCP, creada en 2005, tiene como objeto integrar las respuestas de la comunidad internacional propias de esta forma de prevención– si bien se intentó, sin éxito, darle cierto mandato operacional.

Aunque la Comisión Carnegie no la denominó expresamente así (37), una tercera clase sería la denominada *prevención sistémica*, orientada al desarrollo y refuerzo de regímenes y marcos regulatorios globales que contribuyan a la disminución de conflictos con el tiempo; sin tener como objeto específico determinadas situaciones de crisis o un país concreto. Por lo tanto, un entramado legal internacional que comprenda medidas para reducir el comercio de SALW, recursos que inflaman los conflictos (como diamantes); medidas para la protección de los derechos humanos y el fin de la impunidad ante graves crímenes internacionales (los tribunales penales internacionales para crímenes de este tipo) (38), y otras con fines similares. El Informe del GAN de 2004, incidía particularmente en esta dimensión de la prevención. Del mismo modo, el Informe del secretario general sobre «Progresos en la prevención de conflictos armados», del año 2006, dedicaba un apartado específico a las acciones sistémicas para tratar las causas de la violencia.

Desde un punto de vista teórico, cabría considerarla comprendida en el concepto estructural, en cuanto tiene como objetivo atender a los factores estructurales y perpetuadores de la violencia mediante el diseño de marcos regulatorios y legales.

(37) El Informe Final de la Comisión Carnegie afirmaba que para prevenir la emergencia de conflictos violentos, la existencia de «una red de regímenes internacionales que esté fundada en el imperio de la ley» puede crear un entorno favorable (Carnegie Commission, 1997, p. xviii).

(38) Desde otro punto de vista, los tribunales penales internacionales, como el de la antigua Yugoslavia o la Corte Penal Internacional (CPI) constituirían también medidas disuasorias, con un rol similar a las sanciones; así, la resolución del CS que atribuía a la CPI jurisdicción sobre los crímenes cometidos en Darfur desde el año 2003.

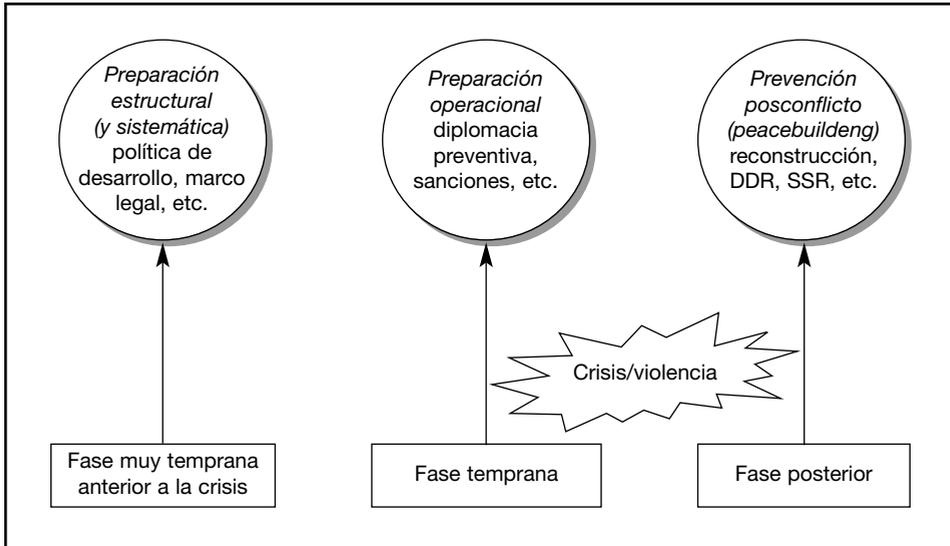


Figura 1.– *Prevención y fases de la crisis.*

Si bien estas distintas dimensiones de la prevención tienen igual importancia, parece lógico entender que el verdadero cambio de una cultura de reacción a una cultura de prevención tendrá lugar con verdaderos avances en el aspecto estructural. La prevención operacional en realidad implica reaccionar actuando en las primeras fases de una incipiente crisis, mientras que la perspectiva estructural ataca la raíz del problema en una fase muy anterior y contribuye a garantizar la consolidación de la paz a largo plazo; por ejemplo, quitando del mercado en lo posible –y de las manos de niños-soldado– miles y miles de armas convencionales, permitiendo que antiguos combatientes puedan de alguna forma reintegrarse en la sociedad, dificultando el comercio ilegal de recursos que prolongan los conflictos, etc.

Para concluir este apartado sobre el concepto, clases e instrumentos de prevención, incluimos un sencillo gráfico, figura 1, conceptual sobre las fases de prevención en el ciclo de gestión de crisis.

La consolidación de la paz

Hay diferentes ideas de lo que la consolidación (a veces referida como construcción) de la paz significa, pero existe cierto acuerdo que en los objetivos de la misma son «generar las condiciones para una paz duradera a través de la rehabilitación de las sociedades, la reforma de las instituciones y el man-

tenimiento de una fuerte presencia internacional» (39). Una paz duradera frente a una paz temporal y frágil, y una paz positiva frente a la visión negativa, realista de la misma como ausencia de guerra. Reflejaría así el paradigma liberal de las relaciones internacionales: la paz se alcanzaría mediante la democracia, reconciliación social y justicia, y una economía sólida.

PROBLEMÁTICA ESPECÍFICA

Desde cierto punto de vista la consolidación de la paz (*peacebuilding*) se concibe a veces como parte de la dimensión preventiva, evitar el retorno a una situación de violencia en sociedades posconflicto; como desgraciadamente es la tendencia en muchos casos, según hemos señalado. Así, algunos autores hablan de «prevención posconflicto»(40) y es la idea inmanente en el Informe «Una Agenda para la Paz», de Boutros-Ghali (41). Tanto la acción preventiva (en concreto, la estructural) como la consolidación de la paz atienden a los denominados factores estructurales de la violencia y los factores que la perpetúan, poniendo en peligro la estabilidad en Estados fallidos. Kofi Annan, en su Informe «Un concepto más amplio de libertad», de 2005 (42), así como en su «nota explicativa» sobre la CCP (43), a la hora de delimitar el mandato de este órgano, hacía también este vínculo entre la prevención estructural y la consolidación de la paz.

Por otra parte, algunas de las cuestiones en que se centran las medidas de consolidación de la paz suelen formar parte hoy de los mandatos de las operaciones de paz de Naciones Unidas y otras organizaciones regionales, como son la DDR, de misiones civiles que buscan reforzar las instituciones del Estado de Derecho (cuya debilidad se encuentra en las raíces de muchos conflictos armados), etc.

(39) CHARLES-PHILLIPE, D.: *supra* nota 14, pp. 384-385.

(40) A veces la doctrina resume el ciclo del conflicto en: prevención preguerra, prevención de la intensificación de violencia y prevención posguerra (Väyrynen, 2003).

(41) Boutros-Ghali apoyaba esta visión integral al afirmar que «el concepto de consolidación de la paz (*peacebuilding*)... la construcción de un nuevo entorno debería ser visto como la contraparte de la diplomacia preventiva... (que busca) evitar una crisis; la consolidación de la paz posconflicto, evitar su repetición». Para Ghali: «La cuestión es reconstruir las instituciones e infraestructuras de las naciones desgarradas por la guerra... tratar de extirpar las causas más profundas del conflicto» («Una Agenda para la Paz: diplomacia preventiva, construcción de la paz y mantenimiento de la paz», Naciones Unidas, 1992).

(42) «Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», ANNAN, Kofi (Naciones Unidas, marzo de 2005).

(43) *Explanatory Note on the Peacebuilding Commission* (Naciones Unidas, abril de 2005).

Hechos estos matices, es preciso subrayar que la consolidación de la paz responde a una problemática específica, cual es evitar que estos «Estados en quiebra», apenas surgidos en un conflicto, deriven definitivamente en dicha violencia endémica y fragmentada que caracteriza a gran parte de ellos. Esto se pretende llevar a cabo a través de un esfuerzo pluridimensional (político, de seguridad, económico, justicia, etc.) que contribuya a garantizar la paz y la reconstrucción del país. Un esfuerzo con una gran participación internacional (Naciones Unidas, organizaciones regionales, donantes financieros, ONG), pero manteniendo el protagonismo local. Dicho sea de otra forma, la consolidación de la paz busca prevenir que la transición a la paz de esas sociedades se tambalee peligrosamente cuando las tropas de mantenimiento de la paz salen del país y la comunidad internacional (y sobre todo el CS) se «olvidan» de estas crisis (44).

La rapidez con la que gran parte de estos países o bien se precipitan en otro conflicto armado al poco de concluir el anterior, o bien no logran salir de éste (como el Congo), es una muestra palpable del fracaso de estrategias de paz meramente reactivas; estrategias que a menudo no hacen frente a los factores estructurales que motivaron el estallido del conflicto en primer lugar (como profundas desigualdades socioeconómicas o élites corruptas y discriminatorias de otros grupos étnicos). Otras veces el compromiso internacional tiene fecha puesta, al haber otras prioridades más acuciantes, en apariencia. Como se ha demostrado, no tratar, o hacerlo de forma limitada, aspectos como la desmovilización de combatientes, la permanencia de un sector de seguridad no responsable ante las autoridades civiles –y responsable de abusos contra la población civil– o la debilidad de las instituciones propias del imperio de la ley (jueces, parlamento democrático con control sobre Fuerzas Armadas y Policía, etc.), termina por destruir todo proceso formal de paz en tales escenarios.

Consolidar la paz –y, en suma, resolver *de verdad* los conflictos, conforme a la visión liberal de paz y guerra expuesta antes– es, por tanto, una preocupación internacional acuciante ya desde los años noventa. Es la prioridad en escenarios tan diferentes como Bosnia-Herzegovina, donde la misión militar europea (*Eufor/Althea*) pasará pronto a ser exclusivamente una misión civil, o Sierra Leona, país objeto de atención desde el año 2006 por la CCP de Naciones Unidas.

Por otra parte, esta preocupación se refleja en el concepto de operaciones de paz defendido en el Informe Brahimi y en la puesta en marcha de nuevas

(44) Página. 68, Informe del GAN, 2004.

misiones internacionales. En primer lugar, de mantenimiento de la paz, que crecientemente, junto al elemento militar, incluyen componentes civiles y mandatos integrales (aspectos de seguridad, reconstrucción, etc.). Las decenas de miles de soldados de la ONU desplegados por el mundo están, por así decirlo, llamados a actuar verdaderamente como «soldados de la paz». En otros casos, son misiones exclusivamente civiles, como la mayor parte de las misiones PESD desplegadas por la Unión Europea en los últimos años (de *Rule of Law*, RSS, o de observadores civiles, como EUMM-Georgia, desplegada en octubre 2008) (45); estas misiones, por supuesto, a veces se despliegan en escenarios donde otras organizaciones/coaliciones internacionales efectúan otras misiones de las anteriores (46). En algunos casos, tales misiones pueden incluir facultades de gobierno interino, como UNMIK en Kosovo y la misión civil de la Unión Europea en Kosovo, EULEX (47).

En el plano de Naciones Unidas, en esta nueva generación de misiones, junto al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) de Naciones Unidas, tiene un gran protagonismo el Departamento de Asuntos Políticos, del cual se expondrá con posterioridad.

ELEMENTOS Y ACTORES PRINCIPALES

En concreto, la consolidación de la paz como concepto comprende una serie de elementos fundamentales (48):

1. Garantizar la seguridad en sentido amplio, por medio de proyectos dirigidos a la DDR, factor crítico en la transición definitiva a la paz, la RSS, operaciones de desminado, entre otros.

(45) Misión presente desde octubre de 2008 sobre un difícil terreno, entre otras cosas, ante la oposición rusa a que los observadores se desplieguen en los territorios conflictivos, Abjazia y Osetia del Sur. En esta misión participan algunos observadores españoles.

(46) Es el caso, por ejemplo, de la Misión de Naciones Unidas de Policía en Afganistán, cuyo mandato es contribuir al establecimiento de una policía afgana efectiva, y respetuosa del Estado de Derecho, o EUJUST LEX en Irak, centrada en el establecimiento del imperio de la ley en dicho país.

(47) El despliegue efectivo de esta misión de *Rule of Law*, aprobada por acción común del Consejo el pasado febrero (2008/124/CFSP), está previsto para este mes de diciembre, aunque evidentemente este despliegue se ha visto condicionado por los diversos aspectos de la controversia en torno a la independencia de Kosovo el mismo mes. Cumplir su mandato se revela problemático.

(48) Existen varias clasificaciones de las actividades comprendidas en la consolidación de la paz. Por ejemplo, otras veces se habla de seguridad, gobierno y administración; bienestar social y económico; justicia y reconciliación, y la reintroducción de estos países en las organizaciones internacionales (BURKE, M.: Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2006).

2. La consolidación de las instituciones públicas representativas propias de un Estado de Derecho en base al principio del imperio de la ley y la celebración de elecciones libres (49) –lo que la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) califica como la «estabilidad democrática estructural» (50.).
3. Mecanismos de refuerzo de la sociedad civil tanto en el aspecto de necesidades básicas (servicios educativos, sanitarios, etc.), como necesidades político-comunitarias (capacidades locales de resolución de conflictos o cuestiones de género), cuya destrucción se encuentra en la base de muchos casos de violencia.
4. Una justicia de transición que equilibre, por una parte, el imperativo de poner fin a la impunidad mediante la condena de los principales responsables de atrocidades, y, por otra, la necesidad de reconciliación social. Este aspecto se traduce en el establecimiento de la verdad a través de Comisiones de Verdad y Reconciliación (51), o tribunales «mixtos» con jueces nacionales y de terceros países (52).
5. Economía y necesidades financieras. La estabilización económica, así como la reconstrucción de las infraestructuras destruidas por la guerra, es una de las cuestiones principales para la consolidación de la paz. Como hemos visto, aspectos económicos suelen estar en el origen de la violencia (cleptocracia de las élites, desempleo estructural, etc.) y su no resolución puede incentivar la vuelta a la misma y el fortalecimiento de otros factores que desestabilizan el Estado (como el tráfico en sustancias ilícitas –es el caso de Afganistán–, que además financian los grupos armados, o redes de crimen organizado). Es por ello que una de las prioridades suele ser la valoración global de las necesidades en escenarios posconflicto, a través de las Valoraciones de Necesidades de Posconflicto (PCNA), el establecimiento de una agenda de reconstrucción del país y recaudar fondos para la misma, por medio de las Conferencias de Donantes y programas de las instituciones financieras internacionales.

(49) Conforme al GAN, la «tarea central de la consolidación de la paz, además de implantar la seguridad, consiste en establecer instituciones públicas eficaces que, mediante negociaciones con la sociedad civil, puedan establecer un marco de consenso para gobernar en un Estado de Derecho» (p. 69, Informe del GAN, Naciones Unidas, 2004).

(50) OCDE, 1997, mencionado en RESA ANCÍN, P. y PERAL FERNÁNDEZ, L. A.: «Actuación de las Fuerzas Armadas en la consolidación de la paz», CESEDEN, 2006.

(51) Como en Suráfrica, Sierra Leona o los tribunales gacaca de Ruanda.

(52) Es el caso del Tribunal Especial de Sierra Leona para juzgar los crímenes de guerra y otras violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los derechos humanos.

La consolidación de la paz comprende, en consecuencia, una serie de procesos relacionados cuya finalidad última es sentar las bases para una reconstrucción económico social sostenible que disminuya el riesgo de vuelta de las hostilidades, en el marco de un Estado democrático que respete los derechos humanos (53) y en el cual la presencia de fuerzas internacionales deje de ser necesaria algún día. Son verdaderos intentos de construcción de naciones (*nation-building*), a través de un esfuerzo concertado, multilateral y multidimensional (54), en cuanto a que implica a diferentes actores y responsabilidades: fuerzas militares presentes en el terreno y civiles en el marco de organizaciones internacionales –ONU, Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), Unión Europea, FMI, Banco Mundial, etc.–, de agencias, ONG y otros organismos de la sociedad civil.

Aunque en un trabajo de estas dimensiones no es posible cubrir todas las áreas que componen la consolidación de la paz, nos vamos a referir con un poco más de detalle a la RSS y el concepto de DDR.

LA REFORMA DEL SECTOR DE SEGURIDAD: CONCEPTO Y DIMENSIONES

Lo que se ha venido en llamar la RSS es un concepto amplio originado en el área del desarrollo ante el reconocimiento de la relación entre seguridad y desarrollo (55), y que, en síntesis, consiste en el establecimiento de unas estructuras de seguridad transparentes y eficaces, propias de un marco de gobernanza democrático. Para algunos, la RSS es un elemento esencial de la Agenda para la Seguridad Humana (56).

Una definición generalmente aceptada del concepto de RSS la describe como:

«La transformación del sistema de seguridad –incluyendo todos los actores, su papel, sus responsabilidades y acciones–... de forma que sea más consistente con normas democráticas y con principios de buena gobernanza, contribuyendo también a un marco de seguridad eficaz» (57).

(53) RESA ANCÍN, P. y PERAL FERNÁNDEZ, L. A. en *supra* nota 50.

(54) CHARLES-PHILLIPE, D.: *supra* nota 14, p. 385.

(55) El concepto fue introducido por Clare Short, entonces secretaria de Estado para el Desarrollo del Reino Unido, en 1998.

(56) Así, WOLTER, D. o el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE.

(57) OCDE, 2005.

El creciente énfasis en la RSS en el ámbito multilateral tiene su origen en la constatación de cómo fuerzas de seguridad no sometidas a un verdadero poder democrático son a menudo un factor de inestabilidad (58) y de conflicto, agravando la debilidad institucional de estos Estados al borde del colapso; por ejemplo, al estar envueltas en violaciones de derechos humanos que quedan impunes (y provocan respuestas violentas de grupos no-estatales), o al participar en el tráfico ilícito de recursos que alimentan las guerras (como diamantes) (59). Algunos autores han señalado correctamente la importancia de la RSS en la consolidación de la paz, que requiere restaurar la confianza de las comunidades locales en sus Fuerzas Armadas y de seguridad, «para que sean vistas no como parte del problema, sino de la solución» (60).

En concreto, en contextos posconflicto la RSS debe ir acompañada de otras medidas de seguridad como programas DDR, recogida y destrucción de SALW, programas de desminado y otros (61). Desde cierto punto de vista, la RSS se concibe además como un mecanismo preventivo, en concreto, en lo que concierne a factores estructurales de la violencia (62). Es importante subrayar en cualquier caso que este proceso forma parte de un esfuerzo más amplio para consolidar la paz sobre la base de los elementos citados (la reconstrucción económica del país, el apoyo sostenido a la democratización y la celebración de elecciones libres, etc.) (63).

(58) En los criterios de inestabilidad del Índice de Estados fallidos de *Foreign Policy*, este factor figura como *security apparatus*, *supra* nota 15.

(59) Organizaciones como *International Alert*, *Saferworld* y el Instituto Holandés de Relaciones Internacionales (Clingendael) en un estudio sobre la RSS de 2002 demostraron cómo las Fuerzas de Seguridad (Ejército y Policía) en este tipo de sociedades contribuyen a las tres causas de los conflictos vistas (véase p. 12). A menudo reflejan divisiones étnicas presentes en el sistema político, contribuyendo a la fragmentación social; son también agentes de la represión estatal, cometiendo violaciones graves de derechos humanos o participando en golpes de Estado, y, en las fases posconflicto, la falta de control político sobre las mismas aumenta las posibilidades de una vuelta a la violencia.

(60) MADRAZO RIVAS, E.: «La RSS en los foros multilaterales. Las perspectivas desde Naciones Unidas y la OSCE», *Cuadernos de Estrategia*, número 138, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, Madrid, 2008.

(61) HÄNGGI, H.: en WOLTER, D. (2007).

(62) Ése es el énfasis de las recomendaciones del Comité de Ayuda al Desarrollo-OCDE. Otros contemplan la SSR como un instrumento tanto de prevención estructural como de *peacebuilding* (WOLTER D.: 2007).

(63) Algunos autores hablan así del enfoque holístico o aproximación integradora.

La RSS abarca varias dimensiones: política, referida al desarrollo de mecanismos de control democráticos del sector; institucional, esto es, la reforma de las estructuras y capacidades de las Fuerzas Armadas, Policía y Servicios de Inteligencia; económica, traducida en planes de recursos realistas; y social, involucrando a la sociedad civil en el proceso (64). Así, los actores principales de la RSS son, por un lado, aquéllos que tienen la capacidad de usar la fuerza y coerción en general para proteger el Estado (como las Fuerzas Armadas y Policía) –el núcleo del sector de seguridad–, y por otro, las instituciones que tienen facultades de dirección sobre los primeros (desde el Gobierno hasta el Parlamento) o de sanción conforme a los principios del Estado de Derecho (el poder judicial, fiscales, organismos de derechos humanos) (65).

La RSS es un proceso en el cual todos los elementos son igual importantes y deben ser consecuentemente apoyados por la comunidad internacional, no sólo a corto plazo, sino de forma sostenida en el tiempo; de otro modo se corre el riesgo de no alcanzar los objetivos (66). La nueva Comisión de Consolidación de la Paz, en su examen de Burundi y Sierra Leona, ha incluido la RSS entre sus actuaciones prioritarias. Asimismo, gran parte de las misiones PESD de la Unión Europea son realmente misiones de RSS, como la misión Unión Europea-SSR en Guinea-Bissau, desplegada este año 2008.

DESARME, DESMOVILIZACIÓN Y REINSERCIÓN DE ANTIGUOS COMBATIENTES

Como hemos señalado, la RSS debe inscribirse en un proceso amplio (y complejo) de consolidación de la paz, junto con la DDR de los distintos grupos armados que participaron en el conflicto. Del mismo modo que en muchas situaciones posconflicto las estructuras de seguridad estatales tienen que ser reformadas y controladas por un poder democrático, el proceso de paz será incompleto o frágil si no prevé además medidas para

(64) CHANAA, J.: en CASTELLÓN MORENO, J.: *Qué entendemos por reforma del sector de seguridad*, en *supra* nota 60.

(65) RESA ANCIN, P. y PERAL FERNÁNDEZ, L. A.: *supra*, nota 50. Otros, junto a este «núcleo del sector de seguridad», incluyen también agentes no estatales, como milicias o guerrillas; así, J. Castellón Moreno.

(66) Para algunos autores, por ejemplo, el proceso de RSS en Afganistán se caracteriza por la falta de coordinación entre los principales actores competentes, según la división de tareas según el sistema de «naciones líder» (estando Estados Unidos a cargo de la reforma del Ejército afgano, la Unión Europea de su Policía mediante EUPOL, etc.). Ello, unido a las acusaciones de corrupción del gobierno Karzai, no facilita la solución de algunos de los problemas actuales del esfuerzo multinacional.

los grupos y milicias irregulares (a menudo, civiles armados) que forman parte de estas nuevas formas de violencia propias de conflictos asimétricos. Medidas dirigidas, por un lado, a garantizar su efectiva desaparición y desarme como grupo armado, pero también la positiva reinserción en la sociedad de los antiguos combatientes.

Ésa es, en suma, la esencia de los procesos DDR, cuyos elementos básicos son:

1. Desmovilización y desarme. Esta primera fase implica concentrar los grupos armados en áreas o Centros de Verificación, la entrega y recogida del armamento de que disponen para su custodia (67) o, en su caso, destrucción. Tras ello, suelen recibir alguna forma de compensación y asistencia para facilitar su transición a la vida civil.
2. Reinserción de los antiguos combatientes a la sociedad bajo Estatus de Civiles, en principio, con la formación y medios para optar a puestos de trabajo «normales»; es un proceso económicosocial que se suele efectuar por medio de programas financiados por la comunidad internacional.

La DDR forma hoy parte del mandato de muchas de las operaciones de paz de Naciones Unidas (68). Es una cuestión central en las estrategias de resolución de conflictos y tiene implicaciones no sólo a nivel del Estado concreto, sino también en el regional dado que, como hemos dicho antes, la existencia de grupos de este tipo en Estados sin fronteras claras ha demostrado tener un potencial desestabilizador de los países vecinos (Liberia y Sierra Leona son un buen ejemplo). No dedicarle los recursos y atención suficientes puede conducir, tarde o temprano, al fracaso del proceso general de estabilización del país (69). Así, las negociaciones en torno al acuerdo de paz normalmente incluyen este aspecto (por ejemplo, el acuerdo de paz del año 2005, relativo al sur de Sudán).

Por otra parte, los Programas de DDR no sólo pueden tener lugar una vez iniciado el conflicto, sino que, al igual que la RSS, pueden imple-

(67) Armamento en forma de armas pequeñas y ligeras, explosivos y munición, cuya proliferación en los conflictos intraestatales se encuentra en la raíz de la fragilidad de muchos procesos de paz (y, a su vez, de la destrucción del tejido social básico en muchas comunidades).

(68) La primera misión de paz de Naciones Unidas en llevar a cabo el desarme y la desmovilización fue ONUCA, en América Central, en 1989.

(69) Afganistán es, de nuevo, un *test-case* de DDR. Desde el año 2002 se han puesto en marcha varios programas de DDR, como el Programa Nuevo Comienzo de Afganistán u otros específicos para niños-soldado (otro de los dramáticos factores de conflictos de esta naturaleza). El apoyo internacional a los esfuerzos en este ámbito es actualmente liderado por Japón.

mentarse en tiempos de paz con el objeto de evitar el estallido de violencia en primer lugar o prevenir su recurrencia. Por ello, algunos la catalogan también como un instrumento de prevención estructural de los conflictos (70).

Este tipo de procesos, como cabe esperar, no están exentos de problemas, pues en último término se trata de dar incentivos a excombatientes para que renuncien a un modo de vida, a menudo sostén económico suyo y de sus familias, en economías irregulares propias de conflictos civiles. Se trata de un problema económico tanto como político, aunque la solución no puede ser exclusivamente económica, en el sentido monetario (71). Confluyen también cuestiones de prestigio, seguridad, poder y desconfianza en las autoridades estatales.

A nivel de las agencias de Naciones Unidas, el Banco Mundial y expertos, uno de los aspectos planteados es la necesidad de que el proceso tenga legitimidad local y *national ownership*, involucrando a las comunidades en cuestión. Respecto a la fase de reinserción, la más problemática y peor financiada, la idea es que tenga carácter inclusivo, es decir, no sólo limitada a guerrilleros y antiguos soldados; por ejemplo, como sugieren algunos, incluyendo en los programas de formación a otras capas de la sociedad como desplazados internos y refugiados; muchas veces, los que más han sufrido el conflicto. Existe acuerdo en que estas fases de los Programas DDR no tienen por qué llevarse a cabo de manera secuencial; atendiendo a las circunstancias concretas, podrá ser conveniente afrontarlas de forma paralela. Otro problema planteado se refiere a la relación entre la DDR y la justicia transicional; es decir, cómo abordar el proceso en aras a la seguridad y estabilidad, sin sacrificar los valores de justicia y el imperio de la ley (y, al final, la reconciliación social).

En general, la DDR tiene que tener lugar en el marco de un plan global para la reconstrucción y desarrollo del país que sea apoyado por la comunidad internacional de forma sostenida en el tiempo; es decir, no sólo a corto plazo, pues llevan tiempo y no producen efectos visibles de forma

(70) WOLTER, D.: 2007.

(71) Por ejemplo, se ha observado que determinados programas de desarme basados en el pago (*buy-back programmes*) pueden paradójicamente producir el efecto contrario (es decir, aumentar el comercio de armas en la región). Por ello, a veces se apoyan otras formas de reembolso no monetarias, como comida, alojamiento o formación laboral, que puedan beneficiar a toda la comunidad; así se hizo en la operación de paz de Naciones Unidas en Mozambique.

inmediata. En este sentido, no se puede desligar estos Programas de la RSS, en un contexto de transformación de las estructuras de seguridad del país concreto; una política integrada de DDR y RSS está en la línea del DPKO de Naciones Unidas en los últimos años y de otras organizaciones.

Para concluir este apartado, hemos de señalar que ésta es un área, al igual que otras dentro de la prevención de conflictos y consolidación de la paz en la cual Naciones Unidas no tiene un protagonismo exclusivo, sino que permite la cooperación y partenariados de organizaciones regionales, como la Unión Europea, siendo éste otro de los ejemplos del *soft power* europeo, o instituciones de la sociedad civil.

Los nuevos conceptos de la seguridad humana y la responsabilidad de proteger

Dado que tanto el concepto de la seguridad humana y la norma emergente de la responsabilidad internacional son tratados en profundidad en otro capítulo de esta *Monografía*, nos referiremos únicamente a sus implicaciones para la prevención de conflictos y la consolidación de la paz. Ambas ideas o principios, profundamente relacionados entre sí, impulsan y sobre todo otorgan legitimidad a esta ambiciosa redefinición del multilateralismo y la seguridad global que constituye la agenda de prevención y *peacebuilding*. Legitimidad, de otra parte, que intenta también tener su reflejo en el plano legal, reinterpretando los fines y bases para la acción colectiva en el marco de Naciones Unidas.

LA NOCIÓN DE LA SEGURIDAD HUMANA

El concepto de la seguridad humana surge en el contexto de esta preocupación moderna por las guerras intraestatales, sus causas y dramáticos efectos; del binomio desarrollo seguridad, y de los límites inherentes a nociones tradicionales de la misma, reflejadas en el sistema de seguridad colectiva de la Carta y lógicamente ligadas al ámbito territorial y las relaciones entre Estados. El énfasis hoy reside en la seguridad de los individuos y el desarrollo integral de las comunidades. Desde su lanzamiento en los años noventa por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (72), esta nueva y revolucionaria idea de la seguridad, sin eliminar el factor nacional ni los intereses estatales en sentido estricto (territorio, etc.), ha introducido un nuevo componente en el orden internacional.

(72) Informe sobre el Desarrollo Humano, 1994, «Nuevas dimensiones de la seguridad humana».

El concepto de la seguridad humana está siendo progresivamente por Naciones Unidas en diversos documentos programáticos y declaraciones (como, entre otros, el Documento Final de la *Cumbre Mundial de 2005*, analizado posteriormente), por otras organizaciones relevantes; la Unión Europea, muy en particular– y grupos de Estados (73) e instituciones del ámbito de la sociedad civil (*think-tanks*, institutos universitarios, etc.). Es un concepto dinámico, al igual que la responsabilidad de proteger, y por tanto abierto a definir su contenido e implicaciones. No obstante, en general, podemos diferenciar dos ideas sobre la seguridad humana:

1. Una visión amplia de la misma, que incide en la protección de las personas frente a amenazas de toda clase y que proclama la libertad de los individuos. En este concepto converge no sólo la dimensión de seguridad física y su libertad inmediata (frente a amenazas, violaciones graves de derechos humanos, etc.), sino también la dimensión de su desarrollo integral, autonomía y bienestar. Se plasma en la idea *freedom from fear, freedom from want*.
2. Una visión centrada en la protección de las personas frente a riesgos que afectan a su seguridad física, derechos y libertades más básicas.

La dimensión amplia de la seguridad humana enlazaría pues con las estrategias de prevención estructural y el nexo seguridad-desarrollo que forma parte del lenguaje de Naciones Unidas en los últimos tiempos. Desde otro punto de vista, la noción más reducida legitimaría algunas de las acciones preventivas de tipo operacional, que, como hemos visto, tienen como objeto evitar que una crisis o conflicto se extienda e intensifique (74).

Lo importante, ante todo, es destacar que la idea de seguridad humana en sí, como nuevo concepto que coloca a las personas y comunidades en

(73) Así, la Unión Europea viene apoyando este concepto de seguridad humana, véase, por ejemplo, «A European Way of Security. The Madrid Report of the Human Security Study Group», de 8 de noviembre de 2007, KALDOR, M. Véase asimismo la iniciativa «Human Security Network», disponible en: www.humansecuritynetwork.org, que incluye a varios países europeos y que incide tanto en la seguridad básica como en el desarrollo humano y la eliminación de la pobreza absoluta «la seguridad humana y el desarrollo humano son dos caras de la misma moneda». Véase el capítulo primero, p. 23, de esta *Monografía*, por Rosa Riquelme.

(74) Cierta doctrina relaciona el concepto reducido de seguridad humana con el concepto de prevención operacional en su conjunto. No obstante, ello sí es aplicable respecto a algunas medidas; no está tan claro conceptualmente respecto a otras acciones, identificadas en la Agenda de la Seguridad Humana, como los Programas DDR, combatir la proliferación de SAWL u otras (que incardinamos en el ámbito de la prevención estructural y *peacebuilding*).

su centro, aporta legitimidad a la visión moderna sobre la prevención de conflictos y consolidación de la paz. En algunos casos extremos, permite además una pronta intervención externa en crisis internas, donde son las poblaciones civiles, «extraños» (75), quienes se encuentran en peligro –y no tanto o no siempre la seguridad material de la comunidad de Estados. Esta última idea nos lleva a hablar brevemente de la Responsabilidad de Proteger (RTP) (76).

LA RTP

Como se explica en el capítulo primero, p. 23, de la *Monografía*, la RTP tiene su origen en la controversia sobre el denominado Derecho de Intervención Humanitaria y los límites de la legalidad formal, reflejados en la Carta de la ONU, ante crisis humanitarias extremas, como genocidio, crímenes de guerra a gran escala y limpiezas étnicas, acaecidas en conflictos internos. El concepto busca crear consenso en torno a una interpretación normativa que concilie soberanía y derechos humanos, partiendo de una idea de la soberanía como responsabilidad. Los Estados tienen la responsabilidad primaria de, ante todo, proteger a sus propios ciudadanos, y, cuando esto no sea posible, en casos de Estados fallidos o cuando el Estado no quiere –por ser el causante de las atrocidades– o no pueda intervenir, entonces la responsabilidad correspondería a la comunidad internacional. Una responsabilidad internacional que el Informe de la CIISE, de 2001, vertebraba en el sistema de Naciones Unidas, principal –pero no únicamente– en su CS.

El concepto ha sido utilizado para impulsar la acción colectiva en casos tan dispares como la crisis de Darfur, dada la escala de violaciones de derechos humanos cometidas desde el año 2003 y la tragedia humanitaria de desplazados y refugiados; Kenia a principios de este año, ante la escalada de violencia étnica tras las elecciones, e incluso para hablar de la urgencia humanitaria provocada en Myanmar (Birmania) por el ciclón *Nargis* (frente a los obstáculos de la Junta Militar a la ayuda internacional).

En particular, es importante subrayar que la RTP fundamenta y da apoyo a distintas respuestas multilaterales en base a sus tres dimensiones:

1. La dimensión preventiva, que el Informe de la Comisión calificaba como «la más importante» de la RTP, enfatizando la necesidad de atender a las causas últimas de estos graves conflictos y mencionando los instrumentos de prevención operacional y estructural.

(75) La idea se toma de WHEELER, N.: *Saving Strangers*.

(76) Otras veces se utiliza la abreviatura R2P.

2. La responsabilidad de reaccionar frente a una crisis emergente, con sanciones o incluso el uso de la fuerza militar, si se dan una serie de condiciones cumulativas, y, por último.
3. La responsabilidad de reconstruir tras el conflicto, que enlaza con la idea de consolidación de la paz.

Es importante clarificar, ante cierta confusión en este punto (comprensible, de otra parte), que la RTP articula un aspecto específico de la idea de la seguridad humana (77). Este aspecto concreto no es otro que la seguridad y protección física inmediata, *freedom from fear*, en suma, la protección de seres humanos frente a violaciones masivas de los derechos humanos más básicos (genocidio y matanzas a gran escala).

La RTP «multilateraliza» la protección de las personas frente a amenazas directas a sus derechos más básicos, tanto en la fase previa, en la fase de la crisis inmediata y en la fase posterior. Y lo hace atribuyendo a Naciones Unidas y, sobre todo, su CS la obligación de cumplir con el principio. Aunque gran parte del debate en torno a la RTP se ha centrado en su alcance en lo que concierne al uso de la fuerza y sus aspectos legales y legitimidad (el núcleo de la controversia sobre la intervención humanitaria), no hay que olvidar que incluye conceptualmente la responsabilidad de reconstruir y consolidar la paz. Por lo tanto, aporta un fundamento ético-normativo para el naciente multilateralismo de la prevención de conflictos y consolidación de la paz.

Principales avances normativos de Naciones Unidas en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz

Este apartado realiza una síntesis de cómo se ha venido plasmando esta nueva visión sobre la prevención y resolución de conflictos en el seno de Naciones Unidas, particularmente en la elaboración de principios normativos con el objeto de, por así decirlo, refundar o por lo menos complementar el consenso básico de seguridad entre sus Estados miembros. El proceso se ha realizado en gran medida a impulsos del anterior secretario general, Kofi Annan, y ha supuesto un enorme avance conceptual y, en algunos aspectos, también institucional para abordar los nuevos desafíos a la seguridad que suponen los Estados fallidos y los conflictos intraestatales, y, en último término, cumplir con la promesa contenida en la Carta de mantener la paz. Los obstáculos

(77) El Informe de la CIISE menciona la seguridad humana entre los fundamentos de la RTP, adoptando la visión amplia de la misma.

que la puesta en práctica de esta filosofía de mantenimiento de la paz ha generado reflejan profundas divisiones entre los Estados miembros de la comunidad internacional; limitaciones y problemas políticos a la hora de, por ejemplo, definir el mandato de la CCP o los nuevos cargos para la prevención de genocidio y para el desarrollo de la responsabilidad de proteger.

«UNA AGENDA PARA LA PAZ» Y EL INFORME BRAHIMI

Evidentemente, tanto el Informe Final de la Comisión Carnegie como el Informe del secretario general del año 2001, decisivos en este ámbito, forman parte de un proceso general de reflexión sobre el papel global de la organización en el mantenimiento de la paz y la problemática específica de los conflictos modernos –en cuya resolución, Naciones Unidas había tenido un papel con luces y sombras en los años noventa. Es muy significativo en ese sentido el famoso informe de 1992 del entonces secretario general, Boutros-Ghali, «Una Agenda para la Paz: diplomacia preventiva, construcción de la paz y mantenimiento de la paz», en el que, como su propio nombre indica, propugnaba el fortalecimiento de la diplomacia y otros instrumentos preventivos (como los sistemas de alerta temprana y análisis o los despliegues preventivos, militares o de personal civil) dentro de un *continuum* operacional donde también ocupa un lugar central la consolidación de la paz posconflicto (78).

Por su parte, el también famoso Informe Brahimi de 2000 tomaba el guante de esta perspectiva holística sobre la resolución de conflictos y lanzaba un nuevo concepto de operaciones de paz de Naciones Unidas que incluía los elementos de prevención y consolidación de la paz. Según el Informe Brahimi, la prevención es «claramente mucho más preferible para aquéllos que de otro modo sufrirían las consecuencias de la guerra», siendo una opción en principio «menos costosa para la comunidad internacional que las intervenciones militares» y la asistencia en la reconstrucción de un país; siendo éste un argumento que a menudo se repite para reforzar la necesidad de actuar preventivamente.

El Informe Brahimi vertebraba el nuevo concepto de operaciones de paz a través de las denominadas misiones integradas, que incluyen no sólo los aspectos militares y de seguridad (cuyo mandato y alcance el Informe

(78) Para Boutros-Ghali, la diplomacia preventiva tiene como fin «evitar una crisis», mientras que el de la consolidación de la paz postconflicto es «evitar su repetición», «Una Agenda para la Paz», Naciones Unidas, 1992.

reconsideraba profundamente) (79), sino también los elementos civiles y mandatos amplios para la fase posterior al conflicto con vistas a un *effective peacebuilding*. A esta nueva clase de operaciones de paz se le ha denominado en la doctrina como la «cuarta generación» (80), traducida en verdaderos mandatos de gobierno o administración internacional de las regiones salientes de un conflicto. UNMIK en Kosovo, y, en su caso, la misión europea de *Rule of Law* EULEX Kosovo constituyen ejemplos de esta última generación de misiones.

Entre estos elementos civiles, el Informe Brahimi subrayaba por otra parte el papel específico de las operaciones civiles de la Policía, hoy parte de la mayoría de operaciones de paz de Naciones Unidas; es el caso de la peculiar misión «híbrida» entre la Unión Africana (UA) y Naciones Unidas en Darfur, UNAMID, aprobada por el CS el pasado año 2007 y todavía en fase de despliegue.

EL INFORME DE KOFI ANNAN (2001): PRINCIPIOS DE UNA HOJA DE RUTA PARA LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS

Aunque ya nos hemos referido a él en diversos momentos de este capítulo, vamos a hacer mención a algunos de los aspectos fundamentales del Informe de Kofi Annan sobre la «Prevención de conflictos armados», de 2001, por su importancia para este nuevo multilateralismo preventivo. El Informe, presentado ante el CS y la Asamblea General, tenía como objetivo impulsar normativa e institucionalmente una verdadera política de Naciones Unidas en la prevención de conflictos, así como una agenda concreta para llevarla a cabo a través de las agencias que componen el sistema ONU, otras organizaciones regionales y de la sociedad civil. El impulso inmediato de esta reflexión se encontraba en el fracaso de la comunidad internacional y el sistema de seguridad de Naciones Unidas en particular, ante tragedias humanitarias como las mencionadas de Srebrenica (Bosnia) y Ruanda, a las cuales el Informe hacía varias referencias explícitas.

El Informe asumía expresamente las bases conceptuales de la Comisión Carnegie (prevención operacional, estructural, etc.), proponiendo una serie de principios o vectores que guíen la acción multilateral –similares a una Hoja de Ruta– y que resumimos a continuación:

(79) El Informe también es relevante, como es conocido, por sus recomendaciones en cuanto al mandato de las misiones de paz de la ONU, que debía ser robusto, cuestionando una aplicación absoluta de los principios tradicionales de neutralidad, imparcialidad y no uso de la fuerza, cuando, como en Bosnia, hay «obvios agresores y víctimas».

1. La prevención de conflictos como una de las obligaciones fundamentales de los Estados miembros contenida en la Carta, y seña de identidad del nuevo sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas del siglo XXI.
2. Es una responsabilidad, en primer lugar, primaria de los Estados, que deben desarrollar las capacidades para prevenir estas crisis, mientras que a Naciones Unidas les corresponde asistir en esta tarea mediante los diversos mecanismos e instrumentos de que disponen.
3. No sólo los Estados ni Naciones Unidas, sino que la prevención de crisis violentas es un esfuerzo multilateral en el que deben integrarse las acciones de diversos actores que hoy, como se ha señalado al inicio del capítulo, también componen la comunidad internacional, desde organizaciones regionales hasta ONG y la sociedad civil. En línea con esta idea, Kofi Annan reconocía de forma realista que en esta labor, dados los complejos desafíos que supone, Naciones Unidas «no son el único actor en prevención y puede que a menudo tampoco sean el actor más adecuado para asumir el liderazgo» (81). De hecho, gran parte de los proyectos concretos en este área son fruto de iniciativas a nivel de la sociedad civil (*grassroots*) o de algunos Estados, grupos interesados o personalidades concretas; lo que se denominan en inglés *multi-stakeholder initiatives*, por la concurrencia en las mismas de actores diferentes (82).
4. De manera relacionada, el Informe asociaba a las organizaciones regionales en este esfuerzo, algunas de las cuales como la UA o la CEDAO, ya disponen, por ejemplo, de mecanismos específicos de prevención y alerta temprana (83). En este sentido, Naciones Unidas asumirían así una posición central dentro de un reparto de esfuerzos y competencias entre varias organizaciones internacionales, en forma de *partnerships* (84); otra forma, pues, de vertebrar un multilateralismo eficaz en el siglo XXI.

(80) WOLTER, D.: 2007.

(81) Páginas 2 y 37, Informe sobre la «Prevención de Conflictos Armados» 2001.

(82) Un ejemplo nos lo aportan los proyectos de «armas por desarrollo» en Albania o Programas de formación en DDR en África Central, que veremos posteriormente.

(83) Una forma, por así decirlo, de delegación de responsabilidades en la paz y seguridad regionales a través de partenariados entre Naciones Unidas y organizaciones como la Unión Europea o la UA, que recibió la aprobación de los líderes mundiales en la Cumbre de 2005 (véase párrafo 93 del Documento Final).

(84) Los *partnerships* entre los órganos de Naciones Unidas y otras organizaciones regionales son cada vez más habituales y a distintos niveles en lo que concierne al campo de gestión de crisis. En particular, es el caso de las operaciones de paz conjuntas, con diversas formas de mando y reparto de responsabilidades, como por ejemplo la citada UNAMID en Darfur o *partnerships* interregionales como las misiones PESD-Unión Europea de apoyo a la anterior misión de la UA en la zona, AMIS I y AMIS II.

5. La prevención de conflictos, para Kofi Annan, debe no sólo responder a los síntomas inmediatos de la violencia (objetivo, en suma, de la vertiente operacional del concepto), sino también a las causas últimas de la misma, causas estructurales, de naturaleza socioeconómica, cultural, política o incluso medioambiental, tal y como nos muestran algunos focos de conflicto armado (85). Vemos aquí un reflejo de la concepción liberal de la paz y guerra antes tratada: no sólo se trata de evitar la guerra, sino de resolver el conflicto. A estos fines atienden tanto la prevención de conflictos como la consolidación de la paz. Por ello, entre otras cosas, el Informe incidía en el potencial en este área de los programas multilaterales de desarrollo, como el PNUD, a la hora de fortalecer las capacidades de los Estados para hacer frente a dichas causas últimas, que a largo plazo pueden conducir al estallido de la violencia y la creación de Estados fallidos. A esa preocupación responden también otras recomendaciones, como la relativa a incluir de forma generalizada, de acuerdo con el Informe Brahimi, un componente de DDR en los mandatos de las operaciones de paz.

Por otra parte, el Informe de Kofi Annan contenía una serie de propuestas concretas sobre el papel de los distintos órganos y agencias del sistema ONU en la prevención de conflictos, que no es necesario ver ahora en detalle. De especial interés es su sugerencia a los Estados miembros de reforzar las capacidades de la Secretaría en este campo, mediante misiones de averiguación de los hechos y de generación de confianza, etc. El Informe, para concluir, tiene un gran valor al plantear el problema desde una perspectiva global y por propugnar la integración de esta novedosa «cultura de prevención» en todos los ámbitos de acción colectiva de la ONU.

EL INFORME DEL GAN DEL AÑO 2004: UN NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD COLECTIVA

El GAN, formado por personalidades del mundo de las relaciones internacionales (86), tenía como mandato examinar en profundidad las amenazas y desafíos actuales para la paz y seguridad, recomendando medidas concretas para reforzar el marco de Naciones Unidas. Como es sabido, estas recomendaciones tenían lugar en un contexto de reflexión general sobre el futuro y límites del multilateralismo, y la pendiente reforma de los órga-

(85) En concreto, la lucha por recursos escasos y decrecientes en un entorno medioambiental deteriorado (por la desertificación, irregulares lluvias torrenciales, etc.) se ve hoy como uno de los factores clave de la violencia en áreas como el Sahel o el Cuerno de África.

(86) Entre ellas, el *Chairman* del anterior Informe sobre la Responsabilidad de Proteger de la CIISE, Gareth Evans, también miembro del International Crisis Group.

nos de la ONU, el CS en particular. Las divisiones en torno a la guerra de Irak formaban parte del ambiente inmediato en el cual se gestó el trabajo del GAN; y que se traslucen en su análisis sobre las condiciones para el uso de la fuerza, en su caso, preventiva.

El Informe del GAN, denominado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos», tiene una profunda relevancia en esta materia. Como parte de esta voluntad de adecuar el sistema de seguridad colectiva –y, con él, Naciones Unidas como eje central del mismo– a los desafíos para la paz del siglo XXI, incluyó en la agenda el fortalecimiento de las políticas y capacidades del sistema ONU en la prevención de conflictos y la consolidación de la paz, desarrollando propuestas concretas para ambas.

ELEMENTOS DEL NUEVO SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA PARA EL GAN

El GAN tomaba como punto de partida la necesidad de un nuevo concepto de seguridad colectiva –que calificaba como «desafío central del siglo XXI» (87)– más amplio que el consagrado en la Carta del año 1945 (limitado a la seguridad del Estado con las garantías colectivas, de naturaleza básicamente militar); las mayores amenazas a la seguridad con que el mundo se enfrenta «van mucho más allá de las guerras de agresión entre Estados». Es muy significativo que el documento llamara la atención sobre las diferencias en el mundo en el año 1945, fecha en la cual Naciones Unidas fueron creadas, y en 2005, destacando la tendencia antes expuesta de las guerras internas o «civiles» como forma preponderante de conflictos armados hoy. De nuevo, la filosofía imperante es que este nuevo consenso sobre la seguridad colectiva necesita crear Estados *capaces y responsables* (88) por lo tanto, en pleno ejercicio de sus facultades y responsabilidades soberanas con su población y el sistema de Estados.

Por otra parte, al analizar el carácter interrelacionado de las nuevas amenazas (por ejemplo, la vinculación entre la pobreza y las guerras civiles) y los límites a la autoprotección de los Estados ante las mismas, el Informe dedicaba un apartado específico a la visión de soberanía como responsabilidad, superando el concepto de Westfalia (soberanía absoluta de los Estados) y admitiendo –de manera ciertamente realista– que en algunos

(87) Parte I «Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad» (p. 16, Informe del GAN).

(88) Punto 34, *Ibidem*, que añadía que «...es preciso redoblar los esfuerzos para mejorar la capacidad de los Estados de *ejercer su soberanía de una manera responsable*» (*cursiva del autor*).

casos «parte de esa obligación» frente a otros Estados y la propia población corresponderá a la comunidad internacional (89).

Un sistema de seguridad colectiva que asuma este concepto amplio deberá ser, para el GAN, eficaz, eficiente y atender a la seguridad de todos sus miembros (equidad). No lo es un sistema incapaz de hacer frente a genocidios y otras violaciones de derechos humanos en gran escala (90), un desafío para la ONU que es doble: normativo, como reflejo de la tensión entre la inviolabilidad soberana y el derecho de intervención –tensión que el Informe sobre la RTP buscaba resolver–, y operacional, es decir, exigirá una capacidad de despliegue militar. Pero tampoco será eficiente si las instituciones que lo componen (y los Estados que las sustentan) no atienden a la prevención de la violencia en las fases tempranas.

En un ambicioso intento de vertebrar ese nuevo consenso en la seguridad colectiva, el GAN relacionaba seis grupos de amenazas, entre ellas algunas de las denominadas nuevas, como:

1. Las de tipo socioeconómico, entre las que incluía la extrema pobreza, la degradación ambiental y las enfermedades infecciosas; lo cual enlaza con el concepto de prevención estructural.
2. Los conflictos internos, genocidios y otras atrocidades en gran escala; conflictos que, dada su tendencia a que generen formas de violencia masiva, obligan a la comunidad internacional a ejercer una «mayor vigilancia» (y en su caso intervenir para poner fin a las matanzas).
3. El terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.

Todas ellas, es importante subrayar, constituían para el panel amenazas a la paz y seguridad internacionales, no meramente amenazas internas (91).

(89) «...la historia nos enseña claramente que no puede darse por sentado que todos los Estados podrán o querrán siempre cumplir las obligaciones que les incumben en relación con su propia población y no causar daño a sus vecinos» (p. 23, *Ibidem*).

(90) Punto 36, *Ibidem*. Más adelante, el GAN reconocía que «los peores fracasos de Naciones Unidas en casos de violencia civil se han producido ante situaciones de depuración étnica y genocidio», mencionando los casos de Ruanda, Bosnia-Herzegovina, Kosovo y Timor Oriental (único ejemplo, para el GAN, en el cual el CS actuó debidamente para detener las matanzas masivas del Ejército indonesio).

(91) Las amenazas «clásicas» que el Informe también incluye son los conflictos entre Estados, punto en el cual los autores manifiestan de forma acertada que es un problema «que no ha desaparecido» (sobre todo, como hemos visto, ante la proliferación de guerras internas *de facto* internacionales o *proxy wars*), y las ADM. El GAN define amenaza a la seguridad internacional como «cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y que socave el papel del Estado como unidad básica del sistema

LA PREVENCIÓN EN EL INFORME DEL GAN

Como plasmación de esa nueva cultura preventiva, el GAN ponía particular énfasis en dos elementos principales:

1. La acción preventiva como respuesta global ante todas esas amenazas (en la línea de Kofi Annan de establecer un vínculo entre la prevención y el sistema de seguridad colectiva).
2. El desarrollo como «fundamento indispensable de un sistema de seguridad colectiva en el que la prevención se tome en serio» (92).

Las políticas de desarrollo serían desde este punto de vista una forma de prevención estructural de las nuevas amenazas y también de consolidación de la paz a largo plazo.

En lo que concierne a guerras y conflictos internos, este Informe fue también novedoso al poner especial énfasis en la idea de la prevención sistémica, editada, la elaboración de marcos normativos internacionales que afronten las «fuentes de los conflictos» y los factores «que los aceleran». Así, el Documento abordaba entre otros los mecanismos y medidas en las áreas de proliferación de SALW; el tráfico ilícito en recursos naturales que a menudo alimentan estos conflictos; el papel de los tribunales penales internacionales (en concreto, la CPI, etc.

Otros instrumentos recogidos por el GAN son la diplomacia preventiva y las labores mediadoras de expertos de Naciones Unidas, recomendando dotar de más recursos al Departamento de Asuntos Políticos (DAP); el despliegue preventivo de tropas de mantenimiento de la paz, o, en una sección aparte, las sanciones (93).

internacional». Es discutible que muchos Estados puedan aceptar esta definición y la relación de amenazas que implica, como los autores reconocían.

(92) Este mensaje es importante a la vista de los factores estructurales de la violencia y el papel que el desarrollo puede jugar en la prevención de las amenazas económicas (particularmente la pobreza) y los conflictos internos derivados en Estados frágiles; fenómenos que, por otra parte, están profundamente interrelacionados, como muestran estudios recientes sobre el vínculo pobreza extrema, guerras civiles. En este último punto, ver, por ejemplo, los estudios de autores como Macartan Humphreys y otros, publicados por la *Brookings Institution*, sobre el riesgo de los países más pobres en padecer conflictos civiles en breves periodos de tiempo (analizando ejemplos como Sierra Leona, Costa de Marfil o la RDC).

(93) El GAN calificaba las sanciones como «una herramienta vital, aunque imperfecta, para hacer frente preventivamente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales... un medio poderoso de disuasión y prevención» (p. 57, GAN). Se centraba en las llamadas selectivas (dirigidas a responsables políticos concretos, a través

LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ EN EL INFORME DEL GAN

El Informe dedicaba una atención específica al ámbito de la consolidación de la paz tras el conflicto (94). Tal y como afirmaban sus autores, las medidas de mantenimiento o imposición de la paz pueden no ser suficientes para garantizar la paz a largo plazo, siendo fundamental invertir adecuadamente en la consolidación de la paz, o de otra forma, «mayores serán las posibilidades de que un país vuelva a precipitarse en un conflicto». Por ello, ante los límites del sistema actual en este campo «una laguna institucional básica», los autores proponían formalmente la creación por el CS de un órgano intergubernamental único facultado a ocuparse de estos Estados en quiebra o situación de riesgo, cuando la operación de paz «sale de un país y el CS deja de prestarle atención». Este órgano propuesto por el GAN es la actual CCP, apoyada por la Oficina de Apoyo para la Consolidación de la Paz. Volveremos sobre este órgano en la sección correspondiente (95).

Con el fin de concluir este análisis de los aspectos más sustantivos para este capítulo del Informe del GAN, hemos de decir que el Informe apoyaba el concepto de la responsabilidad de proteger (en sus tres dimensiones, prevenir, reaccionar y reconstruir) y las propuestas fundamentales de la CIISE, también en lo que concernía al uso de la fuerza militar para prevenir o frenar atrocidades en gran escala (96).

«UN CONCEPTO MÁS AMPLIO DE LIBERTAD», 2005

Gran parte de las propuestas realizadas por el GAN fueron asumidas por Kofi Annan en su Informe preparatorio de la *Cumbre Mundial de 2005*, «Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos», de 21 de marzo de 2005. Este Informe profundizaba en la necesidad de Naciones Unidas de adaptar sus instituciones básicas a los desafíos de la prevención, con el objeto de convertirse «en el instrumento efectivo para prevenir conflictos que siempre había pretendido ser» (97). El

de restricciones en viajes, finanzas, etc.), que tienen un menor coste humanitario, frente a otras de carácter general y que sufre la población civil (como fue el caso de las impuestas al Irak de Sadam Husein en los años noventa). Nuevos ejemplos de sanciones selectivas son las impuestas a algunos miembros del Gobierno de Sudán y líderes de grupos armados, por sus actuaciones en el conflicto de Darfur.

(94) Apartado XI, Informe GAN.

(95) Apartado XV, Informe GAN.

(96) Es decir, la idea de soberanía como responsabilidad y la consecuente responsabilidad internacional, el papel del CS, los criterios de intervención militar, etc, tal y como fueron recogidos en el Informe de la CIISE. Para los autores del Informe, la RTP es una norma «emergente» de la comunidad internacional (párrafos 201 y siguientes, *Ibidem*).

Informe, en su apartado sobre *Freedom from Fear* –una idea, como hemos visto, que forma parte de la seguridad humana– retomaba el mensaje del GAN sobre la importancia de un nuevo consenso en la seguridad colectiva y además abogaba, aspecto que resulta muy llamativo, por la idea del multilateralismo eficaz que hemos expuesto al principio del capítulo y defendido por la Unión Europea en su EES (98). Llamativo puesto que esta percepción sobre el incumplimiento de las decisiones relativas a cuestiones de seguridad (por ejemplo, en el ámbito de las sanciones, el cumplimiento de las resoluciones del Capítulo VII, etc.) y su inacción ante situaciones graves, están en el origen del cuestionamiento del sistema de Naciones Unidas; puesto claramente en evidencia en crisis como la de Kosovo en 1999, Irak en 2003 o la de este mismo verano en Georgia, conflicto donde la ONU ha estado notablemente ausente.

El Informe de Kofi Annan del año 2005, en lo que concierne a la amenaza de conflictos armados internos, hacía suyos gran parte de los instrumentos preventivos destacados por el GAN, como la mediación, sanciones selectivas, las medidas contra la proliferación de armas pequeñas y ligeras, etc.

Asimismo, hay dos aspectos propuestos en el Informe que conviene mencionar, particularmente delicados para gran número de Estados de la comunidad internacional:

1. Los criterios para el uso de la fuerza en el marco de Naciones Unidas, cuestión en la cual Kofi Annan, al igual que el GAN y la CIISE, proponía al CS recogerlos en una resolución (p. 126) (99) –basándose en la idea que ello garantizaría un mínimo denominador común y reduciría la división existente sobre el uso de la fuerza en la toma de decisiones.
2. La «norma emergente» de la RTP, impulsada por la CIISE (párrafo 135), principio que, como hemos visto, tiene también una importante dimensión preventiva y de consolidación de la paz.

Finalmente, dada la oposición diplomática desde determinados sectores de Naciones Unidas y como veremos en el apartado correspondiente, Kofi Annan tuvo que limitar y definir el mandato de la CCP.

(97) Informe 2005, párrafo 83.

(98) Párrafo 82, Informe 2005.

(99) Estos criterios (la fuerza como último recurso, probabilidades de éxito de la intervención militar, etc.) los recogía la CIISE en su Informe sobre la responsabilidad de proteger, con el fin de poder generar consenso en torno a una cuestión controvertida por excelencia, cual es el uso de la fuerza específicamente para prevenir o frenar crisis humanitarias.

LOS RESULTADOS DE LA CUMBRE MUNDIAL DE 2005

Resulta difícil hacer una valoración global, en particular, de su trascendencia para el futuro de Naciones Unidas, del Documento Final de la *Cumbre Mundial* de septiembre 2005, adoptado en Nueva York por más de 150 jefes de Estado y de Gobierno reunidos en la Asamblea General de Naciones Unidas. Esta Cumbre tenía básicamente como objeto, partiendo de los Documentos anteriores, impulsar la reforma de Naciones Unidas y adaptarlas a los nuevos desafíos a la seguridad colectiva, 60 años tras su fundación. Dados los escasos o nulos resultados en cuestiones críticas como la reforma del CS y el sistema de no proliferación y el desarme, es lógico que gran parte de los análisis califiquen la Cumbre de 2005 como una ocasión perdida (100). Las expectativas eran ciertamente altas, de una especie de «nuevo San Francisco», sobre todo a la vista de los documentos preparatorios y algunas iniciativas diplomáticas ambiciosas (101).

Sin embargo, las divisiones entre Estados miembros a lo largo del proceso negociador previo, particularmente las posiciones defendidas –u opuestas– por algunos grupos de Estados –como los integrantes del Movimiento No Alineado o Estados Unidos–, así como la necesidad de alcanzar un consenso básico que salvara la Cumbre, condujeron a que determinadas propuestas no fueran recogidas en el Documento Final y que el alcance de otros temas, incluidos conceptos sustantivos como la RTP, se viera afectado en consecuencia. El choque entre Naciones Unidas «como debieran ser» y «como son en realidad» se hizo muy palpable en la Cumbre.

No obstante y desde otro punto de vista, en lo que respecta a la acción preventiva de Naciones Unidas y la consolidación de la paz, el Documento Final tiene en general cierto valor, por una parte, en el plano normativo (no tanto en cuanto derecho vinculante), y por otra, en la adopción de algunas medidas institucionales concretas. En el primer nivel, en la línea de los Informes anteriores, los Estados miembros asumían el nexo entre desarro-

(100) Kofi Annan, en concreto y en un ejercicio de loable sinceridad, calificó la falta de acuerdo en las áreas de no proliferación y desarme como una «verdadera desgracia» (ANNAN, Kofi: 2005).

(101) Como por ejemplo la de un grupo de Estados, Alemania y Suiza entre ellos, que presionó diplomáticamente para la adopción en la Cumbre de las principales novedades sustantivas en el ámbito de la prevención (seguridad humana, RTP, etc.) y las consiguientes reformas institucionales propuestas por Annan y el GAN (*Group of Like-Minded States on Conflict Prevention*). Este Grupo presentó un Documento (el *Input Paper*) con ese contenido, que fue adoptado por las delegaciones diplomáticas de hasta 32 Estados y presentado en las negociaciones.

llo-seguridad-derechos humanos como fundamento del sistema de seguridad colectiva (102), el carácter indisoluble de las nuevas amenazas y se comprometían además a promover una perspectiva integrada de la prevención de conflictos armados y la consolidación de la paz. Aunque muy debilitada respecto a los documentos precedentes –y desde luego respecto al Informe original de la CIISE (103)– los Estados miembros apoyaron también *políticamente* la idea de la responsabilidad de proteger las poblaciones frente a «genocidio, crímenes de guerra, limpieza étnica y crímenes contra la humanidad» (104), vertebrada en el CS y su Capítulo VII (105), así como, de manera todavía más ambigua, los elementos básicos de la seguridad humana (*freedom from fear* y *freedom from want*) (106).

En el plano de las medidas concretas, además de suscribir la validez de algunos instrumentos de la prevención operacional (como la labor mediadora del secretario general) y estructural (reafirmando acciones contra la proliferación de armas pequeñas y ligera, el énfasis en el desarrollo y construcción de capacidades estatales, etc.), esta Cumbre destaca particularmente por el establecimiento de la nueva CCP, si bien con un mandato mucho más limitado y en un proceso lleno de diferencias políticas. Esta decisión, para algunos autores, fue la más importante de la Cumbre en el campo de la prevención de conflictos y *peacebuilding*. Desde dicha perspectiva, éste y otros avances alcanzados en Nueva York pueden sentar la base para posteriores resultados, sobre todo en cuanto que la labor preventiva y de construcción de la paz, conforme a la visión moderna de

(102) Párrafo 9, Documento Final.

(103) La idea de la RTP como una «norma emergente» de las relaciones internacionales, como proponían el Informe de la CIISE, el GAN y Kofi Annan, desapareció de la redacción final ante la oposición de determinados Estados. Igual sucedió con los criterios para la autorización del uso de la fuerza, puesto que la percepción de algunos Estados (del Movimiento de No Alineados, etc.), defensores de la visión clásica de la soberanía y opuestos a prácticamente cualquier idea de intervención humanitaria (y, en el fondo, a la propia RTP), era que de ese modo en efecto se potenciarían injerencias externas en los Estados miembros, en su caso, mediante la fuerza militar.

(104) Párrafo 138, Documento Final.

(105) El contenido ambiguo de esta declaración, más bien política, que en 2005 realizaron los Estados miembros está en la raíz de las profundas diferencias hoy sobre las implicaciones de la RTP. El debate a menudo es si la ONU asumió o no (como insisten algunas fuentes diplomáticas) la RTP en 2005, y, en su caso, qué obligaciones se derivarían de este compromiso. Diferencias que se reflejaron en el proceso de creación del puesto de nuevo asesor del secretario general sobre la RTP (véase *infra*) y su mandato.

(106) Párrafo 143, Documento Final.

la seguridad y el multilateralismo, no sólo dependerá de decisiones tomadas en Naciones Unidas sino también de iniciativas provenientes de la sociedad civil, de Estados concretos u otras organizaciones regionales.

Tras la Cumbre de 2005 se han puesto en marcha algunas iniciativas implementando reformas concretas en este área, que nos dan una imagen equilibrada del alcance real de estos compromisos y que analizaremos en los apartados siguientes de este capítulo.

Algunas medidas e instrumentos concretos para la prevención de conflictos y consolidación de la paz

Las políticas de prevención de conflictos y consolidación de la paz engloban, por lo tanto, desde medidas en el ámbito de desarrollo hasta acciones contra las redes de crímenes transnacionales, el desarme de armas pequeñas y ligeras, o la reintegración de ex combatientes a la sociedades tras la firma de acuerdos de paz. Nos hemos referido ya a unas cuantas de estas políticas e instrumentos a lo largo del capítulo (como las misiones civiles, los Programas DDR, etc.). En esta sección abordaremos en detalle algunas medidas e instrumentos concretos, como la diplomacia preventiva, la nueva CCP, reformas para la prevención del genocidio y medidas de desarme práctico.

Reformas en Naciones Unidas para la prevención de genocidio y violaciones masivas de derechos humanos

Uno de los posibles avances en materia de prevención, en particular, de los efectos humanitarios más graves de los conflictos intraestatales como el genocidio y otras violaciones de derechos humanos a gran escala, es el refuerzo de la capacidad institucional de la Secretaría General de Naciones Unidas en esta materia. En concreto, el nombramiento de dos nuevos puestos y un comité específico: el asesor especial del secretario general para la Prevención del Genocidio, asistido por el Comité Asesor para la Prevención del Genocidio, y el asesor especial para la Responsabilidad de Proteger.

El primero tiene su origen en el «Plan de Acción contra el Genocidio», presentado por Kofi Annan en el año 2004. Los elementos de este Plan eran los siguientes: profundizar en las causas que causan el genocidio; medidas efectivas para proteger civiles en guerras con estas características; avanzar en el fin de la impunidad para los responsables de crímenes de esa naturaleza, en cuya consecución se atribuye un papel central a la CPI; acciones «tempranas» y decisivas por la ONU y su CS en respuesta a situaciones de

genocidio, y el establecimiento del asesor especial para la Prevención del Genocidio (107).

Este nuevo cargo, desde el año 2007 a tiempo completo y actualmente ocupada por el diplomático sudanés Francis Deng –uno de los promotores de la idea de soberanía como responsabilidad–, tiene un fuerte componente preventivo, correspondiendo al asesor especial una labor, por una parte, mediadora en situaciones que puedan conducir a genocidio, y por otra, alertar sobre tales situaciones, sugiriendo medidas posibles, incluido al CS, para evitar la escalada violenta de determinadas crisis. Puede por tanto operar como un mecanismo de alerta temprana y acción temprana, y como un discreto mediador, intermediario con influencia sobre las partes afectadas (*quiet diplomacy*), que sugiere posibles acciones para remediar la situación en concierto con el Estado afectado, otros órganos y agencias de Naciones Unidas –como el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)– y actores como ONG, etc. En principio, su mandato, como se insiste habitualmente para despejar recelos de algunos Estados, no incluye determinar si existe genocidio o no, sino proponer medidas para evitarlo (108).

Por otra parte, el asesor especial está asistido a su vez por un Comité Asesor en la Prevención de Genocidio, establecido por Annan en el año 2006 e integrado por algunos de los líderes principales en la defensa de los principios de la RTP y la seguridad humana (109). El mandato preventivo y sobre todo la funcionalidad real de este Comité no resulta claro, a la espera de resultados concretos (110).

Asimismo, en esta línea hemos de mencionar al nuevo puesto de asesor especial sobre la RTP, creado por el actual secretario general, Ban Ki-moon

(107) El actual secretario general de la Organización, Ban Ki-moon, intentó añadir al cargo el mandato de examinar también otras violaciones masivas de derechos humanos, pero tuvo que abandonar ante la oposición de determinadas delegaciones diplomáticas.

(108) Este lenguaje es sintomático de la sensibilidad que implican estos temas entre algunos Estados miembros de Naciones Unidas, pues ¿cómo sugerir medidas para prevenir algo que, en principio, no se puede determinar, sin en el fondo prejuzgar la cuestión? Las explícitas referencias al caso de Darfur por el anterior asesor especial, el argentino Juan Méndez, y el apoyo en 2004 para referir el caso a la CPI ante las graves violaciones de derechos humanos –sin, por supuesto, utilizar la palabra «genocidio»– son muestras de cómo Naciones Unidas se ven afectadas por las contradicciones, difíciles equilibrios y giros argumentales de la política internacional.

(109) Como David Hambourg, *chairman* y presidente emérito de la *Carnegie Corporation*, Gareth Evans o el arzobispo surafricano Desmond Tutu.

(110) El Comité está encargado en principio de recoger información sobre graves violaciones de derechos humanos y alertar de situaciones que puedan conducir al genocidio, recomendando la adopción de medidas preventivas, en su caso, por el CS.

en el año 2007; puesto para el cual se ha nombrado en febrero de 2008 a Edward Luck, estadounidense. Su mandato, algo vago en sus términos, consiste en asistir al secretario general y a la Asamblea en el desarrollo conceptual de la idea de la RTP y a generar consenso entre los miembros de Naciones Unidas en torno a esta norma emergente.

La relevancia de estas posiciones dependerá, en gran medida, de la personalidad y capacidad diplomática de sus miembros, y, sobre todo, de la voluntad política de los miembros de Naciones Unidas de tener en cuenta sus recomendaciones. Parece claro que podrán jugar un cierto papel influyente a nivel de defensa del marco multilateral en este área y de impulso normativo de conceptos claves como la RTP, incluso ante crisis en marcha (como la de Kenia este año 2008). No obstante, si bien algunos autores han querido ver en estas decisiones un fortalecimiento del papel de Naciones Unidas en la prevención de conflictos graves, es inevitable mostrar cierto escepticismo frente a cargos de este tipo en el complejo sistema ONU, sobre todo en cuanto a su capacidad efectiva de influencia sobre el CS a la hora de adoptar resoluciones en casos críticos. La oposición que ha encontrado el cargo de asesor especial sobre la RTP es ilustrativa en ese sentido, dados los reparos que la propia idea de la responsabilidad de proteger suscita entre muchos miembros de Naciones Unidas (111).

Por otra parte, resulta difícil afirmar que uno de los primeros escenarios claros para la responsabilidad internacional de proteger –en sus tres dimensiones, no sólo en la reactiva–, el conflicto en Darfur (Sudán) –un buen ejemplo de guerra interna internacionalizada– haya sido precisamente un triunfo para la cultura de prevención de Naciones Unidas (112). El CS adoptó resoluciones en el marco del Capítulo VII de la Carta desde prácticamente el inicio de la violencia y en un claro lenguaje RTP (113),

(111) Aparentemente, determinadas delegaciones latinoamericanas, africanas y árabes pusieron reparos en el Comité presupuestario a la idea de que la Asamblea General de Naciones Unidas había apoyado el principio de la responsabilidad de proteger en la Cumbre de 2005.

(112) Una entrevista realizada a uno de los miembros del Comité citado, el diplomático nigeriano Zakari Ibrahi, es muy ilustrativa en ese sentido. Tras explicar muy correctamente el concepto de genocidio y el caso de Ruanda, en respuesta a una pregunta del entrevistador sobre qué calificación le merecía en consecuencia Darfur, respondió que «cada uno debe categorizar la situación como desee» (entrevista, disponible en: www.allafrica.com, 26 mayo de 2008).

(113) Así, la resolución del CS 1556, de 2004, que ya declaraba el conflicto de Darfur como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

recurrió a los diversos instrumentos de prevención de que dispone Naciones Unidas: sanciones selectivas, envío del caso a la CPI, mediación conjunta entre la UA y Naciones Unidas para lograr primero y mantener después el fracasado Acuerdo de Paz de 2006, presiones diplomáticas a Sudán desde el año 2005 sobre el posible envío de *casco azul* en sustitución de la débil misión de la UA (AMIS I y II), etc. Los hechos objetivos (114), sin embargo, son reveladores de los límites de principios normativos y programáticos, valiosos sin duda, ante la *realpolitik* (115) imperante en la toma de decisiones en las instituciones internacionales y, desde luego, en el CS.

Por otro parte, las diversas guerras entrecruzadas en la región de los Grandes Lagos desde el año 1998, otro escenario dramático, no son tampoco alentadores para la perspectiva moderna de la resolución de conflictos y las ideas en torno a la seguridad humana. Sólo en ese área, al margen de la presencia de MONUC, la mayor misión de mantenimiento de la paz de la ONU (y varias misiones PESD de la Unión Europea), en torno a tres millones de personas han perdido la vida por violencia y efectos relacionados (hambre, malnutrición, etc.). Admitiendo la complejidad de estas crisis y su resolución, no parece descabellado afirmar que algunas de las constantes que condujeron a Ruanda y Bosnia no han desaparecido.

(114) En el área geográfica implicada (el oeste de Sudán, este de Chad y norte de la República Centroafricana), a fecha de 2008 unas 300.000 personas han muerto de violencia directa, además de continuas violaciones masivas de derechos humanos, por milicias progubernamentales (*janjaweed*), el ejército regular de Sudán y diversos grupos de rebeldes también enfrentados entre sí; otros centenares de miles viven desde hace años en campos de desplazados y refugiados. El Programa Mundial de Alimentos tiene en marcha el mayor programa de su historia para mantener a entre dos y tres millones de personas. En fin, las tropas «verdiazules» de UNAMID, la misión híbrida de Naciones Unidas y la UA, no van a estar totalmente desplegadas en el mejor de los casos hasta mediados de 2009 (más de seis años por tanto después del inicio de la violencia y la crisis humanitaria), por simple falta de voluntad política y obstáculos del gobierno de Jartum. Están por ver en estos momentos los efectos de la posible orden de arresto internacional por la CPI contra el presidente sudanés, Bashir, proceso que el CS está facultado para suspender.

(115) LASHERAS, B.: «Darfur y la responsabilidad de proteger», *Política Exterior*, número 124, julio-agosto 2008. Por otra parte, el actual asesor especial del secretario general para la Prevención del Genocidio, en una charla para estudiantes de la Universidad de Harvard sobre la RTP, en febrero de 2007, se mostraba contrario al uso de *ningún* tipo de fuerza o componente militar en Darfur, incidiendo por el contrario en el valor de la mediación, el proceso político de paz, etc.

La diplomacia preventiva: el papel del secretario general, el DAP, el papel de las organizaciones regionales

Hemos visto que ya en el Informe «Una Agenda para la Paz» de Boutros-Ghali, se mencionaba la diplomacia preventiva como uno de los instrumentos de referencia en la prevención operacional de los conflictos, a través de los buenos oficios, la mediación, comisiones de averiguación de hechos, etc. En esta diplomacia, pueden jugar un papel relevante, entre otros, el propio secretario general de Naciones Unidas, representantes especiales nombrados por éste, cargos como el asesor especial en la Prevención de Genocidio, el DAP y, en su caso, líderes de organizaciones regionales.

LA SECRETARÍA GENERAL

El refuerzo de las capacidades institucionales de la Secretaría General para la prevención de conflictos ha sido una de las constantes en las propuestas de reforma general de la ONU; y una de las peticiones de Kofi Annan a lo largo de su mandato. No está claro que se hayan dado grandes pasos en ese sentido todavía. Al igual que otras posiciones diplomáticas, el poder del secretario general en este área dependerá en gran medida de la personalidad que ostente el cargo y la visión del mismo que tenga. En ese sentido, es pronto aún para valorar el impulso que pueda dar el actual secretario general, Ban Ki-moon, a la diplomacia preventiva, sobre todo teniendo en cuenta que ésta no suele recibir mucha publicidad al intervenir en potenciales crisis (de ahí, en gran medida, su éxito). Pero aunque ha establecido la prevención de conflictos y la consolidación de la paz como prioridades de su mandato (116), su ausencia o muy bajo perfil en algunas crisis y conflictos latentes en este año y medio no resulta alentadora.

Desde otro punto de vista, sin embargo, se ha reconocido su determinación en hacer operativa la RTP, tanto retórica (117) como prácticamente, concepto en el cual enmarcó de manera clara la crisis en Kenia a principios del año 2008 (118). Esta crisis puede ser un buen ejemplo

(116) Disponible en: <http://www.un.org/sg/priority.shtml>.

(117) Véase por ejemplo, su discurso ante la Cumbre de la UA el 31 de enero de 2008: «Estoy plenamente comprometido a mantener el *momentum* que ustedes, los líderes, impulsaron en la Cumbre Mundial de 2005 y no ahorraré esfuerzos en hacer operativa la responsabilidad de proteger...».

(118) «El secretario general recuerda a los gobiernos, así como a los líderes políticos y religiosos de Kenia, su *responsabilidad legal y moral de proteger* las vidas de personas inocentes, independientemente de su origen racial, religioso o étnico, y les

de diplomacia preventiva a través de la conjunción de esfuerzos a varios niveles. Ante la creciente violencia étnica reminiscente de Ruanda en 1994, un equipo mediador liderado por el mismo Kofi Annan logró forzar a las partes a alcanzar un acuerdo político; en esta labor fue apoyado por el asesor especial del secretario general en Genocidio, Francis Deng, o el arzobispo Desmond Tutu, miembro del Comité de Prevención de Genocidio.

EL DAP

En el refuerzo, en concreto, de las capacidades mediadoras de Naciones Unidas y del secretario general, destaca la labor del DAP, Departamento del cual se pretende que constituya el *focal point* de la ONU para la prevención de conflictos. El GAN recomendaba proporcionar más recursos al DAP y su reestructuración para que pudiera prestar un «apoyo más coherente y profesional» a las actividades de mediación (119).

Entre otras acciones y a través de sus oficinas en el terreno, el DAP ha implementado programas, junto con el PNUD, para la construcción de capacidades nacionales de prevención de conflictos (por ejemplo en Sierra Leona y Ghana); coordina las diversas agencias de Naciones Unidas en este ámbito por medio del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad o el Marco Interdepartamental para la Coordinación de Alerta Temprana y Acción Preventiva; fomenta la cooperación con la sociedad civil (120); apoya las actuaciones del asesor especial del secretario general para la Prevención del Genocidio; y, en fin, lleva a cabo programas de formación de personal de Naciones Unidas en prevención de conflictos y mediación. En este último punto, tras la Cumbre, el DAP estableció una nueva unidad de apoyo a la mediación, formada por posibles mediadores propuestos por los Estados miembros y que trabajará con las unidades regionales para actuar en la fase temprana ante posibles crisis.

urge firmemente a hacer todo lo que esté dentro de sus capacidades para prevenir la violencia» (*cursiva* del autor). Disponible en: <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/sgsm11356.doc.htm>.

(119) Informe del GAN, p. 41.

(120) En concreto, apoyando las iniciativas de *Global Partnership on the Prevention of Armed Conflict*, un conglomerado de organizaciones civiles y personalidades relevantes que organizó la Conferencia Internacional sobre la Prevención de Conflictos en la sede de Naciones Unidas en Nueva York, en julio de 2005, así como otras de ámbito regional.

Asimismo, el DAP también tiene facultades en el área de la consolidación de la paz, sobre todo a través de sus oficinas de apoyo en el terreno, en países como Tayikistán o Guinea-Bissau (121).

LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

Para concluir este apartado dedicado a la diplomacia preventiva, es necesaria una breve mención al rol que pueden jugar algunas algunas organizaciones regionales y sus representantes. Algunas de estas organizaciones, como la CEDAO, ya disponen de sistemas de alerta temprana y son muy activas en labores de mediación ante potenciales crisis violentas o en marcha.

Desde esta perspectiva podría verse la mediación en la crisis de Zimbabue de este año, dirigida por el antiguo presidente de Suráfrica, Thabo Mbeki, y apoyada por la UA. Ante la falta de un acuerdo en el CS de la ONU sobre la manera de afrontar la crisis –en la cual se cometieron graves violaciones de derechos humanos por las facciones progubernamentales de Mugabese le atribuye a Mbeki (y a la UA) el haber logrado finalmente un acuerdo de reparto de poder entre el gobierno de aquél y la oposición de Tsangvirai (122). La Unión Europea, a través de sus representantes especiales, nombrados por el Consejo en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), ha venido adquiriendo un mayor protagonismo en esta forma de diplomacia (123).

La CCP

El establecimiento de un órgano intergubernamental de Naciones Unidas con el mandato específico de atender de forma integral al problema que representan los Estados fallidos es, probablemente, una de las decisiones de mayor trascendencia de la Cumbre Mundial del año 2005. Como hemos puesto de manifiesto y señaló el GAN, una de las lagunas institucionales del sistema ONU era la falta de una atención continuada a países salientes de un conflicto civil grave (como Sierra Leona, Angola, etc.) y/o en riesgo de colap-

(121) País donde, como hemos dicho antes, la Unión Europea también ha desplegado este 2008 la misión EU SSR Guinea-Bissau, una misión PESD de apoyo a la reforma del sector de la seguridad, dirigida actualmente por el general español, Esteban Verástegui, disponible en: <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=1413&lang=en>.

(122) Acuerdo cuyo futuro (y en general, la estabilidad del país) a fecha de hoy es francamente frágil.

(123) Actualmente, la Unión Europea cuenta con 11 representantes especiales en países en crisis como Afganistán o Sudán, y áreas relativamente más estabilizadas como Bosnia y Kosovo.

so, una vez alcanzado el acuerdo de paz y/o concluido el mandato de las fuerzas de pacificación. Por decirlo de una manera gráfica, cuando el país sale de la agenda prioritaria del CS en Nueva York. Ya hemos señalado que las estadísticas nos muestran claramente el elevado riesgo de que gran número de estos países reviertan a la violencia en breves periodos de tiempo.

Algunos autores por ello han calificado a la nueva CCP como «la respuesta institucional de Naciones Unidas al fenómeno de los Estados débiles y frágiles», que garantiza el vínculo necesario entre *peacebuilding* y la prevención estructural (124).

MANDATO Y COMPOSICIÓN

La creación de este nuevo órgano ha sido, sin embargo, compleja y marcada por los desacuerdos en torno varias cuestiones clave: mandato, composición y vinculación con los órganos principales de Naciones Unidas, en concreto, si debía estar vinculada a la Asamblea General o al CS. Respecto al primer aspecto, y frente al ambicioso mandato preventivo que le confería el GAN en su Informe (que incluía funciones de alerta temprana y prevención operacional), las negociaciones posteriores y el propio Annan limitaron la CCP estrictamente al ámbito de la prevención estructural, la recuperación posconflicto, reconciliación y la construcción de capacidades para reducir el riesgo de violencia en la fase posterior (125). Esos son los términos de las resoluciones adoptadas por el CS y la Asamblea, de diciembre 2005, por las cuales se creó este órgano (126). De nuevo, la razón estriba en parte en los recelos de algunos Estados a la injerencia de este órgano en asuntos internos. No obstante, cabe argumentar que la CCP, gracias a los esfuerzos de algunas representaciones diplomáticas, tiene también cierta capacidad para la prevención operacional (127).

En cualquier caso es un avance, como lo es también que puedan participar en sus reuniones representantes de las principales instituciones finan-

(124) WOLTER, D.: 2007.

(125) Kofi Annan, *Explanatory Note on the Peacebuilding Commission*, 17 abril de 2005. Véase también Documento Final de la Cumbre (párrafos 97 y siguientes, Documento Final).

(126) Para referirse a este problemático origen dual de la CCP, algunos autores hablan de «votantes y vetantes», MADRAZO RIVAS, E.: «La RSS en los foros multilaterales. Las perspectivas desde Naciones Unidas y la OSCE», en *supra* nota 60.

(127) En efecto, ambas resoluciones incluyen la posibilidad de incluir en la agenda de la Comisión solicitudes de Estados «en excepcionales circunstancias» que se encuentren «...al borde del conflicto» (artículo 12c).

cieras y donantes internacionales (FMI, Banco Mundial, la Unión Europea, etc.) (128), lo cual garantiza el necesario vínculo entre el desarrollo y la consolidación de la paz en el marco ONU, a la hora de tomar decisiones sobre financiación de las reformas en el sector de seguridad, reconstrucción de capacidades estatales y servicios públicos, el sector privado, etc. La descoordinación en la definición de necesidades prioritarias, entre los programas de diversas agencias y organizaciones externas sobre el terreno (a veces enzarzadas en «guerras» de competencias), junto con la falta de involucración a la sociedad civil y de liderazgo nacional, se han señalado como algunos de los problemas habituales en estos casos. Esta colaboración entre distintos actores, internos y externos, dentro de un proceso amplio de reconstrucción que incluya los componentes señalados antes (seguridad, justicia, economía, estabilidad democrática estructural, etc.), es necesaria y coherente.

Por otra parte, la composición de su Comité Permanente, finalmente de 31 miembros, es representativa de los distintos órganos de Naciones Unidas, en concreto, del CS y el Consejo Económico y Social; también se tienen en cuenta criterios geográficos, contribuciones financieras, de tropas y policía a misiones ONU, etc. (129). La CCP, tras adoptar sus reglas de procedimiento, comenzó sus reuniones a mediados del año 2006. Asimismo, también en apoyo de los esfuerzos posconflicto, la Asamblea General y el CS crearon además la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz y un fondo específico (130).

PERSPECTIVAS ACTUALES DE LA CCP: CASOS DE SIERRA LEONA Y BURUNDI (131)

Hacer un análisis del éxito y/o fracaso de la CCP en el examen de estos dos países los dos últimos años es prematuro y, sobre todo, supera el alcance de este trabajo, por lo que haremos nada más una breve referencia al contenido básico del proceso en ambos casos (132).

(128) Artículo 9, resoluciones de la Asamblea General y el CS, de 30 diciembre de 2005.

(129) Artículo 4, *Ibidem*.

(130) El Fondo de Consolidación a la Paz, establecido para apoyar a los Estados inmersos en este proceso en las etapas iniciales del proceso de paz, cuenta entre sus donantes principales a la mayor parte de Estados europeos, incluido España, figurando Reino Unido, Suecia, Canadá, Noruega y Japón entre los primeros.

(131) Desde este 2008, otros dos países que se encuentran también en la agenda de la CCP son Guinea-Bissau y la República Centroafricana.

(132) Para un análisis detallado, véase MADRAZO RIVAS, E. *supra* nota 60.

El Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en Burundi (SPBF, en nomenclatura inglesa), de junio de 2007, identificaba las siguientes prioridades, definidas con el Gobierno de Burundi: buen gobierno; implementación de los acuerdos de paz; RSS y desarme de la población civil; justicia y derechos humanos; propiedad de la tierra y recuperación de la comunidad; movilización de la asistencia internacional; integrar la dimensión regional de *peacebuilding* y la perspectiva de género en las anteriores cuestiones. A fecha de noviembre de 2008, se habían consignado 35 millones de dólares del Fondo para la Ejecución de los Distintos Proyectos que derivan del SPBF. Estos proyectos se traducen en un gran elenco de responsabilidades de diferentes actores además de la CCP y el gobierno, tales como partidos políticos, organizaciones de mujeres, el sector privado, ONG internacionales, donantes bilaterales, etc. (133).

Conforme a algunas fuentes, existe identificación nacional con el SPBF, un aspecto clave en un proceso de *peacebuilding* y se considera que la CCP ha contribuido a promover criterios democráticos y de buen gobierno. No obstante, parte de las críticas reflejan la percepción de que la CCP sigue estando demasiado centrada en la toma de decisiones en Nueva York y no suficiente aún en los problemas del terreno (134). Las perspectivas de Burundi hoy, un país que ha sufrido un conflicto étnico similar al de Ruanda, no son muy alentadoras; entre los desafíos a que se enfrenta, entre otros, están el *impasse* en el proceso de paz, el faccionalismo político trasladado al Parlamento, un empeoramiento de la seguridad con episodios de hostilidades, violaciones de derechos humanos atribuidas a las fuerzas de seguridad, etc. La paz en este país, por tanto, sigue siendo delicada y el papel de la CCP en el futuro próximo, si la situación empeorara, sería francamente difícil.

Respecto a Sierra Leona, otro país saliente de una cruenta guerra civil, el instrumento de referencia es el Marco de Cooperación para la Consolidación de la Paz (diciembre 2007), acordado entre el Gobierno de dicho

(133) Por ejemplo, en la ejecución de los proyectos para la RSS participan, a nivel del Gobierno de Burundi, el Ministerio del Interior, el de Defensa Nacional y la Comisión Técnica para el desarme de la población civil y lucha contra la proliferación de armas pequeñas. A nivel de Naciones Unidas, la Oficina Integrada de Naciones Unidas para Burundi y el PNUD.

(134) *Action Aid*, «The Peacebuilding Commission in Burundi Year 2» (junio 2008). Otra de las cuestiones planteadas es que no se otorgan medios suficientes a organismos de la sociedad civil para participar efectivamente en el proceso, así como el carácter fundamentalmente cuantitativo y no cualitativo de los criterios para medir el progreso en los objetivos del SPBF.

país y la CCP. Señala como actuaciones prioritarias, entre otras, el empleo y apoderamiento de los jóvenes, fundamental en un contexto de desempleo de la población joven (cuya marginación se ha calificado como una de las causas últimas del conflicto); democracia y buen gobierno; y la reforma de la Justicia y el sector de seguridad. Este país ha experimentado algunos avances positivos, como la celebración de dos elecciones nacionales desde los Acuerdos de Paz de Lomé (2002 y 2007) y locales (2004). En otras áreas, como el buen gobierno, los avances son aún escasos.

En general, gran parte del éxito de la CCP, como han afirmado algunos autores, dependerá de su capacidad de hacerse presente en el terreno y de la identificación nacional y de la sociedad civil con los objetivos definidos, partiendo de la base de que son procesos que requieren un compromiso sostenido. La reducción del apoyo a la consolidación de las instituciones de este tipo de Estados puede acarrear la parálisis de los progresos alcanzados (135).

Medidas de desarme práctico: los Programas «Armas por Desarrollo»

En el marco de las políticas para contrarrestar la proliferación de SALW, que tanto estragos causan en los conflictos intra-Estados («las verdaderas ADM»), algunas de las iniciativas a las cuales vamos a dedicar especial atención son las Medidas de Desarme Práctico (PDM, en nomenclatura inglesa). Las PDM tienen como objetivo, por una parte, la recogida y en su caso destrucción de este tipo de armas, y por otro, impulsar programas de educación para la paz, en el marco de acuerdos de cooperación solicitados específicamente por los Estados afectados. Existe en el seno de la Asamblea General Naciones Unidas un Grupo de Estados Interesados (GEI) que lidera y da apoyo político y financiero a estos Programas (136), y en general a campañas internacionales para hacer frente al problema de las SALW.

Ejemplos de proyectos concretos apoyados por este Grupo son los casos de Albania, Guatemala o África Central. En el primer caso, el GEI recaudó financiación de varios Estados a finales de los años noventa para un proyecto-piloto de desarme en Gramsh, apoyado también por el

(135) MADRAZO RIVAS, E.: en *supra* nota 60.

(136) Este Grupo fue establecido por resolución de la Asamblea General, adoptada por consenso, sobre «Consolidación de la paz a través de medidas de desarme práctico» (10 de diciembre de 1996).

PNUD, en el cual se recogieron más de 10.000 armas (137). Asimismo, en los dos otros casos el GEI dio apoyo a seminarios organizados por los países afectados, pero de ámbito regional, relativos a las experiencias en procesos de DDR.

Éste es también un ámbito en el cual la sociedad civil puede jugar un papel importante, como han demostrado algunos proyectos llevados a cabo en, por ejemplo, Mozambique (138). Es por ello desafortunado que las organizaciones civiles recibieran tan poca atención en la *Cumbre Mundial de 2005*, a la hora de definir los instrumentos y prioridades de la prevención de conflictos y consolidación de la paz.

Consideraciones finales

Valorar los progresos realizados por Naciones Unidas en las últimas décadas en dos ámbitos tan complejos como son la prevención de conflictos y consolidación de la paz no es fácil y en parte dependerá del punto de vista. Desde cierta perspectiva, ha habido grandes avances. La cultura de prevención que quiso potenciar Kofi Annan está empezando a arraigar en la ONU, a todos los niveles, para cuyo objetivo Naciones Unidas cuentan con una serie de instrumentos, a menudo en concierto multilateral con otros actores. Por otra parte, es ya habitual el despliegue de *cascos azules* como «soldados de paz» en misiones de *peacebuilding* para establecer una paz sólida en Estados débiles, junto con actores civiles, agencias, ONG, misiones civiles de otras organizaciones como la Unión Europea, etc.

Sin embargo, a menudo sigue existiendo un abismo entre la retórica y compromisos adoptados en conferencias y la realidad sobre el terreno (139). La dinámica de reacción predomina en Nueva York (y en otras capitales, como Bruselas) frente a las estrategias globales de paz de que hemos hablado a lo largo de este capítulo. Ésa es una de las conclusio-

(137) El proyecto se desarrolló a raíz de la solicitud del presidente de Albania al secretario general de Naciones Unidas para el desarme de su población civil, tras los disturbios de 1997.

(138) Desde el año 1995 al 2003, a impulso de la sociedad civil (en concreto, una diócesis cristiana), se llevó a cabo la recogida de en torno a 8.000 armas y centenares de miles de municiones a cambio de otros incentivos. Lo interesante de este Programa no es tanto el resultado cuantitativo, sino el cualitativo, en cuanto a su naturaleza civil, la equilibrada combinación de incentivos y sanciones que incluyó, y el valor simbólico.

(139) Informe del secretario general de Naciones Unidas, «Progresos en la prevención de conflictos armados», julio de 2006.

nes que cabe extraer de la tendencia a «solucionar» el problema de fondo mediante el envío (tarde, mal equipados y por tiempo limitado) de cascos azules cada vez que existe una crisis, como estamos viendo estos días ante la violencia en los Kivus (RDC). Desde un punto de vista realista, algunas evaluaciones de misiones de consolidación de la paz no son muy positivas, lo que ha llevado a algunos a preguntarse «si realmente la construcción de la paz realmente construye la paz» (140) y si en efecto podemos hablar hoy de una nueva cultura de paz y prevención en el ámbito multilateral, asentada en nociones como la seguridad humana y la responsabilidad de proteger (141).

De nuevo, parte de la respuesta dependerá de la perspectiva que se adopte. Lo cierto es que en un proceso de globalización en el cual nuevas concepciones de seguridad son ya un hecho –y fundado en la realidad, no en mero idealismo–, las expectativas que Naciones Unidas están llamadas a atender hoy en día son francamente elevadas. En último término, estas demandas de buen gobierno, desarrollo, seguridad y democracia, son verdaderos bienes públicos globales (142). Conforme a la visión liberal de las relaciones internacionales, todos los individuos tienen derecho a dichos bienes, como la seguridad inmediata (*freedom from fear*), bienestar en todos sus aspectos (*freedom from want*) y un marco legal adecuado.

El orden internacional está en un difícil proceso de cambio, de intentos de adaptación a estas nuevas demandas, a la vez que intenta hacer frente a nuevas y viejas amenazas. Asumiento que es un reto profundamente complejo (crear Estados de Derecho donde nunca los ha habido, una cultura de paz donde sólo ha habido violencia, etc.), estas estrategias de paz suponen una oportunidad para un multilateralismo eficaz en el siglo XXI. Por tanto, para unas Naciones Unidas reformadas, en concierto con otros actores internacionales (como la Unión Europea) y, sobre todo, con la sociedad civil y las propias poblaciones en cuestión. Evidentemente, no resolverá dilemas de poder e intereses, ni las profundas divisiones en la comunidad internacional. Sin embargo, sí que contribuirá a hacer más real la promesa de paz y seguridad internacional contenida en la Carta de la ONU, desde hace ya varias generaciones.

(140) PARIS, R.: «Does peacebuilding build peace?», en CHARLES-PHILLIPE, D.: *supra* nota 14, p. 386.

(141) «El caso de Darfur, diez años después de Ruanda, disminuye las esperanzas de ver surgir una cultura de paz y prevención», en CHARLES-PHILLIPE, D.: *Ibidem*, p. 389.

(142) BISCOP, S. and ARNOULD, V.: *Global Europe 01, Effective Multilateralism: Europe, Regional Security and a Revitalised UN*, *supra* nota 8.

ACRÓNIMOS UTILIZADOS

- ABM: Tratado sobre Misiles Balísticos.
ACNUDH: Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.
ADM: Armas de Destrucción Masiva.
ADI: *Anuario de Derecho Internacional*.
AMIS I/II: Misión de Naciones Unidas para la Unión Africana, I y II.
AW: Arreglo Wassenaar.
CAB: Convención sobre Armas Biológicas.
CAQ: Convención sobre Armas Químicas.
CCP: Comisión de Consolidación de la Paz.
CD: Conferencia de Desarme de Ginebra.
CEDEAO: Comunidad Económica de los Estados del África Occidental.
CESEDEN: Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional.
CICR: Comité Internacional de la Cruz Roja.
CDI: Comisión de Derecho Internacional.
CIISE: Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados.
CIJ: Corte Internacional de Justicia.
COCOM: Comité de Coordinación para el Control Multilateral de las Exportaciones.
CPI: Corte Penal Internacional.
CS: Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.
CZ: Comité Zangger.
DAP: Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas.
DIDH: Derecho Internacional de los Derechos Humanos.
DIH: Derecho Internacional Humanitario.
DPKO: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas.

DDR: Desarme, Desmovilización y Reinserción de ex combatientes.
ECOSOC: Consejo Económico y Social de Naciones Unidas.
EES: Estrategia Europea de Seguridad.
EJIL: *European Journal of International Law*.
EULEX: Misión civil de la Unión Europea en Kosovo.
EURATOM: *European Atomic Energy Community (EAEC or EURATOM)*.
FMI: Fondo Monetario Internacional.
FMP: Fuerzas de Mantenimiento de la Paz.
GA: Grupo Australia.
GAFI: Grupo de Acción Financiera.
GAN: Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio.
GEI: Grupo de Estados Interesados.
GNEP: *Global Nuclear Energy Partnership*.
GSN: Grupo de Suministradores Nucleares.
GTD: *Global Terrorism Database*.
IDI: Instituto de Derecho Internacional.
Interpol: Organización Internacional de Policía Criminal.
IDP: *Internally Displaced Persons* (Desplazados Internos).
MINUGUA: Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala.
MINURCA: Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana.
MINURCAT: Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad.
MINUSTAH: Misión de Estabilización de Naciones Unidas en Haití.
MIPONUH: Misión de Policía Civil de Naciones Unidas en Haití.
MIPT: *Memorial Institute for the Prevention of Terrorism*.
MONUA: Misión de Observadores de Naciones Unidas en Angola.
MONUC: Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo.
NBQR: Nuclear, Biológica, Química y Radiológica.
NCTC: *Nacional Counterterrorism Center*, Estados Unidos.
NILR: *Nether Lands International Law Review*.
OACI: Organización de Aviación Civil Internacional.
OCDE: Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.
OIEA: Organismo Internacional de la Energía Atómica.
ODM: Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OMC: Organización Mundial de Comercio.
OMI: Organización Marítima Internacional.
OMS: Organización Mundial de la Salud.

ONG: Organización No Gubernamental.
ONU: Organización de Naciones Unidas.
ONUB: Operación de Naciones Unidas en Burundi.
ONUC: Operación de Naciones Unidas en el Congo.
ONUCA: Grupo de Observadores de Naciones Unidas en Centroamérica.
ONUCI: Operación de Naciones Unidas en Costa de Marfil.
ONUDD: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito.
ONUMOZ: Operación de Naciones Unidas en Mozambique.
ONUSAL: Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador.
ONUSOM: Fuerzas de Pacificación de Naciones Unidas en Somalia.
OPAQ: Organización para la Prohibición de las Armas Químicas.
OSCE: Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa.
OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte.
OUA: Organización para la Unidad Africana.
PCNA: *Post-Conflict National Assessment* (Valoración de Necesidades Posconflicto).
PDM: *Practical Disarmament Measures*.
PESC: Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión Europea.
PESD: Política Europea de Seguridad y Defensa de la Unión Europea.
PGIS: *Pinkerton Global Intelligence Services*.
PKO: *Peacekeeping Operations* (Operaciones de Mantenimiento de la Paz).
PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
PSI: Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación.
RCTM: Régimen de Control de la Tecnología de Misiles.
RDC: República Democrática del Congo.
REDI: *Revista Española de Derecho Internacional*.
REEL: *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*.
RICR: *Revista Internacional de la Cruz Roja*.
RGDIP: *Revista General del Derecho Internacional Público*.
RSS: Reforma del Sector de Seguridad.
RTP: *Responsibility to Protect*.
SALW: *Small and Light Weapons* (Armas Pequeñas y Ligeras).
SCOR: *Security Council Official Records*.
SFDI: *Société Française pour la Droit International*.
SHIRBRIG: Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad.
SIPRI: *Stockholm International Peace Research Institute*.
SOFA: *Status-of-Force Agreement*.
SORT: *Strategic Offensive Reductions Treaty*.

SPBF: Marco Estratégico para la Consolidación de la Paz en Burundi.
START: *Strategic Arms Reduction Treaty* (Estados Unidos-Rusia).
TNP: Tratado sobre No-Proliferación de Armas Nucleares.
TPCEN: Tratado sobre la Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares.
UA: Unión Africana.
UNAMID: Operación Híbrida de la Unión Africana y Naciones Unidas en Darfur.
UNAMIR: Misión de Asistencia de Naciones Unidas a Ruanda.
UNAMSIL: Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona.
UNAVEM I/II/III: Misión de Verificación de Naciones Unidas en Angola, I, II y III.
UNDC: Comisión de Desarme de Naciones Unidas.
UNDOF: Misión de Naciones Unidas para la Disuasión.
UNEF I/II: Primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas, I y II.
UNESCO: Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
UNFICYP: Fuerza de Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre.
UNGOMAP: Misión de Buenos Oficios de Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán.
UNIDIR: Instituto de Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme.
UNICRI: Instituto Interregional de Naciones Unidas para las Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia.
UNIFIL: Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en Líbano
UNIKOM: Misión de Observación de Naciones Unidas para Irak y Kuwait.
UNIPOM: Misión de Observación de Naciones Unidas para India y Pakistán.
UNITAF: Operación Multinacional bajo el Mando Unificado de Estados Unidos.
UNMEE: Misión de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea.
UNMIBH: Misión de Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina.
UNMIH: Misión de Naciones Unidas en Haití.
UNMIK: Misión de Administración Provisional de Naciones Unidas en Kosovo.
UNMIL: Misión de Naciones Unidas en Liberia.
UNMIS: Misión de Naciones Unidas en Sudán.
UNMISSET: Misión de Apoyo de Naciones Unidas en Timor Oriental.

UNMIT: Misión Integrada de Naciones Unidas en Timor-Leste.
UNMOGIP: Grupo de Observadores Militares de Naciones Unidas en India y Pakistán.
UNMOP: Misión de Observadores de Naciones Unidas en Prevlaka.
UNMOT: Misión de Observadores de Naciones Unidas en Tayikistán.
UNMOVIC: *United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission*.
UNOGIL: Grupo de Observación de Naciones Unidas en Líbano.
UNOMIG: Misión de Observadores de Naciones Unidas en Georgia.
UNOMUR: Misión de Observadores de Naciones Unidas para Uganda y Ruanda.
UNOMSIL: Misión de Observadores de Naciones Unidas en Sierra Leona.
UNOSOM I/II: Operación de Naciones Unidas en Somalia I y II.
UNPREDEP: Fuerza de Despliegue Preventivo de Naciones Unidas
UNPROFOR: Fuerza de Protección de Naciones Unidas.
UNPSG: Grupo de Apoyo de la Policía Civil de Naciones Unidas
UNSCOM: *United Nations Special Commission*.
UNSF: Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental.
UNTAC: Autoridad Provisional de Naciones Unidas en Camboya.
UNTAES: Administración de Transición de Naciones Unidas en Eslovenia Oriental, Baranja y Srijem Occidental.
UNTAET: Administración de Transición de Naciones Unidas para Timor Oriental.
UNTAG: Grupo de Asistencia de Naciones Unidas para el Periodo de Transición en Namibia.
UNTMIH: Misión de Transición de Naciones Unidas en Haití.
UNTSO: Organismo de Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina.
UNYOM: Misión de Observación de Naciones Unidas en Yemen.
URSS: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas.
WITS: *World Incidents Tracking System* (base de datos sobre atentados terroristas).

COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO

Presidente: D. ÁNGEL LOBO GARCÍA

Teniente general del Ejército de Tierra (Reserva).

Profesor de Relaciones Internacionales de Seguridad.

Vocal/Coordinador: D. ÁNGEL PLAZA RODRIGO

Coronel del Ejército de Tierra.

Profesor del CESEDEN.

Vocales: D.^a ROSA RIQUELME CORTADO

Catedrática de Derecho Internacional Público

y Relaciones Internacionales en la Universidad de Murcia.

D. JUAN AVILÉS FARRÉ

Catedrático y director del Departamento de Historia

Contemporánea de la Universidad Nacional de Educación a Distancia.

D. JOSÉ RAMÓN QUEVEDO RUIZ

Coronel de Artillería. Jefe del Área de Proliferación y Control

de Armamento de la Dirección General de Política de Defensa. Ministerio de Defensa.

D. ALFONSO J. IGLESIAS VELASCO

Profesor titular de Derecho Internacional Público

y Relaciones Internacionales en la Universidad Autónoma de Madrid

D. BORJA LASHERAS TINA

Graduado en Derecho por la Universidad de Harvard.

Profesor en George Washington University-Madrid.

Las ideas contenidas en este trabajo son de responsabilidad de sus autores, sin que refleje, necesariamente el pensamiento del CESEDEN, que patrocina su publicación.

ABSTRACT

At the dawn of a new century, the United Nations stands at a crossroads in its role as the world's main organization entrusted with maintaining international peace and security. The Charter and its key elements –above all, the then threats to peace and the decisionmaking rules at the Council– were designed for a different world than the one we currently live in. A different world which carries with it both grand projects and chances for bettering the lives of millions of human beings, but also very challenging threats which exceed the capacities of single States, even the most powerful ones.

Some of the threats are usually termed as «new», as opposed to «old» ones such as conventional warfare. International terrorism, the effects of which we have seen both in the attacks on 9/11 in New York, 3/11 in Madrid or just recently in Bombay, and which benefits from an ever globalized world, provides an example. This is an issue dealt with by Juan Avilés in chapter 2 of this publication. The United Nations has evolved from some lukewarm, even lenient positions with regards to terrorism (particularly at the General Assembly), towards outright condemnation of such acts and of those States who harbor terrorists. UN Security Council Resolution 1373 was a tipping point in this respect, as it states that terrorism is a threat to peace, thus bringing it under the Charter's key provisions on security. These positive steps are not without hurdles, as the UN Member States still fail to agree on a common definition of terrorism and adopt a general treaty. Regardless, the UN does significantly contribute to the fight against this phenomenon, inasmuch as, on the one hand, it bestows such a fight with universal legitimacy, and on the other, it strengthens international cooperation through all of the measures outlined in the 2006 World's Strategy.

Nonetheless, not all of the threats are that new, although they are equally worrying. This is the case of traditional inter-State wars again, wars which are acquiring a different nature with a blurred mix of non-State actors and militias, in a context of fragmented violence (as, for instance, 2008 Iraq or this summer's Georgia-Russian war show). And it is also the case of the weapons of mass destruction (WMD) which so profoundly shaped strategic thinking during the Cold War, the initial phase of the UN, as Ángel Lobo, Chairman of the Group, points out in his Introduction. This topic is the subject of Chapter 3, written by José Quevedo. The proliferation of WMD remains a concern in and on itself, but also is a concern their mastering by terrorist groups, a further evidence that today's threats to global security are linked; as the UN High-Level Panel on Threats, Challenges and Change underlined in its 2004 Report. It is a worrying trend both the intention of some States (as Iran) to turn into nuclear powers, as is that of the «haves» not to honor their commitments. In this new strategic setting, the need to reach a consensus among the several key players is definitely crucial. The UN multilateral system to halt proliferation has been jeopardized over the last years for these reasons, and for the lack of advances in the field of nuclear disarmament. Notwithstanding, there are voices, some of them from reputed policymakers and diplomats, who increasingly call for the abandonment of the nuclear deterrence as a basic element of States' security. With the leadership of the UN, this might pave the way for serious progress in non-proliferation.

Thus nowadays multilateralism, with the UN at its core, must tackle a set of issues which relate to one another in a complex manner but which in the end affect all countries and peoples. Issues described throughout this CESEDEN publication, as are climate change, transnational criminal networks, extreme poverty, etc., and which call for a new security consensus, not only State-centric, based on military alliances to stave off external aggressions, but also a framework which emphasizes the notion of human security. As it is pictured in the opening Chapter, by Rosa Riquelme, there is an increasing recognition that the so-called triad of security, development and human rights must be at the core of the new consensus. Furthermore and relatedly, over the last years we have witnessed the emergence of a principle on the responsibility to protect peoples from mass atrocities, in scenarios such as Rwanda, Srebrenica or Darfur, a responsibility which should be exercised by the international community through the several means available. Therefore, from diplomacy and inducements to more coercive tools such as sanctions and, if necessary, the use of military force under certain conditions.

This principle on the responsibility to protect (RTP) is now reflected on a number of important UN resolutions (above all, the 2005 World Summit Outcome document) and some scenarios which would call for its application. Regardless, we are far from seeing a consensus in this respect, particularly as regards the use of force and how it would transform the old Charter-based principles of sovereignty and non-intervention in internal matters of the States. Importantly, the RTP stems from the awareness that most of today's conflicts are internal, or rather, «internationalized internal wars» with a plurality of actors and interests interacting in failed States (Somalia being the paramount example), but with a common pattern of fragmented, conscience-shocking violence which begs for collective action. Usually, this international intervention takes place through peacekeeping missions, analyzed in chapter IV, by Alfonso Iglesias, who examines their different categories, features, lessons learned as well as prospects for the future. These operations were originally not foreseen by the UN charter and resulted from the limits of a system of international security constrained by Cold War's politics. They are usual practice since the 1950's and have at times proved to be a useful tool for dealing with many crises, increasingly in partnership with other regional organizations having capacities in this field, as the EU or the African Union. However, peacekeeping operations are also undergoing a process of reassessment of their upsides and downsides, the best example of which was the 2000 Brahimi Report, in the aftermath of some dramatic failures of the 90s. Failures, as highlighted in Angel Lobo's Introduction, of the international community as a whole.

These failures, it is important to note, underlined the need to carry out an overall, deep reassessment of both the philosophy underpinning international interventions –deemed to be too reaction-oriented– and of the wide array of tools at the disposal of the UN together with other key global players (such as the international financial institutions, civil society actors and so forth). On the one hand, prevention of conflicts has come to the fore of the UN agenda, arising from the need to –in the words of former UN Secretary General Kofi Annan– evolve «from a culture of reaction towards a culture of prevention», which goes to the heart of the UN's ultimate mission as set forth in the Charter. Prevention through proactive diplomacy, structural changes in conflict-prone societies (above all, development and good governance) and, if need be, forceful intervention in accordance with the Charter, to halt the humanitarian consequences of failed States. Furthermore, stable peace will not be just guaranteed by short-term interventions, but with protracted peacebuilding efforts aimed at providing the bases for

long-term comprehensive reconstruction of societies affected by endemic violence. Peacebuilding nowadays includes, amongst other tools, Security Sector Reform (SSR), the demobilization, disarmament and reintegration of former combatants (DDR) and holding democratic elections within a full-fledged democratization and Rule of Law process. The UN Peacebuilding Commission, created in 2005, is a reflection of the notion that failed States need a specific, sustained multilateral action. These are issues dealt with in the final Chapter, by Borja Lasheras.

To conclude, as we said in the opening remarks, the UN is facing pressing questions of finding its role in a new strategic context, as is that of the XXIst century. Old tools and systems will not suffice, as former UN Secretary General Annan made clear at the end of his mandate. Yet it is also true that the UN is still endowed with the legitimacy of its universal membership and the general recognition that it must be at the center of multilateral action, in partnership with other international actors. There are old threats and new threats on the table which need collective action to make good the promises of international peace and security contained in the Charter. And there are also new guiding principles for such action to take place in accordance with the times and with the spirit of the Charter. These will not eliminate the realities of a multipolar or, as some say, non-polar world (where not even the strongest States concentrate or control power, as this year's financial crisis shows); realities which are not per se harmful, but which make an even more solid case for the UN to adapt and exercise leadership in a new world.

Multilateralism will thus acquire a new meaning in this globalized world. It is for the interest of all that a XXIst century, reformed UN with this potential for new and concerted action, stays at its center.

ÍNDICE

	<u>Página</u>
SUMARIO.....	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>Capítulo primero</i>	
SEGURIDAD, DESARROLLO Y DERECHOS HUMANOS. EL DESAFÍO DE SU INTEGRACIÓN	23
Seguridad, desarrollo y derechos humanos. Pilares de Naciones Unidas y cimientos de la seguridad y el bienestar colectivos	25
— Propósitos: <i>su consecución por Naciones Unidas como centro del multilateralismo cooperativo a escala universal</i>	25
— <i>Su interrelación como sinónimo de paz (positiva)</i>	31
— <i>Y seguridad (humana)</i>	35
Hacia un nuevo consenso en materia de seguridad colectiva.....	42
— <i>Las amenazas a las que nos enfrentamos. El imperativo de la acción colectiva</i>	42
— <i>Principios: su universalidad e intemporalidad</i>	45
La responsabilidad de proteger	48
— <i>De intervención humanitaria a responsabilidad de proteger</i>	48
— <i>La lógica de doble responsabilidad que patrocina la responsabilidad de proteger</i>	54
— <i>Soberanía como responsabilidad</i>	56
— <i>Derecho Internacional de los Derechos Humanos (DIDH) y DIH: corpus normativo de la responsabilidad de proteger</i>	60

	<u>Página</u>
Responsabilidad colectiva de proteger y sistema de seguridad colectiva	64
— <i>Consideraciones generales</i>	64
— <i>¿Responsabilidad colectiva de proteger en el contexto de la asistencia humanitaria?</i>	66
— <i>¿Responsabilidad colectiva de proteger para poner fin a violaciones masivas de derechos humanos en el marco de la Carta?</i>	70
— <i>¿Recurso a la fuerza armada para proteger?</i>	74
Consideraciones finales	82
 <i>Capítulo segundo</i>	
NACIONES UNIDAS FRENTE AL TERRORISMO: HISTORIA Y PROSPECTIVA	91
Introducción	93
Cuantificación de la amenaza	94
— <i>El impacto del terrorismo en la última década</i>	96
La limitada respuesta inicial de Naciones Unidas	97
— <i>Las primeras declaraciones de la Asamblea General, 1972-1985</i> .	99
— <i>Instrumentos jurídicos internacionales contra el terrorismo, 1963-1991</i>	100
El planteamiento de una respuesta global a fines del siglo XX	102
— <i>La resolución de la Asamblea General, 1995</i>	102
— <i>Los convenios contra atentados terroristas y financiación del terrorismo, 1997-1999</i>	103
— <i>El CS y las sanciones contra Estados patrocinadores del terrorismo</i>	104
— <i>El proyecto de convención global</i>	106
Al Qaeda y la agudización de la amenaza	107
— <i>La resolución 1267 del CS, 1999</i>	107
— <i>Tras el 11-S las resoluciones 1368 y 1373 del CS, 2001</i>	109
El liderazgo de Kofi Annan	113
— <i>El Informe «Un mundo más seguro», 2004</i>	113
— <i>El Informe «Un concepto más amplio de libertad», 2005</i>	115
La estrategia mundial contra el terrorismo de 2006 y su aplicación..	116
— <i>Medidas para hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo</i>	119

	<i>Página</i>
— <i>Medidas para prevenir y combatir el terrorismo</i>	120
— <i>Medidas destinadas a aumentar la capacidad de los Estados para prevenir el terrorismo y luchar contra él, y a fortalecer el papel del Sistema de Naciones Unidas a ese respecto</i>	123
— <i>Medidas para asegurar el respeto de los derechos humanos para todos y el Estado de Derecho como base fundamental de la lucha contra el terrorismo</i>	124
Conclusiones	125
 <i>Capítulo tercero</i>	
NACIONES UNIDAS Y LA LUCHA CONTRA LA PROLIFERACIÓN DE LAS ARMAS DE DESTRUCCIÓN MASIVA. LOGROS Y EXPECTATIVAS	129
Introducción	131
La amenaza de la proliferación de las ADM	132
Las herramientas tradicionales para luchar contra la proliferación ...	134
— <i>Los tratados y acuerdos internacionales</i>	134
— <i>El CS de Naciones Unidas</i>	137
— <i>La arquitectura de Naciones Unidas para el desarme</i>	138
— <i>Los acuerdos informales de control de exportaciones de armas, materiales y tecnologías de doble uso</i>	139
— <i>Las autoridades nacionales para control de las existencias y medidas de protección física</i>	142
La proliferación nuclear y radiológica	143
— <i>El TNP</i>	144
— <i>El ciclo del combustible nuclear</i>	148
— <i>La seguridad de las armas y los materiales nucleares</i>	150
— <i>Un Tratado para la Eliminación de los Materiales de Fisión</i>	152
— <i>El TPCEN</i>	152
La proliferación biológica y química	154
— <i>La CAB</i>	155
— <i>Características especiales de la proliferación de armas biológicas</i>	156
— <i>La CAQ</i>	158
Verificación y cumplimiento	161
Los casos de Corea del Norte e Irán	164
— <i>La República Democrática Popular de Corea</i>	164
— <i>El caso de Irán</i>	166

	<u>Página</u>
Las nuevas iniciativas	168
– <i>La Iniciativa de Seguridad contra la Proliferación (PSI)</i>	168
– <i>La Iniciativa Global para Combatir el Terrorismo Nuclear</i>	169
– <i>La resolución 1540, una nueva perspectiva</i>	170
A la búsqueda de un sistema multilateral eficaz	172
– <i>La Estrategia Europea contra la Proliferación de ADM</i>	172
– <i>Naciones Unidas como marco multilateral eficaz en el siglo XXI</i> ...	174
Expectativas de futuro	175

Capítulo cuarto

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS COMO PARADIGMA DE MULTILATERALISMO	179
Introducción	181
Cuestiones teóricas	186
– <i>Definición y tipología de las operaciones de paz</i>	186
– <i>Características comunes de las operaciones de paz</i>	190
– <i>Problemática de las misiones de paz de Naciones Unidas</i>	209
Desarrollo práctico	219
– <i>Evolución histórica desde el fin de la guerra fría</i>	219
– <i>Fracasos y lecciones aprendidas</i>	227
– <i>Expectativas de futuro de las operaciones de paz en el marco de la ONU</i>	232

Capítulo quinto

UN MULTILATERALISMO RENOVADO PARA EL SIGLO XXI: LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ	239
Introducción: nuevas oportunidades para el multilateralismo en el siglo XXI	241
Elementos principales del nuevo multilateralismo de la prevención de conflictos y consolidación de la paz	244
– <i>Algunas variables del contexto estratégico del multilateralismo del siglo XXI</i>	244
– <i>Conflictos armados internos y Estados fallidos</i>	246
– <i>La prevención de conflictos y consolidación de la paz: ciclo de conflictos y respuestas internacionales</i>	252
– <i>La prevención de conflictos: elementos y clases</i>	255

	<u>Página</u>
— <i>La consolidación de la paz</i>	261
— <i>Los nuevos conceptos de la seguridad humana y la responsabilidad de proteger</i>	271
— <i>Principales avances normativos de Naciones Unidas en la prevención de conflictos y consolidación de la paz</i>	274
Algunas medidas e instrumentos concretos para la prevención de conflictos y consolidación de la paz	286
— <i>Reformas en Naciones Unidas para la prevención de genocidio y violaciones masivas de derechos humanos</i>	286
— <i>La diplomacia preventiva: el papel del secretario general, el DAP, el papel de las organizaciones regionales</i>	290
— <i>La CCP</i>	292
— <i>Medidas de desarme práctico: los Programas «Armas por Desarrollo»</i>	296
Conclusiones finales	297
ACRÓNIMOS UTILIZADOS	299
COMPOSICIÓN DEL GRUPO DE TRABAJO	305
ABSTRACT	307
ÍNDICE	311

RELACIÓN DE MONOGRAFÍAS DEL CESEDEN

- *1. Clausewitz y su entorno intelectual. (Kant, Kutz, Guibert, Ficht, Moltke, Schlieffen y Lenia).
- *2. Las Conversaciones de Desarme Convencional (CFE).
- *3. Disuasión convencional y conducción de conflictos: el caso de Israel y Siria en el Líbano.
- *4. Cinco sociólogos de interés militar.
- *5. Primeras Jornadas de Defensa Nacional.
- *6. Prospectiva sobre cambios políticos en la antigua URSS. (Escuela de Estados Mayores Conjuntos. XXIV Curso 91/92).
- *7. Cuatro aspectos de la Defensa Nacional. (Una visión universitaria).
8. Segundas Jornadas de Defensa Nacional.
9. IX y X Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
10. XI y XII Jornadas CESEDEN-IDN de Lisboa.
11. *Anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *12. XIII Jornadas CESEDEN-IDN de Portugal. La seguridad de la Europa Central y la Alianza Atlántica.
13. Terceras Jornadas de Defensa Nacional.
- *14. II Jornadas de Historia Militar. La presencia militar española en Cuba (1868-1895).
- *15. La crisis de los Balcanes.
- *16. La Política Europea de Seguridad Común (PESC) y la Defensa.
17. *Second anthology of the essays*. (Antología de textos en inglés).
- *18. Las misiones de paz de la ONU.
- *19. III Jornadas de Historia Militar. Melilla en la historia militar española.
20. Cuartas Jornadas de Defensa Nacional.
21. La Conferencia Intergubernamental y de la Seguridad Común Europea.
- *22. IV Jornadas de Historia Militar. El Ejército y la Armada de Felipe II, ante el IV centenario de su muerte.

- 23.** Quinta Jornadas de Defensa Nacional.
- 24.** Altos estudios militares ante las nuevas misiones para las Fuerzas Armadas.
- 25.** Utilización de la estructura del transporte para facilitar el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas.
- 26.** Valoración estratégica del estrecho de Gibraltar.
- 27.** La convergencia de intereses de seguridad y defensa entre las Comunidades Europeas y Atlánticas.
- 28.** Europa y el Mediterráneo en el umbral del siglo XXI.
- 29.** I Congreso Internacional de Historia Militar. El Ejército y la Armada en 1898: Cuba, Puerto Rico y Filipinas.
- 30.** Un estudio sobre el futuro de la no-proliferación.
- 31.** El islam: presente y futuro.
- 32.** Comunidad Iberoamericana en el ámbito de la defensa.
- 33.** La Unión Europea Occidental tras Amsterdam y Madrid.
- 34.** Iberoamérica, un reto para España y la Unión Europea en la próxima década.
- 35.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/1999).
- 36.** Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares.
- 37.** Aproximación estratégica española a la última frontera: la Antártida.
- 38.** Modelo de seguridad y defensa en Europa en el próximo siglo.
- *39.** V Jornadas de Historia Militar. La Aviación en la guerra española.
- 40.** Retos a la seguridad en el cambio de siglo. (Armas, migraciones y comunicaciones).
- 41.** La convivencia en el Mediterráneo Occidental en el siglo XXI.
- 42.** La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2000).
- 43.** Rusia: conflictos y perspectivas.
- 44.** Medidas de confianza para la convivencia en el Mediterráneo Occidental.
- 45.** La cooperación Fuerzas de Seguridad-Fuerzas Armadas frente a los riesgos emergentes.

46. La ética en las nuevas misiones de las Fuerzas Armadas.
47. VI Jornadas de Historia Militar. Operaciones anfibias de Gallípolis a las Malvinas.
48. La Unión Europea: logros y desafíos.
49. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2001).
50. Un nuevo concepto de la defensa para el siglo XXI.
51. Influencia rusa en su entorno geopolítico.
52. Inmigración y seguridad en el Mediterráneo: el caso español.
53. Cooperación con Iberoamérica en el ámbito militar.
54. Retos a la consolidación de la Unión Europea.
55. Revisión de la Defensa Nacional.
56. Investigación, Desarrollo e innovación (I+D+i) en la defensa y la seguridad.
57. VII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Génesis de la España Contemporánea.
58. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquios C-4/2002).
59. El Mediterráneo: Proceso de Barcelona y su entorno después del 11 de septiembre.
60. La industria de defensa: el desfase tecnológico entre la Unión Europea y Estados Unidos de América.
61. La seguridad europea y las incertidumbres del 11 de septiembre.
62. Medio Ambiente y Defensa.
63. Pensamiento y pensadores militares iberoamericanos del siglo XX y su influencia a la Comunidad Iberoamericana.
64. Estudio preliminar de la operación: *Libertad para Irak*.
65. Adecuación de la defensa a los últimos retos.
66. VIII Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). La organización de la defensa de la Monarquía.
67. Fundamentos de la Estrategia para el siglo XXI.
68. Las fronteras del mundo iberoamericano.

69. Occidente y el Mediterráneo: una visión para una nueva época.
70. IX Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). Las bases de la potencia hispana.
71. Un concepto estratégico para la Unión Europea.
72. El vínculo trasatlántico.
73. Aproximación a las cuestiones de seguridad en el continente americano.
74. Defensa y Sociedad civil.
75. Las organizaciones internacionales y la lucha contra el terrorismo.
76. El esfuerzo de Defensa. Racionalización y optimización.
77. El vínculo trasatlántico en la guerra de Irak.
78. Mujer, Fuerzas Armadas y conflictos bélicos. Una visión panorámica.
79. Terrorismo internacional: enfoques y percepciones.
80. X Jornadas de Historia Militar. De la Paz de París a Trafalgar (1763-1805). El acontecer bélico y sus protagonistas.
81. Opinión pública y Defensa Nacional en Iberoamérica.
82. Consecuencias de la guerra de Irak sobre el Mediterráneo Occidental.
83. La seguridad en el Mediterráneo. (Coloquio C-4/2004-2005).
84. Hacia una política de cooperación en seguridad y defensa con Iberoamérica.
85. Futuro de la política europea de seguridad y defensa.
86. Una década del Proceso de Barcelona: evolución y futuro.
87. El conflicto árabe-israelí: nuevas expectativas.
88. Avances en Tecnologías de la Información y de la comunicación para la seguridad y la defensa.
89. La seguridad en el Mediterráneo (Coloquio C-4/2006).
90. La externalización en las Fuerzas Armadas. equilibrio entre apoyo logístico propio y el externalizado.
91. La entrada de Turquía en la Unión Europea.
92. La seguridad en el Mediterráneo: complejidad y multidimensionalidad.

93. La situación de seguridad en Irán: repercusión en el escenario regional y en el entorno mundial.
94. Tecnología y Fuerzas Armadas.
95. Integración de extranjeros en las Fuerzas Armadas españolas.
96. El mundo iberoamericano ante las actuales retro estratégicas.
97. XI Jornadas de Historia Militar. La enseñanza de la Historia Militar en las Fuerzas Armadas.
98. La energía y su relación con la Seguridad y Defensa.
99. Prospectiva de Seguridad y Defensa: viabilidad de una Unidad de Prospectiva en el CESEDEN.
100. Repercusión del actual reto energético en la situación de seguridad mundial.
101. La evolución de la Seguridad y Defensa en la Comunidad Iberoamericana.
102. El Oriente Próximo tras la crisis de El Líbano.
103. Los estudios de posgrado en las Fuerzas Armadas.
104. Las fronteras exteriores de la Unión Europea.
105. La industria y la tecnología en la política europea de Seguridad y Defensa.
106. De la milicia concejil al reservista. Una historia de generosidad.
107. La Agenica Europea de Defensa: pasado, presente y futuro.
108. China en el sistema de seguridad global del siglo xxi.

* Agotado. Disponible en las bibliotecas especializadas y en el Centro de Documentación del Ministerio de Defensa.