

# Fundamentos Legales para la Participación Argentina en Operaciones de Mantenimiento de la Paz

por Víctor Nuñez

Para explicar los fundamentos legales de la participación argentina en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), trataremos de presentar los distintos marcos legales que rigen la toma de decisiones a nivel estratégico y operacional.



Operación de desminado humanitario

Así iremos de lo más general a lo más específico, tomando como punto de partida la Carta de las Naciones Unidas, (Preámbulo, Capítulo VI, VII y VIII), y las Resoluciones del Consejo de Seguridad, dejando para otra oportunidad el desarrollo correspondiente al resto de los instrumentos legales que regulan la participación del componente militar, tales como Declaración de Privilegios e Inmунidades, SOFA (State Of Force Agreement - Acuerdo Sobre el Estado de la Fuerza), ROE (Rule Of Engagement - Reglas de Empeñamiento), MOU (Memorandum Of Understanding - Memorando de Entendimiento) y LOA (Letter Of Assistance - Carta de Asistencia). Podríamos decir que la toma de decisiones a nivel estratégico nacional, en lo que se refiere a la posible participación de personal argentino en una determinada OMP, sea como individuos o formando parte de un componente, recae en el nivel político nacional, quien inicialmente verá la legitimidad y legalidad de la participación, para luego evaluar la conveniencia o no de comprometer la participación argentina, teniendo en cuenta las características del conflicto, el nivel de compromiso preexistente, los requerimientos logísticos y operacionales emergentes, el nivel de riesgo para el personal desplegado, etc.

Una vez efectuado el primer análisis a nivel estratégico nacional, habrá de recurrirse a los máximos niveles de la conducción militar, Estado Mayor Conjunto y Estados Mayores de las Fuerzas, a fin de confirmar la disponibilidad de recursos (humanos y materiales), la posibilidad de disponer de ellos en tiempo y forma, los requerimientos especiales, el tiempo de alistamiento, etc. Dentro de este alistamiento, debemos considerar la preparación del personal en lo que se refiere a los conocimientos específicos con los que debe contar el personal militar que participa en una OMP (Peacekeeper o Casco Azul), para cumplir acabadamente con su misión.

Dentro de los conocimientos con los que particularmente debe contar un conductor militar a cargo de un componente, se encuentra una clara y completa comprensión de los aspectos legales que rigen su participación como comandante y la de cada uno de sus hombres.

Con este propósito, intentaremos exponer en forma resumida y comprensible, los instrumentos legales más importantes a tener en cuenta, sin que esto signifique que éstos sean los únicos instrumentos legales a considerar. Los distintos instrumentos de aplicabilidad en el campo de las OMP son múltiples y difícilmente puedan ser contenidos en una sola publicación, por lo que en la presente solo haremos mención a los que consideramos más relevantes y básicos.

## Carta de las Naciones Unidas

La República Argentina es, desde el 24 de octubre del año 1945, uno de los cincuenta y un miembros que firmaron su incorporación a la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el primer año de su creación. De esta manera, el Estado Nacional pasó a constituirse en un Estado Miembro (EM) de esta organización, lo que implica la aceptación voluntaria de lo establecido en la Carta de las Naciones Unidas, que en el mismo preámbulo, hace referencia explícita a la razón por la cual sus miembros podrán verse involucrados en operaciones de mantenimiento de la paz.

Así, en la primera parte del Preámbulo de la Carta se puede leer:

### **NOSOTROS, LOS PUEBLOS DE LAS NACIONES UNIDAS RESUELTOS:**

**a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestras vidas ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles,...** "

Para seguir en su segunda parte;

### **Y CON TALES FINALIDADES:**

**a unir nuestras fuerzas para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales,**  
a asegurar mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, **que no se usará la fuerza armada sino en servicio del bien común y ..."**

Cerrando el preámbulo con la siguiente declaración

### **HEMOS DECIDIDO UNIR NUESTROS ESFUERZOS PARA REALIZAR ESTOS DESIGNIOS.**

El valor de todo preámbulo es el de declaración expresa de aquellos aspectos que resultarán primordiales en el desarrollo del documento. De esta manera podemos ver claramente que la mención del propósito principal de la organización recae en evitar en el futuro las trágicas consecuencias de las guerras y a tal fin, propone "unir nuestras fuerzas" haciendo mención al "servicio del bien común". De esta manera surgen dos ideas principales: la aplicación de medidas tendientes a evitar la guerra o mantener la paz y la seguridad internacional y la del accionar conjunto, en pos del bien común. Esta última referencia nos ayudará a entender el porqué de la participación



argentina en operaciones de paz que se desarrollan en lugares remotos o extremadamente alejados de nuestro país, toda vez que nos permite considerar dicha participación bajo la óptica de la justicia conmutativa<sup>2</sup>. Completando esta idea, cabe aclarar que al referirnos al "bien común" hacemos referencia al bien de todos los miembros de la comunidad<sup>3</sup>, basado en el principio de solidaridad y de auxilio mutuo.

La importancia que asigna la ONU al tema de la paz y de la seguridad internacionales, se evidencia nuevamente en el punto 1 de su Art. 1, Declaración de los propósitos de las Naciones Unidas: **"Mantener la paz y la seguridad inter-**

De igual manera, resulta interesante la referencia a acciones de tipo preventivo y la mención hecha de las amenazas, lo que deja abierta la puerta a medidas que puedan ser llevadas a cabo, aún antes de que se produzca en forma efectiva el quebrantamiento de la paz y de la seguridad internacionales<sup>4</sup>.

Pero la ONU ha desarrollado en particular, el tema de las diferentes "medidas colectivas eficaces" que pueden ser aplicadas, en los Capítulos VI, VII y VIII de la Carta, que analizaremos a continuación.



Atención médica en Haití

**nacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas 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 los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz;"**

En este punto podemos apreciar la primera vinculación entre el mantenimiento de la paz y seguridad internacional y la toma de "medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz,..", haciendo del mantenimiento de la paz una acción de interés y ejecución colectiva y no reservado a la responsabilidad individual de los Estados, en tanto afecta los intereses de la comunidad internacional.



Con lugareños de Gonaïves, Haití.

## CAPÍTULO VI

Este capítulo está dedicado al "Arreglo pacífico de controversias" y comúnmente se lo vincula con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peacekeeping Operations), aún cuando comprende un espectro mucho más amplio, dentro del cual podemos encontrar acciones más relacionadas con la Diplomacia Preventiva (negociación, mediación, investigación, arbitraje, conciliación, arreglo judicial, etc.) que con el accionar militar propiamente dicho.

En lo que se refiere a la intervención de la ONU, en el caso de existir situaciones que puedan representar una amenaza a la paz y seguridad internacionales, la misma se encuentra contemplada en el Art. 34 donde se establece que **"El Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales."**

Es decir que bajo el Art. 34, el Consejo de Seguridad (CS) se encuentra facultado para llevar a cabo investigaciones que le permitan esclarecer situaciones que potencialmente, representen una amenaza a la paz y a la seguridad internacionales. Hasta aquí entonces, no existe necesidad de convocatoria, requerimiento o aprobación de las partes para la intervención de la ONU, más específicamente del CS. Este tipo de medida habitualmente puede implicar la designación de un Representante Especial del Secretario General (RESG) y la conformación y establecimiento de una comisión de expertos.

Una vez designados, el RESG y la comisión o equipo de trabajo habrán de establecerse, muy probablemente, fronteras adentro del país que está bajo investigación. Normalmente, este representante o comisión, deberá contar con la colaboración de las autoridades y organismos nacionales, a fin de tener acceso a la información que les permita adquirir un acabado conocimiento de la situación, con el objeto de hacer una adecuada apreciación. Una vez arribados a una conclusión, se producirá un informe dirigido al Secretario General (SG), en el cual se reportan las conclusiones a las que se llegó, así como las medidas que se sugiere sean adoptadas<sup>5</sup>. Otra herramienta posible bajo este artículo es el empleo de Comisión de Buenos Oficios<sup>6</sup>, la que habrá de actuar contando con el consentimiento de las partes involucradas en el conflicto.

A continuación, el punto 1 del Art. 35 establece que **"Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia o cualquiera situación de la naturaleza expresada en el Artículo 34, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General"** lo que determina la intervención de la ONU, bajo el consentimiento de las partes. Al referirnos a "las partes", resulta necesario destacar que en el punto 2 de este Artículo, se establece que **"Un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea parte, si acepta de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en esta Carta."**, eliminando cualquier tipo de diferencia entre

Estados Miembros y no miembros, en lo que a tratamiento o derechos se refiere.

Volviendo sobre el consentimiento de las partes, podemos encontrar que en el primer párrafo del Art. 36 se establece que **"El Consejo de Seguridad podrá, en cualquier estado en que se encuentre una controversia de la naturaleza de que trata el Artículo 33 o una situación de índole semejante, recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados."** no existiendo la posibilidad de imponer medidas, quedando a la voluntad de las partes la aplicación o no de las recomendaciones efectuadas.

Estos mismos mecanismos se presentan nuevamente en el Art. 37 y 38, donde se menciona el derecho de las partes a poner su caso a consideración, (esta vez limitando la participación al Consejo de Seguridad, sin hacer mención alguna a la Asamblea General) y el derecho del CS a hacer las recomendaciones que considere conducentes a la solución del conflicto.

De esta manera resulta posible que, a requerimiento de las partes (o al menos de una de ellas) y con el consentimiento de ambas, el CS considere que el instrumento más adecuado de resolución de la disputa sea el establecimiento de una OMP, la que no habrá de ser considerada sin haber antes agotado todas las medidas posibles en el plano de la diplomacia, los buenos oficios y las comisiones técnicas.

## CAPÍTULO VII

Este capítulo está dedicado a la "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión" y como su título lo declara, no se encuentra circunscrito a las controversias o a la existencia de posibles amenazas, sino a la solución de conflictos, una vez producido el quebrantamiento de la paz o la existencia de actos de agresión, habiéndose ya producido actos de violencia.

Así, sin dejar completamente de lado el tratamiento de las amenazas y el uso de las recomendaciones, en el Art. 39 se amplía la gama de circunstancias en las cuales podrá intervenir el Consejo de Seguridad, así como las medidas que podrá adoptar al establecer: **"El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales."** En este artículo veremos, al igual que en todos los comprendidos dentro del Capítulo VII, que la responsabilidad de analizar la situación y adoptar la decisión de aplicar medidas que resulten convenientes recae exclusivamente sobre el CS, no dando participación en esta etapa del proceso, a la Asamblea General (AG).

Una diferencia fundamental respecto a lo que establece el Capítulo VI, la encontramos en la declaración **"decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Art. 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales"**. En esta frase podemos reconocer claramente la potestad del CS para adoptar medidas de aplicación efectiva y no solamente producir recomendaciones,



que deberán ser puestas a consideración de las partes, para su aplicación voluntaria.

En este punto puede resultar útil realizar una pequeña aclaración, a modo de introducción a los Art. 41 y 42. Es lugar común relacionar las medidas adoptadas bajo el Cap. VII con las Operaciones de Imposición de la Paz, (Peace Enforcement Operations), cuestión que puede no ser completamente correcta, ya que bajo el Cap. VII también se considera la adopción de medidas que no impliquen el uso de la fuerza, que se conocen como Peacemaking Operation.

Esto puede notarse con mayor claridad, al analizar comparativamente los capítulos antes mencionados, ya que el Art. 41 establece que **"El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones, y podrá instar a los Miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas, y otros medios de comunicación, así como la ruptura de relaciones diplomáticas."** De esta manera vemos que el CS puede, bajo el Cap. VII de la Carta, adoptar medidas que no necesariamente impliquen el uso directo de la fuerza (Fuerza militar) e instar a los EM, a aplicar o respaldar dichas medidas.

Así veremos que por ejemplo, en su Resolución Nº 788 de fecha 19 de Noviembre de 1992, en el punto 8, el CS "Decide, bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que todos los Estados, con el propósito de establecer la paz y estabilidad en Liberia, implementarán inmediatamente un embargo completo y general sobre todas las entregas de armas y equipo militar a Liberia, hasta que el Consejo de Seguridad decida algo diferente". Como se comprenderá, la aplicación de un embargo de armas no necesariamente implica el empleo de la fuerza para hacerlo efectivo, ya que existen diversos medios para impedir el ingreso de armas a un territorio, como puede ser el control estricto de las fronteras por parte de países vecinos, el control sobre cuentas del gobierno o grupos en el exterior o el control sobre los movimientos de armamentos por parte de los países o compañías proveedoras.

Otro ejemplo un tanto más complejo respecto a este tipo de medidas, lo podemos encontrar en la RCS Nº 757 del 30 de mayo de 1992, referida a la situación en Bosnia y Herzegovina, adoptada contra la Antigua República de Yugoslavia, Serbia y Montenegro. En esta resolución encontraremos en los puntos 4 a 10 medidas que comprendían:

- Retiro de tropas del Ejército Popular Yugoslavo y del Ejército Croata del territorio de B&H.
- Embargo económico (prohibición de comprar o facilitar la comercialización de productos originarios de la FYR), a excepción de productos con propósitos médicos.
- Embargo financiero (prohibición de transferencia de fondos con destino a la FYR, sea por parte de los EM o de sus ciudadanos).

- Bloqueo del espacio aéreo de cualquier aeronave de o hacia la FYR, a excepción de vuelos por razones humanitarias.
- Prohibición de brindar apoyo técnico aeronáutico a aeronaves de la FYR.
- Reducción del nivel de representaciones diplomáticas ante la FYR.
- Prohibición de participación en eventos deportivos de representaciones de la FYR.
- Suspensión de toda cooperación técnico - científica e intercambios culturales.
- Imposibilidad de presentar reclamo alguno por perjuicios económicos originados en la cancelación de acuerdos o contratos, debido a la adopción de las presentes medidas.

También resulta interesante considerar que en esta resolución, su punto 11 dice " Solicita a todos los Estados, incluyendo a Estados no miembros de las Naciones Unidas y toda organización internacional, actuar estrictamente de acuerdo con las previsiones de la presente resolución, sin tener en cuenta la existencia de cualquier derecho u obligación conferida o impuesta por cualquier acuerdo internacional o cualquier contrato asumido o cualquier licencia o permiso otorgado con anterioridad a la fecha de la presente resolución.". Así veremos que bajo ciertas condiciones y de considerarlo necesario, el CS puede hacer extensivo el pedido de aplicación de medidas a Estados no miembros de la organización, así como a otras organizaciones internacionales y puede derogar transitoriamente la vigencia de acuerdos internacionales.

Pasando al Art. 42, encontraremos que establece: **"Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas."** Si bien de este artículo hemos subrayado lo que consideramos más importante, pues hace referencia explícita a lo que conocemos como operaciones de "imposición de la paz" (peace enforcement), resulta útil prestar atención a dos aspectos también destacables. En la primera parte del artículo se hace referencia a "medidas de que trata el Art. 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo...", lo que nos da a entender que la aplicación de medidas del Art. 42 difícilmente sean consideradas, sino hasta haber agotado las distintas alternativas que no requieren el uso de la fuerza.

Por otro lado, llegado el caso de aplicar medidas que requieran el empleo de la fuerza, la ONU habrá de recurrir únicamente a las Fuerzas perteneciente a Estados Miembros, no contemplando la posibilidad de participación de Estados no miembros en este tipo de operaciones.

En lo que se refiere a la "imposición de la paz", marcando la gran diferencia con lo permitido bajo el Cap VI, podemos decir que difícilmente podamos encontrar una declaración que brinde una mayor libertad de acción que "podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria...". De todas maneras, la aplicación de este artículo jamás se lleva a la práctica tal como podría llegar a interpretarse, pues básicamente deberá materializarse en una Resolución del CS, en la cual se detallan condiciones específicas correspondientes a cada caso en particular, que establecerán limitaciones a libre accionar de las fuerzas desplegadas.

Ampliando las medidas que han sido mencionadas dentro del Art. 41, podemos decir que la diferencia más destacable con el Art. 42 radica en el hecho de poder adoptar acciones a ser llevadas a cabo dentro del territorio de un Estado, sea éste, miembro o no de la Organización, sin necesidad de contar con su consentimiento. Esto inicialmente podría presentarse como contrario a los principios de respeto de soberanía y derecho a la libre determinación de las naciones, manifestados en el punto 1 del Art. 2 en el cual se declara, **"La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros"** y en el Art 55, donde declara **"Con el propósito de crear las condiciones de estabilidad y bienestar necesarias para las relaciones pacíficas y amistosas entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, la Organización promoverá: ..."**.

Puesto de esta manera, podría parecer que cualquier acción llevada a cabo fronteras adentro de un país sin el expreso consentimiento del mismo, constituiría un acto de avasallamiento de **"la integridad territorial o la independencia política de un Estado"**. Sin embargo para evitar esta interpretación errónea, debemos referirnos al punto 7 del mismo Art. 2, donde leemos que **"Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII."**

Así queda claro, que ante la necesidad de garantizar o reestablecer la paz y la seguridad internacionales, mencionadas en el preámbulo y en el Art. 1 de la Carta, tendrá prioridad la aplicación de las medidas establecidas bajo el Cap. VII, sin que esto pueda considerarse una vulneración a los derechos soberanos de un Estado.

Como ejemplo de medidas comprendidas dentro del Art. 42, podemos mencionar algunas de las establecidas en la Resolución 1244, promulgada el 10 de junio de 1999, referida a la situación en Kosovo:

- Despliegue en Kosovo, de una efectiva presencia internacional civil y de seguridad;
- Establecimiento de una administración transitoria para Kosovo, a fin de asegurar condiciones de vida pacífica y normal para todos sus habitantes;

- Libre y seguro regreso de las personas desplazadas o refugiadas y acceso irrestricto a Kosovo, de organizaciones de ayuda humanitaria;
- Autorización a los Estados Miembros para el establecimiento de una presencia de seguridad internacional, con todos los medios necesarios para cumplir con sus obligaciones;
- Decisión acerca de que las responsabilidades de la presencia de seguridad internacional a ser desplegada en Kosovo, será para:
  - Prevenir el reinicio de las hostilidades, manteniendo y donde fuere necesario, imponiendo el cese del fuego, asegurando el retiro y previniendo el regreso a Kosovo de fuerzas militares, policiales y paramilitares;
  - Desmilitarizar el Ejército de Liberación de Kosovo y otros grupos albanos kosovares;
  - Establecer un ambiente seguro, en el cual los refugiados y personas desplazadas puedan regresar a sus casas, en el que la presencia civil internacional pueda operar, la administración transitoria pueda ser establecida y la ayuda humanitaria pueda ser entregada;
  - Garantizar la seguridad y el orden público, hasta que la presencia internacional de seguridad pueda asumir la responsabilidad de esta tarea;
  - Supervisar el desminado, hasta que la presencia civil internacional pueda asumir la responsabilidad de esta tarea;
- Establecimiento de una presencia civil internacional en Kosovo, a fin de proveer una administración transitoria cuyas principales responsabilidades serán:
  - Promover el establecimiento, hasta que se llegue a una solución definitiva, de una autonomía y un autogobierno sustanciales en Kosovo, teniendo plenamente en cuenta el anexo 2 y los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);
  - Organizar y supervisar el desarrollo de instituciones provisionales para el autogobierno democrático y autónomo, hasta que se llegue a una solución política, incluida la celebración de elecciones;
  - Transferir, a medida que se establezcan esas instituciones, sus funciones administrativas y al mismo tiempo supervisar y apoyar la consolidación de las instituciones provisionales locales de Kosovo y otras actividades para el establecimiento de la paz;
  - Facilitar un proceso político encaminado a determinar el estatus futuro de Kosovo, teniendo en cuenta los acuerdos de Rambouillet (S/1999/648);
  - Apoyar, en coordinación con las organizaciones humanitarias internacionales, la ayuda humanitaria y el socorro en casos de desastre;

• Mantener la ley y el orden público, incluso mediante el establecimiento de un cuerpo de policía local y, entre tanto, mediante el despliegue de agentes de policía internacionales en Kosovo;

• Proteger y promover los derechos humanos; asegurar el regreso seguro y libre de todos los refugiados y personas desplazadas, a sus hogares en Kosovo;

Esta resolución (RCS 1244)<sup>7</sup> puede ser tomada como una prueba válida del alcance total que puede llegar a tener una resolución bajo el Art. 42 del Cap. VII, por cuanto contempla la intervención de las Naciones Unidas con grandes componentes y diversidad de tareas para los tres pilares de una misión, el Componente Civil, el Policial y el Militar.

A continuación, del Art. 43 al 51, se establecen las condiciones bajo las cuales un EM habrá de contribuir con fuerzas armadas, a la puesta en práctica de una RCS bajo el capítulo VII. A este respecto resulta conveniente resaltar ciertas cuestiones:

El Art. 43 establece el "compromiso" de los EM a contribuir con la organización para el cumplimiento de lo determinado por el CS, pero este compromiso no implica obligación, lo que da a los EM la posibilidad de determinar la conveniencia de su participación bajo el sistema de análisis "caso por caso". Una vez decidida la participación de un EM, se lleva a cabo un proceso de negociación bilateral, con el fin de determinar la forma de participación en lo que hace a la dimensión del componente, características del mismo, fecha de incorporación a la misión, etc. Este compromiso entre el EM y la ONU podrá materializarse por medio de dos instrumentos legales: el Memorando de Entendimiento o MOU (Memorandum Of Understanding) o la Carta de Asistencia o LOA (Letter Of Assist), a las que nos referiremos en otra oportunidad.

Seguidamente, el Art. 44 dice: **"Cuando el Consejo de Seguridad haya decidido hacer uso de la fuerza, antes de requerir a un Miembro que no esté representado en él a que provea fuerzas armadas en cumplimiento de las obligaciones contraídas en virtud del Artículo 43, invitará a dicho Miembro, si éste así lo deseara, a participar en las decisiones del Consejo de Seguridad relativas al empleo de contingentes de fuerzas armadas de dicho Miembro."** De forma tal que, existiendo la posibilidad de proveer el apoyo de fuerzas armadas a una RCS, el EM tiene derecho a participar activamente en las discusiones del CS (en estos casos los EM que participen de las discusiones a su solicitud o por invitación del CS, podrán tener "voz" pero no "voto"), lo que permite que los representantes sean parte del proceso de toma de decisiones y que de alguna manera, sean "salvaguarda" de los intereses particulares de los EM.

Por su parte, el Art. 45 hace referencia a la organización de una fuerza militar conformada por la contribución de los EM, con cierto grado de alistamiento para ser empleada de forma inmediata: **"A fin de que la Organización pueda tomar medidas militares urgentes, sus Miembros mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una**

**acción coercitiva internacional. La potencia y el grado de preparación de estos contingentes y los planes para su acción combinada serán determinados, dentro de los límites establecidos en el convenio o convenios especiales de que trata el Artículo 43, por el Consejo de Seguridad con la ayuda del Comité de Estado Mayor."** Esta medida se materializa por medio del Sistema de Acuerdo de Fuerzas en Espera de las Naciones Unidas, United Nations Stand-by Agreement System (UNSAS).

En la definición expresada por la ONU: "El UNSAS está basado en el compromiso condicional de los EM, de disponer recursos especificados dentro de un tiempo de respuesta acordado para operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Estos recursos pueden ser unidades militares, personal especializado (civil y militar), servicios, así como materiales y equipos. Los recursos acordados permanecen en "stand-by" (espera) en sus países de origen, con la preparación necesaria, incluyendo el entrenamiento, que es llevado a cabo a fin de prepararlos para cumplir tareas o funciones específicas de acuerdo con los lineamientos de la ONU. Los recursos en Stand-by son usados exclusivamente para operaciones de mantenimiento de la paz, bajo mandato del Consejo de Seguridad. Cuando surjan necesidades específicas, los recursos en stand-by serán requeridos por el SG a través del Servicio de Generación de Fuerza (Force Generation Service) del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO por sus siglas en inglés) y, si la participación es aceptada por los EM, éstos son desplegados en los términos acordados para establecer una misión de mantenimiento de la paz o para reforzar una preexistente."

Cabe aclarar que si bien en el Art. 45 se establece que "mantendrán contingentes de fuerzas aéreas nacionales", en realidad a lo que se hace referencia es a fuerzas armadas que puedan ser movilizadas rápidamente por medio aéreo. Igualmente importante resulta tener en cuenta que al referirse a "el compromiso condicional de los Estados Miembros" lo que quiere decir, es que si bien los recursos han sido puestos a disposición para una eventual participación en una OP, la misma se encuentra sujeta a la aprobación expresa del EM, bajo el antes mencionado sistema de análisis caso por caso. Para ser más claro, esto significa que las fuerzas han sido comprometidas pero se encuentran sujetas a una ratificación, habiéndose realizado el análisis del caso en particular.

Nuestro país forma parte del UNSAS a partir del 18 de Noviembre de 1997, encontrándose actualmente incluido en el Nivel 3, lo que significa que habiendo sido informado de las condiciones de participación y características del sistema, nuestro gobierno ha puesto a disposición del DPKO una Lista de Capacidades (Nivel 1), ha completado planillas brindando datos de planificación (Nivel 2) y ha firmado un MOU, acordando la tentativa participación de estos medios.

Por su parte los Art. 46 y 47 hacen referencia a las responsabilidades y tareas de un Comité Militar (Military Staff Comitee), al que le corresponden las responsabilidades, funciones y tareas de la División Militar (Military Division) del DPKO, que en líneas generales, está comprendida en el Servicio de Planes, el Servicio de Generación de Fuerza y el Servicio de Operaciones en Desarrollo.

## CAPÍTULO VIII

El Capítulo VIII de la Carta, sobre Acuerdos Regionales (Regional Arrangements), está dedicado a definir en líneas generales, las circunstancias y la forma en que las Organizaciones Regionales pueden intervenir para mantener la paz y seguridad internacionales.

Así en el Art. 52, 1. establece que "Nada en la presente Carta impide la existencia de acuerdos o agencias internacionales para entender en asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, según sea apropiado para acciones regionales, previendo que tales agencias y actividades sean consistentes con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas" de manera tal que en cuanto estén sujetas a los mencionados propósitos y principios, las acciones adoptadas por acuerdos u organizaciones regionales serán totalmente legítimas, teniendo en cuenta que en el punto 4 se aclara que "Este Artículo de ninguna manera impide la aplicación de los Art. 34 y 35 (Resolución pacífica de disputas por parte de la ONU).

Por su parte, el Art. 53, 1 determina que "El Consejo de Seguridad, cuando resulte apropiado, utilizará tales acuerdos o agencias regionales para acciones de imposición (enforcement action) bajo su autoridad. Pero ninguna acción de imposición será tomada bajo acuerdos regionales o por agencias regionales, sin la autorización del Consejo de Seguridad". Este tipo de empleo por parte de la ONU produce el doble efecto de brindar legitimidad a la intervención de componentes militares pertenecientes a organizaciones o agencias regionales, a la vez que aleja la carga de la acción de la órbita de la ya muy exigida ONU.

## RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD (Cap V - Art 23 al 32)

La intervención de las Naciones Unidas, sea en Diplomacia Preventiva, Peacemaking, Peacekeeping, Imposición de la Paz, Peacebuilding o en operaciones de asistencia humanitaria, serán consideradas legales para el derecho internacional, en tanto sean llevadas a cabo de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas. Empleando una analogía, podríamos decir que si la Carta es la base constitucional para el accionar de la ONU, las Resoluciones del CS serían las bases "estatutarias" que dan legalidad a las operaciones a ser llevadas a cabo en nombre de la ONU, en cada caso en particular.

En este aspecto, el Capítulo V en su Art. 24 (1) establece "En razón de asegurar una pronta y efectiva acción de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primaria para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional, y acuerdan que en la realización de sus tareas bajo su responsabilidad, el Consejo de Seguridad actúa en su representación". Así vemos que las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad son en definitiva, la resolución de la totalidad de los Estados Miembros por cuanto éste actúa en representación de ellos, por el poder conferido en este artículo.

Más adelante, el Art. 24 (2) dice "En la ejecución de estas tareas el Consejo de Seguridad actuará de acuerdo

con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas. El poder específico otorgado al Consejo de Seguridad para el cumplimiento de esta tarea está establecido en los Cap. VI, VII, VIII... " a los que ya nos hemos referido anteriormente. Si bien las Resoluciones son adoptadas por el Consejo de Seguridad, resulta necesario puntualizar que este cuerpo colegiado, difícilmente arribe a tales decisiones sin contar anteriormente con el asesoramiento escrito del oficial ejecutivo de mayor jerarquía de la ONU, es decir el Secretario General. Por lo general, la mayoría de los temas que son discutidos en el ámbito del CS, son puestos a su consideración por medio de Cartas del Secretario General o Informes del Secretario General, sobre todo en aquellos casos que involucran aspectos vinculados con la paz y la seguridad internacionales.

Estos documentos remitidos por el SG al CS, básicamente son producidos en base al trabajo de la Oficina de Operaciones (Office of Operations), la cual, dentro de la estructura de la Oficina del Secretario General Adjunto (Office of the Under Secretary General) es la responsable de efectuar el seguimiento y análisis de las distintas situaciones que alrededor del mundo se presentan, como potencial o efectivamente conflictivas. En ellos, el SG habrá de presentar al CS los antecedentes, situación actual, posible evolución y de considerarlo necesario, las acciones que pueden resultar conveniente llevar a la práctica, con el objetivo de garantizar la paz y la seguridad internacionales. Tengamos en cuenta que esto se debe principalmente, a que el Secretario General está a cargo de la parte "ejecutiva" de la organización, en todo lo referido a la paz y a la seguridad internacionales y en tal carácter, será bajo su responsabilidad (a través del Departamento Operaciones del Mantenimiento de la Paz) que las fuerzas militares habrán de llevar a cabo sus actividades. Así, podríamos decir que su particular interés proviene del hecho de saber que cualquier resolución adoptada por el Consejo de Seguridad, que implique el empleo de fuerzas militares, tendrá impacto directo sobre las actividades que se desarrollan bajo su directa supervisión y responsabilidad.

El Consejo de Seguridad se encuentra conformado por quince miembros, cinco de los cuales son permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido de Gran Bretaña y Rusia, conocidos como los P5), en tanto los otros diez rotan en forma alternada por períodos de dos años, siendo elegidos por la Asamblea General, en base a una equilibrada representación regional. Dentro de estas dos categorías de miembros, un aspecto a tener en cuenta es que los Miembros Permanentes o P5, cuentan con el derecho a veto, no siendo aplicable el principio de aprobación por mayoría directa.

Por este motivo, es que se encuentra determinado que cualquier resolución del CS requiere de al menos nueve votos afirmativos de sus miembros y el voto afirmativo o abstención por parte de los P5. Esto resultó un condicionante clave en la época de la "guerra fría", por cuanto al existir un estado de confrontación permanente entre las dos grandes potencias mundiales (EEUU y la ex Unión Soviética) el CS se encontró prácticamente paralizado, producto de la neutralización mutua que ambos realizaban. Si bien esta situación cambió significativamente a partir de la caída del Muro de Berlín (lo que puede comprobarse verificando la cantidad de Resoluciones emitidas en relación con OMP, a partir de la década del '90), aún existen situaciones en las cuales los intereses particulares de los P5 impiden el accionar por parte de la ONU, tal los casos de Darfur y de Chechenia, por mencionar solo los que han logrado mayor difusión en la prensa.



De esta manera, quien esté interesado en leer una RCS podrá encontrar inicialmente una serie de referencias a RCS anteriores, adoptadas en relación al tema en cuestión; posteriormente, una parte en la cual se expresa claramente la razón que fundamenta las medidas que habrán de ser adoptadas y a continuación, se expresa textualmente la intención del CS de intervenir y bajo qué capítulo de la Carta habrá de establecerse la misión. Finalmente, se desarrolla una parte ejecutiva, en la que se dan especificaciones respecto a la dimensión de los distintos componentes y una asignación general de tareas y responsabilidades, para cada uno de ellos.

En las RCS, para el componente militar, reviste particular interés la determinación del capítulo bajo el cual se establece la misión, ya que de esto dependerá el conjunto de Reglas de Empeñamiento que regirán el accionar militar, estableciendo restricciones a su accionar operativo, lo que en muchas oportunidades influye en forma determinante en la decisión inicial de intervenir o no, en un determinado escenario.

## DOS COMENTARIOS FINALES

A quien tenga intención de consultar la Carta de las Naciones Unidas, quizás le llame la atención que en ninguna parte podrá encontrar mención explícita alguna a Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Peacekeeping Operations) o a Operaciones de Imposición de la Paz (Peace Enforcement). Esto nos puede llevar a preguntarnos ¿Por qué entonces se habla de Operaciones de Mantenimiento de la Paz o de Imposición de la Paz al referimos a los Capítulos VI y VII de la Carta? Esto se debe a que, en tanto la Carta de las Naciones Unidas fue redactada a fines de 1945, no fue sino hasta comienzos de los años noventa, que el entonces Secretario General Boutros Boutros-Ghali consideró necesario tipificar taxativamente los tipos de intervención que realizaba la ONU, produciendo con esa intención el paradigmático documento "Agenda para la Paz". Es en este documento donde por primera vez, se intenta catalogar en forma secuencial, el accionar de la ONU en pos de mantener o reestablecer la paz y la seguridad internacionales: Preventive Diplomacy, Peacemaking, Peacekeeping, Peace Enforcement y Peacebuilding. Hasta ese momento, cualquier acción llevada a cabo por la ONU se encontraba contemplada dentro de "medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz", no contando con una definición específica.

Finalmente quisiera resaltar el hecho que, si bien al referimos al accionar de la ONU bajo los Capítulos VI y VII de la Carta, resulta común pensar en Operaciones de Mantenimiento de la Paz o Imposición de la Paz, no son éstas las únicas acciones que se llevan a cabo dentro del marco legal de los mencionados capítulos. El establecimiento de misiones de Mantenimiento o Imposición de la Paz no son sino el último paso dentro de una larga secuencia de acciones llevadas a cabo con la intención de preservar la paz, la mayoría de ellas en forma silenciosa y sin espacio en la prensa o reconocimiento público alguno.

<sup>1</sup> Los fragmentos de la Carta de las Naciones Unidas que han sido transcritos literalmente se encuentran en letra itálica, en tanto las partes de mayor relevancia se encuentran resaltadas en Negritas y/o subrayadas.

<sup>2</sup> La justicia conmutativa es aquella que regula las relaciones entre los individuos basada en el principio de absoluta igualdad, pero siempre según pautas orientadas al bien común. (N. del A.)

<sup>3</sup> En este caso en particular, nos estamos refiriendo a la comunidad internacional, por lo cual debemos considerar como miembros o individuos a cada uno de los Estados Miembros que conforman la ONU. (N del A)

<sup>4</sup> En este sentido debemos considerar que el empleo de medidas de tipo preventivo, bajo el concepto de la ONU, contempla la aplicación de medidas que pudieran llegar al empleo de fuerzas armadas, pero que aún dista un tanto del concepto de "preventive self-defense" considerado en la estrategia de Seguridad Nacional de los EEUU y más aún del concepto de "pre-emptive war". (N del A)

<sup>5</sup> Tal el caso de UNMOVIC, (The United Nations Monitoring, Verification and Inspection Commission) que fue creada por medio de la RCS 1284 de fecha 17 de diciembre de 1999, reemplazando a la anterior UNSCOM (UN Special Commission), para continuar con el mandato de verificar el cumplimiento por parte de Irak, de sus obligaciones de deshacerse de las armas de destrucción masiva (armas químicas, biológicas y misiles con un alcance superior a 150 km), y para operar el sistema del monitoreo y verificación que se encontraba funcionando para determinar que Irak no estaba adquiriendo las mismas armas que le habían sido prohibidas por el CS. La falta de cooperación por parte del gobierno de Saddam Hussein determinó finalmente que el CS promulgara la Resolución 1441 de fecha 8 de noviembre de 2002, estableciendo un término para el acatamiento de las pautas establecidas por el CS, el que no fue respetado, con las consecuencias por todos conocidas. (N del A).

<sup>6</sup> Bajo el auspicio del SG, entre diciembre de 1999 y noviembre de 2000 se llevaron conversaciones de aproximación, y entre enero de 2002 y febrero de 2003 conversaciones directas, entre los representantes de las comunidades greco-chipriotas y turco-chipriotas, tendientes a lograr una solución integral al problema de Chipre, que fue delineada en el plan llamado "Basis for a Comprehensive Settlement of the Cyprus Problem" y que requería de un referéndum a ser llevado a cabo el 16 de abril de 2003, en el cual se debía aprobar la reunificación de Chipre. Esta Misión de Buenos Oficios fue encabezada por el Asesor Especial del Secretario General para Chipre (The Special Adviser to the Secretary-General on Cyprus), el Sr. Alvaro de Soto. A pesar de los esfuerzos realizados por el SASG y por el mismo SG, la propuesta fue finalmente rechazada, lo que motivó la decisión de levantar la comisión de buenos oficios. (SG/S/2004/437).

<sup>7</sup> Esta resolución en particular, reviste especial interés para nosotros, por cuanto desde el mes de agosto de 1999, personal argentino ha estado participando en esta misión, formando parte de la misión de la ONU (UNMIK) como de la misión de la OTAN (KFOR). Otro aspecto destacable de esta resolución consiste en el hecho de que la misma comprende el establecimiento de "una presencia de seguridad internacional con sustancial participación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte" (OTAN), lo que llevó a la convivencia de las dos misiones, UNMIK y KFOR, las que continúan hasta hoy. (N del A)

<sup>8</sup> En relación al empleo del Cap VIII de la Carta, podemos referimos a la RCS 1556 de fecha 30 de julio de 2004 relacionado con la situación en Darfur (Sudán) en la cual el CS expresa: "Determinando que la situación en Sudán constituye una amenaza a la paz y seguridad internacional y para la estabilidad de la región. Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas", estableciendo en su punto 2: "Apoya el despliegue de observadores internacionales, incluida la fuerza de protección prevista por la Unión Africana, en la región de Darfur del Sudán bajo la dirección de la Unión Africana." En este caso en particular debemos considerar además que este tipo de mecanismo resulta más que apropiado, por cuanto el gobierno de Kartún ha expresado abiertamente, su negativa a la intervención de fuerzas multinacionales que no pertenezcan al continente africano, limitando la posibilidad de intervención a aquellos miembros de la Unión Africana. (N del A).

El Comodoro Víctor Manuel Nuñez es Licenciado en Sistemas Aéreos y Master en Dirección de RRHH. Prestó servicio en UNFICYP (Chipre) en los siguientes períodos: noviembre de 1997 a mayo de 1998, y de abril del 2005 a abril 2006. Durante cinco años se desempeñó en el CAE-COPAZ siendo su último cargo el de Subdirector. Actualmente ocupa el puesto de Jefe de la Oficina de Coordinación Civil-Militar en MINUSTAH (Misión de Naciones Unidas en Haití).

