

universo postsoviético. Puede recomendarse al neófito que desea instruirse, así como a quienes han «vivido ese conflicto», a fin de que hagan un análisis crítico y se interroguen, desde una perspectiva temporal, sobre la pertinencia de las alternativas adoptadas.

Marion Harroff-Tavel

Ex delegada general adjunta
para Europa oriental y Asia central

Michael J. Kelly, *Peace Operations (Operaciones de paz)*, Australian Government Publishing Services, Canberra, 1997, 450 páginas (aproximadamente)

El redactor de la *Revista* me comentó que, a primera vista, éste parecía ser un libro importante. No sólo es un libro importante, de evidente interés para los juristas militares, sino también para los estudiantes de derecho internacional, que se harán una idea de la aplicación práctica de este tema. Me gustaría que el libro se incluyera en el programa de estudios de escuelas militares y de administración pública, y que se leyera en los círculos de las Naciones Unidas, ya que se puede aprender mucho de la experiencia en Somalia que motivó al mayor Kelly a poner por escrito sus reflexiones. Éste cita a un administrador militar que, en 1948, escribió lo siguiente:

«Quizás solamente si es llamado a tomar parte —como oficial del ejército— en los asuntos jurídicos de una administración militar, un jurista internacional se dará realmente cuenta de las diversas dificultades que pueden plantearse y tratará de dar una respuesta al respecto en un manual que cabe esperar que escriba¹».

¹ Lord Rennell of Rodd, *British Military Administration of Occupied Territories in Africa During the Years 1941-1947*, H.M.S.O., 1948, p. 322.

Hoy en día, estas palabras siguen siendo tan pertinentes como lo eran hace 50 años. Es importante que, a la hora de elaborar cometidos, planes de operaciones, estructuras de fuerzas y normas de intervención, los encargados de formular políticas comprendan y tengan en cuenta las dificultades en las que los soldados han de trabajar. A menudo, se pide a personal de muy poca graduación, que cuenta con pocas instrucciones, que tome rápidamente decisiones difíciles. El resultado de dichas decisiones puede tener consecuencias trascendentales. En última instancia, dicho personal debe sentir que tiene la autoridad y, de ser necesario, también el apoyo para hacer lo que considere correcto en las circunstancias en las que se encuentre. Una acción audaz y decisiva, realizada en ese momento, puede aportar enormes beneficios; no actuar, a la espera de instrucciones, puede resultar desastroso. La selección y la formación del personal para las operaciones de mantenimiento de la paz son, por lo tanto, de crucial importancia. Para estas operaciones se requieren tropas inteligentes, motivadas, imparciales y disciplinadas, así como líderes estrictos pero justos.

El mayor Kelly tiene un mensaje similar para los encargados de la planificación militar: «el verdadero reto con que se enfrentan los encargados de la planificación militar es luchar contra la anarquía, que alcanza tal nivel en el interior de un Estado que amenaza a la paz y la seguridad internacionales» y que «los jefes militares deben entender que los conflictos de baja intensidad suelen ser de índole tanto política como militar, incluso más política que militar». El hecho es que las operaciones de mantenimiento de la paz son muy distintas de las operaciones militares convencionales y exigen diferentes aptitudes y capacidades de las fuerzas.

Supongo que cuando los historiadores consideren el decenio de 1990, verán un decenio de oportunidad desaprovechada por la comunidad internacional, en el intento de llevar la paz a los lugares del mundo donde hay disturbios. Las lecciones se aprenden sólo lentamente, lo que significa que se vuelve a incurrir en errores. Una cosa está clara: una acción rápida y decidida puede resultar eficaz para impedir matanzas, sufrimientos y destrucciones. Los grupos armados que chantajea a un país respetan únicamente una fuerza superior. Son muy rápidos para aprovechar las flaquezas. No obstante, en toda operación de mantenimiento de la paz, además de la fuerza bruta, se precisan inteligencia y sensibilidad, ya que, cualquier fracaso o reacción exagerada por su parte socavaría gravemente el apoyo de la opinión pública. Además, construir la paz es un proceso largo y doloroso, que no se puede realizar de prisa ni en determinado plazo. No reconocer esto significa que, a menudo, se malgastan recursos, dinero y mejoras obtenidas con muchos esfuer-

zos. Las fuerzas de mantenimiento de la paz necesitan formación y estructuración especiales. Aunque normalmente se necesita vigor, en forma de una fuerza de reacción rápida, provista de armas pesadas, también es necesario desplegar grandes esfuerzos en las relaciones con las autoridades civiles, servicios de inteligencia, asuntos jurídicos, cooperación entre civiles y militares, y en la coordinación de las actividades de organismos extranjeros, a fin de dirigir con la mayor eficacia el esfuerzo global. Sobre todo, debe estar claro quién manda, y no debe haber disensiones entre las distintas partes de la estructura general de mantenimiento de la paz.

El mayor Kelly fue el asesor jurídico del contingente de Australia que formaba parte de la Fuerza de Tareas Unificada, desplegada en Somalia a principios de 1993 en virtud de un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, contenido en la resolución 794 (1992). «Fue una operación de imposición de la paz en un país desmoronado, por motivos humanitarios y de conformidad con el Capítulo VII» y «se convirtió en una misión de rehabilitación del Estado, cuando se añadió la resolución 814 (1993)» al mandato. Habida cuenta de que el mayor Kelly tiene una experiencia de primera mano en el asunto de que trata, cabe escuchar su mensaje con atención.

Empieza con los antecedentes fácticos, examinando la cuestión de la intervención humanitaria en otros Estados, y concluye que sin un mandato del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no existe derecho unilateral alguno (a diferencia del consensual) de intervención humanitaria —aunque se esté perpetrando un genocidio— excepto, quizás, cuando un Estado esté completamente desmoronado, de manera que ya no quede ninguna soberanía que se pueda violar. El segundo capítulo trata de la experiencia real de intervención en casos como Irak, ex Yugoslavia, Camboya y Ruanda, y se asemeja a una triste historia de demasiado poco, demasiado tarde y no el tiempo suficiente. El orden público llega a ser un asunto importante cuando las fuerzas ya han instaurado un entorno estable, pero para ello se necesitan policía, fiscalía y poder judicial.

Luego viene la cuestión del fundamento jurídico para el funcionamiento de las fuerzas de intervención, y un estudio de los ejemplos de ocupaciones no beligerantes en el pasado, sea por invitación del legítimo Gobierno, en virtud de un acuerdo de paz, para asegurar indemnizaciones, sea para proteger los intereses nacionales. En el Capítulo 4, el mayor Kelly desarrolla su teoría de que, al menos de hecho, si no, de derecho, el IV Convenio de Ginebra (personas civiles) de 1949 debería ser el marco jurídico en el que han de actuar las fuerzas de intervención —desde luego, las «subcontratadas», así como, discutiblemente, los «cas-

cos azules»—. En el siguiente capítulo se examinan los derechos y las obligaciones impuestas por este convenio; el mayor Kelly afirma que las fuerzas de intervención no deben rehuir la aplicación del Convenio, ya que en éste pueden encontrar muchas directrices, especialmente para un caso como el de Somalia, donde el Gobierno se ha desmoronado y las fuerzas con mandato de las Naciones Unidas se convierten en la autoridad responsable. Por último, en la parte jurídica del libro, el mayor Kelly considera las normas relativas a los derechos humanos en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero concluye que la observancia de los principios del IV Convenio de Ginebra aseguraría la protección de los derechos humanos.

La Parte III del libro se centra en Somalia. El mayor Kelly describe un «infierno dantesco» de luchas entre clanes y bandolerismo, en un sitio donde ha desaparecido todo orden público, donde es saqueado hasta el 80% de los socorros y los organismos de asistencia tienen que contratar ejércitos privados para su protección. Este fue el entorno en que se desplegó la Fuerza de Tareas Unificada. El autor considera que en esta intervención se hizo mucho bien, pero que hubiera podido hacerse mejor. Los principales problemas fueron el no haber desarmado a las facciones, que sencillamente esperaron que las fuerzas con mandato de las Naciones Unidas se marcharan para volver a ejercer su influencia; y el no haber reconstruido el sistema jurídico, para poder juzgar a los que cometieron crímenes graves. Esto dio lugar a incidentes desafortunados, cuando frustrados soldados de mantenimiento de la paz de otro contingente decidieron tomarse la justicia por sus propias manos. La falta de pericia en asuntos civiles fue otra desventaja, así como el no haber asumido el control de las emisoras de radio que siguieron transmitiendo propaganda hostil. Volviendo a su tema principal, el mayor Kelly afirma que la aplicación del IV Convenio de Ginebra habría permitido a las tropas de «ocupación» utilizar la propiedad pública, controlar los medios de comunicación, reconstruir el sistema de justicia penal, juzgar a los que amenazaran el orden público, encauzar la contribución de los organismos de socorro y encargarse del control del tráfico aéreo; todo esto habría ayudado a establecer una paz duradera. De hecho, gran parte de lo bueno que se había realizado duró sólo muy poco.

Para los lectores militares pueden resultar de particular interés las observaciones del mayor Kelly sobre las órdenes de abrir fuego dadas a miembros del contingente australiano y la formación que recibieron estos soldados. Ésta se basaba en la necesidad de mantener la buena voluntad del pueblo y en los principios que figuran en el derecho de la guerra, es decir, la determinación del objetivo, el uso proporcional de la fuerza según

la amenaza (es decir, de muerte o no) y la reducción al mínimo de daños incidentales. Cuando se permitió la fuerza letal, los soldados no estaban entrenados para disparar a herir. Tampoco se insistía en tiros de puntería individuales, ya que la respuesta siempre debía depender de la amenaza. En el último capítulo, el mayor Kelly hace unas sugerencias prácticas sobre la composición de los equipos de investigación militar, la reconstrucción del sistema jurídico y la cooperación entre civiles y militares.

Está claro que el mayor Kelly se permitió el lujo de tratar extensamente su tema, por lo tanto, hay bastantes repeticiones, pues las cuestiones se examinan desde diferentes puntos de vista. Con un tratamiento más sucinto del material y un índice, el libro habría resultado más útil como obra de referencia. Quizás se pueda convencer al autor de que escriba un manual de este tipo. No obstante, es un trabajo valioso que encomio. A los que no tienen tiempo para leer todo el libro recomiendo que, por lo menos, lean los capítulos 10 y 11.

A.P.V. Rogers

Ex Director

Servicios Jurídicos del Ejército

Reino Unido

Thomas G. Weiss, David Cortright, George A. Lopez y Larry Minear, *Political gain and civilian pain: Humanitarian impacts of economic sanctions (Ganancias políticas y sufrimientos de los civiles: los efectos humanitarios de las sanciones económicas)*, Rowman & Littlefield Publishers, Lanham/Nueva York/Boulder/Oxford, 1997, 277 páginas

Larry Minear, David Cortright, Julia Wagler, George A. Lopez y Thomas G. Weiss, *Toward more humane and effective sanctions management: enhancing the capacity of the United Nations system (Hacia una gestión de las sanciones más humana y más eficaz: reforzar la capacidad del sistema de las Naciones Unidas)*, Thomas J. Watson Jr. Institute for International Studies, Occasional Paper No. 31, 1998; 90 páginas

Las sanciones económicas colectivas figuran entre las medidas que no implican el uso de la fuerza militar y que el Consejo de Seguridad puede imponer para «mantener o restablecer la paz y la seguridad internaciona-