

CAPÍTULO SEGUNDO

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN EXTRANJERA EN RELACIÓN CON LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TIEMPO DE PAZ

ANÁLISIS DE LA LEGISLACIÓN EXTRANJERA EN RELACIÓN CON LAS MISIONES DE LAS FUERZAS ARMADAS EN TIEMPO DE PAZ

Por JOSÉ LUIS RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO

INTRODUCCIÓN

Determinaciones previas

La evolución de la comunidad internacional durante la segunda mitad del siglo veinte, al menos en el terreno normativo, viene caracterizada por el fenómeno de la progresiva institucionalización de las relaciones de cooperación internacional. Es verdad que la constitución de la Organización de las Naciones Unidas y la prohibición contenida en la Carta (artículo 2.4) sobre la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, no ha podido terminar con las guerras y, mucho menos, con las causas estructurales de los conflictos armados (“la lucha profiláctica contra las causas de las guerras”). Y que puede hablarse de un relativo fracaso del sistema institucionalizado de seguridad colectiva, puesto bajo la tutela del Consejo de Seguridad por la propia Carta.

Pero, cada vez con mayor intensidad, la sociedad internacional organizada va asumiendo la vigencia del principio de la prohibición del uso de la fuerza, al tiempo que se aprecia la erosión de la (antes absoluta) soberanía de los Estados y del principio de no injerencia en sus asuntos internos. Conceptos tales como la “injerencia o intervención humanitaria”, a pesar de los justificados recelos que suscitan, se han abierto paso en la realidad de las relaciones internacionales.

Por otra parte, hoy parece doctrina asentada en las Resoluciones del Consejo de Seguridad la afirmación de que las violaciones masivas de los Derechos Humanos y del Derecho Internacional Humanitario afectan a la paz y seguridad internacional, doctrina que fundamenta la autorización del uso de la fuerza, conforme al sistema del Capítulo VII de la Carta, para poner fin a estas infracciones. Siempre, naturalmente, conforme a la norma habilitante del propio Consejo.

En este sentido, la XXVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Ginebra, noviembre de 1999) incluyó en su Plan de Acción la siguiente resolución:

En situaciones de graves violaciones del derecho internacional humanitario, los Estados Partes en los Convenios de Ginebra actúan, colectiva o individualmente, en cooperación con las Naciones Unidas y de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Toda esta evolución de las relaciones internacionales y del Derecho Internacional, a pesar de que el texto y el sistema de la Carta permanece inalterado, ha influido en las misiones tradicionales confiadas a las Fuerzas Armadas y ha puesto de relieve otras funciones que le han sido atribuidas en situaciones distintas de los conflictos armados. Las mismas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas establecen en su artículo 9 que:

Cuando unidades militares españolas actúen en misiones de colaboración para mantener la paz y seguridad internacionales, se sentirán nobles instrumentos de la Patria al servicio de tan elevados fines.

Pero tampoco la participación de las Fuerzas Armadas en misiones internacionales agota sus misiones actuales en tiempo de paz. La disponibilidad de una organización jerarquizada, eficaz, rápida, adiestrada y con medios materiales importantes no puede ser ignorada por los poderes públicos en supuestos de catástrofes naturales o situaciones de emergencia.

Esta ampliación de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz no significa en modo alguno volver a la rechazable doctrina de la utilización abusiva del Ejército para reprimir la disidencia política o laboral o para el mantenimiento del orden público. Hablamos de una atribución de funciones compatible con el Estado de Derecho y los preceptos constitucionales. Y aunque las Constituciones democráticas no son muy explícitas en la descripción de estas nuevas funciones militares, no dejan de afirmar la dependencia de las Fuerzas Armadas (FAS) del Gobierno de la Nación.

Así pues, los cambios en las misiones de las FAS son debidos a razones de orden social o económicas o a situaciones de naturaleza o emergencia humanitaria, tanto dentro como fuera de las fronteras de los Estados. Y no se puede olvidar que en muchos países las FAS desempeñan funciones, aún en tiempo de normalidad, que en otros se confían a las fuerzas policiales.

Pierre Boutet escribe que las relaciones entre las FAS y la sociedad civil son esenciales para garantizar el imperio del derecho en toda democracia y se remite a los XIII y XV Congresos de la Sociedad Internacional de Derecho Militar y de Derecho de la Guerra, éste último sobre el apoyo militar a las autoridades civiles, tanto en territorio nacional como en el extranjero. Las respuestas de no menos de veinticinco países a un cuestionario preparado por la citada Sociedad Internacional para analizar estas cuestiones será la base del presente trabajo de investigación. Aunque se tendrá en cuenta la información proporcionada por numerosas sociedades nacionales europeas, también consideraremos la legislación de otros países americanos, asiáticos o africanos.

Aspectos constitucionales de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz

No son frecuentes en las Constituciones clásicas las menciones a misiones de las FAS distintas de las tradicionales de defensa exterior del Estado, sin embargo pueden encontrarse algunos ejemplos en las leyes fundamentales más modernas.

El artículo 146, parágrafo 2, de la Constitución de Austria suministra una base legal firme cuando autoriza al Presidente de la República a aplicar las decisiones del Tribunal Constitucional y, bajo sus directrices, a ejecutarlas por parte de las autoridades federales, entre las que se encuentran las Fuerzas Armadas de Austria.

En Grecia, conforme al artículo 48 de la Constitución, si es proclamado por el Parlamento el estado de emergencia, las FAS pueden ser titulares de una serie de poderes extraordinarios (judiciales o policiales) que guardan relación con la seguridad nacional o el orden público.

Hungría es claro exponente de la constitucionalización de las misiones de las FAS, particularmente reguladas en su parágrafo 40. Por lo que a nosotros interesa debemos citar el parágrafo 40 (2) de la Constitución que

determina que las FAS pueden ser empleadas en el supuesto de acciones armadas que afecten al orden constitucional, graves acciones de fuerza mediante la utilización de armas o medios armados, para salvar la vida o la propiedad de los ciudadanos en casos extremos y en tiempo de estado de emergencia proclamado de conformidad con la Constitución, si el empleo de la policía no es suficiente.

En Holanda los preceptos constitucionales determinan la política de defensa, pero se considera urgente la reforma de determinados preceptos de la Constitución (artículos 97 a 100) para la descripción de las misiones de las FAS fuera del contexto de la Defensa nacional, en particular en materia de asistencia humanitaria en los conflictos armados. Sin embargo, es posible constitucionalmente la asistencia de las FAS a las autoridades civiles extranjeras durante situaciones de conflicto.

Noruega, en general, considera que es compatible con su Constitución el apoyo en tiempo de paz de sus Fuerzas Armadas a la sociedad civil, incluyendo dicho apoyo los aspectos logísticos y administrativos que soliciten las autoridades civiles y la población civil. Así, el párrafo segundo del artículo 99 de la Constitución de Noruega, después de establecer oportunas limitaciones dirigidas al Gobierno respecto a la utilización de las Fuerzas Armadas, excepciona los supuestos previstos por la ley o los que pueda decidir la Asamblea del Poder legislativo (Parlamento noruego) en los casos de alteraciones de la paz pública y situaciones de riesgo. Desde luego el artículo 99 no prohíbe la asistencia a las autoridades civiles, particularmente cuando la misión asistencial no supone el empleo de la fuerza militar, lo que es normal en los supuestos de ejercicios tradicionales de asistencia humanitaria, actuación conjunta en el caso de desastres naturales o accidentes de gran entidad. Ahora bien, tampoco el citado artículo 99 contiene una prohibición indirecta de apoyo militar (por ejemplo, transporte u otro tipo de soporte logístico) al uso de la fuerza por la policía ni siquiera de otro género de asistencia más directa en circunstancias excepcionales, por ejemplo en la lucha contra el terrorismo cuando sea conveniente el uso de la fuerza militar.

Por lo que se refiere a la participación de las Fuerzas Armadas noruegas en las operaciones de paz fuera de territorio, no existe legislación que las prohíba. No obstante, el artículo 25 de la Constitución de Noruega impide la transferencia de fuerzas militares noruegas al servicio de potencias extranjeras. Esta prohibición constitucional, sin embargo, no es obstáculo para su participación en operaciones militares colectivas interna-

cionales, aunque el mando y control de las fuerzas noruegas corresponda a autoridades no noruegas u organizaciones internacionales.

El mismo artículo 25 de la Constitución establece que toda unidad militar (siempre que esté integrada por militares de reemplazo mayores de 32 años) puede ser desplegada fuera de Noruega sin precisar del consentimiento del Parlamento.

La misión principal de las Fuerzas Armadas de Suecia consiste en preparar al país para defenderse de una agresión o ataque que ponga en peligro su independencia. Pero, además, en tiempo de paz, las Fuerzas Armadas suecas pueden mantener la integridad territorial de Suecia en sus fronteras aéreas, marítimas y terrestres, participar y aportar sus recursos en operaciones de mantenimiento de la paz o misiones humanitarias, así como apoyar a las autoridades civiles, cuando la sociedad padezca graves necesidades.

El fundamento constitucional del ejército suizo está integrado por los artículos 18 a 22, artículo 85 apartados 6 y 9 y artículo 102 apartado 11 de la Constitución Federal de la Confederación Suiza, de 29 de mayo de 1874. Allí se dispone la obligación general de prestar servicio, la composición del ejército federal y las competencias en materia del derecho a la disponibilidad de la fuerza. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el derecho suizo y, más concretamente, su Constitución se encuentra en pleno periodo de revisión y que la legislación y las estructuras militares sufren continuas adaptaciones.

El empleo de las Fuerzas Armadas en el Reino Unido esta regulado por la *Crown Prerogative*, que puede ser ejercida por el Ministro responsable de la situación (en estos casos, fundamentalmente, por el Secretario de Estado del Interior y por el Secretario de Estado de Defensa) dando cuenta al Parlamento de la utilización de esta potestad.

En los Estados Unidos de América existe una copiosa legislación que define la misión militar en apoyo de las autoridades civiles. Como regla general (*The Posse Comitatus Act*) se prohíbe la utilización del personal del Ejército de Tierra y de la Fuerza Aérea para hacer efectivos los derechos de los Estados Unidos, excepto en los supuestos y en las circunstancias expresamente autorizadas por la Constitución o una Ley aprobada en el Congreso. Ahora bien, la interpretación de los Tribunales americanos ha mantenido que la citada ley no contiene una prohibición de todo apoyo militar a las necesidades civiles. De hecho, así como los miembros milita-

res no participan en confrontaciones con los civiles (detenciones, por ejemplo), los Tribunales han sostenido que la mencionada norma no prohíbe el apoyo a la administración local en materia de información, equipamiento o logística. Otra excepción incluida en la excepción constitucional consiste en la facultad presidencial limitada para los casos de emergencia y para la protección de los bienes federales.

Por otra parte, aunque en el sistema constitucional americano los Estados (que integran el Estado Federal) tienen la responsabilidad primordial ante los desastres internos, no se pueden olvidar las facultades del Presidente en las situaciones de grandes catástrofes y las competencias del Congreso en éstos supuestos excepcionales.

CONSIDERACIONES GENERALES

Normas jurídicas que regulan el empleo de las Fuerzas Armadas para ejecutar misiones distintas a las clásicas de defensa exterior del Estado

Todavía en la legislación que regula las misiones de las Fuerzas Armadas de la mayoría de los países consultados se concede la mayor relevancia a las funciones relacionadas con la defensa de la integridad territorial o independencia frente a un ataque exterior. Es decir a la tradicional misión de la defensa exterior del Estado, función que se reconoce en diversas Constituciones como la más relevante, hasta el punto de justificar la existencia de los Ejércitos.

Sin embargo, cuando analizamos otras misiones distintas (como el apoyo logístico a las autoridades civiles y a la población) se pone de relieve el gran desarrollo actual de la normativa que regula éstas nuevas funciones castrenses.

En efecto, un número abrumador de países han establecido normas para habilitar a sus Fuerzas Armadas y posibilitar su participación en operaciones de ayuda a las autoridades civiles dentro de las fronteras del propio Estado. Un número muy escaso de países ha dispuesto en sus leyes vigentes que no se autoriza la utilización de las Fuerzas Armadas en misiones distintas a la de defensa exterior, salvo en los casos expresamente excepcionados por la ley. Y, en todo caso, aunque en la mayoría de los países no existe tal limitación, del estudio de sus respectivas legislaciones se desprende claramente que los Ejércitos solo son requeridos como

último recurso, una vez agotados los medios ordinarios de que disponen las autoridades civiles. En opinión de Pierre Boutet debería, previamente, demostrarse que las fuerzas policiales u otras autoridades responsables de la aplicación de la ley civil son incapaces de resolver la situación antes de llamar a las Fuerzas Armadas para obtener su ayuda. Por ejemplo cuando no disponen del equipo o de los recursos suficientes según las circunstancias.

Tipología de situaciones

No es tarea fácil elaborar, desde un análisis adecuado de numerosos sistemas de legislación comparada, una tipología de los supuestos de hecho o situaciones que pueden propiciar la actuación de las Fuerzas Armadas de un Estado, naturalmente excluyendo (para ser fieles a nuestro objeto de estudio) aquellas misiones clásicas que pueden ser calificadas como las relativas a la defensa exterior (garantizar la integridad territorial, soberanía e independencia del Estado).

Tomaremos como base las categorías generales elaboradas por el *Rapport General* denominado *Soutien Militaire aux Autorités civiles* (General Pierre Boutet, de Canadá, ayudado por Ryding.Berg) para el XV *Congrés International* (Lillehammer, 6-8 de junio de 2000) de la *Société Internationale de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*. Documento que resume y sistematiza las respuestas de los diversos Grupos nacionales al detallado *Cuestionario*, remitido por la propia asociación y que sirvió muy adecuadamente para el debate del tema central en el aludido Congreso.

En definitiva, los ejemplos tomados de la legislación comparada pueden agruparse, por lo que se refiere a la participación de las Fuerzas Armadas en misiones distintas a la defensa exterior y en tiempo de paz, en las cuatro siguientes categorías generales:

- 1.º La actuación en caso de graves tensiones interiores o situaciones de emergencia nacional, como los motines, revueltas, actos de terrorismo, disturbios internos de cierta entidad u otras amenazas que pongan en riesgo el orden social.
- 2.º Las acciones de colaboración en la aplicación del ordenamiento jurídico interno (ayuda en la ejecución de la ley), como las operaciones contra el tráfico ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas y otros crímenes de la mayor trascen-

dencia para la comunidad internacional. En particular, se pueden incluir en éste apartado las acciones de apoyo a la vigilancia o guardia costera o de fronteras.

- 3.º La colaboración en casos de grandes catástrofes naturales, como terremotos, incendios, inundaciones, huracanes, tormentas u otros fenómenos atmosféricos.
- 4.º Las acciones de búsqueda y salvamento de personas o bienes en grave peligro.

El denominador común a todas estas actuaciones en situaciones de emergencia, parte de la insuficiencia de los medios ordinarios disponibles por las instituciones competentes, lo que implica que la Autoridad civil toma la iniciativa de pedir estas ayudas a las Fuerzas Armadas, apoyándose (en la mayoría de los casos) en una legislación nacional que permite este tipo de colaboración. Y, dada la frecuencia de las acciones de colaboración, no es raro que se haya institucionalizado o estructurado la forma de arbitrar de una manera rápida y eficaz estas ayudas, el procedimiento para solicitarlas, las líneas jerárquicas, el ámbito competencial, las prioridades, la tipología de los requerimientos o los medios materiales o personales que pueden ser aportados por las propias Fuerzas Armadas.

Análisis de las misiones de las Fuerzas Armadas en tiempo de paz

Actuación en supuestos extraordinarios de amenazas contra el orden social

La mayor parte de los países han previsto en su legislación interna, relativa al mantenimiento del orden público o de la paz social (que, no lo olvidemos, es una de las funciones indelegables del Estado), la apelación y actuación excepcional de las Fuerzas Armadas en el territorio nacional, cuando lo demanden graves perturbaciones del orden social, disturbios, graves tensiones o motines que pongan en peligro la integridad física de los ciudadanos, sus bienes o derechos.

Dado el carácter extraordinario de esta misión, los medios empleados por las Fuerzas Armadas y las características de la institución militar, normalmente se reserva la facultad de decidir la apelación a los ejércitos, a las más altas instancias del Estado: Jefe del Estado, Presidente del Gobierno, Parlamento o Gobierno de la Nación.

No es infrecuente que las normativas internas determinen con cierto detalle la naturaleza y definición de las situaciones de emergencia (con una escala progresiva de gravedad), el procedimiento para declararlas y el órgano competente (sometido siempre al adecuado control parlamentario), así como las atribuciones, mando, límites de actuación y recursos de las Fuerzas Armadas en el cumplimiento de su función de ayuda al mantenimiento de la paz social. No se debe olvidar que ésta no es una función ordinaria de las Fuerzas Armadas, puesto que en circunstancias de normalidad viene atribuida a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en los ámbitos local, autonómico nacional), a quienes corresponde la defensa y garantía del ejercicio pacífico de sus derechos por los ciudadanos y residentes en el territorio nacional.

Hay que destacar la legislación interna de un importante país y su detallada regulación en ésta materia. Por una parte, definiendo las situaciones que pueden propiciar la intervención de las Fuerzas Armadas en los supuestos de perturbación de la paz pública y confiriendo la decisión de apelar a la institución militar a la más alta instancia gubernamental (el Presidente) y, formalmente, a través de un Decreto de la Presidencia. En segundo lugar, se regulan las respectivas competencias del Estado Central y de los Estados Federados en éstos supuestos, arbitrándose una distinción entre los bienes federales y las competencias de protección y gobierno de los bienes por parte de los diversos Estados. Pero, en todo caso, si las Autoridades de un Estado Federado no cumplen o no pueden cumplir con su misión tutelar de los bienes federales, será el Gobierno Federal quien puede confiar esta función a las Fuerzas Armadas.

En esta compleja cuestión, que pone muchas veces a prueba las relaciones entre los diversos poderes del Estado en cuanto a la disponibilidad de los Ejércitos, se podría elaborar una escala gradual en el tratamiento normativo de esta misión excepcional de las Fuerzas Armadas, en ocasiones constitucionalizada y muchas veces tributaria de la historia política de cada nación. Pero siempre existe una constante en las legislaciones consultadas, pues ningún Estado prescinde de la previsión legislativa que legitima la apelación de las Autoridades civiles a la institución militar en los casos de graves amenazas contra el orden social.

Ayudas para la aplicación de la ley. Operaciones contra el tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas. Otros crímenes graves. Custodia de fronteras y guardia costera.

No cabe duda que el Estado, en su continua lucha contra el moderno fenómeno de la delincuencia organizada, particularmente en relación con los

crímenes de mayor trascendencia para los bienes jurídicos protegidos en el ámbito nacional e internacional, debe movilizar todos los recursos disponibles para salvaguardar los intereses esenciales de la comunidad y de sus ciudadanos. Los medios, a menudo considerables y sofisticados, de que disponen las grandes asociaciones criminales hacen en ocasiones imprescindible la colaboración de las Fuerzas Armadas para controlar extensas partes del territorio nacional (por ejemplo, el mar territorial o aguas jurisdiccionales) con la aportación de recursos que sólo posee la institución militar.

Hablamos de un gran número y variedad de actividades, desde la información hasta la puesta a disposición de medios materiales o personales, como ayuda a los órganos competentes para hacer cumplir el ordenamiento jurídico nacional o las normas internacionales, que en España (y en otros muchos países) pasan a formar parte del ordenamiento jurídico nacional una vez que los Tratados internacionales han sido ratificados y publicados en los Boletines Oficiales o colecciones legislativas.

En muchas ocasiones es decisiva esta colaboración de las Fuerzas Armadas en la lucha contra la gran criminalidad, organizada fuera de nuestras fronteras, como el citado tráfico ilícito de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, las asociaciones criminales de gran entidad o el contrabando.

La amplitud de los espacios marítimos que un Estado debe controlar para evitar la actuación impune de grupos criminales, ha llevado a muchos países que carecen de un sistema de *Cost Guard* adecuado (por su elevado coste) a establecer normativamente la colaboración de la Armada y de la Fuerza Aérea para ayudar a los órganos civiles y policiales encargados de hacer cumplir la ley en funciones de guardia o vigilancia costera.

En algunos países incluso la guardia costera está regulada por normas específicas que la integran en las Fuerzas Armadas y, en el ejercicio de su misión, aplica las normas civiles pertinentes.

Tampoco resulta excepcional encontrar normas de derecho interno que atribuyen a las fuerzas militares la misión de colaboración regular con la guardia o policía de fronteras, trabajando en estrecho contacto con los organismos civiles competentes. Es más raro, por el contrario, que los ejércitos asuman la propia función de guardia fronteriza, habitualmente atribuida a fuerzas policiales que puede tener o no naturaleza o estructura militar.

En el ámbito específico marítimo también resulta relevante la ayuda de la Armada al servicio de vigilancia aduanera, particularmente en los casos que

implican una navegación en aguas jurisdiccionales alejadas de la costa o en situaciones de temporal o mal estado de la mar que demandan la utilización de buques aptos para la navegación en tales aguas o circunstancias.

Mención especial merece la colaboración militar en la lucha contra el tráfico ilícito de drogas, pudiendo adelantarse que la complejidad de tales actuaciones ha aumentado de forma espectacular en los últimos años y su importancia implica incluso una creciente e imprescindible ayuda de las Fuerzas Armadas.

Algunos Estados han promulgado normas internas para regular los distintos aspectos de la ayuda institucional de los ejércitos en la lucha contra el narcotráfico, reservando a las Fuerzas Armadas un limitado papel de colaboración con las Autoridades civiles (gubernativas, judiciales o policiales) o en el apoyo a tales actividades (aportación de material y equipos, apoyo logístico y tareas de vigilancia y supervisión) pero sin atribuirles facultades en orden a la aplicación del ordenamiento jurídico interno.

En este mismo sentido, destacamos que es normal que esta función se configure como estricta de apoyo, por lo que puede afirmarse que los miembros de las Fuerzas Armadas no participan de modo directo en la lucha antidroga. Incluso en algún país, cuando sus buques de guerra participan en operaciones contra el tráfico ilícito de drogas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, embarcan en tales naves miembros de la guardia costera, únicos que poseen competencia para efectuar detenciones, registros o embargos. Tales funcionarios, además, han recibido una formación específica en los procedimientos para la aplicación de la normativa vigente en materia de la persecución del narcotráfico.

Subsiste en muchos países el problema derivado de la necesidad de formación del personal militar en materia de aplicación de la legislación nacional e internacional en la lucha contra la criminalidad y en la aplicación de la ley. De forma que son precisos cursos de capacitación y especialización que doten a los militares de los conocimientos precisos para ejercitar esta ayuda de manera efectiva.

Actuación en caso de catástrofes naturales (incendios, inundaciones). Servicios esenciales

De forma unánime, en los países consultados, está prevista en su derecho interno la posibilidad de que las autoridades civiles pidan la colaboración de sus fuerzas armadas en casos de catástrofes naturales, como

incendios, inundaciones, terremotos, huracanes o tifones. Naturalmente se trata de una misión de apoyo y aportación de recursos humanos (que pueden ser técnicos especialistas o también la aportación de unidades cuando se necesita la ayuda de un contingente personal numeroso) o materiales sólo disponibles en el ámbito de los ejércitos.

Las fuerzas armadas se encargan normalmente de despejar las ruinas causadas por una catástrofe natural y restablecer los servicios esenciales, como el agua potable, la electricidad o las vías de comunicación, siempre que la entidad de lo sucedido convierta en insuficientes los medios de que dispongan las autoridades civiles.

En China, por ejemplo, la organización del ejército y su capacidad de reacción rápida juega un papel muy importante en situaciones de emergencia y desastres, como inundaciones, incendios forestales o accidentes nucleares. En la práctica de este país, el ejército es siempre llamado en apoyo a las autoridades civiles, como dispone la Ley de prevención de inundaciones.

En Dinamarca, dentro de esta misión de las fuerzas armadas, se establece una tipología de situaciones entre las que destacamos la colaboración en caso de desastres marítimos, búsqueda de personas desaparecidas, transporte de enfermos y órganos vitales, desminado, grandes nevadas, accidentes de ferrocarril, incendios forestales, contaminación y asistencia a la policía en casos especiales.

Del mismo modo, en Finlandia se establece la obligación de las fuerzas de defensa de proporcionar toda la ayuda necesaria (especialistas militares o equipos especiales) en situaciones de emergencia, como la disponibilidad de helicópteros, vehículos todo terreno o buques, particularmente si se producen daños a los oleoductos, rescate de personas en peligro o desaparecidas o incendios forestales (para aislar el área afectada por la catástrofe).

En Grecia está prevista la contribución especial de las fuerzas armadas en cualquier situación de emergencia que pueda ocasionar heridos, daños o destrucciones de las infraestructuras, apoyando a las autoridades civiles con personal cualificado y medios militares adecuados en caso de terremotos, incendios, grandes accidentes en tierra, mar o aire, así como en las operaciones de rescate y búsqueda de personas desaparecidas.

En Hungría está regulado el apoyo logístico a las Autoridades civiles y a la población en casos de desastres naturales o industriales, con aportación de expertos militares y equipos especiales. Esta cooperación funciona regularmente en las grandes calamidades (inundaciones del río

Tisza) o nevadas extraordinarias, puesto que aunque corresponde la competencia a la Defensa Civil (Ministerio del Interior) se hace precisa la colaboración de las fuerzas armadas.

En Holanda se precisa la consulta al Parlamento para proporcionar la ayuda solicitada por las autoridades extranjeras en caso de desastres naturales, con aportación de medios militares.

Noruega regula la cooperación de las fuerzas armadas particularmente en los aspectos marítimos (leyes antipolución) o para prevenir o limitar desastres naturales, graves accidentes u operaciones de rescate.

La Ordenanza del Consejo Federal de Suiza de 16 de junio de 1997, sobre ayuda militar en caso de catástrofe en el país, se basa en el principio de subsidiariedad (es decir, sólo se actúa cuando los medios civiles no son apropiados o son insuficientes) y consiste en asesoramiento a las autoridades civiles, poner a su disposición material o instalaciones militares y aportar unidades militares. Son las autoridades civiles las que deben formular sus peticiones de ayuda, puesto que ellas son las responsables de la situación.

Según el sistema constitucional de los Estados Unidos de América, los Estados son los principales responsables en el caso de desastres interiores, pero está prevista la ayuda militar a las autoridades civiles en el caso de emergencias relevantes, cuando los Estados carecen de medios adecuados o los recursos militares pueden reducir los sufrimientos personales, riesgos para las vidas humanas o daños materiales (conservación de la vida o propiedad). Se necesita una declaración presidencial de "emergencia" o "grandes desastres" y la intervención de la Agencia Federal de Emergencia (FEMA). La actuación incluye la distribución de medicinas, alimentos y asistencia de emergencia, pero también la remoción de restos o ruinas, salvamento y rescate, cuidados médicos de emergencia, aportación de alimentos, agua, medicinas y necesidades esenciales incluidos los medios de transporte, construcción de puentes, habilitación de carreteras, recuperación de los servicios comunitarios esenciales, demolición de estructuras afectadas y peligrosas. También está prevista la asistencia militar humanitaria y en el caso de importantes desastres en el extranjero, particularmente en los aspectos sanitarios.

En general, hay que destacar que en este tipo de colaboración las fuerzas armadas no sustituyen a las autoridades civiles, ni asumen sus competencias, salvo que se les atribuya expresa y simultáneamente ambas atribuciones.

Búsqueda y salvamento en supuestos de accidentes graves

Es frecuente que la legislación interna de los Estados establezca la colaboración de las fuerzas armadas con los organismos civiles encargados de las operaciones de búsqueda, salvamento y ayuda en casos de accidentes graves.

En estos supuestos no se trata de recurrir a medios coercitivos militares, sino a los servicios que pueden prestar las fuerzas armadas en tales situaciones por su facilidad de movilización, organización y medios disponibles en lugares de difícil acceso, en la mar y por el aire. Por tanto, aquí debemos distinguir cuidadosamente dos tipos de misiones de las fuerzas armadas. Por un lado, su aportación para hacer cumplir la ley (el ordenamiento jurídico del Estado) y por otro el recurso a las fuerzas armadas para aumentar o hacer más eficaces los medios de socorro en supuestos de salvamento como consecuencia de graves accidentes terrestres, marítimos o aéreos.

Otros tipos de ayuda. Obras de infraestructura. Refugiados e inmigración

Muchos países, con independencia de las misiones señaladas, han adoptado la correspondiente legislación interna que autoriza a sus fuerzas armadas realizar otras tareas de ayuda a las autoridades civiles como la construcción de medios de comunicación (carreteras y puentes) o la prestación de diversos servicios de interés estatal o del público en general. A ello hay que añadir que en determinados Estados, aunque no es frecuente en el panorama comparado de los distintos países, se ha asignado a las fuerzas armadas competencias en materia de refugiados e inmigración.

Es especialmente destacable la función del ejército en China. De acuerdo con lo previsto en la Constitución de éste país y en la Ley de Defensa Nacional, el ejército no sólo cumple una misión básica de defensa nacional ("defensa nacional estratégica, resistencia a la agresión y defensa del territorio") sino que tiene responsabilidades de salvaguardia del trabajo pacífico del pueblo, participando en la reconstrucción nacional, protegiendo la seguridad y la vida de la población, asegurando la estabilidad de la sociedad y garantizando un medio ambiente favorable para el trabajo popular pacífico. De conformidad con las normas legales y las prácticas tradicionales militares chinas, el apoyo de las fuerzas armadas puede ser clasificado en tres misiones:

- a) Participación en la construcción de proyectos nacionales y locales, a través del trabajo y aportación de vehículos.
- b) Asistencia a la población civil por medio de la ciencia y la tecnología, construcción de proyectos económicos nacionales, con relevantes adquisiciones y avances científicos y técnicos que han sido transferidos al sector civil.
- c) Apoyo a la agricultura y asistencia en la lucha contra la pobreza y en el desarrollo, mediante la acción del ejército en el dragado de ríos, construcción de regadíos, canales y diques, ayuda a la población de regiones pobres y mejora de las condiciones de vida. Las fuerzas armadas han participado muy activamente en el programa de trabajos de comunicaciones públicas, mediante la reparación de puentes y carreteras, así como realizando obras de mejora del medio ambiente natural.

En conclusión, podemos afirmar que es normal que las legislaciones nacionales establezcan previsiones para posibilitar que las fuerzas armadas sean llamadas a proporcionar apoyo logístico a las autoridades civiles, normalmente en forma de aportación de equipo o tecnología, colaboración que requiere la participación del personal cualificado para hacer que funcione tal equipamiento.

Ahora bien, este apoyo se fundamenta en dos tipos de normas. Será preciso aprobar normas excepcionales para los supuestos extraordinarios o situaciones de emergencia nacional. Pero también es necesaria una legislación específica para los casos en que esta colaboración militar se solicita de forma regular o habitual por las autoridades civiles competentes.

APOYO MILITAR EN EL TERRITORIO NACIONAL

Aplicación por las Fuerzas Armadas de los principios humanitarios

La mayor parte de los países consultados, al menos teóricamente, sostienen la conformidad de su legislación interna con las normas internacionales, que quiere decir tanto como el cumplimiento de sus compromisos al ratificar determinados instrumentos convencionales que les obligan a determinados comportamientos y aplicación de los principios humanitarios.

La llamada implementación o aplicación de las normas humanitarias internacionales supone que éstos países deben incorporar sus preceptos a las leyes nacionales o internas en la medida necesaria para su observancia. Ahora bien, en algunos países los preceptos constitucionales o leyes ordinarias determinan la incorporación automática (sin necesidad de una ley específica) al ordenamiento interno de las normas que integran un tratado internacional debidamente ratificado por el Estado en cuestión. Pero, aún en este caso, son necesarios preceptos internos para la aplicación de lo convenido internacionalmente, bien para el desarrollo de sus normas o para la previsión de sanciones penales en los textos punitivos nacionales.

Cuando hablamos de principios humanitarios nos referimos fundamentalmente a los propios del Derecho Internacional Humanitario o Derecho de los Conflictos Armados, pero también a la legislación reguladora de los Derechos Humanos. Sin embargo, dos países han precisado que si bien las disposiciones de Derecho Humanitario no se aplican a las operaciones o actuaciones nacionales, tales situaciones están reguladas en todo caso por las disposiciones internacionales relativas a los Derechos Humanos o Derechos de la persona.

Reglas específicas para la aplicación de las normas jurídicas por las Fuerzas Armadas

La mayoría de los países examinados han establecido que, cuando los miembros de sus Fuerzas Armadas participan en operaciones nacionales para la aplicación de la ley (ordenamiento interno) están obligados a respetar el derecho penal y procesal, así como las normas administrativas que regulan el uso de la fuerza. La facultad de detención o arresto de personas civiles no se confiere a los militares, salvo el caso de delito flagrante o cuando sea el único medio de impedir la comisión o la continuación de un acto criminal. Y aún así, en la mayoría de los países, cuando se trata de una persona civil, el detenido debe ser puesto a disposición de la policía civil o de la autoridad judicial en el plazo más breve posible. Sin embargo, un país ha dictado una ley especial atribuyendo a los miembros de sus Fuerzas Armadas destacados en determinada región la competencia para arrestar, detener e investigar.

En todos estos supuestos son de aplicación las normas internacionales de los Derechos Humanos, que hoy han alcanzado una vigencia que

podemos calificar de universal. Naturalmente, en el caso de conflicto armado, rigen las normas de Derecho Internacional Humanitario o Derecho de los Conflictos Armados, que establecen preceptos que protegen a las víctimas de la guerra y garantizan sus derechos fundamentales.

Los militares, cuando actúan dentro de las fronteras de su país (y también en el extranjero cuando sea aplicable la legislación nacional), tienen reconocido (como todos los ciudadanos) el derecho de legítima defensa o recurso a la fuerza para defenderse de toda agresión ilegítima. Las normas penales, comunes o militares, exigen determinados requisitos para la aplicación de ésta circunstancia eximente, como la referida existencia de una agresión ilegítima que ponga en peligro la vida o integridad corporal de quien se defiende, la necesidad racional del medio empleado para defenderse, la racionalidad del recurso a la fuerza y la falta de provocación por parte de quien quiere ampararse en ésta causa de exención de la responsabilidad criminal.

La entidad de la fuerza legítima debe ser proporcional tanto a la importancia del objeto digno de protección como a la dimensión de la amenaza que se trata de repeler.

Incorporación de normas y principios de Derecho Internacional Humanitario en la legislación nacional. El castigo de los crímenes de guerra. Normas procesales

Los Estados Partes en los Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949, en sus Protocolos Adicionales de 1977 y en otros instrumentos de Derecho Internacional Humanitario (protección de bienes culturales, prohibición de armas químicas o minas antipersonal) han adquirido la obligación convencional de incorporar en su legislación interna las normas necesarias para la aplicación los mencionados tratados.

Así, numerosos países han constituido Comisiones Interministeriales o Interdepartamentales para la aplicación del Derecho Internacional Humanitario, integradas por representantes de los Departamentos Ministeriales interesados y otras instituciones (frecuentemente la Sociedad Nacional de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja). La actividad de estas Comisiones, cuya creación recomendó la XVII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (1999) en su Plan de Acción, se ha traducido en la aprobación de diversas normas de naturaleza penal, procesal o administrativa, estableciendo en tiempo de paz o normalidad

disposiciones aplicables para el caso de conflicto armado. Particularmente se han abordado asuntos como el castigo de los crímenes de guerra, la jurisdicción universal en tales delitos, la señalización de instalaciones y bienes protegidos, la difusión del Derecho Internacional Humanitario y la incorporación de sus normas a los Manuales y ejercicios militares, la protección del emblema y las previsiones en materia sanitaria y de protección civil.

Es especialmente relevante la previsión en los Códigos penales, Códigos o leyes penales militares y Leyes penales especiales, del castigo de los crímenes de guerra, es decir de las infracciones graves del Derecho Internacional Humanitario. Es, sin duda, una obligación de los Estados Partes (189 en total) de los Convenios de Ginebra de 1949. Sin embargo, su cumplimiento dista mucho de ser satisfactorio a pesar de los esfuerzos del Comité Internacional de la Cruz Roja y de las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja.

Algunos Estados han considerado suficientes las normas contenidas en sus Códigos penales, cuando castigan determinados delitos comunes (como el asesinato, las lesiones, la tortura, el robo o la coacción), para entender cumplida la obligación de sancionar los crímenes de guerra. Otros se limitan a una remisión global a las infracciones graves establecidas en las normas de Derecho Internacional Humanitario, castigándolas con una pena única y sin establecer la adecuada dosimetría entre violaciones de muy diferente gravedad. Por fin, algunos países se han decidido por una tipificación específica de los crímenes de guerra, siguiendo diversos sistemas. Los ejemplos más característicos son Bélgica, España, Colombia, Canadá y más recientemente Alemania. Ahora bien, unos han optado por una Ley penal especial y otros por la inclusión de un Capítulo específico en el Código penal o en el Código o Ley penal militar.

En cuanto al contenido de esta tipificación, los mejores modelos de legislación comparada castigan los crímenes de guerra cometidos en cualquier clase de conflicto armado (internacional o interno), declaran su carácter imprescriptible, establecen una adecuada dosimetría penal, tipifican en un tipo residual las simples infracciones o actos contrarios, establecen la responsabilidad de los superiores y las distintas formas de participación y ejecución de tales crímenes.

Por lo que se refiere a las normas procesales penales, algunos Estados han extraído la consecuencia lógica del artículo 146 del IV Convenio de Ginebra (y concordantes de los otros Convenios) y han proclamado en

sus normas procesales penales o en sus Códigos penales el principio de la jurisdicción penal universal para juzgar los crímenes de guerra, cualquiera que sea el lugar de comisión o la nacionalidad del presunto culpable.

Reglas de enfrentamiento. Manuales de las Fuerzas Armadas

Diversos países han recurrido a la publicación de Reglas de Enfrentamiento, aplicables también en el ámbito de su actuación nacional o a su aprobación para cada operación concreta. Y otro ha promulgado Normas de Enfrentamiento específicas para la ejecución de un Plan de Intervención en caso de perturbación del orden público (o paz civil) por el Ministerio de Defensa, en las que se determina la entidad de la fuerza que puede ser empleada, con independencia de las Reglas de Enfrentamiento aplicables en la actuación de las Fuerzas Armadas fuera del territorio nacional. En general, no pueden emplearse elementos de fuerza letales, que a los que sólo debe acudir como último recurso cuando los medios más drásticos resultan ineficaces o no se encuentran disponibles y existe peligro para la vida o integridad física de las personas.

En Canadá, por ejemplo, si bien los miembros de las Fuerzas Armadas deben cumplir los preceptos del Código penal en las actuaciones para hacer respetar la ley, el uso de la fuerza debe ser siempre autorizado y sometido a lo dispuesto en las Reglas de Enfrentamiento aprobadas por el Jefe del Estado Mayor de la Defensa (Publicación de doctrina denominada *El empleo de la fuerza en el marco de las operaciones de las Fuerzas Armadas canadienses*). Naturalmente éste uso reglamentario de la fuerza debe ser conforme a las normas del Código penal, dentro de las peculiaridades de cada acción concreta. Teniendo en cuenta que los miembros de las Fuerzas Armadas del citado país que participen en una actividad para la aplicación de la ley deben actuar como unidades bajo un mando militar y sólo los comandantes militares pueden ordenar un empleo de la fuerza con fines distintos al de legítima defensa.

La conclusión que se alcanza del estudio de las legislaciones extranjeras es que todos los Estados deberían promulgar reglas, normas o líneas directrices (en forma de Leyes o Reglas de Enfrentamiento) lo más claras posibles sobre el uso de la fuerza, resultando imprescindible su publicación cada vez que las Fuerzas Armadas son llamadas en ayuda de las autoridades civiles y es previsible la necesidad del uso de la fuerza.

Por otra parte, algunos Estados han elaborado para sus Fuerzas Armadas de Tierra, Mar o Aire los correspondientes Manuales dirigidos a los Comandantes o a todos los militares. Al lado de los conocidos *Manuales de Derecho de la Guerra, Derechos de los Conflictos Armados o Derecho Internacional Humanitario* (citamos los de Estados Unidos de América, Reino Unido, Francia, Alemania o España), se han publicado *Manuales* que describen el comportamiento de los militares en su actuación para hacer respetar la ley.

Existe, sin embargo, el caso de un Estado cuyas normas disponen que, en el supuesto de ayuda a la autoridad civil por parte de sus Fuerzas Armadas, éstas aplicarán las reglas aplicables al personal dependiente de la autoridad civil en su caso.

Cooperación de las Fuerzas Armadas con las Autoridades Civiles en el territorio nacional. Determinación de la Autoridad principal. Control marítimo de la inmigración

En la inmensa mayoría de los países se dispone que las Autoridades civiles conservan, en circunstancias normales, el control y la dirección de la operación para hacer cumplir o aplicar el ordenamiento jurídico en el territorio nacional. Únicamente en un país no existe ningún tipo de colaboración militar con las autoridades civiles.

Ahora bien, aunque la autoridad principal y la decisión última corresponde y debe ser tomada por una Autoridad civil, los miembros de las Fuerzas Armadas se encuentran (en la mayoría de los casos) sujetos a la disciplina militar y deben obedecer las órdenes de sus mandos militares directos e inmediatos.

Un supuesto muy peculiar ha sido la intervención de la Armada de Italia para el control de la emigración por mar, si bien en un supuesto excepcional por su entidad, que hizo necesaria la intervención de la Marina de Guerra ante la insuficiencia de los medios marítimos disponibles por la Autoridad civil. En efecto, recientes normas han previsto que para el control de la inmigración por vía marítima puedan utilizarse contingentes militares (buques de la Armada italiana) en ayuda de las Fuerzas de Orden Público. Con el límite de ésta actividad, el personal militar asume las competencias de las fuerzas policiales en cuanto a facultades para identificar a las personas, detención de medios de transporte y custodia hasta ponerlos a disposición de la autoridad competente.

APOYO MILITAR EN EL EXTRANJERO

Dentro de éste apartado, el estudio de la legislación comparada presenta considerables dificultades debido a los problemas para distinguir entre los diferentes tipos de operaciones que pueden desempeñar las Fuerzas Armadas en territorio extranjero, a lo que se une la diversa terminología utilizada para designarlas por los países que han intervenido en su ejecución. Además, no ha sido infrecuente en los últimos años que un determinado tipo de operación pueda convertirse en otro distinto, de forma sucesiva o simultánea, al ser modificado el mandato y la norma habilitante, con las lógicas consecuencias en el estatuto de los miembros de las Fuerzas Armadas y en sus reglas de actuación.

Asistencia humanitaria

Apoyo militar a la asistencia humanitaria en territorio extranjero

No es fácil ponerse de acuerdo en lo que debe entenderse por *asistencia humanitaria*. Algunos Estados identifican este concepto con la ayuda prestada a otros Estados en el caso de catástrofes naturales, mientras que para otros la *asistencia humanitaria* responde a su colaboración en el contexto de las operaciones de paz o de mantenimiento de la paz.

No cabe duda que, como afirma la doctrina (Yves Sandoz), el concepto normativo o convencional de *asistencia humanitaria* es el que se deduce del examen de los más de seiscientos artículos de los Convenios de Ginebra de 1949 y de sus Protocolos Adicionales de 1977. De tales preceptos se deduce el deber de los Estados de proporcionar asistencia humanitaria a las víctimas del conflicto armado, el derecho de las organizaciones humanitarias a prestar dicha asistencia y el de las víctimas a recibirla. Acción o asistencia humanitaria que tiene una base convencional, puesto que está establecida en unos tratados internacionales universalmente ratificados, pero que se basa en el cumplimiento por parte de esos Estados de las obligaciones libremente aceptadas.

En general las normas de la mayoría de los países condicionan la asistencia humanitaria en el extranjero a la expresión del consentimiento por parte del Estado anfitrión o a un acuerdo (norma habilitante) de las Naciones Unidas (Resolución del Consejo de Seguridad).

La decisión de participar en estas misiones humanitarias corresponde, según la legislación interna de los diversos Estados, al poder ejecutivo (Consejo de Ministros, Gobierno Federal, Ministro del ramo) o al poder legislativo (Asamblea Nacional, Parlamento o Congreso). En algunos países la decisión es una prerrogativa real o de la Corona, normalmente sometida a la aprobación del Parlamento.

Asimismo es frecuente que el contingente de tropas que participa en una misión de ésta naturaleza esté integrado exclusivamente por militares voluntarios para desempeñar esta función, con exclusión de los militares de reemplazo. Por lo que suele recabarse el consentimiento de éstos últimos antes de salir al extranjero para desarrollar la mencionada misión de asistencia humanitaria.

Tipología de las misiones de asistencia humanitaria que pueden realizar las Fuerzas Armadas

De los estudios de relevantes autores (Dieter Fleck y Pierre Boutet) podemos elaborar la siguiente tipología de misiones que pueden ser desarrolladas por las Fuerzas Armadas en su función de asistencia humanitaria en territorio extranjero:

- a) Custodiar los sectores de almacenaje y otras instalaciones.
- b) Escoltar los convoyes de aprovisionamiento.
- c) Abastecer de suministros sanitarios, alimentos, vehículos u otros equipos, por ejemplo: dispositivos de desminado.
- d) Proporcionar cuidados médicos, dentales y veterinarios.
- e) Instalar sistemas de transporte de superficie rudimentarios.
- f) Taladrar pozos y construir instalaciones sanitarias básicas.
- g) Construcción y reparación elementales de instalaciones públicas.
- h) Realizar el desminado y preparar para que otros puedan hacer el aprendizaje.

Para algunos países, ante la ausencia de una clara base jurídica para este tipo de operaciones, se buscó el fundamento legal en el *SOFA* de la OTAN, que le permitía acoger a las Fuerzas Armadas de otro Estado.

Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Se trata del despliegue de una presencia militar sobre el terreno, con el consentimiento de todas las partes afectadas, bajo el punto de vista del

Derecho nacional o internacional. En general, la decisión de desplegar tropas exige el mismo proceso nacional que el que se sigue en el caso de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria.

Por otra parte, al carecer las fuerzas militares de un mandato expreso de aplicar o hacer respetar la ley, no les corresponde la misión de velar por el respeto del Derecho nacional o internacional entre la población civil local. Es, en este sentido, muy importante hacer la distinción entre la aplicación de la ley entre la población civil local y su aplicación respecto de sus propias fuerzas. En el primer supuesto no será permitido salvo que el mandato de la fuerza lo autorice expresamente, mientras que el segundo (fuerzas propias) es práctica corriente en la mayor parte de los Estados.

El despliegue se regula por los *SOFAS* y por las *Reglas de Enfrentamiento* particulares que son elaboradas para cada misión. Es práctica común que, en las operaciones internacionales, todos los Estados deben elaborar y usar las *Reglas de Enfrentamiento* para controlar el empleo de la fuerza por los miembros de sus Fuerzas Armadas.

Como consecuencia de la firma de un *SOFA*, a las fuerzas armadas (del Estado de origen) en el extranjero se les continúa aplicando su legislación nacional, conservando sus mandos y autoridades (militares y judiciales) la competencia exclusiva en relación con su personal militar por lo que respecta a las infracciones de la legislación del país anfitrión.

Operaciones de Imposición de la Paz. Equipo necesario para la realización de éstas misiones

En éste tipo de operaciones, los Estados han utilizado un procedimiento similar al empleado para las acciones de asistencia humanitaria u operaciones de mantenimiento de la paz, dada la falta de experiencia internacional en esa clase de actuaciones.

Aunque la diferencia fundamental reside en que, en éstas Operaciones de Imposición de la Paz, no se requiere el consentimiento expreso del Estado en cuyo territorio se desarrollan, numerosos países se muestran preocupados por la, a veces, difícil distinción entre ambos tipos de actuaciones. Y, en efecto, no siempre es clara la diferencia entre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las Operaciones de Imposición de la Paz, hasta el punto de que hoy se utiliza el término común de *Operaciones de Paz*, para abarcar a ambas con la misma terminología.

Algunas cuestiones polémicas afloran, planteadas por algunos Estados, como la ambigüedad en la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (o Derecho de los Conflictos Armados) durante la ejecución de las operaciones, en especial el trato debido a los prisioneros de guerra y el reconocimiento de la condición de combatientes.

No cabe duda que la norma habilitante (Resolución del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) y sus reglas de desarrollo, serán fundamentales para resolver estas cuestiones. Sin embargo, ante cualquier tipo de lucha o conflicto armado que pueda surgir en el despliegue de una Operación de Imposición de la Paz, debemos pronunciarnos por la aplicación de las normas del Derecho Internacional Humanitario. A estos efectos hay que recordar el Boletín del Secretario General de las Naciones Unidas de 6 de agosto de 1999 (ST/SGB/1999/13), donde se publican normas para el respeto del Derecho Internacional Humanitario y Derecho de los Conflictos Armados, justamente dirigidas al personal de las Naciones Unidas que participe en una operación de paz. Con éstas reglas parece superada la polémica (un poco artificial) sobre la obligación de que estas fuerzas (no lo olvidemos, puesta a disposición de la ONU por los Estados) cumplan o no los preceptos del Derecho Internacional Humanitario y no únicamente sus principios generales.

Por lo que se refiere al equipamiento de las fuerzas que participen en una Operación de Imposición de la Paz, la práctica de los Estados es que sus tropas dispongan del equipo de combate completo para tales actuaciones.

Conflictos armados internacionales e internos

La universalización en la ratificación de los Convenios de Ginebra de 1949, de los que son partes 189 Estados, facilita su aplicación en los conflictos actuales tanto internacionales como internos. Y hay que añadir el progreso continuo en el número de países que han ratificado los Protocolos de 1977 Adicionales a los Convenios de Ginebra. 159 Estados el Protocolo I y 151 Estados el Protocolo II.

Ahora bien, los problemas surgirán, en muchas ocasiones, cuando se trate de calificar un conflicto como internacional o interno. O diferenciar éste último de los graves disturbios o tensiones interiores. También han surgido dudas al calificar la participación de un país en una operación de bloqueo o interceptación marítima o aérea de las fronteras de un Estado

sancionado por las Naciones Unidas u otras medidas aplicables conforme al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Aquí parece pertinente distinguir entre las medidas que implican el uso de la fuerza armada (artículo 42) o no responden a ésta característica (artículo 41).

Consolidación de la paz al finalizar un conflicto armado

Autoridad, objetivo, cooperación y problemas habituales

En esta materia es importante el análisis de las misiones de las Fuerzas Armadas de los países de la OTAN (a quien se confió el control operacional) establecidas en los Acuerdos de Dayton (IFOR y SFOR) para la consolidación de la paz después de un conflicto armado, concretamente el ocurrido en la ex Yugoslavia.

En cuanto a las misiones, debemos destacar su contribución para garantizar el desarrollo libre y pacífico de las elecciones en aquellos territorios.

Asimismo su decisiva ayuda para investigar, garantizar la seguridad, proporcionar apoyo logístico y poner a los presuntos responsables a disposición del Tribunal Penal Internacional creado para castigar los crímenes internacionales cometidos en la ex Yugoslavia, constituido en La Haya y que sigue funcionando en la actualidad. Así, los miembros de las fuerzas armadas de los países de la OTAN pudieron detener a las personas acusadas de crímenes de guerra y ponerlas a disposición del Tribunal. Ahora bien, cuando se trate de operaciones que impliquen el posible arresto de criminales de guerra, el mandato o norma habilitante debería precisar muy claramente el papel que corresponde desempeñar a los miembros de las fuerzas armadas ejecutantes.

Misión policial o de apoyo a la Policía, de las Fuerzas Armadas

Se ha planteado, al comienzo de una actividad de consolidación de la paz, la situación de las Fuerzas Armadas que se ven obligadas a proporcionar un apoyo o misión policial al finalizar un conflicto, debido a la falta de eficacia, desestructuración o incluso desconfianza hacia las fuerzas policiales del Estado anfitrión. En todo caso, las responsabilidades y misiones de éste tipo deben ser transferidas a las policías locales en el lapso más breve posible y siempre que se encuentren preparadas para

asumir su función de hacer cumplir la ley y el orden internos del país en cuestión por sus propios medios.

Debemos destacar que en algunos ordenamientos jurídicos de los Estados se prohíbe expresa o tácitamente que las Fuerzas Armadas realicen misiones policiales y, desde luego, la mayor parte de los militares no participan habitualmente (en circunstancias de normalidad) en funciones de policía. En estos casos, tales países han contribuido a las Operaciones de Consolidación de la Paz enviando contingentes de policías civiles (caso de Bosnia, donde se constituyó un Grupo Internacional de Policía) o fuerzas y cuerpos de seguridad o policiales de naturaleza militar (Gendarmería o Guardia Civil).

Cooperación cívico-militar. Cooperación de las Fuerzas Armadas con las Autoridades Civiles del Estado anfitrión

Algunos países proporcionaron los adecuados medios personales para integrar el llamado COCIM de la SFOR en Bosnia. El papel del personal de COCIM en Bosnia consiste en relacionarse y apoyar a las Autoridades no militares de aquel territorio, incluso desempeñar tal función tanto con los representantes gubernamentales como con las organizaciones no gubernamentales.

Las operaciones que han tenido lugar en Bosnia-Herzegovina han abierto un camino prácticamente inédito en materia de la cooperación cívico-militar, que muy pronto se desarrolló en diversos países sudamericanos. De todas éstas experiencias recientes se puede deducir la importancia de mantener las mejores relaciones con las Autoridades Locales y de recibir de ellas y proporcionarles información de forma regular. Naturalmente para cumplir aceptablemente ésta función es necesario preparar y contar con personal especializado en éstas labores de relación institucional.

En materia de refugiados, es destacable la actuación de un Estado en Bosnia-Herzegovina que afectó a un contingente de soldados para efectuar misiones civiles en el contexto de la repatriación de refugiados de guerra albergados en su territorio. La función de éste grupo especializado consistió en analizar las condiciones precisas para el retorno de los refugiados, desde el punto de vista de su seguridad personal y las condiciones de infraestructura, apoyando los trabajos locales para la reconstrucción de las viviendas, obras públicas, saneamiento, conducciones de agua potable, electricidad y demás obras de infraestructura necesarias.

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se pueden obtener del examen de la experiencia extranjera y legislación comparada, nos llevan a precisar algunas cuestiones que deben ser clarificadas por su importancia teórica o práctica.

- 1.º La evolución del Derecho internacional o interno ha influido en la superación actual de las misiones tradicionales de las Fuerzas Armadas, estableciendo otras funciones de ayuda humanitaria en el territorio nacional (catástrofes naturales o situaciones de emergencia) o en el extranjero.
- 2.º El denominador común que justifica las actuaciones de las Fuerzas Armadas en situaciones de emergencia es la insuficiencia de los medios ordinarios disponibles por las Autoridades civiles.
- 3.º Debemos distinguir cuidadosamente dos tipos de misiones de las Fuerzas Armadas en apoyo de las Autoridades Civiles: Su aportación para hacer cumplir la ley y su ayuda para hacer más eficaces los medios de socorro en caso de emergencias graves.
- 4.º Es normal que las legislaciones nacionales establezcan previsiones para posibilitar que las Fuerzas Armadas sean llamadas a proporcionar apoyo logístico a las Autoridades Civiles.
- 5.º Todos los Estados deberían promulgar reglas claras sobre el uso de la fuerza, cuando las Fuerzas Armadas son llamadas a intervenir en apoyo de las Autoridades Civiles.
- 6.º Asimismo es muy conveniente la publicación de Manuales de Derecho Internacional Humanitario o Derecho de los Conflictos Armados para las Fuerzas Armadas.
- 7.º Es importante destacar que cuando las Fuerzas Armadas colaboran con las Autoridades Civiles, esto no implica necesariamente que sean dirigidas por sus mandos militares. Por ello es preciso que Autoridades y Mandos deben trabajar en concierto para lograr la efectividad en su actuación.
- 8.º Relacionado con el aspecto anterior, se plantea un problema de particular interés al ser frecuente que los organismos de ayuda así como las Autoridades gubernamentales no conozcan de modo suficiente el funcionamiento de las Fuerzas Armadas y éstas, muchas veces, desconocen el modo de actuar de las citadas organizaciones e institucionales gubernamentales.
- 9.º Existen considerables dificultades para distinguir entre los diferentes tipos de Operaciones de Paz que pueden realizar las Fuerzas Armadas en territorio extranjero.

10. Se puede concluir también que es muy conveniente que las Fuerzas Armadas, en general, sean más receptivas a las demandas de ayuda de las organizaciones internacionales, superando las rígidas interpretaciones de su misión.
11. Finalmente, es imprescindible, para garantizar el prestigio de su intervención y no ocasionar efectos contraproducentes, que las Fuerzas Armadas no ofrezcan ni consientan ejecutar una determinada ayuda si no se encuentran perfectamente preparadas para tal apoyo o con posibilidades reales de prestarlo.