
INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA EL PLANEAMIENTO Y CONDUCCIÓN DE OPERACIONES DE PAZ

DANIEL SOTO MUÑOZ*

Nowadays, international law denies the possibility of using force and establishes, through the United Nations, a collective security system by means of which the UN carries on mediation and provide solutions to those conflicts affecting peace and international security.

Among the most frequently used tools, which are legally accepted by the international community to sort out controversies, are peacekeeping operations that involve significant international and multifunctional deployments which are used to stabilize zones in crisis, separate forces and to reconstruct devastated countries and societies.

For these complex tasks, peacekeeping missions composed by military, police and civilian forces are deployed in the field. In order to plan, design and kick-off one of these missions, decisions must be made within the national and international legal framework at each different level. By understanding the scope of a wide range of general and specific legal instruments involved at each stage, it is possible to evaluate the impact and effectiveness the determinations established have in strategic, operative and tactical issues. The objectives set forth for each mission will depend on legal and practical conformity.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo reúne y esquematiza las principales normas jurídicas que regulan las operaciones de paz de Naciones Unidas.

El propósito de esta presentación es apreciar la forma como en el ámbito de las misiones de paz se complementan tanto el marco jurídico internacional como las normas locales de cada país y particularmente de Chile, que es el caso que se va contrastando en la revisión de cada instrumento.

Haciendo este exámen, es posible advertir la manera como un conjunto de normas de diversa jerarquía va delineando los propósitos de los despliegues

* Capitán de Carabineros (J). Derecho, Universidad Central de Chile; Diplomado en Seguridad y Defensa, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos ANEPE; Diplomado en Negocios Internacionales, Universidad de Chile; Magíster en Ciencias Militares, con mención Operaciones de Paz, Academia de Guerra del Ejército. Asesor Jurídico Prefectura de Carabineros Santiago Central, Departamento de Fronteras y Departamento Relaciones Internacionales de Carabineros.

internacionales de Naciones Unidas en misiones de paz y de cómo cada aparejo jurídico va determinando el diseño y la ejecución de las tareas que son propuestas de forma muy genérica en el Mandato del Consejo de Seguridad que da origen a cada operación de paz, pero cuyos preceptos deben ser operacionalizados en los distintos niveles conducción de la misión, sean estratégicos, operativos o tácticos.

SEGURIDAD COLECTIVA Y PROHIBICIÓN DE LA GUERRA

Se denomina “*ius ad bellum*” al derecho que regula las condiciones en que resulta lícito hacer uso del recurso de la fuerza armada.¹ Actualmente el derecho internacional niega esta posibilidad de acuerdo a lo preceptuado en el artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, que establece derechamente la prohibición jurídica del uso de la fuerza y de la amenaza de su empleo.

A cambio de esta renuncia y cesión de soberanía, el organismo internacional establece herramientas preventivas para la solución pacífica de conflictos interestatales y se constituye, además, en una fuerza reactiva que detenta la legitimidad monopólica de la fuerza,² que estructura un modelo centralizado e imparcial destinado a administrar el uso de la fuerza coercitiva en aquellos casos de excepción que puedan alterar en forma grave la paz y la seguridad internacionales. De esta manera, la Carta de Naciones Unidas propone y establece un sistema de seguridad colectiva, que aspira que los Estados “renuncien a la utilización de la fuerza con la garantía de que cualquier amenaza o ataque contra un Estado será contestado por la comunidad de naciones de manera conjunta”.³

Dentro de este esquema, la Carta reconoce algunas excepciones que permiten el uso de la fuerza:

- La legítima defensa que puede ejercer cada Estado ante una agresión ilegítima;
- El empleo de la fuerza de parte del propio organismo cuando se desempeña como garante de compromisos internacionales bajo el Capítulo VI de la Carta.

1 OACNUDH, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Manual de calificación de conductas violatorias, derechos humanos y derecho internacional humanitario Vol. II, Editor General Alejandro Valencia V. Bogotá, 2004: 112.

2 KNIGHT W., Andy, Las Naciones Unidas y la Seguridad Internacional, En: ROSAS, María Cristina, Cooperación y Conflicto en las Américas, Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino, Universidad Nacional Autónoma de México, 2003, México: 305.

3 RESTREPO F., César Andrés, *La Nueva Seguridad Hemisférica*, Fundación Seguridad & Democracia, Bogotá, 2004: 40.

- El uso coercitivo de parte de las fuerzas de paz de Naciones Unidas bajo el Capítulo VII de la Carta, en casos de amenazas o quebrantamientos de la paz.
- Una variación al ejercicio monopólico de la fuerza mediante la aplicación del Capítulo VIII de la Carta, que permite delegar su ejecución por terceros bajo el mando y control de Naciones Unidas.

La legítima defensa ante una agresión ilegítima se considera inalienable y está establecida en el artículo 51 de la Carta; empero, bajo los requisitos y condiciones que allí se señalan y que dicho sea de paso desestiman posibilidades como “las guerras preventivas” o las “invasiones represivas”. El uso de la fuerza bajo el Capítulo VI emana de los principios de la Carta pero no está definido en ninguno de sus acápite y se utiliza para sostener el despliegue de fuerzas en apoyo de procesos de paz. La implementación del Capítulo VII es la única excepción perfectamente reglada del uso de la fuerza (no militar y militar) de Naciones Unidas. El Capítulo VIII es una suerte de complemento operativo y táctico de los ejercicios político-estratégicos que importan la aplicación de los Capítulos VI y VII. Mediante la utilización del Capítulo VIII, Naciones Unidas puede delegar la implementación de las acciones de fuerza, en organismos regionales o naciones líderes, que en la conducción de estas tareas, quedan sujetos al mandato de la organización.

INSTRUMENTOS Y PRINCIPIOS JURÍDICOS GENERALES QUE REGULAN LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS

La intervención de Naciones Unidas en la solución de controversias internacionales tiene una doble vertiente. Por una parte, el Secretario General del organismo, quien tiene una importante actuación diplomática a través de sus buenos oficios adquiere protagonismo en los inicios de un conflicto, y por otra parte, una vez que se han agotado esas instancias, el Consejo de Seguridad es quien diseña las políticas de paz que deben implementarse utilizando medidas de fuerza para el mantenimiento, imposición o restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La definición general de estos mecanismos las elaboró en los años noventa, el Secretario General de Naciones Unidas, Boutros Boutros Ghali, a través de dos documentos (cuadro 1). El primero, “Un programa por la paz” de junio de 1992, que hizo énfasis en la labor de mediación que le cabe del Secretario General, y el segundo, elaborado como un complemento del anterior y que fue denominado por lo mismo, “Suplemento de un programa por la paz” de enero de 1995, definió los mecanismos más característicos de intervención del organismo a través de Consejo de Seguridad.

PAPEL DEL SECRETARIO GENERAL Y DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DE NACIONES UNIDAS

INSTRUMENTO	FECHA	SECRETARIO GENERAL	PRINCIPALES ASPECTOS DE LA INTERVENCIÓN DEL ORGANISMO
Un Programa por la Paz	17.06.1992	Boutros Ghali	<p>Privilegia la participación del Secretario General.</p> <p>Propone un programa de alerta temprana, despliegue de fuerzas preventivas y creación de un ejército multinacional permanente (fuerzas de despliegue rápido o stand-by), sugiere una mayor participación de organismos regionales y la utilización de la diplomacia preventiva.</p>
Suplemento de Un Programa por la Paz	25.01.1995	Boutros Ghali	<p>Da protagonismo al papel del Consejo de Seguridad.</p> <p>Distingue 5 tipos de intervenciones o etapas para la promoción de la paz:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1) Diplomacia Preventiva: Evita surgimiento de disputas y previene la escalada del conflicto. El despliegue se efectúa con el consentimiento de las partes. 2) Operaciones de Establecimiento Paz: Conflicto se encuentra desencadenado. Propone la mediación, el aislamiento político y sanciones para conseguir acuerdo pacífico. 3) Operaciones Mantenimiento Paz: Una vez restablecida la paz. Permite disminuir las tensiones. Se actúa con el consentimiento de las partes. Tarea principal es el monitoreo de ceses de fuego. 4) Imposición de Paz: Fuerzas de paz se despliegan sin que exista consentimiento de las partes y aun en su oposición. Capítulo VII de la Carta, sobre uso coercitivo de la fuerza. 5) Consolidación de Paz: Una vez resuelto el conflicto. Propone la reconstrucción de estructuras políticas, sociales y económicas.

Cuadro 1

Los principios básicos del derecho internacional que determinan la forma de actuación de las Naciones Unidas, están constituidos por la Carta fundacional del organismo y por determinados principios de orden general que se desprenden de la aplicación de ella y que fueron detallados posteriormente mediante la Resolución N° 2625 (XXV) de la Asamblea General, del 24 de octubre de 1970 y que se denominó: “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las

Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. (Cuadro 2).

Los principios más importantes de esta resolución y que a partir de entonces se constituyeron en normas internacionales obligatorias o de *“ius cogens”*, son los siguientes: a) La prohibición de la amenaza y del uso de la fuerza; b) El respeto de la soberanía territorial; c) El principio de no intervención; d) La igualdad jurídica de los Estados; e) La solución pacífica de las controversias; y f) El respeto del honor de los Estados.⁴

a. La Prohibición de la Amenaza y del Uso de la Fuerza

La Resolución N° 2625, señaló que “los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

b. Respeto a la Soberanía Territorial

Este principio se traduce en que los Estados están obligados a abstenerse de realizar actos de soberanía o de poder público dentro de territorios ajenos sin el consentimiento de estos últimos.

c. El Principio de no Intervención

El principio de no intervención consiste básicamente en la prohibición que tiene todo Estado de intervenir, presionar o injerir directa o indirectamente de cualquier manera y por cualquier motivo, en los asuntos internos, domésticos o externos de un tercer Estado.

La conceptualización más precisa de este principio fue formulada por la Corte Internacional de Justicia en el asunto sobre Actividades Militares y Paramilitares en contra de Nicaragua: “El Principio de No Intervención implica el derecho de todo Estado soberano de conducir sus asuntos sin injerencia extranjera” (I.C.J. Reports. 1986, Pág. 98, Parr. 202),⁵ y es la coacción la “que define y constituye la verdadera esencia de la intervención” (I.C.J. Reports. 1986, Pág. 100, Parr. 205).⁶

4 PÉREZ GONZÁLEZ, M. (2002) Fundamentos Jurídico-Internacionales de las Misiones de las Fuerzas Armadas en Tiempo de Paz. En: MINDEF ESPAÑA, Madrid, Instituto Español de Estudios Estratégicos N°116:25-30
PEÑA TORRES, Marisol (2003) Principios jurídicos que regulan las relaciones internacionales, opúsculo y conferencia. Academia de Guerra del Ejército de Chile, Magíster en Ciencias Militares, con mención en Operaciones de Paz.

5 VARGAS CARREÑO, Edmundo, El Principio de No Intervención y su vigencia en el Derecho Internacional del Siglo XXI: 2 (en línea) Disponible en: www.juridicas.unam.mx/inst/evacad/eventos/2004/0902

6 *Ibidem*, p. 3.

El principio de no intervención como norma vinculante es un aporte iberoamericano a las relaciones internacionales. En 1933, en la VII Conferencia Internacional Americana se reconoció formalmente este principio en un instrumento denominado “Convención sobre Derechos y Deberes de los Estados”. Este principio quedó consagrado en el artículo 15° (actualmente el 19°) de la Carta de la Organización de Estados Americanos (OEA) y dos resoluciones de la Asamblea General de Naciones Unidas lo elevaron a la categoría de uno de los principios fundamentales del derecho internacional (Resolución N° 2131 (XX) respecto a la “Declaración sobre inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía” y la Resolución N° 2625 (XXV) “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”).⁷

Este principio, según señala la doctrina, admite algunas excepciones que se derivan de una interpretación armoniosa de los preceptos generales de la Carta y cuya exégesis parece respaldada por la forma en que ha evolucionado el derecho internacional público:

Son excepciones al principio de no intervención las siguientes:

- Las medidas coercitivas dispuestas por el Consejo de Seguridad de conformidad a la aplicación de los Capítulos VI y VII de la Carta, y la legítima defensa. Derecho que, no obstante, excluye en todo evento, posibles actuaciones colectivas “independientes” que no cuenten con el consentimiento de las Naciones Unidas.
- Las cláusulas contractuales en materias comerciales convenidas en tratados de integración económica y que son inherentes al derecho internacional privado.
- Las integraciones regionales que transfieren progresivamente ciertas competencias al ámbito común y que significan renunciadas importantes a la soberanía en materias de seguridad. El desarrollo de la integración europea es un ejemplo.⁸ Primero se creó la Unión Europea Occidental (UEO) en 1948, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en 1949, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) de 1992, y finalmente la Unión Europea (UE) en 1992, mismo año en que en la reunión de Petersberg,

⁷ VARGAS CARREÑO, op. cit. pp. 6 a 8.

⁸ MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA, (2002) Operaciones de Paz, Madrid, España: 63-78.

se definió la participación de Europa en misiones de paz, asumiendo un compromiso europeo de despliegue rápido.

- El respeto y protección forzada de los derechos humanos en determinados casos, como son:
 - 1) La intervención humanitaria, entendida como la coacción armada que tiene el “propósito de proteger a un sector de la población cuyos derechos humanos han sido desconocidos por una facción rival o por el gobierno”.⁹
 - 2) La defensa y la promoción de la democracia, que ha significado que a partir de la Resolución N° 1080 de la OEA adoptada en Santiago de Chile en 1991, los Estados iberoamericanos que se rigen por el Sistema Interamericano se encuentran obligados a no reconocer a los gobiernos inconstitucionales o de facto.
 - 3) El ejercicio de la jurisdicción penal internacional respecto de delitos de lesa humanidad cometidos por una persona en el territorio de un Estado distinto al que se encuentra. El segundo se halla “obligado a juzgarlo o a conceder la extradición al Estado que tenga jurisdicción para juzgarlo y así lo solicite”.¹⁰

d. La Igualdad Jurídica de los Estados

La igualdad jurídica de los Estados es uno de los pilares dogmáticos de las Naciones Unidas, tal como consta en el artículo 2.1 de la Carta, que afirma que “la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”. Según esta máxima, cada Estado independiente debiese ser considerado y tratado con igual dignidad y respeto.

e. Solución Pacífica de Controversias Internacionales

Como complemento a la prohibición del uso de la fuerza, existe el precepto correlativo que establece la necesidad de solucionar los conflictos por medios pacíficos, principalmente si de ello se deriva un riesgo para la paz y la seguridad internacionales.

El principio de solución pacífica de las controversias está consignado ya en el artículo 2.3 de la Carta que señala que, “los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacífi-

⁹ *Ibidem*, p.15.

¹⁰ *Ibidem*, p.29.

cos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacionales ni la justicia”. En el Capítulo VI, artículos 33 y siguientes, la Carta se extiende sobre la forma de alcanzar estos acuerdos.

f. El Respeto al Honor de los Estados

Este principio obliga a todo Estado a respetar el honor y la dignidad de los otros Estados, considerando sus tradiciones culturales, históricas, religiosas y valóricas. Su reconocimiento tiene aplicación práctica en los casos de despliegue de fuerzas multinacionales en operaciones de paz, cuyos integrantes deben ajustarse en las tareas cotidianas a esta máxima, en el uso del lenguaje, tipo de vestimenta, consumo de alcohol, relaciones de amistad e íntimas con la población local, etc.

Si bien el precepto no está consagrado explícitamente en la Carta de las Naciones Unidas, se desprende de la intención consignada en el artículo 1.2 que considera como propósito de la organización el de “fomentar entre las naciones relaciones de amistad basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de libre determinación de los pueblos y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal”.

INSTRUMENTOS Y PRINCIPIOS JURÍDICOS GENERALES QUE REGULAN LA INTERVENCIÓN DE NACIONES UNIDAS

INSTRUMENTOS JURÍDICOS	FECHA ADOPCIÓN	RATIFICACIÓN Y VIGENCIA EN CHILE	IMPORTANCIA DE AMBOS: Configuran un sistema de seguridad colectiva sujeto a determinados principios regulatorios.
1. CARTA ONU	26 junio 1945	D.O: 29.09.1945 Vig.:24.10.1945	Determina actuaciones de Estados Miembros para la promoción de los derechos humanos y afianzar la paz y la seguridad internacionales El Libro de la Defensa (2002) la reconoce como el pilar para las relaciones internacionales.
2. RESOLUCIÓN 2625 (XXV) ASAMBLEA GENERAL	24 octubre 1970	24 octubre 1970	Constituyen principios internacionales de <i>ius Cogens</i> , es decir obligatorios para todos los Estados, en cuanto a que las relaciones internacionales deben ajustarse a los propósitos y principios de la Carta de Naciones Unidas

Cuadro 2

INSTRUMENTOS JURÍDICOS ESPECÍFICOS QUE REGULAN UNA OPERACIÓN DE PAZ

Los instrumentos jurídicos específicos más importantes que delimitan los objetivos estratégicos, operativos y tácticos de cada misión de paz son, en general, aquellos que se resumen en el cuadro 4, éstos son: a) El Mandato o Resolución del Consejo de Seguridad; b) El Memorándum de Entendimiento; c) El Acuerdo sobre el Estatuto Legal de las Fuerzas; d) Los Términos de Referencia; e) Las Reglas de Enfrentamiento y f) Las Cartas de Asistencia.

a. Mandato o Resolución del Consejo de Seguridad

Las resoluciones y los mandatos del Consejo de Seguridad son instrumentos jurídicos temporales y delimitados en su ámbito de aplicación. Tienen, no obstante, una particularidad especial y es que su cumplimiento es obligatorio para todos los Estados miembros de Naciones Unidas y como tales tienen una influencia determinante en las agendas de seguridad de todos los países. Este ejercicio resulta elocuente, por ejemplo, en el caso de la Resolución N°1373 (2001) del Consejo de Seguridad que, después del ataque a las Torres Gemelas, situó la amenaza del “terrorismo” como uno de los principales problemas de interés para la seguridad internacional y que consecuentemente obligó que las seguridades domésticas adoptasen medidas de resguardo fronterizos y de control de la criminalidad asociadas al terrorismo.

Los mandatos de una misión de paz, no obstante, sólo proponen la participación de los Estados en su ejecución. La decisión de concurrir a una operación es exclusiva de cada país. En el caso chileno, se debe satisfacer el interés nacional, según señala la “Política Nacional para la participación del Estado chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. Este interés se relaciona, entre otras consideraciones, con “los compromisos que nuestro país ha adquirido con Naciones Unidas; con la preocupación de Chile por los problemas de la paz y sobre todo, con las situaciones de conflicto en zonas geográficas cuya estabilidad afectan a los intereses nacionales”.¹¹

En definitiva, el mandato que emana del Consejo de Seguridad, es el que define las características de cada misión y fija sus propósitos, el

11 El Decreto Supremo (SSG) N° 94 de 6 de noviembre de 1996 estableció “Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”. El Decreto Supremo (SSG) N° 68 de 14 de octubre de 1999, amplió sus alcances y perfeccionó la definición de operaciones de paz, extendió la participación de Chile en Misiones bajo el Capítulo VII e incorporó expresamente en el texto, la participación de las fuerzas de Orden y Seguridad Públicas (Carabineros de Chile y la Policía de Investigaciones).

grado de consentimiento para la intervención y las características del posible uso de la fuerza. Las características y el contenido del mandato, pueden basarse en las atribuciones que los Capítulos VI o VII de la Carta confieren al organismo:

i Mandato bajo el Capítulo VI: Operaciones de Mantenimiento de la Paz

En términos generales, si la operación de paz se funda en el Capítulo VI sobre “Arreglo Pacífico de Controversias”, el objetivo de la misión consistirá en poner en marcha y garantizar el cumplimiento de un acuerdo establecido entre las partes beligerantes que de motu proprio pidieron la participación neutral e imparcial de las Naciones Unidas.

En estos casos, el mandato hace alusión al “Acuerdo” que hay que cumplir. Esta operación, con la multiplicidad de propósitos que pueda tener, se denomina de *Peacekeeping* o de “mantenimiento” de la paz.

Estas operaciones están normalmente destinadas a mantener una tregua negociada y ayudar a promover condiciones que apoyen las actividades diplomáticas, con el fin de establecer una paz duradera en las áreas de conflicto.

En un principio, el mantenimiento de la paz se desarrolló como un modo de abordar los conflictos interestatales e implicaba el despliegue de personal militar procedente de varios países bajo las órdenes de Naciones Unidas, para ayudar a controlar y resolver los conflictos armados interestatales. En la actualidad, se aplica cada vez más a las contiendas intraestatales.

En los últimos años, las tareas de mantenimiento de la paz se han diversificado y complicado y a pesar de que el personal militar continúa siendo la columna vertebral de la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, progresivamente ha aumentado la presencia policial y la participación de personal civil de derechos humanos y de asistencia humanitaria, esta última a través de expertos internacionales principalmente provenientes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

Las tareas de mantenimiento de la paz abarcan misiones que van desde mantener separadas y en paz a las partes enfrentadas en un

conflicto hasta ayudarlas a trabajar conjuntamente y de forma pacífica. Esto implica ayudar a aplicar los acuerdos de paz, controlar los ceses de fuego, crear zonas de amortiguación y, cada vez en mayor medida crear instituciones políticas, trabajar conjuntamente con las autoridades locales, las ONGs, con el objetivo de proporcionar ayuda de emergencia, desmovilizar a los antiguos combatientes y reintegrarlos a la sociedad, limpiar el terreno de minas, organizar y dirigir elecciones y fomentar el desarrollo sostenible, en un ámbito de aplicación que bajo el Capítulo VI, se ha denominado de “reconstrucción de la paz” o de *Peace-Building*.

ii Mandato bajo el Capítulo VII: Operaciones de Imposición de la Paz

El Consejo de Seguridad elabora un mandato sostenido sobre las atribuciones que otorga el Capítulo VII de la Carta, cuando el conflicto en el que se va a intervenir Naciones Unidas constituye una situación de peligro que amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Los casos que ameritan la intervención forzada tienen muchas veces como escenario la falta absoluta de posibilidades de acuerdo entre las partes beligerantes, la imposibilidad de distinguir partícipes o facciones claramente identificables que dispongan de cierta capacidad negociadora y una situación de inseguridad generalizada, que hace necesario el uso de la fuerza coercitiva que faculta el Capítulo VII, establecido para la “Acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión”.

Esta operación, con todas las variantes que admite, se denomina de *Peace Enforcement* o de imposición de la paz.

En estos casos graves, no es necesario que exista el consentimiento de las partes para la intervención de Naciones Unidas, pero para la legitimidad del empleo de la fuerza es necesario que sólo se emplee como último recurso y después de haberse agotado las vías pacíficas para el arreglo de la controversia. La fuerza debe emplearse exclusivamente para la consecución del objetivo considerado indispensable para restablecer la paz y la seguridad de la región.

Los casos más emblemáticos del uso de la fuerza bajo el Capítulo VII, los constituyen, la acción de Estados Unidos en Corea (Resolución N° 83 del 27 de junio de 1950); la intervención de la coalición contra Irak con miras a la liberación de Kuwait y la intervención en Irak para proteger a los kurdos (Resolución N° 678 del 29 de noviem-

bre de 1990) y el despliegue de las fuerzas de la OTAN en la antigua Yugoslavia que fue ejecutada sin autorización de Naciones Unidas, para luego ser legitimada “*ex post facto*” por las Naciones Unidas mediante Resolución N° 816 del 31 de marzo de 1993).

Estas acciones se han realizado bajo el control de Naciones Unidas o bien bajo la modalidad del Capítulo VIII, en que la organización encargó su ejecución a organismos regionales o naciones líderes, como en los caso de Somalia, Ruanda, Bosnia y Herzegovina, Albania, Timor Oriental y Haití.

iii Mandato bajo el Capítulo VIII: Uso de la Fuerza por Organismos Regionales

En algunos casos como los señalados, el Consejo de Seguridad ha recurrido a coaliciones de Estados miembros para que adoptasen las medidas militares necesarias para hacer frente a los conflictos, de acuerdo a las facultades establecidas en el Capítulo VIII de la Carta, cuyo artículo 52 señala que: “Ninguna disposición de esta carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea atender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”.

Debe reiterarse que la tesis mayoritaria sostiene que la Carta no contempla la posibilidad que organismos internacionales intenten válidamente una acción coercitiva, en forma “independiente” y ajena al organismo, porque el Capítulo VIII no es una excepción particular al principio de la prohibición de la fuerza,¹² que pueda marginarse de la necesaria autorización de Naciones Unidas.

Entre las organizaciones regionales con capacidad militar que destacan están, por ejemplo, la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), OSCE (Organización de Seguridad y Cooperación Europea), CIS (Comunidad de Estados Independientes, Ex URSS), OEA (Organización de Estados Americanos), OUA (Organización de Unidad Africana), CEDEA (Comunidad Económica de Estados Africanos Occidentales), etc.

12 PÉREZ GONZÁLEZ, Manuel (2002) Fundamentos jurídico-Internacionales de las Misiones de las Fuerzas Armadas en Tiempo de Paz. En: MINDEF ESPAÑA, El Marco Jurídico de las Misiones de las Fuerzas Armadas en Tiempo de Paz, op. cit.: 27.

Estas operaciones coercitivas necesariamente se hallan bajo la autoridad de las Naciones Unidas y deben contar con la autorización del Consejo de Seguridad, aunque son dirigidas por un tercer país o por un conjunto de países.

Algunos casos de operaciones bajo el capítulo VIII han sido la fuerza internacional para Timor Oriental, autorizada por el Consejo de Seguridad en 1999, la dirigió Australia y estaba compuesta de contingentes procedentes de 22 Estados Miembros y el caso de Bosnia y Herzegovina, tras la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas de 1995, una fuerza multinacional dirigida por la OTAN fue la encargada de desempeñar esta función. La IFOR (*Implementation Force*), fue la sucesora de la Misión UNPROFOR (Fuerza de Protección de las Naciones Unidas para la ex Yugoslavia) y su objetivo principal consistió en tratar de conseguir una paz duradera para Bosnia y Herzegovina,¹³ a la IFOR le sucedió la SFOR (*Stabilization Force*) y a esta última la KFOR (*Kosovo Force*). No obstante, es necesario señalar que la OTAN tuvo una intervención ilegal en 1999 y fue en la República Federal de Yugoslavia cuando emprendió su “campaña aérea” que no fue autorizada previamente por el Consejo de Seguridad.

b. Memorándum de Entendimiento (MOU)

El Memorándum de Entendimiento o *Memorandum of Understanding* (MOU), es una convención entre Naciones Unidas y el Estado que aporta fuerzas. Está normalmente destinado a asegurar las prestaciones recíprocas que involucran esfuerzo humano.

Cada misión de paz importa la suscripción de un memorando particular que determina la autoridad que ejerce las Naciones Unidas sobre las aportaciones y los deberes que contrae el organismo.

El Estado de Chile asumió obligaciones expresas para el aporte de fuerzas en despliegues multinacionales a partir de la suscripción de un Memorándum de Entendimiento, firmado el 11 de noviembre de 1999, cuyo contenido se materializó a través de un Decreto Supremo del Ministerio de Relaciones Exteriores N° 2217 de 22 de diciembre de 1999, publicado en el Diario Oficial el 11 de marzo de 2000.

Este “MOU”, incorpora a Chile dentro del denominado “Sistema de Acuerdo de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas” o “fuerzas de stand by” cuya composición muestra el cuadro 3.

13 OTAN-NATO, Manual de la OTAN (2001), Office of Information and Press, Bruselas: 122.

EJÉRCITO DE CHILE	ARMADA DE CHILE	FUERZA AÉREA DE CHILE
<ul style="list-style-type: none"> • Observadores Militares • Oficiales de Estado Mayor • Compañía de Infantería Mecanizada • Pelotón de Ingenieros para Entrenamiento • Sección de Telecomunicaciones • Pelotón Aéreo • Pelotón de Exploración Mecanizado • Unidad de Intendencia - Alimentación • Unidad Médica de Nivel 1 • Sección de Material de Guerra • Pelotón de Transporte Mediano. 	<ul style="list-style-type: none"> • 1 Fragata Misilera • Compañía de Infantería de Marina • Sección de Apoyo Logístico • Elemento de Mando • Sección de Policía Militar • Partida de Ingenieros de Combate • Oficial de Asuntos Públicos • Oficiales de Estado Mayor • Observadores Militares 	<ul style="list-style-type: none"> • Unidad de Transporte de Helicópteros Medianos • Unidad de Transporte Táctico de Ala Fija • Agrupación Médico Sanitaria 2° y 3° escalón de atención
CARABINEROS DE CHILE	INVESTIGACIONES	SERVICIO ELECTORAL
<ul style="list-style-type: none"> • 50 Carabineros 	<ul style="list-style-type: none"> • 10 Funcionarios 	<ul style="list-style-type: none"> • 25 Expertos en Organización y Observación Electoral

Cuadro 3

La finalidad de esta nómina consiste en que las Naciones Unidas y el Estado de Chile tengan información precisa sobre las fuerzas y otros recursos sujetos a los derechos y obligaciones del acuerdo. Chile se obliga, por tanto, a mantener estas fuerzas en condiciones de entrenamiento y preparación predeterminedada, que además sirve de base de datos para facilitar la planificación.

No obstante Chile puede aportar las fuerzas que estime convenientes y que eventualmente no aparezcan en el acuerdo, reduciendo o ampliando los componentes y por su parte las Naciones Unidas, puedan requerir otros medios no considerados en el citado acuerdo.

En total, 87 Estados han firmado este compromiso hasta la fecha, lo que le permite contar a las Naciones Unidas, con aproximadamente 147.000 efectivos en el ámbito mundial, en condiciones de concurrir en un relativo corto tiempo a una operación de paz¹⁴.

14 RECASENS FIGUEROA, Rafael Capitán de Fragata IM (2001) Participación Nacional en Operaciones de Paz Chile. Disponible en: <http://www.revistamarina.cl/revistas//2001/5/Recasens.pdf>

Además del Memorándum de Entendimiento que fijó el modelo de fuerzas de reserva en marzo de 2000, para asegurar las condiciones de esta participación Chile debe suscribir otros MOU concretos para cada misión, con el objeto de definir en esta relación contractual con la organización, cuáles serán los aportes reales de recursos técnicos y humanos, en qué tiempo se efectuará el despliegue y cuáles serán las tareas concretas que se deberán desempeñar. Además señala la forma como se efectuará el financiamiento, compensaciones y reembolsos.

c. Acuerdo del Estatuto Jurídico de las Fuerzas (SOFAS)

El acuerdo sobre el Estatuto Jurídico de las Fuerzas o *Status of Forces Agreement* (SOFA), es una convención cuya finalidad consiste en delimitar las responsabilidades y autoridad que tendrán las fuerzas de Naciones Unidas durante su despliegue.

Siempre las Naciones Unidas son suscriptoras de un SOFA y forman parte del acuerdo:

- El Estado contribuyente que es quien aporta las fuerzas.
- El Estado receptor que es aquel en cuyo territorio se llevará a cabo la misión.
- Un tercer Estado, cuando éste tiene la calidad de Estado “de tránsito” y a través de cuyo territorio el personal de las Naciones Unidas, el personal asociado o su equipo, podrán ingresar temporalmente para el cumplimiento de la operación en otro lugar.

La Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó en 1994 (Resolución A.G.N.U. A/45/594 de 9.10.1994), un modelo para la elaboración de SOFAS. Este modelo de acuerdo considera, a lo menos, la regulación de las siguientes materias:

- 1) Reafirmación de las prerrogativas e inmunidades establecidas en dos Convenios internacionales preexistentes:
 - El “Convenio sobre Privilegios e Inmunidades” de 1946, ratificado por Chile el 15 de octubre de 1948 y publicado en el Diario Oficial como Decreto Supremo N°79.414 el 14 de diciembre del mismo año.
 - El “Convenio sobre Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado” de 17 de febrero de 1995, ratificado

por Chile el 28 de agosto de 1997 y publicado como Decreto Supremo el 21 de julio de 1999.

2) Definición del estatuto de la misión, precisando las obligaciones operativas y éticas, las garantías de desplazamiento, el derecho de enarbolar la bandera de las Naciones Unidas, la inmunidad de jurisdicción respecto de los delitos cometidos en actos del servicio, etc.

3) Establecimiento de un mecanismo de solución de controversias.¹⁵

Es importante señalar que los acuerdos sobre Estatuto de las Fuerzas no amparan a los miembros de las Agencias del sistema de Naciones Unidas que se despliegan en la misión conjuntamente con las fuerzas militares y policiales.

El personal civil que pertenece, por ejemplo, al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) o a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) y que se despliega en el mismo teatro de operaciones que los contingentes armados, no está cubierto por estas inmunidades de jurisdicción expresas. El tratamiento desigual resulta explicable porque aunque estos funcionarios internacionales muchas veces monitorean en terreno los mismos aspectos que constatan los Observadores Militares (Milobs) o los Monitores Policiales (Civpols), tienen en los hechos responsabilidades distintas, dado que la cobertura de fuego y el transporte está a cargo precisamente de las fuerzas militares o policiales.

Los funcionarios civiles quedan normalmente amparados por las normas internacionales comunes, que están formadas principalmente por:

- documentos especiales de viaje de Naciones Unidas (un salvoconducto);
- la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas y Consulares;
- las autoridades locales del país anfitrión y
- la cobertura que puedan prestar las propias fuerzas de la misión.

15 MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA, *El Marco Jurídico de las Misiones de las Fuerzas Armadas en Tiempo de Paz*, op. cit: 34-35.

En términos operacionales, los acuerdos sobre el estatuto legal de las fuerzas juegan un papel primordial para preservar la autoridad de mando y otorga la garantía de un tratamiento justo para el personal de la misión y la conservación de sus bienes y equipos.

Además, cuando las fuerzas de paz actúan bajo el Capítulo VII de la Carta, en calidad de combatientes, también se encuentran sujetas y amparadas por el derecho internacional humanitario,¹⁶ que es “esa parte considerable del Derecho internacional público que se inspira en el sentimiento de humanidad y que se centra en la protección de la persona en caso de guerra”.¹⁷

La aplicación del derecho humanitario para las fuerzas de paz, empezó a plantearse desde el Convenio sobre Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1995. Este instrumento fue adoptado por la Asamblea General de la ONU el 9 de diciembre de 1994 (A/RES/49/59) y entró en vigor el 15 de enero de 1999.

Aunque esta resolución fue adoptada precisamente para reforzar la protección del personal de Naciones Unidas, el artículo 20° de la Convención reconoce explícitamente la aplicación del derecho internacional humanitario a las fuerzas de Naciones Unidas: “Nada de lo dispuesto en la presente Convención afectará a: a) La aplicabilidad del derecho internacional humanitario ni de las normas universalmente reconocidas de derechos humanos según figuran en instrumentos internacionales en relación con la protección de las operaciones de las Naciones Unidas y del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, ni a la responsabilidad de ese personal de respetar ese derecho y esas normas”.

Finalmente el derecho internacional humanitario pasó a constituir formalmente parte del marco jurídico obligatorio de las fuerzas de paz, a

16 El D.I.H, está compuesto sustancialmente por lo que se denomina derechos de Ginebra y de la Haya. El primero se compone de los cuatro Convenios de Ginebra, de 12 de agosto de 1949, redactados por iniciativa del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) para la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales: Convenio I para aliviar la suerte de los heridos y los enfermos de las Fuerzas Armadas en campaña. Convenio II para aliviar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las Fuerzas armadas en el mar. Convenio III sobre trato a los prisioneros de guerra. Convenio IV sobre protección de las personas civiles en tiempos de guerra. El 8 de junio de 1977, se suscribieron los dos Protocolos Adicionales a dichos Convenios que agregaron normas más claras y precisas para la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales y aquellos de carácter no internacional. El Derecho de La Haya (1899 y 1907), o derecho de la guerra propiamente dicho, determina los derechos y obligaciones de los beligerantes en la conducción de las operaciones y limita la elección de los medios de combate. Hoy en día se sostiene que ambos constituyen un único derecho, denominado Derecho Internacional de los Conflictos Armados o D.I.C.A.

17 PICTET, Jean, El Derecho Internacional Humanitario: Definición. En: INSTITUTO HENRY DUNANT, Las Dimensiones Internacionales del Derecho Humanitario, Madrid, UNESCO, 1990: 23.

partir de la publicación del Boletín del Secretario General de Naciones Unidas de fecha 6 de agosto de 1999, sobre: “Observancia del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas”.

Este Boletín es un instructivo obligatorio para “las fuerzas de las Naciones Unidas que realicen operaciones bajo el mando y control de las Naciones Unidas” y extiende su ámbito de aplicación a las intervenciones en que las fuerzas de las Naciones Unidas “participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta. Es también aplicable en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa. Tiene como propósito sustancial proteger a la población civil, limitar los medios de combate, resguardar a los “prisioneros de guerra” que en el caso de las Naciones Unidas se denominan “detenidos” y proteger a los heridos y enfermos y al personal médico y de socorro.

El Boletín es enfático en señalar un dato no menor, en la sección 2 sobre “Aplicación de la legislación nacional”, en el sentido que sus disposiciones “no constituyen una lista exhaustiva de principios y normas del derecho internacional humanitario... ni sustituyen a la legislación nacional a la que está sujeto el personal militar durante las operaciones.”

El artículo 8° señala que durante la detención o captura de un combatiente de Naciones Unidas, debe ser tratado “de conformidad con las normas de derechos humanos reconocidas y con los principios y espíritu de los Convenios de Ginebra de 1949”. El artículo 20° se refiere derechamente a la obligación de respetar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos.

A través de estos instrumentos jurídicos, se admitió no sólo la protección que recibe el personal de las operaciones de paz, sino también la obligación de observar el derecho internacional humanitario y una responsabilidad personal, individual respecto a las normas de ese derecho.¹⁸

d Términos de Referencia (TOR)

Se denominan Términos de Referencia o *Terms of Reference* (TOR) a las expresiones provenientes del documento emitido por el Secretario General de las Naciones Unidas, y que está destinado al Jefe de la Misión. En él se

18 MAROWSKI PILOWSKY, Carl, El derecho internacional humanitario y su relación con las operaciones de la paz de Naciones Unidas, (2002) *Memorial del Ejército de Chile* N°465: 129.

puntualizan aspectos derivados de la situación fáctica y de los propósitos del Mandato o Resolución e indica criterios de operacionalización para los jefes de los componentes militares, policiales y civiles de la misión.

Se trata de un mensaje que especifica los aspectos más importantes del Mandato y en el que se hace una descripción de los objetivos y tareas de la misión estableciendo las relaciones de comando, estructura organizacional, estructura logística, procedimientos financieros, sistemas de coordinación y enlace, responsabilidades de las unidades militares destacadas, y del personal asignado a la operación.

Su importancia radica en que junto con el Mandato, deberán ser adoptados por el comandante militar y policial y adecuados en órdenes de operaciones, por ello, cuanto más claro y detallado sea, más eficaz será para la comprensión de los destinatarios y para los fines requeridos. Sin embargo, al igual que el Mandato, suelen ser poco explícitos e incluso deficientes para precisar adecuadamente los alcances de la misión.

e. Reglas de Enfrentamiento (ROES)

Las Reglas de Enfrentamiento, de empeño o empeñamiento, de encuentro o de combate, denominadas en inglés *Rules of Engagement* (ROES), son directivas que establecen las circunstancias bajo las cuales las fuerzas de paz militares y policiales pueden hacer uso de las armas.

Tienen un origen y diseño que considera tres apreciaciones para su elaboración:

- una apreciación política que enmarca la actuación armada dentro de los propósitos de la misión;
- una calificación jurídica que está determinada por los alcances del mandato y
- una evaluación militar, que regula el empleo de la fuerza en una forma eficaz y útil para el cumplimiento del objetivo, evitando siempre que se generen daños colaterales.

Se redactan a la manera de un catálogo de pasos a seguir para la utilización gradual de medios disuasivos hasta llegar al empleo de armas de fuego con distintos fines, como llamar la atención, reducir o abatir al adversario, dependiendo del caso. Las Reglas de Enfrentamiento, deben indicar si el personal se encuentra autorizado para portar armas y de qué manera, cuáles pueden emplearse, la oportunidad e intensidad con que pueden usarse, si

las fuerzas disponen de facultades de detener, registrar y desarmar, y qué actitud debe adoptarse ante fenómenos de naturaleza policial como son los desordenes públicos protagonizados por población civil no combatiente.

El Capítulo de la Carta en que se funda la misión de paz determina la apreciación jurídica para el tipo de ROE que debe diseñarse, es decir si se empleará fuerza disuasiva o bien para una acción de combate. Por ejemplo, bajo el Capítulo VI de la Carta, el uso de armamento está limitado a la legítima defensa propia o de terceros, en cambio bajo el Capítulo VII, el empleo de armas de fuego constituye un mecanismo necesario para el cumplimiento de la misión y conseguir el desistimiento de las hostilidades de las facciones beligerantes.

Normalmente se distinguen dos tipos de ROES, unas relacionadas con la legítima defensa, propias de los tiempos de paz y de las misiones bajo el Capítulo VI y aquellas destinadas a cumplir una misión específica o de guerra, bajo el Capítulo VII. Los criterios generales para definir las Reglas de Enfrentamiento se resumen en lo que se conoce como el principio “RAMP”:¹⁹ a) Responda; b) Anticipe; c) Mida y d) Proteja, que se conceptualizan de la siguiente forma:

- Responder al fuego con fuego dirigido. Siempre, y en todo evento, existe el derecho de la legítima defensa de repeler actos hostiles con la fuerza mínima necesaria.
- Anticipación al ataque. Puede emplearse la fuerza ante la apreciación clara de “intenciones” hostiles o se identifica una fuerza hostil.
- Medir la cantidad de fuerza necesaria que usa, de acuerdo a intensidad, duración y magnitud. Utilizando el mínimo de fuerza necesaria para proteger vidas humanas y cumplir la misión.
- Proteger con fuerza letal sólo las vidas humanas y la propiedad “especificada” por su comandante. No se puede usar fuerza letal para proteger otras circunstancias que pueden escaparse del propósito de la misión y que puedan significar la intervención a favor o en contra de grupos rivales.

No obstante que las Naciones Unidas elaboran para cada caso el marco general de las ROES, cada país puede disponer mayores restricciones para el uso de la fuerza y declinar su participación en algunas misiones que

19 VILLAMIZAR, Andrés. Errores Militares y Reglas de Encuentro. (en línea) Fundación Seguridad & Democracia. Bogotá. Página 3. (fecha de consulta 22 de septiembre de 2004). Disponible en: <http://www.seguridadydemocracia.org/documentosocasionales/reglasdeencuentro.pdf>

puedan contrariar su política, como es el caso de Chile, que ha dispuesto no participar en acciones destinadas a la captura de criminales de guerra.

Todos los integrantes de las fuerzas deben acatar las Reglas de Enfrentamiento y su respeto tiene alcances prácticos. Las ROES están destinadas a proteger a las fuerzas de paz, aseguran un uso racional y mínimo de armamento de fuego y precavando la comisión de daños colaterales y de abuso. Finalmente se convierte en una herramienta fundamental para el desarrollo efectivo y legítimo de las operaciones de paz de acuerdo a la intención de la Carta de Naciones Unidas y del propósito del Mandato.

f. Las Cartas de Asistencia (LOAS)

Las Cartas de Asistencia o *Letter of Assistance*, (LOAS), son documentos mercantiles en los que las Naciones Unidas prometen pagar una suma de dinero por concepto de las adquisiciones que los Estados contribuyentes deban efectuar en el cumplimiento de una misión, si esa adquisición es de cargo de Naciones Unidas.

INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES ESPECÍFICOS PARA OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

INSTRUMENTO	SIGLA	PROPÓSITOS	ALCANCES
1. MANDATO O RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD.	UN <i>Security Council Resolution</i>	Cap. VI : Destinado a asegurar el cumplimiento de un acuerdo. Cap. VII: Uso coercitivo de la fuerza ante amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión.	Norma jurídica que da origen y legitimidad a cada misión. Todas las misiones tienen un objetivo político. Se revisan cada 6 meses. Los Estados Miembros son libres de determinar si participan o no con despliegue de fuerzas.
2. MEMORÁNDUM DE ENTENDIMIENTO	MOU <i>Memorandum of Understanding</i>	Acuerdos gubernamentales, que especifican la contribución de un Estado, las obligaciones de la ONU, los tiempos de despliegue y las tareas que deben desempeñar en el teatro de operaciones.	El MOU más importante celebrado por Chile con la ONU establece el aporte nacional para las "Fuerzas de Reserva". Fue rubricado el 11.11.1999 y publicado como D.S (RR:EE) N° 2217 de 22.12.1999. Diario Oficial de 11.03.2000. Es un antecedente, que al momento de generarse la fuerza, se puede ampliar o disminuir.

INSTRUMENTO	SIGLA	PROPÓSITOS	ALCANCES
3. ACUERDO DE ESTATUTO LEGAL DE LAS FUERZAS O DE LA MISIÓN	SOFAS <i>Status of Forces Agreement</i>	Acuerdo entre la ONU y los Estados Miembros para delimitar responsabilidades y derechos de: a) los países contribuyentes; b) del país anfitrión y c) del país en tránsito.	Aseguran la inmunidad de jurisdicción para el personal uniformado y permite la aplicación de los reglamentos de disciplina nacionales. Existe un modelo del año 1994, que se aplica supletoriamente. En las intervenciones armadas, las fuerzas de Naciones Unidas tienen el control de hecho de la situación, pero se hacen más necesarios con el paso del tiempo, pues las autoridades locales suelen olvidar este Estatuto.
4. TERMINOS DE REFERENCIA	TOR <i>Terms of Reference</i>	El Secretario General precisa los objetivos del mandato, la estructura de la misión, los procedimientos financieros, el personal asignado al Jefe de la Misión, el comando y control, etc	Detalla el trabajo de los componentes militares, policiales y civiles y señala la forma de contribuir al cumplimiento del objetivo político de la misión. Se entrega al nivel de conducción estratégico de la misión Para los niveles operativos y tácticos, existen directivas o guías más precisas que elaboran los jefes de cada componente.
5. REGLAS DE ENFRENTAMIENTO	ROES <i>Rules of Engagement</i>	Directivas que establecen tipo de armamento que se puede portar y usar, la oportunidad de su empleo y la intensidad de su uso.	<ul style="list-style-type: none"> - En materia militar es una doctrina en ciernes en Chile, se han desarrollado en Haití 2004 por el Ejército y la Armada de Chile. - En materia policial Carabineros de Chile las denomina "Uso gradual de los medios".
6. CARTAS DE ASISTENCIA	LOAS <i>Letters of Assistance</i>	Instrumento contractual que promete restituir un bien o pagar su reembolso, cuando el gravamen debe soportarlo la ONU.	Se vinculan a los MOU, pero son de naturaleza mercantil y forman parte de la negociación económica de reembolsos y pago de remuneraciones. Cobran mayor importancia cuando se utilizan vehículos, naves o aeronaves.

Cuadro 4

FORMA COMO INFLUYE EL MARCO JURÍDICO EN LAS OPERACIONES DE PAZ

El establecimiento y la conducción de las operaciones de paz de Naciones Unidas, está regulado íntegramente por un marco jurídico compuesto de:

- Normas y principios de orden general (que determinan la forma en que se relacionan los sujetos de derecho internacional) e
- Instrumentos jurídicos específicos y temporales (que definen el objetivo de cada misión y la forma como ésta debe ejecutarse).

Los actores en sus diversos niveles cuentan con estos instrumentos jurídicos internacionales y nacionales, para informar las decisiones que deben tomar en cada una de las esferas de atribuciones y competencias.

El manejo de cada uno de estos instrumentos jurídicos hace posible desde la planificación de una operación de paz hasta la conducción táctica de las fuerzas desplegadas en el teatro de operaciones.

a. Nivel de Conducción Estratégica

El nivel de conducción estratégica “se refiere a la aplicación de los recursos políticos internacionales para alcanzar objetivos compartidos por la comunidad de naciones”.²⁰

Los intervinientes de este nivel son:

- Las Naciones Unidas (Asamblea General, Consejo de Seguridad y Secretaría General) y
- Los Estados miembros.

Las decisiones en general, se toman en Nueva York y en las capitales de los Estados participantes.

Tanto las Naciones Unidas como los demás organismos internacionales y cada uno de los Estados tienen sus propios mecanismos para la toma de decisiones y la gestión del despliegue internacional en una misión de

20 MORALES TENORIO, Isaac, Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU: un acercamiento al modelo decisorio y a los procesos estratégicos, operativos y tácticos. En: ROSAS, María Cristina (Coordinadora), Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: lecciones para México, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005: 226.

paz y que consiste en un sistema completo de planeamiento, de generación de fuerzas y de control de la operación.

La decisión de establecer o de participar en una operación de paz es siempre de orden “político-estratégico” y, como tal, se produce en las más altas esferas de la conducción de una organización internacional o de un Estado. Posteriormente los órganos encargados de la evaluación y del planeamiento deben diseñar las líneas generales de actuación de los componentes militares, policiales y civiles, de acuerdo al marco jurídico y las posibilidades operativas que correspondan para cumplir los objetivos políticos fijados para la misión.²¹

El establecimiento de una operación de paz de Naciones Unidas se efectúa con la participación de los tres órganos más importantes de la organización, que son: el Consejo de Seguridad, la Secretaría General y la Asamblea General.

La Asamblea General ejerce funciones políticas y doctrinales que consisten en dictar las pautas y orientaciones generales para el conjunto de las operaciones de paz. Para ello cuenta con el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de Paz y dispone de las facultades presupuestarias que le confiere la Carta de las Naciones Unidas.

El Secretario General, por sí o a requerimiento de parte, somete al conocimiento del Consejo de Seguridad un informe detallado en el que se describe el problema, enumeran los esfuerzos efectuados para hacerle frente y formula una propuesta normalmente con alternativas o variantes para que el Consejo decida.

Aprobado por el Consejo de Seguridad el diseño de una operación de paz, corresponde al Secretario General ponerla en marcha y dirigirla por medio de su Representante Especial, que se convierte en el jefe de misión y bajo cuyo mando se encuentran los componentes militares, policiales y civiles, como instrumentos para el cumplimiento de los objetivos políticos fijados en el Mandato.

El Consejo de Seguridad es el organismo que recibe los antecedentes y establece el Mandato o Resolución que define las líneas generales de la misión de paz, resuelve sobre cuales serán los niveles de fuerza y el concepto general de las operaciones. Además ejercerá la supervisión sobre la acción del Secretario General y de su Representante Especial en terreno.

21 MINISTERIO DE DEFENSA DE ESPAÑA, (2002) Operaciones de Paz, op. cit. p. 81-86.

La exigencia histórica ha impuesto al Consejo de Seguridad la obligación de disponer de mandatos o resoluciones claras y precisas que:

- Expresen el objetivo político-estratégico de la misión.
- Reflejen el interés de la comunidad internacional respecto de la operación.
- Describan el estado final deseado, entendiendo por tal las condiciones que deben imperar en la zona intervenida al finalizar la misión, de conformidad con el objetivo fijado en el mismo instrumento.



Cuadro 3

El marco jurídico chileno para la planificación y conducción estratégica de las operaciones de paz está definido en primer término por las atribuciones y facultades del Presidente de la República,²² quien en su

22 El Artículo 32° N°10 de la Constitución Política de la República preceptúa que son atribuciones especiales del Presidente de la República designar a los embajadores y ministros diplomáticos y a los representantes ante organismos internacionales, como es el caso de las Naciones Unidas, funcionarios que son de exclusiva confianza del Presidente y permanecen en sus cargos hasta que el Presidente lo estime conveniente. El Artículo 24° de la Constitución señala que la autoridad del Presidente “se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público en el interior y la seguridad externa de la República, de acuerdo con la Constitución y las Leyes”. El artículo 32° N°17 señala, que son atribuciones especiales del Presidente de la República “Conducir las relaciones políticas con las potencias extranjeras y organismos internacionales y llevar a cabo las negociaciones; concluir, firmar y ratificar los tratados que estime convenientes para los intereses del país, los que deberán ser sometidos a la aprobación del Congreso”.

calidad de Jefe de Estado es la máxima autoridad del Estado para conducir la política exterior y de defensa, involucradas en los compromisos con las operaciones de paz de Naciones Unidas. El proceso decisional está regulado en la “Política Nacional para la Participación del Estado Chileno en Operaciones de Mantenimiento de la Paz”²³ y el envío de contingentes al extranjero es una atribución exclusiva del Presidente de la República, que se ejerce previo acuerdo del Senado.²⁴

De esta manera, en el nivel de conducción estratégica, los instrumentos y principios jurídicos internacionales de orden general que impactan en el establecimiento de una operación de paz son:

- La Carta de Naciones Unidas.
- Los principios que emanan de la Resolución N° 2625 (XXV) “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional Referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.
- El mandato o resolución del Consejo de Seguridad.

En el ámbito nacional, el derecho interno complementa el marco jurídico internacional, con normas constitucionales, legales y reglamentarias.

b. Nivel de Conducción Operativa

El nivel de conducción operativa es “el espacio de tránsito para convertir los objetivos estratégicos en metas operativas. Se trata de una fase de planeación y dimensionalidad, pues se establecen tiempos, recursos y teatro de operaciones para la misión”.²⁵

Los intervinientes de este nivel son:

- La Secretaría General de Naciones Unidas, a través del Departamento de Operaciones de Paz (DPKO) y del Representante del Secretario General en terreno.
- Los gobiernos de los Estados miembros, a través de los Embajadores en Naciones Unidas y los Agregados Militares en el organismo.

23 Decreto Supremo (SSG) N°94 de 6 de noviembre de 1996 y el Decreto Supremo (SSG) N°68 de 14 de octubre de 1999.

24 La Ley N°19.067 de 1992, establece que la expedición de tropas debe ser autorizada por Decreto Supremo firmado por el Presidente de la República previo acuerdo del Senado e informe o a propuesta, de la Institución de la Defensa Nacional que corresponda. El Decreto debe ser expedido por intermedio del Ministerio de Defensa Nacional y con la firma del Ministerio de Relaciones Exteriores. Este Decreto Supremo debe contener el objeto, plazo y modalidades de la salida de las tropas. Las autorizaciones deben ser comunicadas al Senado y a la Cámara de Diputados, antes de la salida de las tropas.

25 MORALES, op. cit., p. 227.

- Los Comandantes Militares, Comisionados de Policía y Jefes de Componentes Civiles desplegados.
- El Estado Mayor de la Defensa Nacional en Chile, y su Sección de Operaciones de Paz.

De esta manera, en el nivel de conducción operativa, los instrumentos jurídicos internacionales que regulan la actuación de las fuerzas en operaciones de paz, son:

- Los Memorándum de Entendimiento (MOU).
- Las Cartas de Asistencia (LOAS).
- Los Estatutos Legales de las Fuerzas (SOFAS).
- Los Términos de Referencia (TOR).
- Las Cartas de Asistencia (LOAS).

c. Nivel de Conducción Táctica

El nivel de conducción táctica “apunta a las técnicas empleadas in situ y ejecución de tareas en el teatro de operaciones para alcanzar los objetivos previamente determinados por el comandante de misión en el nivel operativo. El nivel táctico es el nivel de terreno”.²⁶

Los intervinientes de este nivel son:

- Comandantes de contingentes militares, policiales y tropa.
- Comandantes de contingentes nacionales y tropa.
- Observadores Militares.
- Monitores Policiales.
- Expertos civiles en derechos humanos, asistencia humanitaria, servicio electoral, desarrollo sustentable, etc.

De esta manera, en el nivel de conducción táctica, los instrumentos jurídicos internacionales que regulan la actuación de las fuerzas en operaciones de paz, son:

- Las Reglas de Enfrentamiento (ROES).

²⁶ MORALES, op. cit. pp. 227-228.

- Las leyes propias del país de origen.
- Las leyes y costumbres locales del país huésped o intervenido.
- Los reglamentos de disciplina militares.
- La doctrina institucional de la respectiva fuerza o cultura organizacional civil, en su caso.

Los instrumentos jurídicos que se manejan en este nivel operacional son eminentemente prácticos y se fundan en toda la normativa que bosqueja el marco jurídico internacional y nacional descrito para operaciones de paz. La particularidad de ellos, es que para asegurar la efectividad de su alcance práctico en los niveles más sensibles y básicos de las especialidades militares, policiales y civiles, deben redactarse a la manera de catálogos, de manera de asegurar que ningún *“peacekeeper”* pueda tener dudas significativas en su desempeño.

Los instrumentos jurídicos, en el nivel de conducción táctico, son el último eslabón regulatorio que informa la actuación de las fuerzas de paz y son herramientas insustituibles que definen y enmarcan las obligaciones cotidianas de los componentes militares, policiales y civiles. Su acatamiento diario importa sujetarse en todo, al ordenamiento jurídico general y particular, que regula las operaciones de paz y aseguran el cumplimiento de los objetivos políticos fijados para la misión de paz, en los complejos escenarios que plantea un despliegue de Naciones Unidas.

CONCLUSIONES

El presente ensayo es una aproximación al fenómeno jurídico de las operaciones de paz, que presenta de forma más o menos ordenada, las normas más importantes que influyen en el diseño y en la ejecución de los despliegues multinacionales de Naciones Unidas.

En todos los casos, la aplicación de las normas internacionales requiere de su incorporación en el ordenamiento jurídico interno y de su complementación con normas nacionales.

Este artículo explica sucintamente, la forma como estos instrumentos internacionales se operacionalizan en las distintas fases decisionales de una operación de paz, de manera que se destacan esencialmente aquellos aspectos en que se produce armonía entre las normas internacionales y las nacionales. Queda pendiente, no obstante, una revisión de aquellos aspectos en que el ordenamiento jurídico chileno guarda silencio o se contrapone con la normativa internacional.

El acervo de reglas jurídicas internacionales y nacionales relacionadas con operaciones de paz, se ha clasificado, descrito y comparado en este trabajo, a par-

tir de su ámbito de aplicación distinguiéndose dos categorías: normas generales y normas específicas:

a. Alcance de las Normas Jurídicas Generales

Dentro de la noción más amplia de “generalidad”, cabe mencionar aquellas normas y principios del derecho internacional público que regulan la forma en que se relacionan los sujetos de derecho internacional, y que en la doctrina moderna alcanzan tanto a la relación que sostienen los Estados como la que mantienen éstos con los organismos u organizaciones internacionales y las personas (estas últimas, a partir del desarrollo del derecho internacional de los derechos humanos).

En esta esfera universal, la norma más clara y de aceptación generalizada, es la Carta de las Naciones Unidas, de ella se desprende el sistema de seguridad colectiva que tras prohibir la guerra, genera el mecanismo de uso monopólico de la fuerza para la solución de conflictos y que se aplica en la práctica, mediante el despliegue de fuerzas multinacionales después que el Consejo de Seguridad ha dictado el mandato que legitima la operación.

Este marco jurídico general constituye la herramienta jurídica del nivel de conducción estratégica de Naciones Unidas y de los gobiernos de los Estados Miembros. Con estas normas se trabaja en la Asamblea General, en el Consejo de Seguridad y en la Secretaría General, para resolver el involucramiento de la organización en un conflicto que amenaza la paz y la seguridad internacionales.

También considerando los alcances y la repercusión de estas normas universales, los países determinan de acuerdo a sus políticas internas, si participarán en las distintas operaciones de paz, en la medida que afecta a sus intereses nacionales, hemisféricos y globales.

b Alcances de las Normas Jurídicas Específicas

Las reglas jurídicas “específicas” que se aplican en las operaciones de paz son aquellas que definen cuales son los objetivos de la intervención de Naciones Unidas, que fijan el marco regulatorio para su ejecución y determinan las tareas concretas de los tres componentes básicos (civiles, policías y militares).

Éstos son entre otros: El Mandato o Resolución del Consejo de Seguridad que fija el propósito político de la misión de acuerdo al Capítulo VI (solución pacífica de controversias) o VII de la Carta (que permite el uso coercitivo de la fuerza) y que bien puede apoyarse en el Capítulo VIII (acuerdos regionales) para delegar en una nación líder o en un organismo internacional la implementación de las medidas. El Memorándum de

Entendimiento (MOU) que determina la cantidad de personal y equipo que cada país aportará a la operación. El Estatuto Legal de las Fuerzas (SOFAS) o Estatuto Legal de la Misión (SOMAS) que fija la inmunidad de jurisdicción para el personal desplegado. Los Términos de Referencia (TOR) a través de los cuales el Secretario General precisa los objetivos del mandato. Las Reglas de Enfrentamiento (ROES) que establecen la modalidad de empleo de las armas de fuego. Las Cartas de Asistencia (LOAS) que establece la forma como se practicarán los pagos de servicios y reembolsos que recibirá el país por los gastos en que incurra.

Estos instrumentos se utilizan y enmarca la actuación de los niveles de conducción operativa y táctica tanto de las Naciones Unidas como de la estructura orgánica de la misión en terreno.

El efecto de este esquema jurídico, completo e integrado, alcanza a las tareas diarias del nivel de conducción táctica y aseguran que se cumplan los cometidos asignados a cada componente. De esta manera se asegura, por ejemplo, un uso adecuado de las armas de fuego que porta el Soldado Marcelo Balbontín, integrante de una patrulla del Batallón Chile en Haití en la misión MINUSTAH; se resguarda la integridad de las tareas de observación que debe ejecutar el Teniente Coronel Oscar Coddou en la región de Kashemira en la operación UNMOGIP; faculta a la Cabo 1° de Carabineros Claudia López para trabajar en Gonaives con las distintas agencias de Naciones Unidas y ONGs a cargo de promover iniciativas de desarrollo local en MINUSTAH y permite que la abogada Ana María Upegui pueda monitorear el comportamiento de los Mai-Mai, Señores de la Guerra, en las localidades de Uvira y Fizi en la República Democrática del Congo en la Misión MONUC.

De acuerdo a lo expuesto, la comprensión de los alcances de estos instrumentos jurídicos, permiten vislumbrar el impacto y efectividad que tendrán las determinaciones que se adopten en los procesos estratégicos, operativos y tácticos. De esta conformidad jurídica y práctica depende el cumplimiento de los objetivos fijados para cada misión de paz.

A partir de esto, cabe profundizar en aspectos que no se han abordado en este ensayo, como son, entre otros, escudriñar sobre la naturaleza y alcances prácticos de los instrumentos jurídicos internacionales generales y específicos que regulan las operaciones de paz, en relación con el ordenamiento jurídico interno de Chile e investigar sobre la importancia de la participación en el teatro de operaciones, de Oficiales de Justicia como asesores de los mandos estratégicos, operativos y tácticos de la misión, como comparativamente lo hacen los Oficiales Jurídicos de la Guardia Civil española en misiones OTAN o a la usanza del *Judge Advocate* u *Operational Lawyer* de las Fuerzas Armadas en campaña de Estados Unidos.