CONFLICTOS ARMADOS Y POSCONFLICTO

Manuel PÉREZ GONZÁLEZ

Profesor Emérito de Derecho Internacional Público
Universidad Complutense de Madrid

Ante todo unas palabras de congratulación y de gratitud. Me congratulo de la feliz idea de varios queridos colegas portugueses y españoles (entre éstos dos relevantes discípulos, hoy auténticos maestros, los doctores Jorge Pueyo Losa y María Teresa Ponte Iglesias) de organizar y llevar a cabo este primer Encuentro Luso-Español de Profesores de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales bajo el sugestivo título "Conflictos armados, gestión posconflicto y reconstrucción", que, por fortuna, va a desarrollarse en una sede de estudios para mí tan admirada —desde mis tiempos de Decano de Derecho de la Universidad de Santiago de Compostela hace ya treinta años— como la Escola de Direito da Universidade do Minho. Y agradezco muy de veras el que se me haya distinguido por parte de los organizadores, entre los que en el lado luso quiero destacar al Doctor Wladimir Brito y a la Profesora Maria Assunção do Vale Pereira, con el encargo de impartir la conferencia inaugural del Encuentro, centrada en las consecuencias de los conflictos armados y los esfuerzos por superarlas gracias a la acción colectiva internacional. Agradezco, en fin, en nombre de todos los colegas que acudimos a esta vieja y noble tierra procedentes de distintos lugares de la Península Ibérica, la amable acogida y hospitalidad con que se nos gratifica.

Pese a la vigencia en el Derecho internacional contemporáneo de la prohibición del recurso a la fuerza, los conflictos

BIBLIOTECA CONJUNTA
CORTEIDH - IIDH

armados siguen cobrándose víctimas y siguen siendo la causa principal de desplazamientos masivos de personas, con la secuela de millones de refugiados y desplazados internos y de daños catastróficos que, a la salida del conflicto, hacen muy difícil la reconstrucción de la vida colectiva. Desde una perspectiva jurídica y a la vez operacional, se trata, pues, de establecer pautas para la gestión del posconflicto y, a más largo plazo, para la reconstrucción.

Sobre todo los conflictos armados internos que se prolongan en el tiempo conducen a menudo a situaciones de fracaso de las instituciones y consiguiente desestructuración del Estado. La comunidad internacional, a través de la acción de los Estados *uti singuli* y de la cooperación institucionalizada (Naciones Unidas y organizaciones internacionales regionales), debe dar respuesta a los problemas que afrontan los Estados "fracasados" como consecuencia del conflicto. Entre otras iniciativas, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) ha auspiciado procesos pacíficos de transición política y acuerdos de paz inclusivos, fundados en el diálogo, la conciliación de intereses de los bandos en presencia y la instauración de instituciones democráticas, con el fin de estabilizar y reconstruir esos Estados[1].

Dentro de un concepto amplio de consolidación de la paz ("peace-building") entendido como proceso que abarca distintas etapas en el posconflicto, una atención especial debe darse, en lo que se refiere a la gestión posconflictual, a la situación de los desplazados internos (sobre todo en lo tocante al retorno o reasentamiento y a los mecanismos de compensación por la

[1] Carlos Jiménez Piernas, "Los Estados fracasados y el Derecho internacional: el caso de Somalia", *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. LXII (2010), 1, p. 39.

pérdida de la propiedad), las reparaciones, individuales o colectivas, a las víctimas de las violaciones de derechos, la concesión condicional de amnistías al término del conflicto, etc. Un aspecto esencial, dentro de los objetivos de reconciliación y restauración de la confianza, es el conjunto de mecanismos propios de una "justicia de transición" (procedimientos judiciales penales, comisiones de la verdad, pedidos de perdón, "reescritura de la historia") que, combinando las políticas de perdón y de castigo, permitan restablecer la dignidad de las víctimas, prevenir nuevos crímenes, participar en el restablecimiento de la paz y reforzar el Estado de Derecho mediante la introducción de reformas institucionales y políticas. En fin, una consideración particular debe hacerse de las llamadas genéricamente "operaciones de mantenimiento de la paz", sobre todo de aquéllas que, sobre una base multifuncional, dedican parte de sus esfuerzos a la tarea de reconstrucción del Estado ("State-building"). Sin perder de vista las diversas estrategias llamadas a integrar, en un mediano o largo plazo, la "responsabilidad de reconstruir" subsiguiente al ejercicio de la responsabilidad de proteger; en cuyo contexto se impone la conveniencia de separar, en orden a asegurar la imparcialidad de las acciones de asistencia y la autonomía de los respectivos actores, los aspectos políticos y los propiamente humanitarios en la labor de ayuda a la reconstrucción.

No parece posible ni oportuno hacer un corte entre las distintas iniciativas que desde el exterior puedan emprenderse para prevenir un conflicto (o al menos rebajar el riesgo de que pueda llegar a cobrar alta intensidad), controlarlo en lo posible durante su desarrollo, contribuir a su resolución y sentar las bases de la reconciliación en períodos frágiles de transición y durante la fase posconflictual, empezando por restablecer la seguridad y el Estado de Derecho. Un conflicto no es una situación

estática, sino un proceso dinámico en el que las distintas fases no siguen por fuerza una pauta secuencial[2]. "En teoría, cabe definir un ciclo de conflicto en términos de paz-conflicto-reconciliación. La situación real es mucho más compleja. A menudo resulta muy difícil definir el momento en que la paz o la normalidad se han transformado en conflicto o viceversa. Una progresión clara desde unas condiciones de paz hasta una agudización de las tensiones sociopolíticas que culmina en un conflicto violento para disminuir después y volver a la paz es la excepción más que la norma. De modo similar, en un momento determinado, ciertas partes de un país podrían estar en paz, mientras el conflicto persiste en otras, con estallidos periódicos. Muchos países se caracterizan por tener paz y conflicto de forma simultánea. Esta situación puede durar años e incluso décadas"[3].

Siendo esto cierto, parece posible sostener que las iniciativas que en cada momento de aquel proceso dinámico se adopten desde el exterior para prevenir o contrarrestar las consecuencias negativas del conflicto y restablecer la paz, están interrelacionadas y se condicionan unas a otras en un contexto de interacción recíproca. Así, acciones de asistencia humanitaria —"acciones de socorro", en expresión del cuarto Convenio de Ginebra de 1949 (artículo 59) y del Protocolo adicional de 1977 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (artículo 70)— destinadas a la población necesitada en una situación de guerra o de ocupación y respetuosas de las condiciones exigidas por el Derecho internacional humanitario, pueden, como punto de arranque, enlazar con acciones ulteriores de ayuda de emergencia a corto plazo o de ayuda para el desarrollo a largo plazo en la etapa de posconflicto. Asimismo, el propio posconflicto ofrece una oportunidad para abordar las causas estructurales del conflicto que habían dado lugar a una situación de tensiones desencadenantes de la violencia cuya reproducción es preciso prevenir y evitar para el futuro.

[2] OCDE, Directrices del CAD sobre los conflictos, la paz y la cooperación para el desarrollo; versión española en *Conflicto, paz y cooperación para el desarrollo en el umbral del siglo XXI*, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1999, p. 35.

[3] *Op. cit.*, pp. 35-36.

En situaciones de conflicto armado no internacional, las referencias al Derecho internacional humanitario contenidas en los acuerdos de paz suscritos por las partes contendientes aluden a las disposiciones de ese Derecho que seguirán vigentes o que entrarán en vigor una vez cesadas las hostilidades, suscitando así el compromiso de las partes de cumplir las correspondientes obligaciones en el posconflicto (obligación de liberar a los detenidos de las partes en el conflicto, responsabilidades de las partes para con los civiles evacuados o desplazados, obligación de las autoridades de explicar las desapariciones y muertes de personas, obligación de las partes de comunicar la ubicación de minas terrestres, compromiso de facilitar las operaciones humanitarias).

En esas mismas situaciones de conflicto armado no internacional, la concesión de amnistías a la cesación de las hostilidades a quienes hayan participado en el conflicto o se encuentren privados de libertad, internados o detenidos por motivos relacionados con el conflicto[4], puede, por un lado, ser útil para promover un mayor respeto del Derecho internacional huma-

[4] El artículo 6 del Protocolo adicional de 1977 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, en su párrafo 5, establece en este punto a cargo de las autoridades en el poder una simple obligación de comportamiento ("procurarán conceder la amnistía más amplia posible").

nitario por parte de los miembros de los grupos armados en el curso del conflicto, y, por otro lado, servir de ayuda para facilitar las negociaciones de paz y contribuir al proceso de reconciliación nacional posconflicto; debiendo subrayarse, no obstante, la inadmisibilidad de las amnistías por crímenes de guerra y otros crímenes contra el Derecho de gentes, como quedó patente en la experiencia de Sierra Leona, de la que se pudo extraer la lección de que una amnistía de este tipo ("indulto total y sin condiciones" respecto de cualquier acto cometido en la consecución de los objetivos de los combatientes y colaboradores) no fomenta una paz duradera ni la reconciliación[5].

La conflictividad social generada, entre otras causas, por la pobreza generalizada, la estructura de clanes o grupos étnicos enfrentados entre sí por un odio atávico o en una disputa por los recursos naturales, puede conducir en ciertos casos a una situación de fracaso del Estado que es a la vez origen y consecuencia de un conflicto armado interno. Según queda apuntado, entre las instituciones internacionales el CSNU ha auspiciado procesos pacíficos de transición política y acuerdos de paz en tales situaciones, fundados en el diálogo, la conciliación de intereses de los bandos en presencia y la instauración de instituciones políticas que propicien la reconstrucción de esos Estados "fallidos" o "fracasados". Así, en el caso de Somalia, se ha señalado cómo en los planes de las Naciones Unidas, destaca-

[5] Cfr. Secretario General de las Naciones Unidas, *Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad sobre la protección de los civiles en los conflictos armados*, UN Doc. S/2001/331, 30 de marzo de 2001, párrafo 10. Sobre esta cuestión de las amnistías en los conflictos internos, ver Comité Internacional de la Cruz Roja, *Informe sobre "El Derecho internacional humanitario y los desafíos en los conflictos armados contemporáneos"* (preparado como documento de antecedentes para la XXX Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, 2007), 30IC/07/8.4, epígrafe V y anexo III.

dos por el Secretario General de la Organización ante el Consejo de Seguridad, se hace hincapié en cuatro objetivos, a saber, facilitar el proceso de reconciliación política auspiciando la erección de instituciones de transición representativas, mejorar la seguridad en el país, promover la asistencia humanitaria y la ayuda para el desarrollo, y abordar los aspectos regionales del conflicto para lograr su solución; todo ello sin perjuicio de que el propio Consejo de Seguridad haya decretado embargos de armas y equipo militar con vistas a reducir la proporción del conflicto, y adoptado sanciones selectivas de carácter diplomático (prohibición de viajar) y financieras (congelación de activos) contra quienes contravinieren sus decisiones[6]. Aparte de la posibilidad de exigir la responsabilidad penal de los presuntos autores de crímenes de trascendencia internacional a través, *inter alia*, de la persecución por parte de terceros Estados con base en el principio de jurisdicción universal.

La prestación de ayuda a los Estados que atraviesan esas situaciones de gran fragilidad tropieza con el hecho de que los mismos están expuestos al total aislamiento internacional. Por ello el Secretario General de las Naciones Unidas pidió a instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Europeo para el Desarrollo actuar con flexibilidad en situaciones en que las instituciones centrales de gobierno brillan por su ausencia. El Acuerdo de Cotonou de 2000, en particular, vino a hacer expresa referencia a la necesidad de prestar apoyo a aquellos Estados que, a falta de estructuras gubernamentales normalmente establecidas, no han sido capaces de firmar o ratificar el Acuerdo. Sin perjuicio de que, por su parte, los gobiernos de terceros Estados, sobre la base de un común

[6] Carlos Jiménez Piernas, "Los Estados fracasados y el Derecho internacional: el caso de Somalia", cit., pp. 39-40.

modus operandi, se declaren dispuestos a concertarse con distintas entidades no estatales bajo el paraguas de lo que la OCDE ha calificado como un "whole-of-government approach"[7].

Los desplazamientos internos provocados por situaciones de violencia bélica plantean, a la par que el fenómeno de los refugiados, uno de los mayores retos humanitarios de hoy en día, no sólo por su impacto sobre millones de personas desplazadas en los diversos lugares de conflicto, sino también por su repercusión sobre multitud de familias de acogida y comunidades de residencia. Como desde el entorno del CICR ha advertido Jakob Kellenberger, proporcionar protección y atender a las necesidades de asistencia, a menudo en ausencia de autoridades nacionales que pudieran asumir responsabilidades al respecto, requiere un ímprobo esfuerzo de concertación por parte de la comunidad humanitaria internacional en su conjunto[8]. Si bien las acciones en favor de la población que, en el curso de un conflicto armado o como consecuencia del mismo, se encuentra en zonas de riesgo deben orientarse a evitar su desplazamiento proporcionándole protección *in situ* y en su caso prestar asistencia adecuada a quienes se concentran en los campos de desplazados, un aspecto esencial de la respuesta de la comunidad internacional al problema de los desplazamientos es favorecer el retorno y la reintegración de las personas desarraigadas a sus lugares de origen una vez finalizado el conflicto. Los "Principios rectores sobre el desplazamiento interno" de las Naciones Unidas, propuestos en 1998 por el Representante

[7] Robin Geiss, "Armed Violence in Fragile States", *International Review of the Red Cross (IRRC)*, Vol. 91, Nº 873, March 2009, pp. 132-133.

[8] Jakob Kellenberger, "The ICRC's Response to Internal Displacement: Strengths, Challenges and Contraints", *IRRC*, Vol. 91, Nº 875, September 2009, pp. 475-476.

Especial del Secretario General sobre personas internamente desplazadas, señalan que las autoridades nacionales tienen la responsabilidad de establecer las condiciones para un retorno seguro, voluntario y digno, así como de proporcionar los medios para ayudar a las personas desplazadas a conseguir soluciones duraderas sobre esas bases. Ahora bien, como el propio Jakob Kellenberger ha apuntado, saber cuándo el conflicto puede darse por finalizado y en qué punto la fase de emergencia da paso a la fase de desarrollo, se presenta incierto, habida cuenta de que, a falta de datos ciertos sobre lo que constituye "transición", la realidad sobre el terreno es con frecuencia inconsistente y el espacio entre socorro ("relief") y rescate o recuperación ("recovery") resulta problemático, sobre todo en los casos —distintos de aquéllos en que la fase posconflictual se ha consolidado por un período suficiente de estabilidad relativa (Liberia, Uganda)— en que el regreso de los desplazados, el acuerdo de paz o el despliegue de contingentes de operaciones de paz no pueden ser tomados como un indicador cierto de una nueva etapa de posconflicto (República Democrática del Congo)[9].

En un estudio sobre el estado actual del Derecho internacional humanitario en lo tocante a la protección de las víctimas de los conflictos armados, en especial los no internacionales[10], el CICR ha venido a centrar su atención en los problemas de los desplazados internos, indicando cómo, en estos conflictos, si bien se reconoce el derecho a no ser obligado sin justificación a abandonar el lugar de residencia (artículo 17 del Protocolo adicional segundo de 1977), no se contempla el derecho de abandonar dicho lugar o trasladarse a otra parte del país, por lo

[9] *Op. cit.*, p. 488.

[10] ICRC, *Strengthening Legal Protection for Victims of Armed Conflicts. The ICRC Study on the Current State of International Humanitarian Law*, Geneva, October 2010.

que sería necesario establecer disposiciones concretas sobre la libertad de movimiento para que la gente pueda huir de los efectos de las hostilidades y llevar, pese a su desplazamiento, una vida lo más normal posible. Por otra parte, y según advierte el propio CICR en dicho estudio, el problema de los desplazados internos se ve exacerbado cuando el desplazamiento se prolonga durante años y no pueden regresar a sus hogares o lugares de residencia ni encontrar otra solución duradera. A pesar de que en el Derecho consuetudinario puede verificarse la existencia de una regla de aceptación general sobre el derecho de retorno, no hay referencia alguna a un deber positivo de las partes en conflicto de tomar las medidas necesarias para facilitar el regreso seguro, voluntario y digno; medidas que, como preconiza el CICR, podrían consistir *inter alia* en la retirada de las minas, el restablecimiento de los servicios esenciales, la ayuda para atender las necesidades más acuciantes (alojamiento, agua y alimentos, atención médica), la reparación de escuelas, centros de salud y mercados, la posibilidad de visitar la zona antes del retorno, sin olvidar la básica cuestión de la necesidad de establecer mecanismos individuales —no contemplados en el Derecho internacional humanitario, aunque si estipulados en diversos acuerdos o en leyes nacionales— para la restitución de las propiedades (viviendas, tierras) o la compensación por su pérdida, que podrían contribuir a facilitar acuerdos duraderos en el posconflicto[11].

Un aspecto relevante de los esfuerzos por superar las consecuencias del conflicto y sentar las bases de la recuperación del conjunto social a la salida de la situación de violencia es la protección de las víctimas a través, entre otras vías, de aquéllas por

[11] Estudio citado, *sub* 4 ("The protection of internally displaced persons").

las que pueda hacerse efectivo un derecho a la reparación por los daños personales, directos o indirectos, sufridos por quienes han sido objeto de violaciones de los derechos humanos y del Derecho humanitario. Como se ha podido indicar, la compensación monetaria podría constituir una carga excesiva teniendo en cuenta los limitados recursos disponibles, el peso de los daños causados por la guerra y la ingente tarea de reconstrucción después del conflicto, y requiere una contribución tanto individual como colectiva que tome en consideración la amplitud y extensión del perjuicio causado[12]. Las reglas sobre reparaciones en casos individuales pueden tener en cuenta la dimensión colectiva de ciertas violaciones y conducir a términos de arreglo amplio para comunidades extensas. No obstante, y como también se ha advertido, es discutible que hoy por hoy exista un derecho individual a reparaciones reconocido por el Derecho internacional humanitario: "La exclusión de reparaciones en virtud de un acuerdo de paz, la inmunidad soberana o la naturaleza no 'self executing' del derecho a las reparaciones según el Derecho internacional, determinan la falta de éxito de las reclamaciones individuales", sin olvidar, por lo demás, que el propio término "reparación" presupone una violación del Derecho internacional, lo que deja fuera a todas aquellas víctimas de los conflictos armados que no han sido víctimas de violaciones, en particular los afectados por daños colaterales que pueden considerarse lícitos, por donde "sólo una definición más amplia de 'víctimas' incluyendo a las personas afectadas por el conflicto podría permitir que los intereses de las víctimas se tuvieran en cuenta de manera más satisfactoria, considerando que abordar los conflictos pasados requiere medidas de proyección

---

[12] Toni Pfanner, "Various Mechanisms and Approaches for Implementing International Humanitarian Law and Protecting and Assisting War Victims", *IRRC*, Vol. 91, Nº 874, June 2009, p. 288.

social ('societal measures') más amplias que las estrictas reparaciones individuales"[13].

En lo que se refiere, en otro orden de cosas, a los daños al medio ambiente que, como consecuencia de las violaciones del Derecho internacional humanitario, comprometan la salud o la supervivencia de la población (cfr. artículo 55 del Protocolo adicional de 1977 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales), desde el CICR se ha propugnado la creación de nuevos mecanismos internacionales con capacidad para supervisar el tipo y el alcance de los daños, investigar las supuestas violaciones y decidir las formas más adecuadas de reparación en cada caso (lo que entre otras cosas incluiría la obligación de retirar la fuente dañina de la zona afectada y hacerse cargo de la descontaminación), así como evaluar y abordar, en su caso, el daño medioambiental provocado por actividades lícitas, aportando soluciones en lo que respecta a la asistencia a las víctimas y a la recuperación del entorno tras el conflicto, incluidas pautas que regulen la ayuda y la cooperación internacional.

En las sociedades que pugnan por salir de una situación de conflicto y reconstruir la vida colectiva, sobre todo en los Estados en que los valores tradicionales y el tejido social corren riesgo de desintegrarse, la justicia de transición se presenta, en palabras de Pierre Hazan, como una frágil alternativa para evitar la escalada de violencia y venganza: "La finalidad de la justicia de transición, que oye las demandas de las víctimas y de las sociedades, es contribuir a que obtengan una reparación. Pero aspira a ser más que eso. Se propone movilizar las fuerzas vivas de esas sociedades, para ayudarles a afrontar un pasado de crí-

[13] *Op. cit.*, pp. 288-289, 290.

menes y de violaciones de los derechos humanos en gran escala, y avanzar hacia el alba de la democracia. En ese sentido, la justicia de transición aparece como una nueva Jerusalén: indica el camino hacia las reformas institucionales y políticas que, progresivamente, contribuirán a establecer la paz y, después, a consolidarla y a fortalecer el Estado de Derecho"[14]. La justicia de transición, que recoge y procura integrar en función de unos objetivos (depurar responsabilidades por hechos ocurridos y cerrar un ciclo de violencia buscando la reconciliación entre los antiguos adversarios) componentes de las políticas de castigo y de perdón, persigue restablecer la dignidad de las víctimas, sacar a la luz la verdad y la justicia, prevenir nuevos crímenes y recuperar la paz social. Entre los distintos instrumentos de la justicia de transición destacan, sin duda, dos: por un lado los mecanismos de carácter extrajudicial orientados hacia la reconstrucción social y representados por las "comisiones de la verdad y la reconciliación", y por otro lado aquéllas que responden a la dimensión estigmatizadora del castigo penal, como son los procedimientos judiciales ante tribunales penales internacionales o nacionales.

En el funcionamiento de ambos tipos de mecanismos se refleja una tensión entre la necesidad de hacer justicia y la conveniencia de no entorpecer el proceso de reconstrucción posconflicto.

Así, en lo que concierne a los procedimientos judiciales y, en concreto, a la acción de la justicia penal internacional, se ha podido detectar la presencia de ambigüedades e incluso contra-

[14] Pierre Hazan, "Medir el impacto de las políticas de castigo y de perdón: en favor de una evaluación de la justicia de transición", *Revista Internacional de la Cruz Roja, Selección de artículos 2006* (versión original: "Measuring the Impact of Punishment and Forgiveness: A Framework for Evaluating Transitional Justice", *IRRC*, Vol. 88, Nº 861, March 2006, pp. 19-47), p. 3.

dicciones en las estrategias a seguir en casos judiciales suscitados durante el desarrollo del conflicto o inmediatamente después del mismo, al entrar en liza dos sistemas de relaciones internacionales, uno que privilegia la búsqueda de la justicia y otro que da prioridad al restablecimiento de la paz; en cuyo contexto la abstención de enjuiciar a personas de nota sospechosas de haber cometido o dado orden de cometer crímenes de guerra u otros de trascendencia internacional se ha podido justificar, no ya en la apreciación de que el enjuiciamiento no redundaría en interés de la justicia teniendo en cuenta "los intereses de las víctimas" (cfr. artículo 53 del Estatuto de la Corte Penal Internacional), sino en la creencia de que la determinación de enjuiciar podría perjudicar el proceso de restablecimiento de la paz y la estabilidad[15].

Parecidas observaciones pueden hacerse respecto de la actuación de las comisiones de la verdad. Al igual que ocurre con los procesos de justicia internacional, las repercusiones públicas de los pronunciamientos de estos órganos —cuya actividad se inscribe, en palabras del propio Pierre Hazan, en una pedagogía característica de la política de perdón que tiene como finalidad la reconciliación de una sociedad dividida— constituyen su valor esencial. Pero la verdad que se refleja en esos pronunciamientos está condicionada, en parte, por la relación de fuerzas entre el poder anterior y el nuevo. En países en que ha habido graves violaciones de derechos, es importante atender a las circunstancias en que las violaciones tuvieron lugar con vistas a desarrollar el mandato de una comisión de la verdad. En el caso de una guerra civil en la cual los distintos bandos tienen una parte de responsabilidad por los abusos cometidos, existe a pesar de todo la posibilidad de que una comisión de la verdad

[15] Cfr. Pierre Hazan, artículo citado, p. 14.

se vea condicionada por acusaciones de que los crímenes perpetrados por la otra parte son pasados por alto, lo que ocurrió en los casos de Sudáfrica y Sierra Leona, en los que la parte ya no en el poder y los perpetradores individuales manifestaron el temor de que las respectivas comisiones pudieran realizar una caza de brujas contra ellos[16]. Por otra parte, es importante tener en cuenta hasta qué punto un factor como la capacidad continuada de los perpetradores para influenciar la transición va a condicionar el trabajo de una comisión de la verdad, en la medida en que dicho factor limita ciertamente el alcance de las investigaciones, particularmente en relación con las instituciones de seguridad como las estructuras militares y de inteligencia: en Sudáfrica, por ejemplo, la amnistía condicional declarada por el nuevo gobierno, si bien ayudó a contener el papel de las fuerzas de seguridad, le privó de voluntad política para emprender una persecución penal, lo que causó indignación y rencor sobre todo entre las víctimas, que consideraron que la comisión beneficiaba a los transgresores[17].

En todo caso, y como ha apuntado Yasmin Sooka desde su dilatada experiencia como miembro de órganos de esta naturaleza, una comisión de la verdad, dada su capacidad para crear un cuadro de personas independientes empeñadas en la causa de los derechos humanos y el Estado de Derecho, puede ayudar a los ciudadanos del país que pugna por superar el conflicto a desempeñar un papel en las instituciones que trabajan en la construcción de la democracia ("democracy-building institutions") tales como las comisiones de derechos humanos, los órganos supervisores de elecciones o las "comisiones de Género"; en este contex-

[16] Yasmin Sooka, "Dealing with the Past and Transitional Justice: Building Peace through Accountability", *IRRC*, Vol. 88, Nº 862, June 2006, p. 315.

[17] *Op. cit.*, pp. 316-317.

to, las comisiones de la verdad se ocupan de combatir la impunidad, establecer responsabilidades mediante una búsqueda de la verdad, centrarse en los derechos de las víctimas, diseñar un programa de reparaciones adecuado y recomendar una reforma institucional orientada hacia la reconciliación[18].

A la vista de situaciones conflictivas internas por las que atraviesan distintos países, en cuyo contexto se producen daños graves e irreparables causados a la población del Estado o a parte de ella (grandes pérdidas de vidas humanas, "depuración étnica" a gran escala), ha cundido en los círculos políticos y doctrinales la noción de "intervención humanitaria", en torno a la cual se ha venido a suscitar un acalorado debate, teniendo en cuenta que intervenciones de este tipo —como en su informe *The Responsibility to Protect* señala la Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados creada en 2000 a iniciativa del gobierno canadiense— generan polémica tanto cuando se producen (caso de Kosovo en 1999) como cuando no (caso de Ruanda en 1994) o incluso cuando, una vez iniciadas, se ven abocadas al fracaso debido a una planificación defectuosa, una mala ejecución y una excesiva dependencia de la fuerza militar (caso de Somalia en 1992 y 1993). Para unos, esas intervenciones, que conllevan por lo general el recurso a la fuerza, hacen presagiar un mundo en el que los derechos humanos triunfarán sobre la soberanía de los Estados, mientras que para otros son el preludio de un mundo en el que las grandes potencias arrollarán a las pequeñas manipulando la retórica del humanitarismo y los derechos humanos[19]. Esa polémica ha dejado al descubierto en el seno de la comunidad internacional "ciertas disensiones básicas que es preciso eliminar en interés de todas las víctimas que sufren y mueren cuando fracasan las instituciones y falta el liderazgo"[20].

Ante todo, y en lo que se refiere a la cuestión de quién tiene título jurídico para intervenir en esas situaciones, comparto el punto de vista de quienes sostienen que el pretendido derecho o deber de injerencia humanitaria no corresponde a los Estados considerados individualmente sino, en todo caso, a la comunidad internacional de Estados en su conjunto (Oriol Casanovas), lo que reconduce a la consideración de las Naciones Unidas como la institución encargada de utilizar la autoridad de esa comunidad y, por decirlo con palabras de la citada Comisión sobre Intervención y Soberanía de los Estados, "estampar el sello de la legitimidad colectiva". Por otro lado, y como se desprende del propio título del informe de dicha Comisión, el debate sobre la intervención con fines de protección humana no debe centrarse en el "derecho a intervenir" (que presta atención a los derechos y prerrogativas de los posibles Estados participantes en la intervención y no a las urgentes necesidades de los posibles beneficiarios de la acción) sino en la "responsabilidad de proteger", la cual no significa sólo una responsabilidad de reaccionar en situaciones excepcionales frente a hechos que conmueven las conciencias y exigen una acción inmediata, sino también la responsabilidad de prevenir las causas que están en el origen de la intervención y la justifican y, en lo que aquí nos interesa sobre todo, la responsabilidad de reconstruir una vez finalizada la intervención, lo que de alguna manera coincide con la referencia del Secretario General de las Naciones Unidas a la función de "consolidación de la paz después de los conflic-

---

[18] P. 318.

[19] International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS), *The Responsibility to Protect*, Dec. 2001 (versión española: La responsabilidad de proteger), 1.5.

[20] *Ibid.*

tos". Mediante esos tres conceptos (responsabilidad de prevenir, de reaccionar y de reconstruir) se establecen vínculos conceptuales, normativos y operacionales entre la asistencia, la intervención y la reconstrucción, como no deja de subrayar la Comisión en su informe, y como por mi parte expresaba al comienzo de la presente exposición al encarecer la interconexión de las acciones de prevención, asistencia y reconstrucción en el marco del proceso dinámico de gestión de un conflicto desde el exterior.

Una estrategia relativa al período posterior a una intervención con uso de la fuerza o, más en general, a un conflicto, debe contribuir a que las condiciones que ocasionaron la intervención o suscitaron el conflicto no se reproduzcan. Uno de los aspectos esenciales de las operaciones posteriores a los conflictos es ofrecer seguridad y protección efectiva a todos los sectores de la población, con independencia de su origen: "No pueden existir 'minorías culpables' en la fase posterior a la intervención"[21]. Ello requiere abordar cuestiones espinosas como el desarme, la desmovilización y la reintegración de los antiguos contendientes en las fuerzas y cuerpos de seguridad locales, así como establecer arreglos transitorios para aplicar la justicia durante una operación y restaurar los sistemas judiciales lo antes posible después de ella, crear condiciones para el retorno seguro y sostenible de los repatriados y desplazados y, en fin, fomentar, en la medida de lo posible, el crecimiento económico, el renacimiento de los mercados y el desarrollo (lo que exige, entre otras cosas, no prolongar las sanciones generalizadas o punitivas que hayan podido imponerse antes de la operación o durante ella); sin olvidar la obligación de los terceros intervinientes de transferir cuanto antes, y en condiciones de seguridad,

[21] ICISS, informe citado, 5.8.

las responsabilidades relativas al desarrollo y ejecución de proyectos a los actores y agentes locales, considerando que el objetivo que persiguen los actores y agentes internacionales después de los conflictos es esforzarse en lo posible por hacer innecesaria su presencia, so pena, en caso contrario, de levantar la sospecha de obedecer a un imperialismo neocolonialista[22].

En su informe de 2009 sobre el desarrollo de la estrategia para hacer efectiva la responsabilidad de proteger[23], el Secretario General de las Naciones Unidas ha hecho, entre otras, varias propuestas que se refieren a acciones a realizar en el curso de una intervención o un conflicto y, en su caso, una vez finalizados éstos: así, la creación de mecanismos de justicia de transición y de rendición de cuentas; la incorporación de reglas especiales de protección de personas pertenecientes a categorías vulnerables en las leyes penales nacionales y en los procesos judiciales; la presencia, en las operaciones de gestión de crisis, de componentes policiales y civiles con vistas a restablecer el orden y la confianza en sociedades que atraviesan situaciones de caos y disturbios; la asistencia militar internacional colectiva para ayudar al Estado a cumplir sus obligaciones derivadas de la responsabilidad de proteger y restablecer su soberanía efectiva, proporcionando el espacio necesario para los procesos políticos internos, la recuperación y la reconciliación; la ampliación de los niveles de asistencia para el desarrollo; la ayuda en orden a instaurar o restablecer el Estado de Derecho, asegurando *inter alia* el igual acceso a la justicia; la utilización ponderada de las sanciones; y, en fin, una mayor participación de las instituciones internacionales en la asistencia prestada a los Estados —sobre todo

[22] *Loc. cit.*, 5.9, 5.13, 5.15, 5.19, 5.30 y 5.31.

[23] Naciones Unidas, informe del Secretario General *Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Doc. A/63/677, 12 de enero de 2009. Ver en especial los párrafos 33, 36, 39, 40, 43, 47, 48, 57 y 58 de dicho informe.

en situaciones de emergencia— en la etapa de consolidación de la paz después de un conflicto traumático. Muchas de estas medidas preconizadas por el Secretario General, por no decir todas, encajan en la idea ya expuesta de la responsabilidad de reconstruir.

Así pues, en el contexto de esa responsabilidad de proteger, a las poblaciones que sufren las consecuencias devastadoras de los conflictos debe asegurárseles una salida digna de las situaciones de las que son víctimas mediante la acción colectiva internacional. Ello lleva a plantear las cosas en el terreno institucional y operacional. No se trata sólo de proteger a dichas poblaciones de los crímenes que puedan estar cometiéndose contra ellas (responsabilidad de reaccionar), sino también de ayudar al conjunto de la sociedad a superar el conflicto a través de medidas enérgicas orientadas a la restauración de la vida colectiva y a la consolidación de la paz en el posconflicto (responsabilidad de reconstruir).

En lo que concierne a la responsabilidad de reaccionar, la acción institucional realizada por las Naciones Unidas o, en su caso, por organizaciones regionales o coaliciones de Estados bajo su autoridad o con su autorización, tiene preferencia absoluta sobre cualquier otro tipo de iniciativa en términos de legalidad. En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en su resolución 60/1 de 24 de octubre de 2005, los Estados participantes se declaran "dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad, de conformidad con la Carta, incluido su Capítulo VII, en cada caso concreto y en colaboración con las organizaciones regionales pertinentes cuando proceda, si los medios pacíficos resultan inadecuados y es .evidente que las autoridades

nacionales no protegen a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad" (párrafo 139). Como ha señalado el Secretario General en su citado informe sobre cómo hacer efectiva la responsabilidad de proteger, esta responsabilidad no altera, y de hecho hace más estrictas, las obligaciones que incumben en Derecho a los Estados miembros de las Naciones Unidas de no recurrir a la fuerza salvo que lo hagan de conformidad con la Carta; precisando por otra parte que cuanto más coherente, justo y fiable sea el funcionamiento de un sistema de reacción de las Naciones Unidas en esos casos, mayor será la confianza en la capacidad de la Organización de constituir "una alternativa multilateral digna de crédito" a las acciones unilaterales de Estados o grupos de Estados al margen de los cauces institucionales[24].

Pero, en la realidad, y como el propio Secretario General reconoce en dicho informe, las Naciones Unidas siguen estando lejos de crear la capacidad militar de respuesta rápida que más se necesita para hacer frente a las atrocidades del tipo de las mencionadas en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005; "aún queda mucho por hacer para dar carácter internacional a esa labor y extrapolarla al contexto más amplio de la búsqueda de medios más eficaces para proteger a la población civil". Entre los medios que han venido utilizándose en la práctica de las Naciones Unidas destacan las genéricamente denominadas operaciones de mantenimiento de la paz. En las dos últimas décadas se ha producido una profunda evolución de estas operaciones, tanto en su composición, puesto que muchas de ellas conllevan una participación multidisciplinar al incluir junto al personal militar a policías y personal

---

[24] Informe citado, párrafos 3 y 66.

civil, como en sus fines, ya que pueden abarcar objetivos varios, desde la prevención de un conflicto probable hasta la ayuda a las partes para alcanzar un arreglo de paz o para consolidar la paz lograda; experimentando algunas de ellas una modificación de su mandato de prevención, de mantenimiento o de consolidación de la paz a la luz de la misma evolución del conflicto[25]. Entre las funciones o tareas que pueden desarrollar estas operaciones de nueva generación —operaciones, por lo demás, centradas en su mayor parte en conflictos internos— se cuentan algunas que operan en las fases finales del conflicto o en la gestión del posconflicto, tales como el desarme, la desmovilización y reinserción de los contendientes, la garantía de protección continuada de asistencia humanitaria, la supervisión de procesos electorales, la garantía del respeto de los derechos humanos, la vigilancia de la acción llevada a cabo por la policía local, el desminado y, en fin, la restauración del Estado, que puede en algunos casos llegar a comprender "el ejercicio de todas las funciones legislativas, ejecutivas y judiciales propias de un Estado durante un período transitorio"[26].

En cualquier caso, los principios del consentimiento del Estado "receptor", la imparcialidad de las fuerzas de paz desplegadas y el no uso de la fuerza salvo en legítima defensa, siguen rigiendo el funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, por más que dichos principios se hayan vis-

[25] Ver al respecto Jorge Cardona Llorens, "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?", *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional (CEBDI)*, Vol. VI, 2002, pp. 804-805; y "El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" (Capitulo XII), en Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 16ª edición, Tecnos, Madrid, 2010, p. 260.

[26] Jorge Cardona Llorens, "Las operaciones...", cit., pp. 805-806, y "El mantenimiento...", cit., pp. 260-261.

to modulados, reconsiderados o incluso puestos en cuestión al hilo de la evolución de estas operaciones. En lo que aquí nos concierne, es de señalar que, en el caso concreto de los conflictos que se desarrollan en el seno de Estados fracasados o fallidos, la imposibilidad de obtener el consentimiento estatal en ausencia de instituciones centrales de gobierno ha llevado a alterar la faz de ciertas operaciones. Ello ocurrió en su día en el caso de Somalia, en el que la intervención de las Naciones Unidas —que según reiteradas resoluciones del Consejo de Seguridad, entre ellas las resoluciones 794 (1992) y 814 (1993), tenía por finalidad principal proteger a la población facilitando el proceso de distribución de la asistencia humanitaria como una condición previa para la reconciliación y el logro de un arreglo político en el país— experimentó durante su desarrollo una sustancial alteración del mandato de la operación inicialmente creada (ONUSOM I) para dar lugar a una nueva operación más robusta (ONUSOM II) con un amplio mandato sobre el uso de la fuerza, que a su vez venía a sustituir a la fuerza multinacional (UNITAF) establecida de acuerdo con la resolución 794 (1992). Ante la necesidad de hacer frente a los transgresores en un contexto de conflicto desestructurado resultante de una situación de vacío absoluto de poder, la alternativa no podía ser otra que transformar una operación de paz, a falta de base consensual, en una operación coercitiva del capítulo VII de la Carta que, como tal, quedaba exceptuada de la prohibición de intervención en virtud del apartado 7 *in fine* del artículo 2 de la propia Carta.

Esta conversión de una operación tradicional en una "operación" no ajustada a los criterios aceptados de las operaciones de mantenimiento de la paz respondía a la necesidad de una escalada en la misión ("mission creep") que en las circunstancias del caso —sobre todo la urgencia de hacer efectiva la entrega de

ayuda humanitaria— implicaba un deslizamiento desde el terreno de *peace-keeping* hacia el de *peace-enforcement*, con la consiguiente elevación del grado de intervención y el riesgo de revestir a ésta de una cierta parcialidad. No en balde se dotó a ONUSOM II de una extensa autoridad no sólo para proteger los esfuerzos de ayuda sino incluso para desarmar a los rebeldes (entre otras cosas controlando armas pesadas de las facciones en pugna y confiscando armas pequeñas) y reconstruir la infraestructura y el gobierno de Somalia mediante acciones de desminado, ayuda al retorno de los desplazados, etc.[27].

Ahora bien, la falta de voluntad política —de coraje— para aceptar los costes que dicha acción conllevaba y, por tanto, para afrontar todas las consecuencias del cambio en la intensidad de la operación y en su propia naturaleza, condujo al fracaso de esta y de otras "intervenciones humanitarias" de cuño institucional. Como ha podido señalar Jorge Cardona Llorens, conflictos tan problemáticos como los del Congo en 1961, Somalia, Bosnia-Herzegovina y Ruanda entre 1992 y 1995, Timor Oriental en 2000, Liberia en 2003, Costa de Marfil en 2004 o Sudán en 2005 "delatan la limitación e impotencia de la O.M.P. cuando las partes en conflicto no buscan abiertamente la concordia, y es ahí donde se plantean los dilemas ético-morales y funcionales de la combinación del mantenimiento de la paz con los principios del consentimiento, la imparcialidad o el uso de la fuerza como elemento disuasorio"[28]. Y, en lo que se refiere en concreto a la cuestión de la idoneidad de una

[27] Ver sobre estos y otros aspectos Félix Vacas Fernández, *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003, pp. 369-386; y *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 207-215.

[28] Jorge Cardona Llorens, "El mantenimiento...", cit., p. 262.

operación de paz para asegurar el acceso de la población a los socorros en una situación de conflicto, Victoria Abellán Honrubia ha podido llamar la atención sobre cómo, en casos como el de UNPROFOR o el de ONUSOM II, se ha producido "una forzada vinculación entre asistencia humanitaria, Capítulo VII y operaciones de mantenimiento de la paz, que, además de prestarse a confusiones, es de dudosa conformidad con la Carta de las Naciones Unidas"[29].

En lo que se refiere ya a la tarea de consolidación de la paz, que entraña un proceso social complejo de rehabilitación, reconstrucción y renovación orientado a superar los efectos de un conflicto y preparar para el futuro procesos pacíficos, procede constatar en la práctica de las Naciones Unidas la proliferación de "Misiones políticas y de consolidación de la paz", creadas por el Secretario General, que o bien se iniciaron como continuación de operaciones de mantenimiento de la paz (caso de la UNPOS en Somalia) o, sobre todo en los últimos años, se establecieron con carácter autónomo para coordinar la actuación de pacificación en sentido amplio de las Naciones Unidas en una zona determinada o en casos en que no se tiene claro que una operación de mantenimiento de la paz de corte clásico pueda tener éxito en el conflicto o situación de que se trate. Por otra parte, y con vistas a superar las deficiencias en la coordinación de las acciones de consolidación de la paz tras el conflicto, se creó en 2005 una Comisión de Consolidación de la Paz sobre la base de una propuesta del Secretario General[30] en la que

[29] Victoria Abellán Honrubia, "Las operaciones de mantenimiento de la paz" (epígrafe 4 del Capítulo XII), en Manuel Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 10ª edición, Tecnos, Madrid, 1997, p. 228.

[30] Informe del Secretario General *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, Naciones Unidas, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, párrafos 114 y 115.

se preconizaba para dicho órgano la asunción de funciones tales como mejorar la planificación de las Naciones Unidas para lograr una recuperación sostenida en el posconflicto, centrándose al principio en establecer las instituciones necesarias y ayudar a conseguir financiación para las actividades iniciales de recuperación, así como mejorar la coordinación de las múltiples actividades desarrolladas por los fondos, programas y mecanismos de las Naciones Unidas después de los conflictos, y mantener, en fin, la atención política en la fase de recuperación a la salida de la situación conflictiva. Partiendo de esa propuesta acabó aprobándose la creación de la Comisión de Consolidación de la Paz en la ya citada Cumbre mundial 2005 "para atender a las necesidades especiales de los países que salen de situaciones de conflicto con miras a lograr la recuperación, la reintegración y la reconstrucción y ayudarlos a sentar las bases de un desarrollo sostenible", asignándosele tareas de coordinación y asesoramiento con funciones de monitoreo, revisión y alerta. Sendas resoluciones del Consejo de Seguridad (resolución 1645 de 20 de diciembre de 2005) y de la Asamblea General (resolución 60/180 de 30 de diciembre de 2005) certificaron en su día la instauración de este nuevo órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, al que se procedió a adscribir un fondo *ad hoc*, el Fondo para la Consolidación de la Paz, llamado a nutrirse de contribuciones voluntarias para la financiación de los programas correspondientes.

Valgan las consideraciones que preceden como punto de referencia genérico para el desarrollo de los debates que, en este Encuentro luso-español de internacionalistas y a partir de las ponencias y comunicaciones presentadas por distinguidos colegas de ambos países, contribuirán sin duda a enriquecer el acervo doctrinal sobre materias tan actuales y sugerentes como conflictos armados, gestión posconflicto y reconstrucción, en el

marco conceptual de un proceso que he calificado de dinámico y que incluye una diversidad de aspectos, entre ellos, la propia definición de conflicto armado, la protección especial de personas pertenecientes a categorías vulnerables, la regionalización del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, las implicaciones políticas de la "responsabilidad de proteger", la gestión armada de una situación de posconflicto, el papel de organizaciones regionales como la Unión Europea en la gestión posconflicto y la reconstrucción, la administración internacionalizada de territorios, las comisiones de la verdad y la reconciliación, el "nuevo humanitarismo", el *peace-keeping* de tercera generación, la reforma del sector de seguridad en Estados frágiles; todo ello sin perder la referencia de casos reales de la práctica internacional (Afganistán, Sierra Leona, Timor Oriental, Costa de Marfil, Kosovo, Irak).