



**CENTRO DE GINEBRA PARA EL CONTROL
DEMOCRÁTICO DE FUERZAS ARMADAS (DCAF)**

DOCUMENTO DCAF – Nº 3

**CÓDIGO DE CONDUCTA OSCE SOBRE LOS ASPECTOS
POLÍTICO-MILITARES DE LA SEGURIDAD (1994):
COMENTARIO PÁRRAFO POR PÁRRAFO DE LAS
SECCIONES VII Y III (CONTROL DEMOCRÁTICO Y EMPLEO
DE FUERZAS ARMADAS)**

Victor-Yves Ghébalí

Ginebra, Febrero de 2003

**CENTRO DE GINEBRA PARA EL CONTROL DEMOCRÁTICO DE
FUERZAS ARMADAS (DCAF)**

DOCUMENTO DCAF – Nº 3

**CÓDIGO DE CONDUCTA OSCE SOBRE LOS ASPECTOS
POLÍTICO-MILITARES DE LA SEGURIDAD (1994):
COMENTARIO PÁRRAFO POR PÁRRAFO DE LAS
SECCIONES VII Y III (CONTROL DEMOCRÁTICO Y EMPLEO
DE FUERZAS ARMADAS)**

Victor-Yves Ghébalí

Ginebra, Febrero de 2003

Documentos DCAF

Los Documentos DCAF constituyen fuentes primarias y estudios relevantes diseñados para facilitar y promover la reflexión y la discusión sobre relaciones cívico-militares y temas de control democrático sobre los sectores de la defensa y la seguridad. Estos documentos se confeccionan por encargo del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

Los puntos de vista y opiniones expuestos son los del autor (es) y no reflejan necesariamente los del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

Los Documentos DCAF no se pueden citar sin autorización del autor (es) y del Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas.

Acerca del autor

Victor-Yves Ghébali es profesor de ciencias políticas en el Instituto de Posgrado de Asuntos Internacionales en Ginebra, Suiza. Su campo de investigación incluye la Liga de Naciones y las Naciones Unidas, relaciones Este-Oeste, la región mediterránea, y las minorías nacionales. Es director científico de las colecciones "Axes" y "Organización internacional y relaciones internacionales", y también Director del Grupo de Competencia OSCE. Sus otros trabajos publicados incluyen *La diplomacia de la distensión* y *La OSCE en la Europa poscomunista*

NOTA EDITORIAL

El fin de la Guerra Fría, las incertidumbres resultantes del entorno de seguridad, y el subsiguiente desarrollo de políticas de seguridad integrales llevaron a una ampliación del concepto de medidas para el fomento de la confianza (CBM) para incluir, *inter alia*, el papel de las fuerzas de seguridad en la sociedad. El desarrollo de las CBM tras la guerra fría en la zona euroatlántica supuso un salto cuantitativo desde las CBM militares tradicionales a las denominadas medidas de adopción de normas y estándares, que incluyen una amplia gama de medidas político-militares diseñadas para mejorar la seguridad regional, y podrían ser denominadas “CBM de cuarta generación”. En este aspecto, el Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad de la OSCE, adoptado en 1994, resulta particularmente interesante porque coloca el concepto de control político y democrático (nacional) de las fuerzas de seguridad en el contexto (internacional) de las medidas de fomento de la confianza. Esto es particularmente cierto para las secciones VII y VIII del Código, que detallan el principio del control y empleo democrático de fuerzas armadas. Desde la finalización de la Guerra Fría, el empleo y control democrático de fuerzas armadas se ha convertido en una de las condiciones previas que las democracias emergentes deben cumplir para poder acceder a las organizaciones europeas y euroatlánticas. De hecho, estas organizaciones distintas de la OSCE emplean el Código de Conducta OSCE como herramienta de referencia cuando deben definir el principio del control y empleo democrático de fuerzas armadas.

Con este fondo, el Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (DCAF) ha encomendado al Grupo de Competencia de la OSCE, en el Instituto de Postgrado de Estudios Internacionales de Ginebra, desarrollar un proyecto sobre el Código de Conducta OSCE. En el marco de este proyecto, el Profesor Victor-Yves Ghébalí, uno de los más importantes expertos sobre la OSCE, redactó el primer comentario párrafo por párrafo sobre el Código de Conducta, y será publicado próximamente conjuntamente con un análisis sobre el intercambio de información sobre el Código. Dada la importancia del Código para la discusión de asuntos relacionados con el control democrático de fuerzas armadas, el DCAF decidió publicar esas partes del comentario relativas a las secciones VII y VIII en un documento aparte. De ese modo, esperamos contribuir al discurso sobre el principio y la práctica del control democrático de fuerzas armadas en la Zona Euroatlántica y más allá de la misma.

*Heiner Hänggi**

* El Dr. Heiner Hänggi es Director Adjunto y Titular del *Think Tank* del Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas (DCAF).

CONTENIDO

Introducción al *Comentario*

Contenido resumen del Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad

Sección VII. Control democrático de fuerzas armadas

- Párrafo 20:* Fundamentos del control democrático de fuerzas armadas
- Párrafo 21:* Primacía de las autoridades establecidas constitucionalmente investidas de legitimidad democrática sobre el poder militar
- Párrafo 22:* Aprobación y restricciones legislativas en la transparencia y acceso público a gastos militares de defensa
- Párrafo 23:* Neutralidad política de las fuerzas armadas y derechos civiles de sus miembros
- Párrafo 24:* Protección contra incidentes militares causados por errores o accidentes
- Párrafo 25:* Inadmisibilidad de fuerzas no fiscalizables o controladas por sus autoridades instituidas constitucionalmente
- Párrafo 26:* Prohibición de adquisición por fuerzas paramilitares de capacidad para misiones de combate superior a aquella para la que fueron instituidas
- Párrafo 27:* Coherencia del reclutamiento o llamada a filas de las fuerzas armadas (militares, paramilitares o de seguridad) con los derechos humanos
- Párrafo 28:* Derechos y obligaciones del personal de las fuerzas armadas, incluyendo la posibilidad de exenciones o alternativas al servicio militar
- Párrafo 29:* Promoción del conocimiento del derecho internacional humanitario e inclusión de sus compromisos en programas de enseñanza militar y reglamentos
- Párrafo 30:* Instrucción de las fuerzas armadas en derecho internacional humanitario, incluyendo la toma de conciencia de la responsabilidad individual a nivel nacional e internacional.
- Párrafo 31:* Responsabilidad individual de los oficiales superiores y los subordinados bajo el derecho nacional e internacional

Párrafo 32: Ejercicio de sus derechos humanos por parte del personal de fuerzas militares, paramilitares y de seguridad

Párrafo 33: Procedimientos jurídicos y administrativos nacionales para la protección de los derechos de todo el personal de las fuerzas

Sección VIII. Empleo democrático de fuerzas armadas

Párrafo 34: Coherencia de la dirección, manejo, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas con el derecho internacional humanitario

Párrafo 35: Coherencia de la política y doctrina de defensa con el derecho internacional humanitario y el Código de Conducta

Párrafo 36: Sometimiento del empleo nacional de la fuerza al imperio de la ley y proporcionalidad de tal empleo con las necesidades de aplicación

Párrafo 37: Prohibición del empleo de la fuerza en el ámbito nacional dirigida a restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles o a privarlas de su identidad individual o colectiva

Fuentes

CÓDIGO DE CONDUCTA OSCE SOBRE LOS ASPECTOS POLÍTICO-MILITARES DE LA SEGURIDAD (1994): COMENTARIO PÁRRAFO POR PÁRRAFO DE LAS SECCIONES VII Y III (CONTROL DEMOCRÁTICO Y EMPLEO DE FUERZAS ARMADAS)¹

Victor-Yves Ghébalí

Introducción al Comentario

1. El "Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad" (1994) es el documento normativo más importante adoptado por los estados participantes de la OSCE desde el Acta Final de Helsinki de 1975. Entre el conjunto de compromisos desarrollados dentro de la dimensión político-militar de la CSCE, el Código ocupa un lugar fundamental debido, al menos, a dos razones básicas. En primer lugar, representa un instrumento que no tiene un homólogo real en ninguna de las otras organizaciones internacionales; en efecto, difícilmente se le puede comparar con el *Código de Conducta de Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (adoptado por la Asamblea General de la ONU mediante la Resolución 34/169 del 17 de diciembre de 1979), o con algunos textos emanados de la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, como la Resolución 690 sobre una "Declaración sobre la Policía" (8 de mayo de 1979) y la Recomendación 1402 sobre "Control de los servicios de seguridad en los estados miembros del Consejo de Europa" (26 de abril de 1999). En segundo lugar, entra en un área del poder del estado hasta la fecha considerada tabú, las fuerzas armadas; desde esta perspectiva, llena un vacío normativo puesto que ofrece una serie de disposiciones que regulan el papel y

¹ El Código de Conducta sobre Aspectos Político-Militares de la Seguridad ha sido adoptado en el marco de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), rebautizada, desde el 1 de Enero de 1995, con efectos retroactivos, Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa (OSCE). *En el presente comentario, el acrónimo OSCE se usará normalmente, excepto para citas oficiales que se refieran a la CSCE. Asimismo, el presente comentario se referirá normalmente a la "Unión Europea" que, en ese momento, funcionaba como la "Comunidad Europea".*

utilización de las fuerzas armadas (tanto a nivel nacional como exterior) en el contexto de estados donde prevalece el imperio de la ley.

2. El Código de Conducta es la consecuencia de una propuesta presentada por Francia con vistas a la adopción de un **tratado de seguridad pan-europeo** que codificara las normas de seguridad de la OSCE ya existentes, clarificando nuevos compromisos adicionales destinados a responder a las inquietudes sobre los vacíos de seguridad expresadas por los antiguos estados del Pacto de Varsovia y los estados independientes provenientes de la disolución de la URSS². Como se preveía, el proyecto francés fue rechazado por los Estados Unidos y los demás aliados occidentales (con la única excepción de Alemania) alegando que un instrumento de esa naturaleza podría, tarde o temprano, poner en peligro el futuro político de la OTAN.

3. Dado que el principio de las normas de comportamiento en materia de seguridad tras la Guerra Fría estaba encontrando una respuesta favorable, Alemania presentó la idea alternativa de un instrumento políticamente vinculante. En consecuencia, Francia y Alemania discutieron largamente una propuesta sobre un **“Código de Conducta sobre relaciones de seguridad entre los estados parte”**. Presentado oficialmente en la Reunión de Seguimiento de Helsinki de 1992 con el patrocinio de otros 11 estados parte³, el texto proponía que dicho instrumento incluyera tres pilares fundamentales:

- disposiciones reafirmando compromisos existentes de la OSCE relacionados con los aspectos político-militares de la seguridad (en particular el compromiso de abstenerse de la amenaza o uso de la fuerza) y desarrollándolos en la forma de “reglas concretas de comportamiento”;

²Durante la Segunda Reunión del Consejo Ministerial de la OSCE, celebrada en Praga en enero de 1992, Francia presentó un “non paper” sobre la importancia de un tratado de seguridad paneuropeo. Acerca del contenido principal de la propuesta francesa, ver *La Reunión de Seguimiento de Helsinki de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (24 de marzo – 8 de julio de 1992). Un Informe preparado por el Personal de la Comisión sobre Seguridad y Cooperación en Europa*. Washington, Comisión sobre Seguridad y Cooperación en Europa, [1992], p. 32 – así como Jonathan Dean: “El Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la OSCE: Una Buena Idea, Imperfectamente Ejecutada y Débilmente Monitoreada”, *Anuario de la OSCE*, Volumen 1-2, 1995-1996, p. 292.

³ Los patrocinadores oficiales fueron algunos miembros de la Unión Europea – Bélgica, Grecia, Irlanda y España – la Federación Rusa, Bulgaria, Estonia, Malta, Polonia y Rumania (CSCE/HM/WG2/1 del 19 de mayo de 1992), así como Kirguistán (CSCE/HM/WG.2/1/Anexo 1 del 16 de junio de 1992). El texto completo de la propuesta se reproduce en el Anexo 2 del presente *Comentario*.

- disposiciones definiendo nuevas reglas reflejando “la creciente interacción entre el comportamiento interno de los estados y sus relaciones mutuas”; y
- disposiciones destinadas a fortalecer “la capacidad de toma de decisiones y de ejecución” de la OSCE⁴.

Francia y Alemania sugirieron también que se llevara a cabo un diálogo profundo y abierto dentro del *Foro para la Cooperación en Materia de Seguridad* (el organismo de la OSCE especializado en cuestiones político-militares) bajo los siguientes términos de referencia: “Los estados parte iniciarán consultas con vistas a fortalecer el papel de la CSCE, mediante el establecimiento de un código de conducta que rija sus relaciones mutuas en el campo de la seguridad, **que podría, con el tiempo, convertirse en un tratado de seguridad de la CSCE**”⁵. Despojado de toda referencia a un posible tratado de seguridad, esa directiva fue incluida en el artículo 12 (“Consultas sobre mejoras de la Seguridad”) del “Programa para Acción Inmediata”⁶ del Foro para Cooperación en Seguridad.

4. La negociación del Código de Conducta avanzó sobre la base de cuatro borradores globales.

Primero, una **propuesta polaca** formulando directrices para relaciones inter e intra-estatales. Desde el punto de vista del primer ángulo, incluía disposiciones fundadas en, y ampliando, el principio de no uso de la fuerza, así como asegurando su total y efectiva implementación mediante un “principio de solidaridad” formal. Desde el segundo ángulo, ofrecía varias recetas relativas al control y empleo democrático de fuerzas armadas. El texto polaco representaba probablemente la propuesta más ambiciosa de todas las presentadas⁷.

⁴ CSCE/HM/WG2/1 del 19 de mayo de 1992: párrafo 2.

⁵ CSCE/HM/WG2/1 del 19 de mayo de 1992: párrafo 3 (cursiva agregada por el autor). La *Declaración de la Cumbre de Helsinki de 1992* también compromete a los estados participantes de la OSCE “a considerar nuevas medidas para fortalecer las normas de comportamiento sobre los aspectos político-militares de la seguridad” (tercera oración del párrafo 22).

⁶ El “Programa de Acción Inmediata” representa el Apéndice del Capítulo V de las *Decisiones de Helsinki de 1992*.

⁷ Jonathan Dean: “El Código de Conducta de la OSCE sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad: Una Buena Idea, Imperfectamente Ejecutada y Débilmente Monitoreada”, *Anuario de la OSCE*, Volumen 1-2, 1995-1996, p. 292.

En segundo lugar, una propuesta “**Unión Europea plus**”, bastante similar, tanto en su espíritu como en su letra, a la propuesta polaca – es decir, un documento enfocado a los aspectos político-militares de la seguridad y en el uso y control democrático de las fuerzas armadas. Presentado *independientemente de la OTAN por Dinamarca* en nombre de la Unión Europea, así como de Canadá, Islandia y Noruega, representó una de las primeras expresiones de la Política Exterior y de Defensa Común (CFSP) de lo que entonces era la “Comunidad Europea”. También reflejaba la posición común de todos los miembros de la OTAN, salvo los Estados Unidos y Turquía. Realmente, los debates sobre el Código de Conducta se iniciaron en el seno de la OTAN en el otoño de 1992, pero se suspendieron cuando los europeos decidieron tratar el tema como un proyecto de la CFSP⁸. Por esa razón, la propuesta "Unión Europea plus", cuyo efecto era marginar a la OTAN, generó inquietud y malestar en los Estados Unidos durante todo el proceso de redacción.

En tercer lugar, una **propuesta conjunta austro-húngara** que, aunque reflejaba prácticamente todos los elementos básicos de las propuestas polaca y “Unión Europea plus”, contemplaba un compromiso adicional con respecto a la dimensión humana (en particular, una sección detallada sobre los derechos de las minorías nacionales) así como la dimensión económica y ambiental. El texto ilustraba un enfoque de seguridad mucho más amplio que las otras dos series de propuestas.

Cuarto, una **propuesta turca**, presentada evidentemente para contrapesar (si no neutralizar) el texto “Unión Europea plus”, visto desde Ankara como que suponía obligaciones no bienvenidas para con su población kurda⁹. Básicamente, contenía disposiciones de naturaleza general sobre “condiciones para promover la paz, la estabilidad, la seguridad y la cooperación”, “normas de conducta con efecto directo en las relaciones recíprocas” y “la cooperación con respecto a situaciones de crisis”. También incluía disposiciones similares relacionadas con la dimensión humana, el medio ambiente, trabajadores emigrantes, terrorismo, tráfico ilegal de armas y drogas,

⁸ Crispin Hain-Cole: "Negociación del Código: La Postura Británica", *La Seguridad Cooperativa, la OSCE y su Código de Conducta*, Publicado por Gert de Nooy. La Haya, Kluwer Law International, 1996, pp. 29 y 31.

⁹ Dean, *op. cit.*, p. 293. Ver también Adam Kobieracki: "Negociación del Código: La Postura Polaca", *La Seguridad Cooperativa, la OSCE y su Código de Conducta*, Publicado por Gert de Nooy. La Haya, Kluwer Law International, 1996, p. 16.

así como elementos poco comunes y algo tímidos sobre el uso y control democrático de las fuerzas armadas.

Asimismo, Austria, Hungría y Polonia presentaron en forma conjunta propuestas especializadas sobre **mecanismos de implementación del Código de Conducta**, y

Hungría por separado presentó una propuesta sobre el **control y empleo democrático de fuerzas armadas**. Francia presentó un documento de trabajo recordando – por razones de metodología práctica – la estructura de la propuesta de la Unión Europea.

La que sigue es la lista completa de las propuestas preliminares presentadas:

AUTOR (ES)	TITULO	REFERENCIA
Polonia	Código de Conducta de la CSCE en materia de seguridad	CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 del 18 de noviembre de 1992 (1 st versión: CSCE/FSC/SC.5 del 11 de noviembre de 1992)
Unión Europea, Canadá, Islandia y Noruega ("Unión Europea plus").	Código de Conducta de la CSCE sobre las Relaciones Mutuas entre los Estados Parte en Materia de Seguridad	CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993 (1 st versión titulada "Elementos para un Código de Conducta de la CSCE sobre las Relaciones Mutuas entre los Estados Parte en Materia de Seguridad: CSCE/FSC/SC.7 del 16 de diciembre de 1992).
Turquía	Código de Conducta de la CSCE sobre las Relaciones Mutuas entre los Estados Parte en Materia de Seguridad	CSCE/FSC/SC.8 del 16 de diciembre de 1992.
Francia	Documento de Trabajo sobre [la Estructura de la Propuesta de la Unión Europea] de un Código de Conducta.	CSCE/FSC/SC/B.2 del 3 junio de 1993.
Austria y Hungría	Código de Conducta de la CSCE sobre el Comportamiento de los Estados Parte entre sí y de los Gobiernos hacia sus Ciudadanos.	CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993.
Austria, Hungría y Polonia	Disposiciones sobre la implementación de un Código de	CSCE/FSC/SC.17 del 5 de mayo

	Conducta	de 1993.
Hungría	Control Democrático de Fuerzas Armadas y su Empleo	CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994.

Sorprendentemente, ni las autoridades rusas ni las estadounidenses presentaron un proyecto de propuesta formal alguna. En ese momento, la **Federación Rusa** carecía de una estrategia de seguridad claramente formulada y su preocupación pasaba por otros temas de seguridad¹⁰. Con respecto a los **Estados Unidos**, su actitud reflejaba su malestar por haber sido marginado por la Unión Europea¹¹. La principal preocupación estadounidense durante todo el proceso de elaboración del borrador era llegar a un texto sustancial enfocado al control democrático de las fuerzas armadas y evitar todo intento de alcanzar un sistema de seguridad pan-europeo responsable de alentar la disminución del papel de la OTAN o de los Estados Unidos en los asuntos europeos¹². La coordinación de la elaboración del borrador, fue, no obstante, devuelta a un diplomático americano: James E. Hinds.

5. El Código de Conducta fue negociado en el seno del Foro de Cooperación en Materia de Seguridad de Viena, que se celebró entre noviembre de 1992 y fines de 1994. Los tres **temas más controvertidos** discutidos durante el proceso de redacción se relacionaron con el **alcance conceptual del Código** (seguridad integral vs. aspectos político-militares de la seguridad), la vinculación de la OSCE con las demás organizaciones europeas sobre seguridad (el denominado tema de las “**instituciones entrelazadas**”) y la cuestión del **estacionamiento de fuerzas armadas en el territorio de otros estados parte**¹³. El Foro de Cooperación en Materia de Seguridad, reunido excepcionalmente en Budapest, adoptó la última versión del texto el 3 de diciembre de

¹⁰ Kobieracki, *op. cit.*, p. 20. No obstante, la Federación Rusa, conjuntamente con Polonia, presentó el 23 de marzo de 1993, un documento informal para reflexionar (sin numerar) sobre “Posible Estructura del Código de Conducta”.

¹¹ Como señalara Jonathan Dean, los miembros de la Unión Europea, por primera vez en la historia del proceso pan-europeo “estaban formando un bloque separado de los miembros de la OTAN [y] pretendían un texto que definiera normas de la seguridad europea” (*op. cit.*, p. 292).

¹² Kobieracki, *op. cit.*, pp. 15-16. Ver también Hain-Cole, *op. cit.*, p. 31 y Dean, *op. cit.*, pp. 292 y 293.

¹³ Estos temas fueron abordados en el comentario sobre el título del Código de Conducta y en los párrafos 4 y 14.

1994¹⁴. Esta versión fue transmitida a las delegaciones asistentes a la Reunión de Revisión de Budapest, que la completaron en el último momento y la entregaron a los jefes de estado o de gobierno reunidos en la Cumbre de Budapest. Finalmente, el Código de Conducta fue incluido, como Capítulo IV, en las *Decisiones de Budapest de 1994*¹⁵.

6. Precedido de un breve preámbulo, el texto operativo del Código de Conducta se compone de 42 disposiciones estructuradas en 10 secciones no tituladas, realmente agrupadas en tres conjuntos de disposiciones relacionadas con **normas inter-estatales** (Secciones I-VI, párrafos 1-19), **normas intra-estatales** (Secciones VII-VIII, párrafos 20-37) y **mecanismos de implementación y cláusulas finales** (Secciones IX-X, párrafos 38-42).

7. En materia de **normas inter-estatales**, el Código de Conducta no añade mucho al contenido del *Decálogo del Acta Final de Helsinki* (1975) y de la *Carta de París para una Nueva Europa* (1990). Hasta se podría decir que su valor agregado es marginal. De hecho, los párrafos que constituyen las Secciones I a VI se componen mayoritariamente de reafirmaciones de principios de la OSCE ya existentes – lo que en la jerga diplomática se denomina el “**acquis de la OSCE**”. El Código de Conducta reafirma o confirma todos los compromisos de la OSCE (párrafo 1), el concepto de seguridad integral (párrafo 2), la indivisibilidad de la seguridad en la región de la OSCE y más allá de la misma (párrafo 3), el enfoque de seguridad cooperativa (párrafo 4), el compromiso de adoptar medidas apropiadas para evitar y combatir el terrorismo en todas sus formas (párrafo 6), el valor equitativo de los Principios del Acta Final de Helsinki (párrafo 7), el compromiso de no ayuda o apoyo a un estado agresor (párrafo 8), el derecho a la autodefensa (párrafo 9), el derecho a elegir libremente los acuerdos en materia de seguridad (párrafo 10), la aplicación de la buena fe en control de armamentos, desarme y CSBM (párrafo 15), la necesidad de poner en práctica las medidas de control de armas, desarme y CSBM (párrafo 16), el contrarrestar las tensiones de dimensiones económico/ambientales y humanas conducentes a conflictos (párrafo 17), la importancia

¹⁴ FSC/Journal No 94 del 3 de diciembre de 1994.

¹⁵ La *Declaración de la Cumbre de Budapest de 1994* confirmó que "continuando con el rol normativo de la CSCE", los estados participantes han elaborado un Código de Conducta "que, entre otras cosas, adopta principios orientativos sobre el rol de las fuerzas armadas en las sociedades democráticas " (párrafo 10).

igualitaria de la cooperación en las distintas fases del ciclo de gestión de conflictos (párrafo 18), y por último, la importancia de la cooperación para la resolución pacífica de y la ayuda humanitaria en los conflictos armados (párrafo 19).

8. Solo un puñado de disposiciones relacionadas con normas inter-estatales aportan algo de innovación en el contexto de la OSCE. Las mismas se refieren al principio de solidaridad (párrafo 5), a mantener sólo aquellas capacidades militares proporcionales a las necesidades de seguridad individuales o colectivas (párrafo 12), a determinar las capacidades militares a través de procedimientos democráticos nacionales (párrafo 13), a renunciar a la dominación militar en la región de la OSCE (párrafo 13) y a autorizar el estacionamiento de fuerzas armadas en el territorio de otro estado parte de conformidad con acuerdos negociados libremente y con el derecho internacional (párrafo 14).

9. Por el contrario, en lo que respecta a las **relaciones intra-estatales**, el Código de Conducta es realmente innovador. Las Secciones VII-VIII, relacionadas con el **control y empleo democrático de fuerzas armadas**, representan el verdadero valor añadido del Código de Conducta. Este código constituye el primer instrumento multilateral que contiene normas que regulan, tanto a nivel nacional como internacional, un área central del poder político: las fuerzas armadas. Las disposiciones relativas al uso y control democrático de las fuerzas armadas se pueden resumir en una pregunta integral, “**¿Quién debe controlar qué, cómo y por qué?**”:

¿Quién?	¿Qué?	¿Cómo?	¿Por qué?
Las autoridades establecidas de acuerdo a la constitución e investidas de legitimidad democrática (§ 21). Papel específico del poder legislativo: (§ 22).	Las fuerzas militares, fuerzas paramilitares y de seguridad interna, los servicios de inteligencia y la policía (§ 20). Sólo las primeras tres categorías (§§ 21, 27, 32). Fuerzas paramilitares (§ 26). Fuerzas irregulares (§ 25). "Fuerzas armadas" (§§ 22, 23, 28, 30, 31,	Primacía del poder civil constitucional sobre el poder militar (§§ 21, 22, 23, 24, 25, 26). Subordinación de las fuerzas militares al derecho internacional humanitario (§§ 29, 30, 31, 34, 35). Respeto por los derechos humanos de los miembros de las fuerzas (§§ 23, 27, 28, 32, 33). Proporcionalidad entre el uso interno de la fuerza con las necesidades de	"Un elemento indispensable de la estabilidad y la seguridad" así como "una importante expresión de la democracia" (§ 20).

	34, 35, 36, 37).	cumplimiento de la ley (§ 36) y prohibición del uso de la fuerza para restringir el ejercicio legítimo y pacífico de los derechos humanos y civiles de las personas o privarlas de su identidad individual o colectiva (§ 37).	
--	------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--

10. El "**Quién**" se refiere a las "**autoridades establecidas de acuerdo con la constitución**". No obstante, esta condición indispensable no es suficiente: estas autoridades también deben **estar investidas de legitimidad democrática** (párrafo 21), es decir que representen la verdadera voluntad del pueblo. Las autoridades competentes son la rama ejecutiva y la rama legislativa de gobierno operando en el contexto de un verdadero sistema de separación de poderes y, en sentido más amplio, del imperio de la ley. Las disposiciones incluidas en las Secciones VII y VIII del Código de Conducta se refieren (aunque sin mencionarlo en forma explícita) a la **rama ejecutiva**. Sólo una de las disposiciones, la incluida en el párrafo 22 sobre los gastos de defensa, se refiere a la **rama legislativa**.

11. El "**Qué**" se refiere a las "**fuerzas armadas**", un concepto que el Código de Conducta no define en modo alguno debido a la diversidad de tradiciones y prácticas nacionales en la región de la OSCE. No obstante, el concepto es ilustrado en el párrafo 20 por cinco categorías (igualmente indefinidas): **las fuerzas militares, fuerzas paramilitares, fuerzas de seguridad interna, los servicios de inteligencia y la policía**. Los párrafos siguientes de las Secciones VII y VIII sólo se refieren a las tres primeras categorías (excluyendo a los servicios de inteligencia y la policía) o a las "fuerzas armadas" – una expresión general lógicamente aplicable a las fuerzas regulares de un ejército nacional. Además, se dedican disposiciones especiales a las fuerzas paramilitares (párrafo 26) y a las "fuerzas no sometidas a o controladas por (...) las autoridades establecidas constitucionalmente" (párrafo 25) – una forma indirecta de referirse a *fuerzas irregulares*.

12. El "**Cómo**" se refiere a cuatro aspectos centrales que representan, de acuerdo con la OSCE, los pilares del uso y control democrático de las fuerzas armadas:

a) La supremacía del poder civil constitucional democrático sobre el poder militar.

El Código de Conducta exhorta a los estados participantes a garantizar que sus autoridades establecidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática tengan la dirección efectiva y el control de sus fuerzas militares, fuerzas paramilitares y de seguridad (párrafo 21) y velen por la “neutralidad política” de las mismas (párrafo 23). También les asigna el mantener la aprobación legislativa de los gastos militares de defensa, así como la moderación, transparencia y acceso público a la información sobre esos gastos (párrafo 22). Por último, formula disposiciones especiales acerca del “uso accidental o no autorizado de la fuerza” (párrafo 24), las fuerzas irregulares (párrafo 25) y las fuerzas paramilitares (párrafo 26).

b) La subordinación de fuerzas armadas a las normas y disposiciones del derecho internacional humanitario.

El Código de Conducta confirma tres obligaciones legalmente vinculantes del derecho internacional humanitario. La primera enfatiza la obligación de los estados de respetar el derecho internacional humanitario que debe gobernar las fuerzas armadas en los aspectos de mando, manejo, entrenamiento y equipamiento, tanto en tiempos de paz como de guerra (párrafos 29, 34 y 35). La segunda se refiere a la obligación de promover el conocimiento de ese cuerpo de normas entre la población civil y los miembros de las fuerzas armadas (párrafos 29 y 30). La tercera se refiere a la obligación de responsabilizar a todo el personal militar, tanto mandos como subordinados, de violaciones graves, siendo fiscalizables por sus actos bajo el derecho nacional e internacional (párrafos 30 y 31).

c) Respeto por los derechos humanos y libertades fundamentales del personal de las fuerzas armadas.

Mientras implica inequívocamente que las fuerzas armadas “como tales” (es decir, como una entidad colectiva) no pueden actuar por encima de la ley, el Código de Conducta admite que los derechos humanos no terminan en los cuarteles. En otras palabras, los uniformados son ciudadanos y, como tales, con derecho al *ejercicio de derechos civiles* (párrafo 23). En consecuencia, prescribe que cada estado parte de la OSCE garantice que el personal de sus fuerzas armadas, fuerzas paramilitares y de seguridad puedan gozar de y ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales de conformidad con el derecho internacional y los compromisos asumidos por la CSCE (párrafo 32) – en particular que el *reclutamiento o llamada a filas* del personal que preste servicio en sus fuerzas esté de acuerdo con las

obligaciones y compromisos relativos a los derechos humanos y libertades fundamentales (párrafo 27). Los estados parte de la OSCE también deberán reflejar en sus *leyes* u otros documentos pertinentes los derechos y obligaciones del personal de sus fuerzas armadas (párrafo 28), así como adoptar los *procedimientos* legales y administrativos apropiados para proteger esos derechos (párrafo 33).

d) Reglamentación sobre el empleo de fuerzas armadas para fines de seguridad interna. El Código de Conducta estipula que el uso de las fuerzas armadas para fines de seguridad interna debe estar sujeto al estado de derecho y respetando las disposiciones del derecho internacional y del derecho internacional humanitario, en caso de tal uso de la fuerza, como en el caso de conflictos inter-estatales. Detalla cuatro condiciones regulando el uso interno de la fuerza: una decisión legal constitucionalmente, respeto por el estado de derecho durante el desarrollo de la misión, proporcionalidad con la necesidades de hacer cumplir la ley y cuidado para evitar causar daños a los civiles y sus bienes (párrafo 36). Yendo un paso mas allá, prohíbe un empleo doméstico de la fuerza dirigido a restringir el ejercicio legítimo y pacífico de los derechos humanos y civiles de las personas o privarlas de su identidad individual o colectiva (párrafo 37).

13. Por ultimo, el “**Por qué**” se expresa mediante de una disposición que especifica que el control democrático de las fuerzas armadas representa “**un elemento indispensable de estabilidad y seguridad**” así como “**una importante expresión de democracia**” (párrafo 20). El control democrático de las fuerzas armadas representa, conforme a la opinión de uno de los negociadores del Código de Conducta, “una forma de garantizar la estabilidad interna de un estado, su comportamiento responsable hacia sus propios ciudadanos y hacia los demás estados, y un instrumento destinado a aumentar la previsibilidad de las acciones del estado”¹⁶. De hecho, y como afirmara otro de los negociadores, constituye un valioso aporte a la estabilidad interna e internacional porque las fuerzas armadas sometidas al control democrático “presentan un riesgo considerablemente menor de amenaza a nivel internacional y de la comisión de abusos en el plano interno”¹⁷. Además, el control democrático de las fuerzas armadas

¹⁶ Kobieracki, *op. cit.*, p. 19.

¹⁷ Peter von Butler: "Negociación del Código: La Postura Alemana", *La Seguridad Cooperativa, la OSCE y su Código de Conducta*, Publicado por Gert de Nooy. La Haya, Kluwer Law International, 1996, p.26.

representa, como es reconocido, un elemento clave en la transición de los sistemas políticos autoritarios a sistemas democráticos: la construcción y el fortalecimiento de las estructuras democráticas sólo tienen éxito si las fuerzas armadas que gozan de legitimidad y respetabilidad forman parte de ellas¹⁸.

En un estado maduro y respetuoso de la ley ninguna cuestión política importante debería escapar del control democrático eficaz. El fin último de las Secciones VII y VIII, tomadas en su conjunto, es la promoción de una ética, y mucho menos una “conciencia”, del estado de derecho, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en los establecimientos militares de los estados parte de la OSCE.

14. Dada la diversidad de tradiciones y prácticas nacionales en la región de la OSCE, las Secciones VII y VIII no proponen un tipo específico de modelo para el control democrático de fuerzas armadas¹⁹. Sólo detallan directrices generales. Realmente, se pueden encontrar algunas deficiencias o vacíos en el texto del Código:

Primero, sólo propone el control de los poderes ejecutivo y legislativo – omitiendo así al **poder judicial**²⁰.

Segundo, mientras compromete a los estados parte de la OSCE a “reflejar en sus leyes y otros documentos pertinentes” los **derechos y obligaciones del personal de las fuerzas armadas** (párrafo 28), no ofrece ninguna lista, ni siquiera de tipo general, de estos derechos y obligaciones, y no desarrolla el concepto de “ciudadano de uniforme”.

Tercero, no estipula que en caso de **usurpación del control político por parte de las fuerzas armadas** de un estado parte, los demás gobiernos deberían considerar dicha acción como “motivo de preocupación” y tomar de inmediato medidas apropiadas incluyendo, como mínimo, (respetando el espíritu del *Documento de Moscú sobre la*

¹⁸ Ortwin Hennig: "Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad", *Libro Anual de la OSCE*, Volumen 1-2, 1995-1996, pp.273-289).

¹⁹ Para obtener información general sobre la literatura existente, ver el aporte de Hans Born "Control Democrático de las Fuerzas Armadas. Cuestiones, Problemas y Agenda" en la próxima edición del *Manual de la Sociología Militar*. Publicado por Giuseppe Caforio. Nueva York, Kluwer Academic, 2003.

²⁰ No obstante, el párrafo 36 prescribe que las misiones de seguridad internas deben llevarse a cabo bajo el control efectivo de autoridades establecidas constitucionalmente, y "sometidas al estado de derecho" – lo que implica en realidad, bajo el control efectivo de las autoridades civiles políticas y judiciales.

Dimensión Humana de 1991) el no reconocimiento de la legitimidad del gobierno usurpador²¹.

Cuarto, aunque algunas de sus disposiciones se refieren a los gastos de defensa (párrafo 22) y a las políticas y doctrinas de defensa (párrafo 35), no existe una vinculación conceptual entre el Código de Conducta y el **Documento de Viena sobre las CSBM**.

Quinto, su única disposición explícita sobre la categoría de **fuerzas paramilitares** es débil: ni siquiera compromete a los estados parte de OSCE (como se había sugerido durante el proceso de redacción) a no utilizar organizaciones paramilitares para eludir las limitaciones relativas al empleo y tamaño de sus fuerzas armadas en virtud de los acuerdos sobre control de armamentos²².

Sexto, sus disposiciones sobre el **derecho internacional humanitario**, especialmente las que se refieren a la responsabilidad individual tanto del mando como de la tropa, son menos estrictas que las que contienen los Convenios de Ginebra de 1949, que comprometen a las Partes Contratantes a promulgar legislación penal dirigida contra las personas responsables de infracciones graves, así como a la persecución y enjuiciamiento de las mismas (sin importar su nacionalidad) ante tribunales nacionales e inclusive extranjeros²³.

Séptimo, no contiene disposiciones que reglamenten expresamente el empleo de fuerzas armadas durante un **estado de emergencia pública** – una situación sin embargo parcialmente abordada en el *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991)²⁴.

²¹ Durante el proceso de redacción se previeron disposiciones de este tipo: ver el comentario de los párrafos 21 y 23. En el *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991), adoptado en las postrimerías del fallido golpe de estado contra Mijail Gorbachov, los estados participantes de la OSCE se comprometieron a “apoyar vigorosamente”, en caso de derrocamiento o intento de derrocamiento por medios antidemocráticos de un gobierno legítimamente de un estado participante, “a los órganos legítimos de ese estado, y defender los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho...” (párrafo 17.2).

²² Ver comentario del párrafo 26.

²³ Ver comentario del párrafo 31.

²⁴ Ver comentario del párrafo 36. En el *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991) los estados parte de OSCE afirmaron que “un estado de emergencia pública no podrá utilizarse para subvertir el orden democrático

Octavo, no obliga a los estados parte de OSCE a brindar información sobre el **uso interno de la fuerza** – tal como el tamaño, organización, función, objetivos y actividades de las fuerzas armadas involucradas²⁵.

Por último, y como se mencionara anteriormente, mientras el Código de Conducta se refiere formalmente a cinco categorías de fuerzas armadas (fuerzas militares, fuerzas paramilitares, de seguridad interna, servicios de inteligencia y policía), no contiene disposición operativa alguna sobre los servicios de inteligencia o la policía²⁶. Además, ignora otro elemento importante del denominado sector de seguridad: *guardias de frontera*²⁷.

15. Se ha invocado el Código de Conducta en situaciones relacionadas con el **uso desproporcionado e indiscriminado de la fuerza** en Croacia (1995) y, especialmente, en Chechenia desde 1995 – así como el **estacionamiento indebido de fuerzas armadas extranjeras** en Moldavia²⁸. Aunque se siguen violando algunas de sus disposiciones básicas (en particular los párrafos 14 y 36) en la región OSCE, no puede ponerse en duda la permanente relevancia del Código de Conducta: como dijera Jonathan Dean, Europa está mejor con un Código de Conducta no totalmente respetado, que sin tal instrumento²⁹.

constitucional, ni orientarse a la destrucción de los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos" (segunda oración del párrafo 28.1). También acordaron que un estado de emergencia solo podría ser declarado por un órgano constitucionalmente elegido y debidamente facultado para hacerlo, sujeto a la aprobación, en el menor tiempo posible, y al control del poder legislativo (párrafo 28.2), que debía levantarse tan pronto como fuera posible para evitar su vigencia por un tiempo mayor al estrictamente requerido por las exigencias de la situación (párrafo 28.3). Lo que es más importante, decidieron que cuando se declarase o levantase un estado de emergencia pública, el gobierno del estado involucrado debía informar de inmediato a la OSCE esta decisión, así como toda derogación de sus obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos (párrafo 28.10).

²⁵ Ver comentario del párrafo 36.

²⁶ Ver comentario del párrafo 20.

²⁷ Sobre el tema de guardias de frontera, ver Alice Hills: *Consolidación de la Democracia. Profesionalismo, Principios Democráticos y Servicios de Gendarmería* (14 p.) y *Los Servicios de Guardas de Frontera y la Reforma del Sector de Seguridad*. (32 p.). Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2002, Documentos de Trabajo No 27 y No 37.

²⁸ Y también (por Rusia y Belarús) sobre la intervención militar de la OTAN en Kosovo: ver comentario del párrafo 38.

²⁹ Jonathan Dean: "El Código de Conducta de la OSCE sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad: Una Buena Idea, Imperfectamente Ejecutada y Débilmente Monitoreada", *Anuario de la OSCE*, Volumen 1-2, 1995-1996, p. 297. De hecho, "toda norma acarrea el costo moral de su propia violación" (Hennig, *op.cit.*, p. 284).

Además, desde la caída del comunismo, el control democrático de las fuerzas armadas, que constituye el núcleo de la reforma del sector de seguridad, se ha convertido en una de las condiciones previas que deben cumplir las democracias emergentes para acceder a las organizaciones europeas y transatlánticas.

La **Unión Europea** adoptó criterios de adhesión (conocidos como los “Criterios de Copenhague”) en 1993 – es decir, antes de la adopción del Código de Conducta de la OSCE, que tuvo lugar a finales de 1994; estos criterios establecen una serie de condiciones económicas y políticas, entre ellas la existencia de instituciones estables que garanticen la democracia, el estado de derecho, el respeto por los derechos humanos y el respeto y protección de las minorías nacionales.

La **OTAN** ha expresado incluso mayor preocupación sobre el asunto. En el Documento Marco de Asociación para la Paz (enero de 1994), los estados firmantes se comprometieron a cooperar con la OTAN en pos de una serie de objetivos, entre otros, “garantizar el control democrático de las fuerzas armadas”³⁰ En consecuencia, y sobre la base de las medidas de la OSCE sobre planificación de defensa, acordaron “intercambiar información sobre las medidas que deberían adoptarse o se han adoptado para promover la transparencia en la planificación y asignación de presupuesto del área de defensa y para garantizar el control democrático de las fuerzas armadas”³¹. El “Documento Marco” no mencionaba al Código de Conducta por la simple razón de que este último todavía estaba en proceso de negociación en el seno del Foro para la Cooperación en Materia de Seguridad. Las referencias al Código comenzaron a aparecer en textos posteriores, como el Programa de Trabajo de Asociación para la Paz para 2000-2001 cuyo artículo 6 (que define el alcance y objetivos de las actividades a perseguir en el área del “control democrático de las fuerzas y de las estructuras de defensa”) incluye debates sobre “los avances en la implementación del Código de Conducta de la OSCE”. No obstante, en el Plan de Acción para el Ingreso (MAP), un documento diseñado para lanzar un programa de actividades destinado a ayudar a los países aspirantes en su preparación para su posible ingreso a la OTAN, no aparece una mención explícita del Código de Conducta. En su Artículo I, el MAP espera que los

³⁰ Documento Marco de Asociación por la Paz: párrafo 3 b.

³¹ *Ibid*: penúltima “marca” del párrafo 6.

países aspirantes resuelvan sus conflictos étnicos o territoriales exteriores por medios pacíficos “de acuerdo con los principios de la OSCE” (párrafo c) así como “establecer el adecuado control civil y democrático” de sus fuerzas armadas (párrafo d).

Una vez que un estado ha sido admitido en la OTAN y/o en la Unión Europea, existen aparentemente pocos incentivos para garantizar mejoras sostenidas y permanentes a largo plazo en el control democrático de sus fuerzas armadas. Afortunadamente, todos los antiguos y potenciales candidatos pertenecen a la OSCE. Siendo estados parte de OSCE, están obligados por las disposiciones de su Código de Conducta y el cumplimiento de las mismas está sujeto a escrutinio.

16. El presente *Comentario* párrafo por párrafo del Código de Conducta se basa en dos grupos de fuentes primarias. El primer grupo consiste en las **propuestas preliminares oficiales** en base a las cuales se llevó adelante la negociación del Código³². El segundo grupo incluye numerosos **documentos preparados por el Coordinador del proceso de redacción**, James E. Hinds. Este grupo se compone de “documentos de percepción” y “sugerencias de redacción”, tanto de alcance integral como ofreciendo recopilaciones sobre temas especiales, como el control de armamentos y desarme, el control democrático de las fuerzas armadas, etc. Aunque de naturaleza básicamente informal, algunos de ellos se publicaron bajo un número de clasificación oficial de serie (“DOC”)³³.

17. El *Comentario* ofrece un *manual* integral cuyo propósito es contribuir a una mejor comprensión del principio del control y empleo democrático de fuerzas armadas consagrado en el Código de Conducta dentro y fuera de la comunidad de estados de la OSCE, así como para facilitar su implementación³⁴.

³² Todas las propuestas se reproducen en los Anexos 3 a 9 de este *Comentario*.

³³ El autor expresa su profunda gratitud por la asistencia documental recibida de la Sra. Alice Nemcova y el personal de la Oficina de Praga de la OSCE.

³⁴ Es importante recordar que durante la 2ª Conferencia de Seguimiento sobre el Código de Conducta los Países Bajos expresaron la necesidad de contar con un “*manual*” sobre el Código a fin de facilitar su implementación (FSC.GAL/84/99/Rev.1 del 19 de julio de 1999).

CONTENIDO ABREVIADO DEL CÓDIGO DE CONDUCTA SOBRE LOS ASPECTOS POLÍTICO-MILITARES DE LA SEGURIDAD

Preámbulo: Partes del Código (1° párrafo). <fundamento del Código de Conducta (2° párrafo). Mantenimiento del status de los principios del derecho internacional (3° párrafo). Mantenimiento del status de los compromisos asumidos por la OSCE (4° párrafo). Adopción del Código de Conducta (5° párrafo).

I. Reafirmación de la seguridad integral y de la seguridad cooperativa, y enunciación del principio de solidaridad: Reafirmación general de los compromisos de la OSCE (§ 1). Reafirmación del concepto de seguridad integral (§ 2). Reafirmación de la indivisibilidad de la seguridad en la región de la OSCE y más allá de la misma (§ 3). Reafirmación del enfoque de seguridad cooperativa (§ 4). Enunciado del principio de solidaridad (§ 5).

II. Reafirmación del compromiso de cooperar contra el terrorismo: Reafirmación del compromiso de adoptar medidas adecuadas para evitar y combatir el terrorismo en todas sus formas (§ 6).

III. Reafirmación de la importancia de los Principios del Acta Final de Helsinki y del compromiso de no asistencia a los estados agresores: Reafirmación de la importancia de los Principios del Acta Final de Helsinki (§ 7). Reafirmación del compromiso de no asistencia o apoyo a un estado agresor (§ 8).

IV. Derechos sobre seguridad y obligaciones de los estados parte de la OSCE: Reafirmación del derecho de autodefensa (§ 9). Reafirmación del derecho a elegir libremente sus propios acuerdos en materia de seguridad (§ 10). Reafirmación del derecho de pertenecer a alianzas y del derecho a la neutralidad (§ 11). Obligación de mantener sólo aquellas capacidades militares proporcionales a las necesidades de seguridad individuales o colectivas (§ 12). Obligación de determinar las capacidades militares a través de procedimientos democráticos; renuncia a la dominación militar en la región de la OSCE (§ 13). Autorización de estacionar fuerzas militares en el territorio de otro estado participante de conformidad con acuerdos celebrados libremente y con el derecho internacional (§ 14).

V. Confirmación de la importancia del proceso del control de armamentos, el desarme y las CSBM: Importancia de la implementación de buena fe de los compromisos en materia de control de armamentos, desarme y CSBM (§ 15). Reafirmación del compromiso de promover el control de

armamentos, el desarme y las CSBM en la región de la OSCE (§ 16).

VI. Reafirmación de los compromisos de cooperación en la prevención de conflictos y gestión de crisis: Cooperación para contrarrestar las tensiones económico-ambientales y de la dimensión humana que puedan provocar conflictos (§ 17). Reafirmación de la importancia equitativa de la cooperación en las diferentes fases del ciclo de gestión de conflictos (§ 18). Cooperación para la resolución pacífica y en apoyo a la asistencia humanitaria en caso de conflictos armados (§ 19).

VII. Control democrático de las fuerzas armadas: Fundamentos del control democrático de las fuerzas armadas (§ 20). Primacía de las autoridades elegidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática sobre el poder militar (§ 21). Aprobación y control legislativo de los gastos de defensa y transparencia y acceso público a la información sobre dichos gastos (§ 22). Neutralidad política de las fuerzas armadas y respeto por los derechos civiles de sus miembros (§ 23). Medidas de protección contra incidentes militares causados por errores o accidentes (§ 24). Inadmisibilidad de fuerzas armadas no fiscalizables o controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente (§ 25). Prohibición de que las fuerzas paramilitares adquieran una capacidad para realizar misiones de combate superior a la capacidad para la que fueron establecidas (§ 26). Compatibilidad del reclutamiento o llamada a filas para prestar servicio en las fuerzas militares, fuerzas paramilitares y de seguridad (§ 27). Derechos y obligaciones del personal de las fuerzas armadas, incluyendo la posibilidad de establecer exenciones o alternativas al servicio militar (§ 28). Promoción del conocimiento del derecho internacional humanitario e inclusión de estos compromisos en los reglamentos y programas de enseñanza militar (§ 29). Instrucción del personal de las fuerzas armadas sobre el derecho internacional humanitario, incluyendo la toma de conciencia de la responsabilidad individual en virtud del derecho nacional e internacional (§ 30). Responsabilidad individual de los oficiales superiores y los subordinados de fuerzas armadas bajo el derecho nacional e internacional (§ 31). Ejercicio de sus derechos humanos por el personal de las fuerzas militares, fuerzas paramilitares y de seguridad (§ 32). Procedimientos legales y administrativos nacionales para la protección de los derechos del personal de todas las fuerzas (§ 33).

VIII. Empleo democrático de las fuerzas armadas: Coherencia del mando, manejo, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas con el derecho internacional humanitario (§ 34). Compatibilidad de la doctrina y política de defensa con el derecho internacional humanitario y el Código de Conducta (§ 35). Subordinación del uso doméstico de la fuerza al estado de derecho y proporcionalidad entre dicho uso y las necesidades de cumplimiento de la ley (§ 36). Prohibición del uso de la fuerza en el ámbito nacional para restringir el uso legítimo y pacífico de los derechos humanos y civiles de las personas o privarlas de su identidad (§ 37).

IX. Acuerdos de implementación: Responsabilidad de la implementación (§ 38).

X. Cláusulas finales: Naturaleza políticamente vinculante del Código de Conducta y fecha de su entrada en vigor (§ 39). Valor inalterado de los compromisos OSCE existentes (§ 40). Inclusión de los compromisos del Código en los documentos, y procedimientos internos o instrumentos jurídicos nacionales pertinentes (§ 41). Publicación y amplia difusión del Código a nivel nacional (§ 42).

SECCIÓN VII: CONTROL DEMOCRÁTICO DE FUERZAS ARMADAS

Contenido abreviado de la Sección VII: Fundamentos del control democrático de las fuerzas armadas (§ 20). Primacía de las autoridades elegidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática sobre el poder militar (§ 21). Aprobación y control legislativo de los gastos de defensa y transparencia y acceso público a la información sobre dichos gastos (§ 22). Neutralidad política de las fuerzas armadas y respeto por los derechos civiles de sus miembros (§ 23). Salvaguardas contra incidentes militares causados por errores o accidentes (§ 24). Inadmisibilidad de fuerzas armadas no fiscalizables o controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente (§ 25). Prohibición de que las fuerzas paramilitares adquieran una capacidad para realizar misiones de combate superior a la capacidad para la que fueron establecidas (§ 26). Compatibilidad del reclutamiento o llamada a filas para prestar servicio en las fuerzas militares, fuerzas paramilitares y de seguridad (§ 27). Derechos y obligaciones del personal de las fuerzas armadas, incluyendo la posibilidad de establecer exenciones o alternativas al servicio militar (§ 28). Promoción del conocimiento del derecho internacional humanitario e inclusión de estos compromisos en los reglamentos y programas de enseñanza militar (§ 29). Instrucción del personal de las fuerzas armadas sobre el derecho internacional humanitario, incluyendo la toma de conciencia de la responsabilidad individual en virtud del derecho nacional e internacional (§ 30). Responsabilidad individual de los mandos y tropa de conformidad con el derecho nacional e internacional (§ 31). Ejercicio de y respeto por los derechos humanos del personal de las fuerzas militares, fuerzas paramilitares y de seguridad (§ 32). Procedimientos legales y administrativos para la protección de los derechos del personal de todas las fuerzas (§ 33).

La Sección VII del Código de Conducta se ocupa, conjuntamente con la Sección VIII, del control civil democrático de las fuerzas armadas – o, en términos más actuales, de

lo que hoy se denomina el “sector de seguridad”³⁵. Este asunto no era totalmente nuevo dentro de la OSCE:

a) En el *Documento de Copenhague sobre la Dimensión Humana* del 29 de Julio de 1990, los estados parte de la OSCE reconocieron que el imperio de la ley exigía, entre otros muchos elementos, que “*las fuerzas militares y la policía (...) estuvieran bajo el control y respondieran ante las autoridades civiles*” (párrafo 5.6).

b) En el *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* del 3 de octubre de 1991, los estados parte de la OSCE adoptaron algunas obligaciones generales con respecto a sus *fuerzas militares y paramilitares, servicios de inteligencia y de seguridad interna y actividades policiales*. Se comprometieron a garantizar que estas fuerzas, servicios y actividades estuvieran subordinadas a la dirección y control efectivos de las autoridades civiles pertinentes (párrafo 25.1), a mantener (y, de ser necesario, reforzar) el control ejecutivo sobre el uso de esas fuerzas, servicios y actividades (párrafo 25.2) y a adoptar las medidas necesarias para crear (en caso de no existir) y mantener una eficaz fiscalización parlamentaria de esas fuerzas, servicios y actividades (párrafo 25.3). Esas obligaciones fueron formuladas sobre la base de una propuesta sobre el “control civil de las fuerzas militares y de seguridad”, presentada conjuntamente por Hungría y los Estados Unidos; se incluyeron todas las disposiciones de la propuesta a excepción de una cláusula que prohibía a los estados parte de la OSCE “crear fuerzas, servicios o actividades o autorizar que las mismas funcionen fuera del control del ejecutivo”³⁶.

La Sección VII del Código de Conducta representa una elaboración y desarrollo de los compromisos del Documento de Moscú. Dada la diversidad de las tradiciones y

³⁵ Como revelara Theodor H. Winkler (*Administrando el Cambio. La Reforma y el Control Democrático del Sector de Seguridad y el Orden Internacional*. Ginebra, Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, “Occasional Paper” N° 1, 2002, p. 5), el concepto de un “sector de seguridad” surgió alrededor del año 1997 en los círculos académicos británicos. Para un análisis del concepto, ver los siguientes documentos de trabajo publicados por el Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas en 2002 por Timothy Edmunds (*Reforma de la Seguridad. Conceptos e Implementación*), Hans Born (*Fiscalización Democrática del Sector de Seguridad. ¿Qué significa?*) y Wilhelm Germann (*Evaluación de la Reforma del Sector de Seguridad. Criterios para el éxito. Necesidades Prácticas y Problemas Metodológicos*).

³⁶ CSCE/CHDM.43 del 26 de septiembre de 1991. El texto de la propuesta, auspiciada conjuntamente con Albania (CSCE/CHDM.43/Anexo 1 del 30 de septiembre de 1991), se reproduce como Anexo 1 del presente *Comentario*.

prácticas nacionales en la región de la OSCE, no propone un modelo específico para un “tipo subjetivo” u “objetivo” de control democrático de las fuerzas armadas³⁷.

Los párrafos 20 a 33, complementados por los párrafos 34 a 57 que constituyen la Sección VIII, expresan las características básicas de dicho régimen – a saber, la *primacía del poder civil constitucional y democrático sobre el poder militar* (párrafos 21 a 26), la *subordinación de las fuerzas armadas a las normas y disposiciones del derecho internacional humanitario* (párrafos 29, 30, 34 y 35), el *respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales del personal de las fuerzas armadas* (párrafos 23, 27, 28, 32, 33) y la *reglamentación sobre el empleo de fuerzas armadas para fines de seguridad interna* (párrafos 36 y 37).

Más allá de prevenir sobre el uso inconstitucional de las fuerzas armadas para fines externos e internos, el propósito de las Secciones VII y VIII tomadas en su conjunto, es promover una “conciencia” del imperio de la ley, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario en los establecimientos militares de los estados parte de la OSCE.

Declarar la ilegalidad de las prácticas de los regímenes nazi y soviético de usar las fuerzas armadas para dominar a otros estados europeos e intimidar a sus propias poblaciones (así como la clase de abusos cometidos en el todavía existente conflicto de Yugoslavia) fue la motivación principal de la redacción de estas partes del Código de Conducta. Las disposiciones de las Secciones VII y VIII reflejaron la quintaesencia de las lecciones aprendidas de las experiencias de las democracias occidentales con la

³⁷ La distinción estándar entre control civil “objetivo” y “subjetivo” de las fuerzas armadas fue propuesto por Samuel P. Huntington en *El Soldado y el Estado. Teoría y Política de las Relaciones Civiles-Militares*. Cambridge, Belknap Press de Harvard University Press, Nueva York, 1957, xiii-534 p. De acuerdo con Hans Born (*Fiscalización Democrática del Sector de Seguridad. ¿Qué significa?, op. cit., p. 6*), el modelo de control objetivo (que implica un establecimiento militar altamente profesional y una clara separación entre la toma de decisiones política y militar) funciona en los Estados Unidos y en muchos otros países occidentales, en tanto que el modelo de control subjetivo (donde la lealtad política democrática prevalece sobre el profesionalismo) funciona en países como Suiza, por ejemplo. Para acceder a un panorama general sobre la literatura existente, ver el aporte de Hans Born (“Control Democrático de las Fuerzas Armadas. Cuestiones, Problemas y Agenda”) en la próxima edición del *Manual de la Sociología Militar*. Publicado por Giuseppe Caforio. Nueva York, Kluwer Academic, 2003.

intención de pasarlas a los nuevos regímenes democráticos emergentes en el antiguo espacio geopolítico de la Unión Soviética y Balcanes³⁸.

Párrafo 20

Fundamentos del control democrático de las fuerzas armadas

Los estados parte consideran que el control político democrático de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad interna, así como los servicios de inteligencia y de la policía, es un elemento indispensable de estabilidad y seguridad. Fomentarán la integración de sus fuerzas armadas en la sociedad civil como una importante expresión de democracia.

Este párrafo introduce el concepto de “control político democrático de las fuerzas armadas” al cual el Documento de Moscú de 1991 no se refirió *explícitamente*. También justifica sus fundamentos y enumera las categorías a las cuales se aplican. Pero ni el párrafo 20 ni ningún otro párrafo del Código de Conducta, ofrecen una definición del concepto como tal.

Se considera que el control político democrático de las fuerzas armadas incluye las mismas cinco categorías mencionadas en el Documento de Moscú: *fuerzas militares, fuerzas paramilitares, fuerzas de seguridad interna, así como servicios de inteligencia y policía* – o, en otros términos, todos los elementos esenciales del sector de seguridad, a excepción de los *guardias de fronteras*³⁹.

En esta enumeración, las tres primeras categorías son separadas intencionalmente de las últimas dos por la expresión “*así como*”. De hecho, el párrafo 20 cumple la función

³⁸ Jonathan Dean: "El Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la OSCE: Una Buena Idea, Imperfectamente Ejecutada y Débilmente Monitoreada", *Anuario de la OSCE*, Volumen 1-2, 1995-1996, pp. 291 y 295.

³⁹ Sin embargo, desde la adopción del Código de Conducta, la Oficina para las Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE (ODIHR) ha lanzado numerosos programas de democratización y capacitación sobre derechos humanos destinados a los servicios de gendarmería de varios estados participantes. Sobre el personal de gendarmería, ver Alice Hills: *Consolidación de la Democracia. Profesionalismo, Principios Democráticos y Servicios de Gendarmería* (14 p.) y *Reforma del Sector de Seguridad y los Servicios de Control de Fronteras* (32 p.). Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2002, Documentos de Trabajo N° 27 y N° 37.

de un mini-preámbulo. Es el único que hace referencia a las *cinco* categorías. Los siguientes párrafos de la Sección VII, de naturaleza operativa, mencionan a las primeras tres categorías simultáneamente (párrafos 21, 27, 32 y primera oración del párrafo 20) o sólo a las "*fuerzas armadas*" (párrafos 22, 23, 28, 30, 31 y segunda oración del párrafo 20)⁴⁰. Para la mayoría de los estados parte de IOSCE, las categorías de servicios de inteligencia y policía resultaban demasiado sensibles. Por lo tanto, sólo hubo consenso para mencionarlas en un párrafo introductorio de carácter declarativo. Debido a la diversidad de tradiciones y prácticas nacionales en la región de la OSCE, el Código de Conducta no ofrece en el párrafo 20 (ni en ningún otro párrafo) una definición de las cinco categorías. En resumen:

– Cuando se utiliza la expresión "*fuerzas armadas*" en el Código de Conducta, es razonable suponer que sólo se refiere a las fuerzas regulares del ejército, y no a las cinco categorías⁴¹.

– La categoría de "*fuerzas paramilitares*" está abordada específicamente en el párrafo 26 y, aunque en forma implícita, en la disposición del párrafo 25 que se refiere a las "*fuerzas no sometidas a, o controladas por, sus autoridades establecidas constitucionalmente*" (fuerzas irregulares).

– Las categorías de "*fuerzas de seguridad interna*", "*servicios de inteligencia*" y "*policía*" no aparecen fuera de los límites del párrafo 20⁴². Sin embargo, el párrafo 36 se refiere a "*misiones de seguridad interna*" a cargo de las "*fuerzas armadas*". También es importante señalar aquí la existencia de algunas normas (no legales) enmarcadas en las Naciones Unidas y el Consejo de Europa referentes a estas tres categorías.

⁴⁰ Además, en los párrafos 25 y 33 se utiliza la noción imprecisa de "*fuerzas*". En la Sección VIII (párrafos 34 a 37), solo se hace referencia a las "*fuerzas armadas*".

⁴¹ En sus propuestas sobre "Control Democrático de las Fuerzas Armadas y su Utilización", Hungría usó la expresión "*fuerzas armadas*" para incluir tanto a las fuerzas militares como paramilitares, así como a las fuerzas de seguridad interna, los servicios de inteligencia y la policía (CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994).

⁴² Sobre estas categorías, ver Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas: *Servicios de Inteligencia y Democracia*, Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (Documentos de Trabajo del DCAF N° 13), Hans Born: *Fiscalización Democrática y Parlamentaria de los Servicios de Inteligencia. Mejores Prácticas y Procedimientos*. Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas (Documentos de Trabajo del DCAF N° 20) y James Sheptycki: *Responsabilidad en el Campo de las Fuerzas Policiales. Hacia una Cartografía General de la Responsabilidad para una Policía Posmoderna*, Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2002 25 p. (Documentos de Trabajo de DCAF N° 35).

A nivel universal, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó un *Código de Conducta de las Naciones Unidas para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley* (1979) como una recomendación para que los gobiernos lo utilicen como conjunto de principios que deben observar estos funcionarios en el marco de su legislación o práctica nacional. Este instrumento prescribe que los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley que ejerzan funciones de policía y militares “respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas” (artículo 2) facultándolos para usar la fuerza “sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida que lo requiera el desempeño de sus tareas” (artículo 3)⁴³.

Con respecto al Consejo de Europa, su Asamblea Parlamentaria adoptó una *Declaración sobre la Policía* (1979) que contenía pautas de conducta para los miembros de las fuerzas policiales en caso de guerra u otras emergencias, incluso en la eventualidad de ocupación por parte de una potencia extranjera. Todas las disposiciones de la Declaración (salvo las relativas a la ocupación) se refieren a “personas y organizaciones, incluyendo organismos como servicios secretos, fuerzas policiales militares, fuerzas armadas o milicias que cumplen funciones policiales, responsables de hacer cumplir la ley, investigar delitos y mantener el orden público y la seguridad del estado”⁴⁴. Posteriormente, bajo los auspicios del Comité de Ministros del Consejo de Europa se redactó un “Código Europeo de Ética Policial” que fue presentado ante la Asamblea Parlamentaria en 2001 para que expidiera su opinión. Se espera que el nuevo Código de Ética Policial reemplace a la Declaración de 1979⁴⁵.

⁴³ Resolución 34/169 adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979. De acuerdo con el comentario adjunto a ese breve instrumento, la definición de “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley” incluye a todos los funcionarios, tanto designados como electos, que ejercen poderes de policía, en especial los poderes de arresto y detención, y, en los países donde el poder de policía es detentado por autoridades militares o, con o sin uniforme, o por las fuerzas de seguridad del estado, a todos los oficiales de dichos servicios.

⁴⁴ La Asamblea Parlamentaria adoptó la Resolución 690 (y la Recomendación 858) respecto de la *Declaración sobre la Policía* el 8 de mayo de 1979. Ver también Doc. 4212 del 15 de enero de 1979 (Informe de John Watkinson), Doc. 5523 del 29 de enero de 1986 (cuestionario escrito al Comité de Ministros) y Doc. 5554 del 21 de abril de 1986 (Respuesta del Comité de Ministros). Anteriormente, en 1970, la Asamblea Parlamentaria había adoptado la Recomendación 601 sobre la aplicación del Cuarto Convenio de Ginebra (1949) a los funcionarios policiales.

⁴⁵ Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: Doc. 8923 del 15 de enero de 2001 (Texto preliminar presentado ante la Asamblea para que diera su opinión) y Doc. 8994 del 9 de marzo de 2001 (Informe de Kevin McNamara con la respuesta de la Asamblea Parlamentaria).

En 1981-1982, algunos parlamentarios plantearon la idea de un “*Código Europeo de ética profesional para las fuerzas armadas*”; sin embargo, la Asamblea Parlamentaria no lo respaldó⁴⁶. En la década siguiente, la Asamblea Parlamentaria analizó la cuestión de los *servicios de inteligencia*. Adoptó, en consecuencia, la *Recomendación 1402 (1999) sobre "Control de los servicios de seguridad interna en los estados miembros del Consejo de Europa "* que ofrece normas orientativas para garantizar un equilibrio equitativo entre el derecho de una sociedad democrática a la seguridad nacional y los derechos de las personas. El texto solicitaba al Comité de Ministros que elaborara una convención marco para regular la forma en la que los servicios de seguridad debían organizarse, dirigir sus operaciones y ser eficazmente controlados, lo cual significa que los servicios en cuestión debían organizarse conforme a bases estrictamente legales y preferentemente fuera de la estructura militar, permanecer bajo el control efectivo (*a priori* y *ex post facto*) de los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, recibir fondos de partidas del presupuesto nacional y conforme a los procedimientos parlamentarios vigentes, actuar en cumplimiento de las obligaciones asumidas en virtud de la Convención Europea de Derechos Humanos y no ser utilizados como herramienta política para oprimir a la oposición, las minorías nacionales y otros grupos minoritarios, o tomar parte en la lucha contra el crimen organizado⁴⁷. El Comité de Ministros rechazó la idea de una convención marco. No obstante, accedió a considerar la creación de un nuevo comité de expertos (“Grupo de Especialistas en Servicios de Seguridad Interna”) con vistas a preparar un informe y, si correspondía, elevar las recomendaciones pertinentes⁴⁸.

En el párrafo 20, los estados parte de la OSCE reconocen que el control político democrático de las cinco categorías antes mencionadas de las fuerzas armadas es “un elemento indispensable de estabilidad y seguridad” (primera oración) y que una mayor integración de esas fuerzas armadas con la sociedad civil constituye “una importante

⁴⁶ Doc. 4719 del 12 de mayo de 1981 (Moción para una Recomendación) y Doc. 4963 del 28 de septiembre de 1982 (Moción de Orden). El 29 de septiembre de 1982, la Asamblea Parlamentaria adoptó la Orden 411 (1982) en la cual deploraba la decisión de su Oficina de no intervenir en el asunto e instruyó al Comité de Asuntos Legales que analizara la posibilidad de redactar un Código Europeo de ética profesional para las fuerzas armadas.

⁴⁷ La Asamblea Parlamentaria adoptó la Recomendación 1402 sobre “*Control de los servicios de seguridad interna en los estados miembros del Consejo de Europa*” el 26 de abril de 1999. Ver también Orden N° 550 (1999), Doc. 7104 del 13 de junio de 1994 (moción de resolución) y Doc. 8301 del 23 de marzo de 1999 (Informe de György Frunda).

⁴⁸ *Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa*: Doc. 8907 del 14 de diciembre de 2000 (Respuesta del Comité de Ministros a la Recomendación 1402).

expresión de democracia” (segunda oración)⁴⁹. Las palabras clave *estabilidad, seguridad y democracia* representan las justificaciones básicas para un control político democrático de las fuerzas armadas. De hecho, los regímenes democráticos contribuyen más a la estabilidad y seguridad internacionales que cualquier otro, debido a su comportamiento normalmente pacífico y razonablemente predecible. Como el control democrático de las fuerzas armadas exige transparencia, esto permite reducir las sospechas de países vecinos o atenuar las tensiones internacionales. Al establecer un vínculo directo entre las fuerzas armadas y la democracia, el párrafo 20 refleja la naturaleza transdimensional del Código de Conducta, que es un instrumento normativo político-militar que incluye extensas porciones (Secciones VII y VIII) relativas a la dimensión humana.

La segunda oración del párrafo 20 ("promoverán la integración de sus fuerzas armadas con la sociedad civil...") pareciera implicar que hay una sociedad civil que funciona en todos los estados parte de la OSCE, lo cual no era cierto en 1994 y, en gran medida, tampoco lo es hoy (2003).

Párrafo 21

Primacía de las autoridades elegidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática sobre el poder militar

Cada estado participante establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares, fuerzas paramilitares y de seguridad por las autoridades establecidas de acuerdo con la constitución, investidas de legitimidad democrática. Cada estado parte establecerá controles para velar por que esas autoridades cumplan con sus responsabilidades constitucionales y legales. Los estados parte definirán claramente las funciones y las misiones de esas fuerzas y su obligación de actuar únicamente dentro del marco constitucional.

⁴⁹ No se mantuvo el lenguaje sugerido por Austria y Hungría acerca de que el control democrático de las fuerzas armadas contribuyen a la estabilidad, seguridad y democracia “en toda la región de la OSCE, dentro de las regiones y dentro de los estados” (CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 17 y CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, p. 1).

El presente párrafo reafirma lo que los estados parte de la OSCE consideran la esencia del control democrático de las fuerzas armadas, la primacía de "las autoridades establecidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática" sobre el control militar⁵⁰. La responsabilidad de las "autoridades establecidas de acuerdo con la constitución" representa una condición necesaria pero no suficiente: las autoridades deben estar "investidas de legitimidad democrática". Por lo tanto, el control político democrático de las fuerzas armadas debe ser ejercido por órganos democráticos y establecidos conforme a la constitución. Todo esto significa que las autoridades involucradas deben funcionar en un sistema de verdadera separación de poderes y dentro del amplio contexto del estado de derecho. Excepto por el párrafo 22 que se refiere a la aprobación legislativa de los gastos de defensa, todas las disposiciones de las Secciones VII y VIII del Código de Conducta se refieren (al menos implícitamente) al poder ejecutivo, y no hacen referencia alguna al *poder judicial*⁵¹.

La primera oración del párrafo 21 enuncia en términos generales el requisito fundamental de que las autoridades establecidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática de cada estado parte de la OSCE, establezcan y mantengan en todo momento el control efectivo de sus fuerzas militares: la expresión "establecer y mantener" significa que ese control debe ser permanente. "En todo momento" se refiere a los tiempos de paz y de guerra. Es importante destacar que el párrafo se refiere sólo a las tres primeras categorías de fuerzas armadas enumeradas en el párrafo 20 (fuerzas militares, paramilitares y de seguridad)⁵².

La segunda oración compromete a cada uno de los estados parte de la OSCE a tomar medidas para garantizar que las autoridades establecidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática cumplan con sus responsabilidades. A primera vista, parece reafirmar la esencia de la primera oración.

⁵⁰ En línea con el párrafo 25.1 del *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991) donde los estados parte de la OSCE reconocieron la necesidad de someter sus fuerzas, servicios y actividades militares "a la dirección y control efectivos de las autoridades civiles pertinentes" (párrafo 25.1).

⁵¹ Asimismo, el *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991) prescribía que los estados parte de la OSCE debían garantizar sólo el "control ejecutivo" (§ 25.2) y la "supervisión legislativa" sobre el uso de sus fuerzas, servicios y actividades militares (párrafo 25.3).

⁵² Austria y Hungría sugirieron, en vano, que los servicios de inteligencia y la policía debían ser añadidos a la lista. (CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 17).

Pero en realidad significa que los estados parte de la OSCE deben adoptar los sistemas de control necesarios para evitar que las autoridades constitucionales democráticas *abdiquen* de su responsabilidad de controlar a sus fuerzas.

La tercera oración prescribe que las autoridades establecidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática deben definir claramente las funciones, misiones y obligaciones de las categorías de fuerzas armadas antes mencionadas a fin de actúen en todo momento dentro del estado de derecho y respondan legalmente por sus acciones.

En resumen, el párrafo 21 imposibilita que las fuerzas militares de los estados parte de la OSCE puedan formar un estado dentro del estado. No obstante, no logra determinar, siguiendo la propuesta de “Unión Europea plus”, que, en caso de que las fuerzas armadas de un estado parte *usurpen* el control político de cualquier estado parte, los demás gobiernos deban considerar urgentemente la *acción apropiada* a adoptar dentro del marco de la OSCE⁵³. Durante la etapa de redacción, los negociadores consideraron que dicha “acción apropiada” podría incluir el no reconocimiento de la legitimidad del gobierno usurpador y la restauración del orden constitucional⁵⁴. En este sentido, merece la pena recordar que en el *Documento de Moscú* de 1991, adoptado tras el fallido golpe de estado contra Mijail Gorbachov, los estados parte de la OSCE condenaron sin reservas a las fuerzas que pretenden tomar el poder del gobierno representativo de un estado parte contra la voluntad del pueblo expresada en elecciones libres y justas y contra el orden constitucional establecido”; en consecuencia, se comprometieron a “apoyar vigorosamente”, en caso de derrocamiento o intento de derrocamiento por medios antidemocráticos del gobierno legítimamente elegido de un estado parte, "a los órganos legítimos de ese estado, y defender los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley ..."⁵⁵.

⁵³ CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 12 (cursivas del autor). La propuesta austro-húngara también incluía una disposición que afirmaba que si las fuerzas armadas usurpaban el control político de un estado participante, los demás estados lo considerarían como “una fuente de preocupación” (CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 17).

⁵⁴ Artículo 3 de la propuesta turca (CSCE/FSC/SC.8 del 16 de diciembre de 1992), párrafo 2.13 de la propuesta húngara (CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994), párrafo (cc) del DOC.337 (Percepción del Coordinador del 3 de junio de 1994), párrafo 16 del DOC.551 del 22 de julio de 1994 (4ª versión revisada del Código de Conducta presentada por el Coordinador), párrafo 26.3 de la Percepción Preliminar del Coordinador del 11 de noviembre de 1994 y párrafo 26.3 del documento de trabajo del Coordinador del 15 de noviembre de 1994.

⁵⁵ *Documento de Moscú* (1991): párrafos 17.1 y 17.2.

En virtud de una decisión adoptada en julio de 1998 por el Foro de Cooperación en materia de Seguridad, los estados parte de la OSCE fijaron un procedimiento para permitir el intercambio de información sobre la implementación del Código de Conducta a través de un cuestionario tipo compuesto de 10 artículos⁵⁶. Dos elementos de este cuestionario se refieren al párrafo 21: el artículo N° 4 (que también abarca al párrafo 20) solicita información sobre las “autoridades y procedimientos establecidos constitucionalmente para garantizar el control democrático efectivo de las fuerzas armadas, fuerzas paramilitares, de seguridad interna, servicios de inteligencia y la policía” y el artículo N° 5 sobre la “función y misiones de las fuerzas militares, las fuerzas paramilitares y de seguridad interna, así como de los controles para garantizar que actúen únicamente dentro del marco constitucional”.

Párrafo 22

Aprobación legislativa y moderación de los gastos de defensa, y transparencia y acceso público a la información sobre dichos gastos

Cada estado parte se asegurará de que sus gastos de defensa sean aprobados por su poder legislativo. Cada estado parte, con la debida consideración a las necesidades de seguridad nacional, moderará sus gastos militares y velará por la transparencia y el acceso público a la información relacionada con las fuerzas armadas.

El párrafo 22, que se refiere a la categoría global de “fuerzas armadas” (las fuerzas regulares del ejército) trata sobre los *gastos militares y de defensa*.

En línea con el párrafo 25.3 del *Documento de Moscú* (1991) que prescribe una “eficaz supervisión legislativa” de las fuerzas armadas, la primera oración compromete a cada estado participante de la OSCE a garantizar la *aprobación legislativa* de sus gastos de defensa – un requisito normal en toda democracia representativa⁵⁷. Un parlamento

⁵⁶ FSC.DEC/4/98 del 8 de julio de 1998.

⁵⁷ Además, el párrafo 13 del Código de Conducta compromete a cada estado participante de la OSCE a “determinar sus capacidades militares sobre la base de procedimientos democráticos nacionales ...”.

surgido de elecciones libres y justas constituye, debido a sus competencias presupuestarias, un instrumento clave para el control y fiscalización de las fuerzas armadas⁵⁸.

La segunda oración contiene dos clases diferentes de compromisos:

Por un lado, cada estado parte de la OSCE se compromete a ejercer la *moderación* en sus gastos militares, “teniendo en cuenta la seguridad nacional” – una expresión que introduce un elemento limitador subjetivo. Durante el proceso de redacción, Polonia sugirió un compromiso más fuerte y prescribía que los gobiernos “abordaran con moderación sus necesidades de defensa en el planeamiento de sus gastos de defensa, adquisición de armamento y modernización de infraestructura y en otros aspectos relativos al mantenimiento y desarrollo de su potencial militar”⁵⁹. De todas formas, en las democracias parlamentarias consolidadas, esto es una consecuencia casi rutinaria de las deliberaciones sobre el presupuesto.

Esta disposición sobre moderación debe apreciarse con el telón de fondo del párrafo 12 del Código de Conducta, conforme al cual cada estado participante solo “mantendrá una capacidad militar proporcional a sus necesidades legítimas de seguridad colectivas o individuales, teniendo en cuenta sus obligaciones en virtud del derecho internacional”.

Por otro lado, cada estado parte de la OSCE debe velar por *la transparencia y el acceso público a la información* relacionada con sus fuerzas armadas. La importancia de la transparencia en la información sobre presupuestos militares merece una explicación: en las democracias maduras, los medios críticos y la presión de la opinión pública representan un elemento fundamental de fiscalización y control. Inexplicablemente, el párrafo 22 no hace referencia alguna a los compromisos asumidos en virtud del régimen de Viena sobre las CSBM en relación con “Planeamiento de Defensa”⁶⁰.

⁵⁸ David Greenwood: *Transparencia Presupuestaria en Defensa*. Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas, 2002, 13 p. (Documentos de Trabajo de DCAF, No 73).

⁵⁹ CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 del 18 de noviembre de 1992, p. 3.

⁶⁰ Los compromisos relacionados con la planificación de defensa son mencionados en los párrafos 15 a 15.10 de la última versión del *Documento de Viena sobre las CSBM* (1999).

En virtud de una decisión adoptada en julio de 1998 por el Foro de Cooperación en materia de Seguridad, los estados parte de la OSCE fijaron un procedimiento para permitir el intercambio de información sobre la implementación del Código de Conducta a través de un cuestionario tipo compuesto por 10 artículos⁶¹. El art. N° 2 se relaciona con la “Planeamiento nacional y proceso de toma de decisiones para la determinación del carácter de las fuerzas armadas, incluyendo (a) el papel del Parlamento y los ministerios y (b) el acceso del público a la información relacionada con las fuerzas armadas”; también concierne al párrafo 13.

Párrafo 23

Neutralidad política de las fuerzas armadas y respeto por los derechos civiles de sus miembros

Cada estado parte, mientras asegura el ejercicio de sus derechos civiles por parte de los miembros de las fuerzas armadas, velará para que éstas, como tales, sean políticamente neutrales.

El párrafo 23, que se refiere a la categoría global de “fuerzas armadas” (las fuerzas regulares del ejército), confirma que en un régimen donde impera el estado de derecho, las fuerzas armadas son sólo un instrumento del poder político-militar. De ahí la disposición que reafirma uno de los elementos más fundamentales de la primacía del poder civil sobre el poder militar: la neutralidad política de la fuerza militar en la vida nacional. Sin embargo, no especifica, como se sugería en las propuestas básicas oficiales, que las fuerzas armadas no deben ser funcionales a los intereses de “grupos particulares” o “sistemas ideológicos”⁶². No obstante, y como fuera resaltado por la delegación griega en la apertura de la 3ª Conferencia de Seguimiento sobre el Código de Conducta, solo “aquellos que han experimentado la opresión de una dictadura o los

⁶¹ FSC.DEC/4/98 del 8 de julio de 1998.

⁶² CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 del 18 de noviembre de 1992, p. 3 (Polonia), CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 11 (propuesta de "Unión Europea plus"), CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 17 (Austria y Hungría) y CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, p. 2 (Hungría). El párrafo 15.5 de la 4ª versión revisada del Código de Conducta presentada por el Coordinador también sugería que cada estado participante debía, en todo momento, “garantizar que las fuerzas armadas no sean funcionales a los intereses de grupos políticos u otros que pretendan tomar el poder para imponer un programa determinado o un sistema ideológico contrario a la voluntad democrática del pueblo y no actuar en su nombre para usurpar el poder con fines similares” (DOC.551 del 22 de julio de 1994).

horrores de una guerra” pueden apreciar en su justa medida la importancia de tener fuerzas armadas neutrales⁶³.

Lamentablemente, el párrafo 23 no prescribe que, siguiendo la propuesta de “Unión Europea plus”, en caso de que las fuerzas armadas *usurpen* el control político de alguno de los estados parte, los demás gobiernos decidan qué acciones adoptar en el marco de la OSCE⁶⁴. Durante la etapa de redacción, los negociadores consideraron que dichas “acciones apropiadas” podrían incluir el no reconocimiento de la legitimidad del gobierno usurpador y la restauración del orden constitucional democrático⁶⁵. En este sentido, es importante recordar que en el *Documento de Moscú* de 1991, adoptado en respuesta al fallido golpe de estado contra Mijail Gorbachov, los estados parte de la OSCE condenaron enérgicamente “a las fuerzas que pretenden tomar el poder del gobierno representativo de un estado parte contra la voluntad del pueblo expresada en elecciones libres y justas y contra el orden constitucional establecido”; en consecuencia, se comprometieron a “apoyar vigorosamente”, en caso de derrocamiento o intento de derrocamiento por medios antidemocráticos del gobierno legítimamente elegido de un estado parte, “a los órganos legítimos de ese estado, y defender los derechos humanos, la democracia y el imperio de la ley ...”⁶⁶.

Aunque implica en forma inequívoca que las fuerzas armadas “como tales” (es decir como una entidad colectiva) no están por encima de la ley, el párrafo 23 también recuerda que los uniformados en forma individual, son ciudadanos, y con derecho a ejercer sus *derechos civiles*. Diferentes disposiciones del Código de Conducta prescriben que cada uno de los estados parte de la OSCE debe garantizar que los miembros de las fuerzas armadas, paramilitares y de seguridad puedan disfrutar y

⁶³ FSC.DEL/212/99 del 29 de junio de 1999.

⁶⁴ CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 12 (cursiva agregada por el autor). La propuesta austro-húngara también contenía una disposición que establecía que si las fuerzas armadas usurpaban el control político en cualquiera de los estados participantes, los demás estados debían considerarlo como “*motivo de preocupación*” (CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 17).

⁶⁵ Artículo 3 de la propuesta turca (CSCE/FSC/SC.8 del 16 de diciembre de 1992), párrafo 2.13 de la propuesta húngara (CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994), párrafo (cc) del DOC.337 (Percepción del Coordinador del 3 de junio de 1994), párrafo 16 del DOC.551 del 22 de julio de 1994 (4ª versión revisada del Código de Conducta presentada por el Coordinador), párrafo 26.3 de la Percepción Preliminar del Coordinador del 11 de noviembre de 1994 y párrafo 26.3 del Documento de Trabajo del Coordinador del 15 de noviembre de 1994.

⁶⁶ *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991): párrafos 17.1 y 17.2.

ejercer sus *derechos humanos y libertades fundamentales* recogidos en los documentos de la CSCE y el derecho internacional (párrafo 32), incluyendo en la etapa del reclutamiento o la llamada a filas (párrafo 27)⁶⁷. Otras disposiciones exhortan a los estados participantes de la OSCE a reflejar en sus *leyes u otros documentos pertinentes* los derechos – y también los deberes – del personal de sus fuerzas armadas (párrafo 28) así como a establecer *procedimientos administrativos* y jurídicos apropiados para proteger los derechos del personal de sus fuerzas armadas (párrafo 33).

Párrafo 24

Protección contra incidentes militares causados por errores o accidentes

Cada estado parte adoptará y mantendrá medidas para protegerse contra el empleo accidental o no autorizado de medios militares.

El párrafo 24 se refiere a incidentes de naturaleza militar causados por accidentes u errores. Compromete a cada estado parte de la OSCE a detallar “medidas” (no definidas) contra la utilización accidental o no autorizada (igualmente no definida) de “medios militares” dentro de su jurisdicción; la frase “asegurarán y mantendrán” exige que no sólo se adopten las medidas sino que se mantengan.

La “*utilización accidental de medios militares*” no era un tema desconocido en el seno de la OSCE. El régimen de Viena de 1990 sobre las CSBM abordó este tema bajo el título de “cooperación respecto de incidentes peligrosos de naturaleza militar”. En su última versión (1999), el Documento de Viena sobre las CSBM compromete a los estados parte a cooperar “informando y aclarando los incidentes peligrosos de naturaleza militar ocurridos dentro de la zona de aplicación de las CSBM a fin de evitar posibles confusiones y mitigar el efecto causado a otro estado parte”. El gobierno cuyas fuerzas militares estén involucradas en un incidente de esta naturaleza debe “brindar

⁶⁷ En el mismo espíritu, cada estado parte de la OSCE velará por que sus fuerzas armadas “sean dirigidas, dotadas, adiestradas y equipadas de forma consecuente con las disposiciones del derecho internacional...” (párrafo 34 del Código de Conducta).

toda la información disponible a los demás estados parte en forma expeditiva⁶⁸, entendiéndose también que cualquier estado parte afectado por tal incidente puede solicitar directamente aclaración de la forma apropiada. Inexplicablemente, el párrafo 24 no hace referencia alguna al Documento de Viena sobre las CSBM.

El tema de la “*utilización no autorizada de medios militares*” representa un aspecto diferente del problema. De hecho, un incidente de naturaleza militar podría ser el resultado de disfunción política o de un error deliberado. En ambos casos, esto significaría que el monopolio del estado sobre el “uso legítimo de violencia”, por medios militares, entre otros, es defectuoso: de ahí la importancia de que cada estado parte de la OSCE adopte y mantenga medidas apropiadas, en consonancia con el párrafo 21 del Código de Conducta que prescribe la dirección eficaz y el control en todo momento de las fuerzas armadas y la obligación de estas últimas de actuar dentro del marco constitucional.

Párrafo 25

Inadmisibilidad de fuerzas armadas no fiscalizables o controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente

Los estados parte no tolerarán ni apoyarán fuerzas que no sean fiscalizables o controladas por las autoridades establecidas constitucionalmente. Si un estado parte no puede ejercer su autoridad sobre tales fuerzas, podrá iniciar consultas dentro de la CSCE para considerar las medidas a tomar.

Supuestamente, el párrafo 25 abordaría el tema de “*fuerzas armadas irregulares*”. En este sentido, el texto de “Unión Europea plus” proponía comprometer a cada estado parte de la OSCE a abstenerse de alentar, apoyar, prestar ayuda o proteger a fuerzas irregulares que usen la violencia *en su propio territorio*, así como de entrenar, armar, equipar, financiar, abastecer o de alguna otra forma alentar, apoyar y prestar ayuda a fuerzas irregulares que usen la violencia *en el territorio de otro estado parte*⁶⁹.

⁶⁸ Documento de Viena sobre las CSBM: párrafos 17 y 17.2.

⁶⁹ CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 13. Tanto el borrador austro-húngaro (CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 17) como el húngaro (CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 2.9) incluyeron disposiciones similares.

Los debates estériles durante los cuales algunas delegaciones intentaban establecer una diferencia entre fuerzas armadas irregulares “legales” e “ilegales” obligaron a los negociadores a desechar el concepto de “fuerzas armadas irregulares” y hacer una referencia oblicua a “fuerzas armadas que no sean fiscalizables o controladas por sus autoridades establecidas constitucionalmente”.

En conformidad con la prescripción básica del párrafo 21 del Código de Conducta, la primera oración del párrafo 25 estipula que esas fuerzas no serán “toleradas” (dentro de un estado participante) ni “apoyadas” (fuera de un estado participante)⁷⁰.

La segunda oración prevé el caso en que, en violación del requisito fundamental del párrafo 21, un estado parte no pueda ejercer su autoridad sobre tales fuerzas. En ese caso, ofrece al gobierno pertinente la facultad de “iniciar consultas” con los demás estados parte sólo para “examinar” las medidas que podrían adoptarse para corregir la situación.

Párrafo 26

Prohibición de que las fuerzas paramilitares adquieran capacidades de combate superiores a aquellas para las que fueron establecidas

Cada estado parte garantizará que, de conformidad con sus compromisos internacionales, sus fuerzas paramilitares se abstendrán de adquirir capacidades de combate superiores a aquéllas para las que fueron establecidas.

El párrafo 26 ofrece la única disposición del Código de Conducta específicamente dedicada a las *fuerzas paramilitares*.

⁷⁰ Durante el proceso de redacción, se debatieron formulaciones más enérgicas *prohibiendo* la organización de toda fuerza irregular que no responda a la autoridad constitucional y destacando que “el derecho internacional no puede limitar la responsabilidad o culpabilidad de los estados participantes o personas que actúen como miembros de fuerzas irregulares, por actos ilegales cometidos conforme al derecho internacional o la legislación nacional”: ver los párrafos (kk) y (ll) del DOC. 337 (Percepción del Coordinador del 3 de junio de 1994).

Durante el proceso de redacción, Polonia propuso en vano un compromiso según el cual "cada estado parte se abstendrá de permitir que organizaciones paramilitares se establezcan o sirvan a los objetivos políticos particulares de un grupo u organización o adquieran o mantengan poder político". También sugirió que "los estados parte no utilizarán organizaciones paramilitares para evadir las limitaciones respecto del uso y capacidad de sus fuerzas armadas"⁷¹.

Debido a las objeciones de Rusia, el compromiso final que contiene el párrafo 26 no se refiere al problema general de la acción de evadir las limitaciones, sino sólo al aspecto específico del mismo: "adquisición de una capacidades de combate superiores a aquéllas para las que [las fuerzas paramilitares] fueron establecidas". Además, la expresión "de conformidad con sus compromisos internacionales [de los estados parte]" introduce una desafortunada vía de escape.

La cuestión de las fuerzas paramilitares es sensible. Hasta ahora, los estados parte de IOSCE no han logrado ponerse de acuerdo, como se sugirió durante la 2ª Conferencia de Seguimiento sobre el Código de Conducta, acerca de la posible "inclusión de las fuerzas paramilitares en el intercambio de información para mantener el seguimiento de su integración dentro del sistema de control parlamentario"⁷².

Párrafo 27

Coherencia del reclutamiento o llamada a filas en las fuerzas armadas (militares, paramilitares y de seguridad) con los derechos humanos

Cada estado parte garantizará que el reclutamiento o la llamada a filas de personas para el servicio en sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad sea coherente con sus obligaciones y compromisos con respecto a los derechos humanos y las libertades fundamentales.

El párrafo 27 sólo se refiere a las tres primeras categorías de fuerzas armadas mencionadas en el párrafo 20: las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad.

⁷¹ CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 del 18 de noviembre de 1992, p. 4.

⁷² FSC.GAL/84/99/Rev.1 del 19 de julio de 1999.

En consonancia con otras disposiciones del Código de Conducta, que resalta que los militares tienen derecho, como ciudadanos, a ejercer sus derechos civiles (párrafo 23) y sus derechos humanos y libertades fundamentales (párrafo 32), este párrafo prescribe que cada uno de los estados parte de la OSCE debe garantizar que el personal de las fuerzas armadas, paramilitares y de seguridad sea reclutado y llamado a filas de modo coherente con la OSCE y con otras obligaciones y compromisos internacionales en materia de derechos humanos⁷³. Esto significa que, por ejemplo, tanto el reclutamiento como la llamada a filas deben llevarse a cabo sobre la base de la igualdad de trato y la no discriminación.

La expresión "coherente con..." tiene por objeto permitir que aquellos estados parte que no aceptan la objeción de conciencia al servicio militar (una cuestión evocada en el párrafo 28), procedan con el alistamiento y reclutamiento regulares.

En virtud de una decisión adoptada en julio de 1998 por el Foro de Cooperación en materia de Seguridad, los estados parte de OSCE fijaron un procedimiento para permitir el intercambio de información sobre la implementación del Código de Conducta mediante un cuestionario tipo compuesto por 10 artículos⁷⁴. El art. N° 6 solicita información acerca de los "procedimientos para el reclutamiento o llamada a filas del personal de las fuerzas de seguridad, fuerzas paramilitares y de seguridad internas".

Párrafo 28

Derechos y obligaciones del personal de las fuerzas armadas, incluyendo la posibilidad de exenciones o alternativas al servicio militar

⁷³ Cada estado parte de la OSCE también debe garantizar que sus fuerzas armadas "sean dirigidas, dotadas, entrenadas y equipadas de forma coherente con las disposiciones del derecho internacional..." (párrafo 34). Otras disposiciones obligan a los estados parte de la OSCE a reflejar en sus leyes u otros documentos pertinentes los derechos y obligaciones del personal de sus fuerzas armadas (párrafo 28) así como a establecer procedimientos jurídicos y administrativos apropiados para proteger los derechos de estos últimos (párrafo 33).

⁷⁴ FSC.DEC/4/98 del 8 de julio de 1998.

Los estados parte reflejarán en sus leyes u otros documentos pertinentes los derechos y obligaciones del personal de las fuerzas armadas. Considerarán el introducir exenciones o alternativas al servicio militar.

En línea con otras disposiciones del Código de Conducta que resaltan que el personal de sus fuerzas tienen derecho, como ciudadanos, a ejercer sus derechos civiles (párrafo 23), así como sus derechos humanos y libertades fundamentales (párrafos 27 y 32), el presente párrafo prescribe que los estados parte de OSCE deben incluir en sus *leyes u otros documentos pertinentes* disposiciones relativas a los derechos y obligaciones del personal perteneciente a la categoría global de “fuerzas armadas”. De acuerdo con el párrafo 33, los derechos (sin mención alguna a las “obligaciones”) de todo el personal de las fuerzas armadas deben ser protegidos a través de *procedimientos jurídicos y administrativos* apropiados.

En la primera oración, la expresión “en sus *leyes u otros documentos pertinentes*”, se refiere a los textos legislativos y, dada la práctica de otros países (como el Reino Unido) donde se emplean medios no legislativos con el mismo fin, a textos de otra naturaleza.

La noción de “deberes” del personal de las fuerzas armadas que aparece en este párrafo conjuntamente con la noción de sus derechos se utiliza por primera y última vez en el marco del Código de Conducta. Los términos generales en los cuales se formula esta oración reflejan la sensibilidad de los temas planteados por los derechos y obligaciones de los “ciudadanos de uniforme” que se supone son los militares.

Las dificultades que encontró la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para promover normas en este campo son particularmente esclarecedoras. En 1998, este organismo observó diferencias considerables entre los estados miembros (todos ellos integrantes de la OSCE) acerca del estatus legal de los conscriptos y los derechos de que disfrutaban. Lamentó la existencia de situaciones y prácticas dentro de las fuerzas armadas en directa contravención de las obligaciones de la Convención Europea de Derechos Humanos, en especial las relacionadas con el trabajo forzado (artículo 4), juicio justo (artículos 5 y 6), libertad de expresión (artículo 10), o libertad de asociación (artículo 11), y hasta con el trato inhumano (artículo 3) – una referencia a formas

extremas de maltrato impuestas por militares antiguos a los nuevos conscriptos, ilustrada notablemente por la práctica rusa de la *dedovshchina*⁷⁵. En consecuencia, adoptó la *Resolución 1166 (1998)* invitando a los estados miembros a promover la aplicación de los *derechos civiles y sociales* que los conscriptos deberían disfrutar en tiempos de paz y, en la medida de lo posible, en tiempos de guerra⁷⁶.

Posteriormente, la Asamblea Parlamentaria se centró en analizar un aspecto específico de la cuestión: el *derecho de asociación* de los miembros del personal profesional de las fuerzas armadas, que pertenecen a la categoría de derechos civiles y políticos así como a la categoría de derechos económicos y sociales. Teniendo en cuenta la tendencia de los gobiernos a abandonar el sistema de conscripción y pasar a un sistema de ejércitos profesionales, la Asamblea Parlamentaria decidió en la *Resolución 1572 (2002)*, que el Comité de Ministros debería exhortar a los gobiernos de los estados miembros a permitir a los miembros de las fuerzas armadas y al personal militar organizarse en asociaciones representativas (con derecho a negociar sobre temas como salarios y condiciones de empleo), a levantar las restricciones sobre su derecho de asociación, a permitirles afiliarse a partidos políticos legales e incorporar todos los derechos pertinentes a sus reglamentos militares⁷⁷.

De cualquier modo, actualmente los derechos básicos del personal militar de muchos de los países miembros del Consejo de Europa (y por ende de la OSCE) siguen siendo

⁷⁵ Sobre la práctica de la *dedovshchina* ver Ilona Kiss: "Derechos de los Conscriptos en Tiempos de Paz: Obstáculos y Oportunidades para Ofrecer Soluciones Judiciales y No Judiciales en los Países de Europa Oriental y del Centro de Asia", *Marco Legal del Control Democrático de las Fuerzas Armadas y del Sector de Seguridad. Normas y Realidades*. Publicado por Biljana Vankovska. Beograd, Ginebra Centro para el Control Democrático de las Fuerzas Armadas/Centro de Belgrado para las Relaciones Cívico-Militares, 2001, pp. 45 & ff.

⁷⁶ La *Resolución 1166 (1998) sobre los derechos humanos de los conscriptos* fue adoptada el 22 de septiembre de 1998. En algunos países, algunos miembros del personal de las fuerzas armadas tienen que pedir permiso a sus superiores para casarse. Ver Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa: párrafo 5 del Doc. 9532 del 2 de septiembre de 2002 (Opinión presentada por Francisco Arnau).

⁷⁷ La *Resolución 1572 sobre el derecho de asociación de los miembros del personal profesional de las fuerzas armadas* fue adoptada el 3 de septiembre de 2002. Este texto reemplazó a la *Resolución 903 (1998) sobre el derecho de asociación para los miembros del personal profesional de las fuerzas armadas*, adoptada el 30 de junio de 1998 (ver también el Doc. 5875 de 12 de abril de 1988: Informe presentado por Georg Apenes). En 2001, la Asamblea Parlamentaria observó que, a pesar de la adopción de la Resolución 903 (1998), alrededor de la mitad de los miembros de la Organización todavía no reconocían el derecho de asociación de los miembros del personal profesional de sus fuerzas armadas: Doc. 9080 del 4 de mayo de 2001 (moción al Comité de Ministros para que elevara una Recomendación sobre el tema).

“sumamente limitados”⁷⁸. En el caso específico de la libertad de asociación, algunos estados no imponen restricción alguna (Austria, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Suecia y Suiza), en tanto que otros permiten a los militares participar activamente en asociaciones profesionales, pero regulan su afiliación a partidos políticos (Alemania, Hungría, Países Bajos y Luxemburgo).

Otros estados (como Azerbaijón, República Checa, Rumania, Eslovenia y Ucrania) prohíben la afiliación a partidos políticos y sólo autorizan formas restringidas del derecho de asociación. Por último, Croacia, Francia, Italia, Polonia y Yugoslavia no permiten que los militares formen sindicatos o partidos políticos en las fuerzas armadas⁷⁹.

A nivel no gubernamental, el *Consejo Europeo de Organizaciones de Conscriptos* (ECCO), creado en Suecia como una organización juvenil en 1979, promueve el reconocimiento de todos los derechos básicos, condiciones de vida y de trabajo seguras, procedimientos jurídicos justos y condiciones económicas y sociales aceptables para los “ciudadanos de uniforme” – con particular énfasis en la situación de los conscriptos en Europa Central y Oriental. Las demandas de la ECCO fueron presentadas bajo la forma de una *Carta Europea sobre los Derechos de los Conscriptos* adoptada en septiembre de 1991 (como “Carta Europea Social para los Conscriptos”) y revisada en septiembre de 1996 – y sus disposiciones se aplican en tiempos de paz.

La segunda oración del párrafo 28 del Código de Conducta compromete a los estados parte de la OSCE a “considerar” la introducción de exenciones o alternativas al servicio militar. Contrariamente a lo que se sugirió en la propuesta de “Unión Europea plus”⁸⁰, el Código de Conducta no reconoce la objeción de conciencia como un derecho establecido. Es consecuente con el *Documento de Copenhague* (1990) donde los

⁷⁸ Párrafo 1 de la segunda parte del Doc. 9518 del 15 de julio de 2002 (Informe presentado por Agnes van Ardenne-van der Hoeven).

⁷⁹ Párrafos 19 a 23, *ibid.*

⁸⁰ “Cada estado parte *incluirá en su legislación* o en otros documentos pertinentes los derechos y obligaciones de los miembros de las fuerzas armadas así como el *derecho de negarse a cumplir el servicio militar sobre la base de objeciones de conciencia* (CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 12; cursiva agregada por el autor). Ver también la propuesta austro-húngara (CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 18) y la propuesta húngara (CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 4.2).

estados parte de OSCE, después de tomar nota de que el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas había reconocido el derecho de toda persona a la objeción de conciencia al servicio militar, acordó "considerar la introducción, en aquellos países donde todavía no existan, de diferentes formas de servicio alternativo, que sean compatibles con las razones para la objeción de conciencia, siendo en principio tales formas de servicio alternativo de naturaleza no combatiente o civil, de interés público y de naturaleza no punitiva" (párrafo 18.4)⁸¹.

En virtud de una decisión adoptada en julio de 1998 por el Foro de Cooperación en Materia de Seguridad, los estados parte de OSCE fijaron un procedimiento para permitir el intercambio de información sobre la implementación del Código de Conducta a través de un cuestionario tipo compuesto por 10 artículos⁸². El art. No 7 solicita información sobre "legislación u otros documentos pertinentes que rijan las exenciones o alternativas al servicio militar obligatorio".

Párrafo 29

Promoción del conocimiento del derecho internacional humanitario e inclusión de sus compromisos en los reglamentos y programas de entrenamiento militar

Los estados parte difundirán ampliamente en sus respectivos países el derecho de la guerra internacional humanitario. Recogerán en sus programas y reglamentos de enseñanza militar sus compromisos en este campo, de conformidad con la práctica nacional.

El párrafo 29 inaugura una serie de cinco disposiciones que comprometen a los estados parte de OSCE a subordinar a sus fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario – cuyos instrumentos básicos se enumeran en el párrafo 34⁸³.

⁸¹ El Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas reconoció el derecho a la objeción de conciencia en su Resolución 1989/59 del 8 de marzo de 1989. El Consejo de Europa hizo lo mismo a través de la Recomendación del Consejo de Ministros Nº R (87) 8, así como la Orden 132 (1997) y la Recomendación 1518 (2001) de la Asamblea Parlamentaria. El derecho de la objeción de conciencia también está consagrado en el párrafo 2 del artículo 10 de la Carta de la Unión Europea sobre Derechos Fundamentales (2000).

⁸² FSC.DEC/4/98 del 8 de julio de 1998.

⁸³ La subordinación de las fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario está expresada en cinco disposiciones incluidas en la Sección VII (párrafos 29-31) y la Sección VIII (párrafos 34-35).

En el espíritu de los Cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977, la primera frase del párrafo 29 requiere que los estados parte de OSCE promuevan el *conocimiento generalizado* del derecho internacional humanitario "en sus respectivos países". Dentro de estos términos de carácter amplio, esta obligación significa que la difusión no sólo concierne al personal de las fuerzas armadas (de los cuales se espera que lo apliquen y sean responsables de su aplicación), sino también a la población civil al completo, cuya protección también es garantizada por el derecho internacional humanitario⁸⁴. El objetivo de la difusión es la concienciación sobre la existencia de los denominados principios de humanidad y garantizar su respeto efectivo a través de medios preventivos.

Proveniente de la misma fuente de inspiración pero con un objetivo práctico más directo, la segunda oración del párrafo 29 exhorta a los estados parte de OSCE a garantizar, de acuerdo con cada práctica nacional, que sus *programas y reglamentos de enseñanza militar* respeten los compromisos pertinentes del derecho internacional humanitario⁸⁵. La expresión "de conformidad con la práctica nacional" tiene en cuenta, al igual que en los párrafos 28 y 33, la diversidad de prácticas existentes a nivel local en la región OSCE.

En virtud de una decisión adoptada en julio de 1998 por el Foro de Cooperación en materia de Seguridad, los estados parte de OSCE fijaron un procedimiento asegurando el intercambio de información sobre la implementación del Código de Conducta mediante un cuestionario tipo compuesto por 10 artículos⁸⁶. El art. Nº 8 solicita información sobre la "instrucción sobre el derecho internacional humanitario y otros reglamentos internacionales, convenciones y compromisos que rijan los conflictos

⁸⁴ La obligación de difundir el derecho internacional humanitario a nivel nacional, que debe cumplirse en tiempos de paz y de guerra, está incluida en el artículo 47 del 1º Convenio, el artículo 48 del 2º Convenio – así como en el artículo 83 del Protocolo Adicional I y el artículo 19 del Protocolo Adicional II. La Resolución 21 anexada a los Protocolos sugiere un programa general de difusión, que debe ser organizado, en la medida de lo posible, con la cooperación del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR).

⁸⁵ Una obligación similar aparece en el artículo 47 del 1º Convenio, el artículo 48 del 2º Convenio, el artículo 127 del 3º Convenio, el artículo 144 del 4º Convenio y el artículo 83 del Protocolo Adicional I, que se refieren a programas de *instrucción civil* así como de instrucción militar.

⁸⁶ FSC.DEC/4/98 del 8 de julio de 1998.

armados incluidos en los programas y reglamentos de enseñanza militar”; concierne también al párrafo 30.

Párrafo 30

Instrucción del personal de las fuerzas armadas en derecho internacional humanitario, incluyendo la toma de conciencia sobre la responsabilidad individual en el ámbito nacional e internacional

Cada estado parte instruirá a sus fuerzas armadas en derecho internacional humanitario, convenios y compromisos humanitarios internacionales que regulan los conflictos armados, y se asegurará de que estas personas tomen conciencia de que, en virtud del derecho nacional e internacional, son responsables individualmente de sus actos.

El párrafo 30 es el segundo de una serie de cinco disposiciones que comprometen a los estados parte OSCE a someter sus fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario – cuyos instrumentos básicos se enumeran en el párrafo 34⁸⁷. Trata dos temas vinculados entre sí: la instrucción de la categoría global del personal de las “fuerzas armadas” en derecho internacional humanitario y la responsabilidad individual de dicho personal tanto en el ámbito nacional como internacional.

Como una consecuencia lógica de la disposición relativa a la inclusión de las obligaciones del derecho internacional humanitario en los programas y reglamentos de enseñanza militar (segunda frase del párrafo 29), la primera frase del párrafo 30 exige que los estados parte de OSCE impartan al personal de sus fuerzas armadas *instrucción directa* sobre las reglas, convenciones y compromisos que rigen los conflictos armados.

La segunda frase del párrafo 30 resalta que dicha instrucción incluye el que los miembros de las fuerzas armadas tomen conciencia de que ellos son en última instancia *responsables*, sobre una base individual, de las acciones que violen las normas

⁸⁷ La subordinación de las fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario está expresada en cinco disposiciones incluidas en la Sección VII (párrafos 29-31) y la Sección VIII (párrafos 34-35).

pertinentes del derecho nacional e internacional. Este compromiso adicional se desarrolla más específicamente en el párrafo 31.

En virtud de una decisión adoptada en julio de 1998 por el Foro para Cooperación en Seguridad, los estados parte de OSCE fijaron un procedimiento para permitir el intercambio de información sobre la implementación del Código de Conducta a través de un cuestionario tipo compuesto por 10 artículos⁸⁸. El art. N° 8 solicita información relacionada con la "instrucción sobre derecho internacional humanitario y otras normas internacionales, convenciones y compromisos que rigen los conflictos armados incluidos en programas y reglamentos de enseñanza militar"; también tiene elementos en común con el párrafo 29.

Párrafo 31

Responsabilidad individual de mandos y tropa de fuerzas armadas bajo el derecho nacional e internacional

Los estados parte velarán por que el personal de sus fuerzas armadas investido de autoridad de mando ejerza la misma de conformidad con el derecho nacional e internacional pertinente y sea consciente de que puede ser considerado individualmente responsable bajo esas leyes por el ejercicio ilícito de dicha autoridad, y que no puede impartir órdenes contrarias al derecho nacional e internacional. La responsabilidad de los superiores no exime a los subordinados de ninguna de sus responsabilidades individuales.

El párrafo 31 es el tercero de una serie de cinco disposiciones que comprometen a los estados parte de OSCE a someter a sus fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario, cuyos instrumentos básicos se enumeran en el párrafo 34⁸⁹.

⁸⁸ FSC.DEC/4/98 del 8 de julio de 1998.

⁸⁹ El sometimiento de las fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario está expresada en cinco disposiciones incluidas en la Sección VII (párrafos 29-31) y la Sección VIII (párrafos 34-35).

Redactado con el telón de fondo de las atrocidades cometidas en Bosnia y Herzegovina, el párrafo 31 representa un desarrollo del párrafo 30. Se refiere a la responsabilidad individual de los mandos superiores y subordinados de la categoría global de “fuerzas armadas”. Limitándose sólo a la *responsabilidad*, es menos explícito que el régimen de los Convenios de Ginebra de 1949, que compromete a las Partes Contratantes a promulgar legislación penal dirigida contra las personas responsables de infracciones graves, así como a perseguir y llevar a tales personas (independientemente de su nacionalidad) ante los tribunales nacionales o incluso extranjeros⁹⁰. No obstante, el Código de Conducta y los Convenios de Ginebra vienen del mismo espíritu: ambos afirman que las violaciones no deberían quedar o permanecer impunes.

La primera frase del párrafo 31 se refiere al “personal de las fuerzas armadas investido de mando”. Expresada en términos amplios, esta frase no especifica, como sugiriera Suecia durante el proceso de redacción, que los oficiales estén también directamente involucrados. La razón es que el concepto de mando tiene diferentes definiciones en los ejércitos de los respectivos estados parte de OSCE. No obstante, la expresión usada en este contexto es lo suficientemente general como para incluir también a los oficiales, dado que la autoridad de mando les puede ser delegada en circunstancias específicas. En consecuencia, es razonable considerar que abarca a todas las personas que tienen alguna responsabilidad de mando, cualquiera sea su nivel. En todo caso, el mando debe ser ejercido “de conformidad con el derecho nacional e internacional”, lo que quiere decir en coherencia con los requisitos del estado de derecho y el derecho internacional humanitario, lo que significa que “no deben impartirse órdenes contrarias al derecho nacional e internacional”. Como consecuencia, y dadas sus responsabilidades especiales, cada miembro del personal investido de mando es individualmente responsable bajo el derecho nacional e internacional por el ejercicio ilícito de dicha autoridad.

La segunda oración del párrafo 31 atañe a la tropa. Expresa claramente que no pueden invocar órdenes recibidas de personas investidas de autoridad para evadir su

⁹⁰ Artículos 49-51 del 1º Convenio de Ginebra y artículos 50-53 del 2º Convenio de Ginebra. En virtud del Protocolo Adicional I, se requiere de los mandos que impidan la comisión de infracciones, concienciando a sus subordinados de las obligaciones del derecho internacional humanitario, reprimirlas cuando se han cometido mediante una acción disciplinaria o penal, y, en tales casos, denunciarlas a las autoridades nacionales competentes (artículo 87).

responsabilidad individual por actos cometidos por cualquiera de ellos en violación del estado de derecho y el derecho internacional humanitario. Durante el proceso de redacción, algunas delegaciones sugirieron incluir en el Código de Conducta una disposición que estipulase claramente que los subordinados no debían cumplir órdenes contrarias a la ley⁹¹. La sugerencia fue rechazada por la Federación Rusa alegando que podría dar lugar a procesos por negarse a cumplir órdenes y que los soldados rasos no siempre podrían evaluar justamente la legitimidad o ilegitimidad de una orden determinada.

Párrafo 32

Ejercicio de sus derechos humanos por el personal de las fuerzas militares, paramilitares y de seguridad

Cada estado parte garantizará que el personal que sirva en sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad pueda gozar y ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales recogidos en los documentos de la CSCE y el derecho internacional, de conformidad con las disposiciones constitucionales y legales pertinentes y con las necesidades del servicio.

En línea con otras disposiciones del Código de Conducta que destacan que los militares tienen derecho, como ciudadanos, a ejercer sus derechos civiles (párrafo 23) así como sus derechos humanos y libertades fundamentales con respecto al reclutamiento o llamada a filas (párrafo 27), el presente párrafo prescribe que cada estado participante de la OSCE garantice que el personal de las tres primeras categorías de fuerzas armadas enumeradas en el párrafo 20 (fuerzas militares, paramilitares y de seguridad) pueda gozar y ejercer sus *derechos humanos y libertades fundamentales*.

⁹¹ DOC. 337: "... el personal militar sólo está obligado a cumplir órdenes legales; no se puede ordenar la comisión de actos contrarios al derecho nacional e internacional, las leyes de la guerra, así como actos de naturaleza criminal o delictiva, y el personal militar no está obligado a obedecer órdenes de este tipo; la responsabilidad de los subordinados no exime a los superiores de ninguna de sus responsabilidades" (párrafo (ii) de la Percepción del Coordinador del 3 de junio de 1994, DOC.337 del 8 de junio de 1994).

La expresión "*documentos CSCE y derecho internacional*" refleja simplemente la distinción entre hecho políticamente vinculante e instrumentos legalmente vinculantes.

"*De conformidad con las disposiciones constitucionales y legales pertinentes y con las necesidades del servicio*" significa que los derechos en cuestión pueden ser limitados por la Constitución y la ley a fin de tener en debida cuenta las necesidades particulares del servicio militar – por ejemplo, la necesidad de la vida diaria de los cuarteles limita la libertad de una persona de elegir su lugar de residencia.

Disposiciones separadas del Código de Conducta comprometen a los estados parte de OSCE a recoger en sus textos legislativos o equivalentes los derechos y deberes del personal de las fuerzas armadas (párrafo 28), así como a proporcionar los procedimientos jurídicos y administrativos necesarios para proteger los derechos del mismo (párrafo 33)⁹². En el comentario del párrafo 28 del Código se mencionan las dificultades que afrontó la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa para promover normas en relación con este tema.

Párrafo 33

Procedimientos legales y administrativos nacionales para la protección de los derechos de todo el personal de las fuerzas armadas

Cada estado parte establecerá procedimientos jurídicos y administrativos apropiados para proteger los derechos de todo el personal de sus fuerzas armadas.

El presente párrafo es un complemento directo del párrafo 32, que prescribe que cada estado parte de OSCE garantice que el personal de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad puedan gozar y ejercer sus derechos humanos y libertades fundamentales. Complementa el párrafo 28, en virtud del cual los gobiernos se comprometen a reflejar en sus *leyes u otros documentos pertinentes* los derechos y deberes del personal de las fuerzas armadas.

⁹² En la Sección VIII, cada estado parte de OSCE también debe "garantizar que sus fuerzas armadas estén "dirigidas, dotadas, adiestradas y equipadas de forma coherente con las disposiciones del derecho internacional..." (párrafo 34).

El párrafo 32 compromete a cada estado parte de OSCE a garantizar la protección de los derechos del personal de sus militares mediante *procedimientos* jurídicos y administrativos apropiados, autorizando a los militares a disponer de, por ejemplo, recursos para apoyar el pleno ejercicio de sus derechos. La expresión "*procedimientos administrativos (...) apropiados*" tiene en cuenta el caso de aquellos estados parte (como el Reino Unido) donde más que anteriores procedimientos jurídicos existen procedimientos administrativos.

En virtud de una decisión adoptada en julio de 1998 por el Foro para la Cooperación en Seguridad, los estados parte de OSCE fijaron un procedimiento asegurando el intercambio de información sobre la implementación del Código de Conducta mediante un cuestionario tipo compuesto por 10 artículos⁹³. El art. N° 9 requiere información sobre los "procedimientos jurídicos y administrativos que protegen los derechos de todo el personal de las fuerzas armadas".

⁹³ FSC.DEC/4/98 del 8 de julio de 1998.

SECCIÓN VIII

EMPLEO DEMOCRÁTICO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Contenido abreviado de la Sección VIII: Coherencia del mando, manejo, entrenamiento y equipamiento de las fuerzas armadas con el derecho internacional humanitario (§ 34). Compatibilidad de la doctrina y política de defensa con el derecho internacional humanitario y el Código de Conducta (§ 35). Sometimiento del uso interno de la fuerza al estado de derecho y proporcionalidad entre dicho uso y las necesidades de cumplimiento de la ley (§ 36). No uso de la fuerza para restringir el legítimo y pacífico ejercicio de los derechos humanos y civiles de las personas o para privarlas de su identidad (§ 37).

La Sección VIII es una prolongación natural de la Sección VII. Consta de cuatro párrafos. Los dos primeros (párrafos 34 y 35) se relacionan con el sometimiento de las fuerzas armadas a las normas y prescripciones del derecho internacional humanitario – un tema que también es abordado en los párrafos 29 a 31 en el marco de la Sección VII. Mucho mas importante, los otros dos (36 y 37) se refieren al uso democrático de fuerzas armadas en el cumplimiento de misiones de seguridad interna. En contraste con las disposiciones de las Secciones I a VI, básicamente destinadas a impedir el uso de la fuerza *entre* los estados parte de OSCE, los párrafos 36 y 37 exponen normas destinadas a limitar el uso de la fuerza *dentro* de los estados parte.

Párrafo 34

Coherencia de la dirección, manejo, entrenamiento y equipamiento de fuerzas armadas con el derecho internacional humanitario

Cada estado parte deberá garantizar que sus fuerzas armadas, en tiempos de paz y guerra, sean dirigidas, manejadas, adiestradas y equipadas de forma compatible con las disposiciones del derecho internacional y sus obligaciones y compromisos respectivos relativos al uso de las fuerzas armadas en conflictos armados, incluyendo como aplicables las Convenciones de La Haya de 1907 y 1954, los Convenios de Ginebra de 1949 y sus Protocolos Adicionales de 1977, así como la Convención de 1980 sobre Uso de Ciertas Armas Convencionales.

El párrafo 34 es el cuarto de una serie de cinco disposiciones que comprometen a los estados parte de OSCE a someter a sus fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario⁹⁴. Contiene dos indicaciones generales.

En primer lugar, el párrafo 34 especifica que los estados parte de OSCE deben organizar a sus fuerzas armadas, en tiempos de paz y de guerra, de acuerdo con el derecho internacional y los compromisos del derecho internacional humanitario, en cuatro niveles básicos: dirección, manejo, entrenamiento y equipamiento.

En segundo lugar, el párrafo 34 enumera un conjunto de instrumentos internacionales pertinentes conforme a los cuales se espera de los estados parte de OSCE que organicen sus fuerzas armadas “como sea aplicable”, es decir, en la medida en que cada uno de ellos esté legalmente obligado por dichos instrumentos. La lista menciona los elementos básicos del corpus general del derecho internacional humanitario, a saber los *Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949* (cuyo régimen es aplicable a guerras entre estados libradas por las fuerzas armadas regulares de estados

⁹⁴ La subordinación de las fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario está expresada en cinco disposiciones incluidas en la Sección VII (párrafos 29-31) y la Sección VIII (párrafos 34-35).

soberanos)⁹⁵ y los dos *Protocolos Adicionales del 8 de junio de 1977 de los Convenios de Ginebra* que tienen en cuenta la evolución de los conflictos armados desde 1949⁹⁶. También incluye la *Convención de Ginebra sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados* (10 de octubre de 1980), que también pertenece al ámbito del control de armamentos. También conocida como la “Convención sobre Armas Inhumanas”, este instrumento cubre el vacío de los Protocolos Adicionales, que no restringieron o prohibieron el uso de arma específica alguna⁹⁷.

La frase elíptica “Convenciones de La Haya de 1907 y 1954” se refiere en realidad a los numerosos instrumentos del 18 de octubre de 1907, resultantes de la histórica Segunda Conferencia sobre la Paz, así como a la *Convención para la protección de los bienes culturales en caso de conflicto armado* del 14 de mayo de 1954, auspiciada por la UNESCO.

Párrafo 35

Coherencia de la política y doctrina de defensa con el derecho internacional humanitario y el Código de Conducta

Cada estado parte garantizará que su política y doctrina de defensa sean coherentes con el derecho internacional humanitario relativo al empleo de las fuerzas armadas, inclusive en los conflictos armados, y con los compromisos pertinentes de este Código.

⁹⁵ El régimen de Ginebra se basa en cuatro instrumentos: un Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña (I), un Convenio para aliviar la suerte que corren los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar (II), un Convenio relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (III) y un Convenio relativo a la protección debida a los civiles en tiempos de guerra (IV).

⁹⁶ El Protocolo I se relaciona con la protección de las víctimas de conflictos armados internacionales (entre estados) y el Protocolo II se relaciona con las víctimas de conflictos armados no internacionales.

⁹⁷ La Convención sobre Armas Inhumanas se complementa con textos adicionales sobre fragmentos no detectables (Protocolo I, 1980), prohibiciones o restricciones sobre el uso de minas, bombas trampa y otros dispositivos (Protocolo II, 1980, modificada en 1996), prohibiciones o restricciones sobre el uso de armas incendiarias (Protocolo III) y armas láser cegadoras (Protocolo IV, 1995).

El párrafo 35 es el último de una serie de cinco disposiciones que comprometen a los estados parte de OSCE a someter a sus fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario⁹⁸. Solicita que cada estado parte adapte su “política y doctrina de defensa” a las obligaciones del derecho internacional humanitario y a los compromisos pertinentes del Código de Conducta. Durante el proceso de redacción, Polonia sugirió que los estados parte de OSCE se comprometieran a basar sus *doctrinas militares* en principios defensivos y que “la estructura, equipamiento, estado de disponibilidad y adiestramiento de las fuerzas armadas en Europa (...) fueran orientados a servir fines defensivos”⁹⁹. Como fuera demostrado por dos seminarios especiales celebrados en 1990 y 1991, las doctrinas militares en el área OSCE ya habían seguido esa orientación desde el fin de la Guerra Fría¹⁰⁰. No obstante, y aunque el Código de Conducta incluía disposiciones comprometiendo a los estados parte de OSCE a mantener sólo tales capacidades militares proporcionales a las necesidades de seguridad individuales o colectivas (párrafo 12), a no imponer un dominio militar sobre los demás (párrafo 13) y a moderar sus gastos militares (segunda oración del párrafo 22), la propuesta polaca no prosperó.

⁹⁸ La subordinación de las fuerzas armadas a las obligaciones del derecho internacional humanitario está expresada en cinco disposiciones incluidas en la Sección VII (párrafos 29-31) y la Sección VIII (párrafos 34-35).

⁹⁹ CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 del 18 de noviembre de 1992, p. 3). Una disposición más o menos parecida fue ofrecida por la propuesta turca (CSCE/FSC/SC.8 del 16 de diciembre de 1992., 3ª oración del artículo 8) y la propuesta húngara (CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 9.1). En una determinada etapa del proceso de redacción, se contempló la siguiente redacción: "La doctrina militar de (...) fuerzas armadas es de carácter defensivo-no agresivo y debe revisarse periódicamente a fin de eliminar aquellos aspectos que no sean compatibles con los principios pertinentes del Código y del derecho internacional" (párrafo 23.3 de la 4ª versión revisada del Código de Conducta presentada por el Coordinador: DOC. 551 del 22 de julio de 1994).

¹⁰⁰ El primer Seminario sobre Doctrinas Militares se celebró antes de la disolución de la URSS (Viena, 16 de enero al 5 de febrero de 1990). No produjo un texto final, pero sus sesiones inspiraron dos elementos que fueron incorporados al *Documento de Viena de 1999 sobre las CSBM*: el intercambio anual de información sobre presupuestos militares y las reuniones anuales para evaluar su implementación. El segundo Seminario se celebró en 1991 (no hay una versión de sus sesiones) y el tercero en 1998 (FSC.MD.GAL/3/98 del 9 de febrero de 1998) – ambos en Viena. Todos los discursos y colaboraciones a los Seminarios de 1990 y 1991 fueron publicados por el *Institut für Sicherheitspolitik und der Landesverteidigungsakademie* de Viena en marzo de 1990. Bajo el párrafo 15.7 del *Documento de Viena de 1999 sobre las CSBM*, los estados parte de OSCE alientan la realización de “seminarios de alto nivel sobre doctrinas militares similares a los que ya fueran celebrados”. Sobre esa base, se realizó un nuevo Seminario en Viena entre el 11 y el 13 de junio de 2001 (FSC.GAL/78/01 del 6 de julio de 2001).

Párrafo 36

Sometimiento del uso doméstico de la fuerza al estado de derecho y proporcionalidad entre dicho uso y las necesidades de cumplimiento de la ley

Cada estado parte garantizará que cualquier decisión de asignar sus fuerzas armadas a misiones de seguridad interna se tome de conformidad con procedimientos constitucionales. Tales decisiones determinarán las misiones de las fuerzas armadas, garantizando que se realicen bajo el control efectivo de las autoridades establecidas constitucionalmente y con sujeción al estado de derecho. Si en la realización de sus misiones de seguridad interna no se puede evitar el uso de la fuerza, cada estado parte se asegurará de que su empleo sea proporcional a las necesidades . Las fuerzas armadas harán lo posible por evitar que se causen daños a la población civil o a sus bienes.

El párrafo 36 ofrece (junto con el párrafo 37) normas relativas al *uso de la fuerza por razones de seguridad interna*, supuestamente en caso de tensiones y disturbios internos.

Estipula que el uso interno de las fuerzas armadas debe mantenerse bajo el imperio de la ley y que las provisiones del derecho internacional y el derecho internacional humanitario se deben observar durante tal empleo de la fuerza como en el caso de conflictos armados entre estados¹⁰¹.

Las disposiciones del párrafo 36 se refieren formalmente a “misiones de seguridad interna” realizadas por las “fuerzas armadas”. La propuesta austro-húngara consideraba que el término “fuerzas armadas” incluía las cinco categorías enumeradas en el párrafo 20 – a saber *fuerzas militares, paramilitares, de seguridad interna, servicios de*

¹⁰¹ Con respecto a las razones para la implementación del derecho internacional humanitario en caso de tensiones y disturbios internos, ver el número especial de la *Revista Internacional de la Cruz Roja* (Nº 769, Enero-Febrero de 1988) donde dos expertos proponen un “Código de Conducta” específico (Hans Peter Gasser) y una “Declaración Modelo” (Theodor Meron).

*inteligencia y la policía*¹⁰². La propuesta de "Unión Europea plus" limitaba el mismo concepto a las tres primeras categorías, mientras incluía *fuerzas irregulares*¹⁰³. Desde una perspectiva más sofisticada, la propuesta húngara sugería que si las autoridades civiles fueran incapaces de restaurar el orden democrático mediante medios políticos, podrían hacer uso, en primer lugar, de la *policía y las fuerzas de seguridad interna*, y entonces, si éstas fracasaban, cambiar a "*fuerzas militares*" especialmente adiestradas para ese fin, como último recurso y sólo para proteger a la población civil y restaurar la legalidad democrática¹⁰⁴. Como no se logró un acuerdo sobre este asunto, sólo se mantuvo la expresión general de "fuerzas armadas". Pese a su falta de precisión, es razonable inferir que se refiere básicamente a la policía y/o las fuerzas de seguridad interna, y, en circunstancias más excepcionales, a las fuerzas paramilitares o incluso a las militares.

El párrafo 36 se refiere a las "fuerzas armadas" asignadas a "misiones de seguridad interna" y no a "*fuerzas de seguridad interna*"; sin embargo, es evidente que se incluye a estas últimas¹⁰⁵.

La primera oración del párrafo 36 establece que cualquier decisión mediante la que un estado parte de OSCE asigna a sus fuerzas armadas una misión del tipo de seguridad interna debe ser tomada de conformidad con los procedimientos fijados por la Constitución del país. No estipula expresamente, como fuera sugerido por Hungría, la *responsabilidad* de los responsables políticos de la toma de decisiones y los comandantes a cargo de las misiones¹⁰⁶.

La segunda frase requiere que las misiones de seguridad interna se lleven a cabo bajo el control efectivo de las autoridades establecidas constitucionalmente y con sujeción al estado de derecho. Este requisito se ajusta a la disposición fundamental del párrafo 21

¹⁰² CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 18.

¹⁰³ CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, pp. 13-14.

¹⁰⁴ CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafos 7, 8 y segunda oración del párrafo 6.3.

¹⁰⁵ Hasta el presente, los estados parte de OSCE no se han puesto de acuerdo, como fuera sugerido durante la 2ª Conferencia de Seguimiento sobre el Código de Conducta, sobre la idea de revisar el Cuestionario de 1998 para introducir una diferenciación entre "fuerzas armadas" y "fuerzas de seguridad interna" (FSC.GAL/84/99/Rev.1 del 19 de julio de 1999).

¹⁰⁶ CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 6.4.

que prescribe que “cada estado parte establecerá y mantendrá en todo momento la dirección eficaz y el control de sus fuerzas militares, paramilitares y de seguridad por las autoridades establecidas de acuerdo con la constitución e investidas de legitimidad democrática”. La única diferencia es que el párrafo 36 se refiere al amplio concepto del “estado de derecho” que implícitamente incluye la noción de “autoridades investidas de legitimidad democrática”. En todo caso, la expresión “con sujeción al estado de derecho” implica que las misiones de seguridad interna deben realizarse bajo el control permanente y efectivo de las autoridades judiciales y políticas civiles. Merece la pena recordar que conforme al párrafo 2 del *Documento de Copenhague sobre la Dimensión Humana* (1990) el estado de derecho “no significa simplemente una legalidad formal que garantiza regularidad y coherencia en la consecución y reforzamiento del orden democrático, sino la justicia basada en el reconocimiento y la aceptación plena del valor supremo de la personalidad humana y garantizada por instituciones que brindan el marco apropiado para su más completa expresión”¹⁰⁷.

Contrariamente a lo que se previó durante el proceso de redacción del borrador, el párrafo 36 no indica que el uso de la fuerza pueda usarse *legítimamente* en el ámbito nacional para fines específicos, incluyendo, por ejemplo, el cumplimiento de misiones de socorro o el mantenimiento y restauración del orden público democrático¹⁰⁸.

Tampoco prevé que las “fuerzas armadas deben ser convocadas como apoyo durante *un estado de emergencia pública*” y que en tal caso se aplicarán los compromisos pertinentes del *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991)¹⁰⁹. En este último, adoptado en las secuelas del fallido golpe de estado contra Mijail Gorbachov, los

¹⁰⁷ A partir de esta premisa, el *Documento de Copenhague sobre la Dimensión Humana* (1990) identifica varios elementos básicos (párrafos 5.1 a 5.20) – entre ellos, el control de las fuerzas militares y policiales por parte de las autoridades civiles (párrafo 5.6). Posteriores textos de la OSCE reafirman partes de esa nomenclatura en términos similares. Un nuevo elemento, anticorrupción, fue introducido en la *Carta de Estambul para la Seguridad Europea* de 1999 (párrafo 33) y en la *Declaración de la Cumbre de Estambul* de 1999 (párrafo 37).

¹⁰⁸ La primera oración del párrafo 19 del DOC. 551 del 22 de Julio de 1994 (4ª versión revisada del Código de Conducta presentada por el Coordinador) y párrafo 29.2 de la versión sin numerar de la *Percepción y Sugerencias del Coordinador* del 10 de noviembre de 1994.

¹⁰⁹ Segunda oración del párrafo 19 del DOC. 551 del 22 de Julio de 1994 (4ª versión revisada del Código de Conducta presentada por el Coordinador) y párrafo 26.4 de la *Percepción del Coordinador* del 11 de noviembre de 1994 (documento sin número). La cuestión del estado de emergencia pública fue abordada en la propuesta de “Unión Europea plus” (CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 12), la propuesta austro-húngara (CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, pp. 17-18) y la propuesta húngara (CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 2.12).

estados parte de OSCE afirmaron que "un estado de emergencia pública no podrá utilizarse para subvertir el orden democrático constitucional, ni orientarse a la destrucción de los derechos humanos y libertades fundamentales internacionalmente reconocidos" (segunda oración del párrafo 28.1)¹¹⁰. También acordaron que si un estado de emergencia pública puede ser declarado por un órgano constitucionalmente legítimo debidamente facultado para hacerlo, sujeto a aprobación en el menor tiempo posible, y al control del poder legislativo (párrafo 28.2), se deberá levantar tan pronto como sea posible para que no se mantenga en vigor más tiempo que el estrictamente requerido por las exigencias de la situación (párrafo 28.3).

Lo que es más importante, decidieron que cuando se declarase o levantase un estado de emergencia pública, el gobierno del estado involucrado debía informar de inmediato a la OSCE de esta decisión, así como de cualquier derogación de sus obligaciones sobre derechos humanos internacionales (párrafo 28.10)¹¹¹.

Sin embargo, afirmando que "no se puede evitar el uso de la fuerza...", la tercera oración del párrafo 36 legitima, indirecta pero claramente, el uso interno de la fuerza desde una perspectiva más amplia y general¹¹². Introduce aquí el criterio subjetivo de la "proporcionalidad" con las necesidades de cumplimiento de la ley, lo que no aparece en

¹¹⁰ Al mismo tiempo, condenaron a las "fuerzas que pretenden tomar el poder del gobierno representativo de un estado parte contra la voluntad del pueblo expresada en elecciones libres y justas y contra el orden constitucional establecido" (párrafo 17.1) y, en consecuencia, se comprometieron a "apoyar vigorosamente", en caso de derrocamiento o intento de derrocamiento por medios antidemocráticos del gobierno legítimamente elegido de un estado parte, "a los órganos legítimos de ese estado, y defender los derechos humanos, la democracia y el estado de derecho..." (párrafo 17.2).

¹¹¹ Posteriormente, las *Decisiones de Helsinki de 1992* especificaron que la ODIHR actuará como centro de información en relación con la declaración y levantamiento de un estado de emergencia pública (1ª "marca" del párrafo 5 b del capítulo VI). Hasta el 2001, el compromiso que contiene el párrafo 28.10 del *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991) casi no fue cumplido (ver Victor-Yves Ghebali: "La Cuestión del Estado de Emergencia en el Contexto de la OSCE", *Los Derechos No Derogables y los Estados de Emergencia*. Publicado por Daniel Prémont. Bruselas, 1996, pp.317-330. Tras los ataques terroristas contra Estados Unidos del 11 de septiembre, varios gobiernos de la OSCE comunicaron a la ODIHR medidas que habían adoptado en el marco del estado de emergencia pública (ODIHR.GAL/3/02 del 31 de enero de 2002, PC.DEL/49/02 de la misma fecha y ODIHR.GAL/8/02 del 5 marzo de 2002).

¹¹² A través del *Documento de Moscú sobre la Dimensión Humana* (1991), los estados parte de OSCE también acordaron que, en el marco de un estado de emergencia pública "si no puede evitarse el uso de la fuerza, deberá emplearse de la manera más limitada y razonable posible" (última frase del párrafo 28.1).

los Convenios de Ginebra (1949) o en sus Protocolos (1977)¹¹³. No especifica que las fuerzas armadas sólo se utilizarán "en caso de absoluta necesidad" (como sugirió Hungría) o "sólo cuando sea estrictamente necesario" como aparecía en la propuesta de "Unión Europea plus"¹¹⁴, o también "una vez agotados los medios civiles para hacer cumplir la ley"¹¹⁵.

Es desde el ángulo de la proporcionalidad como la OSCE ha cuestionado la conducta de las fuerzas armadas rusas en *Chechenia*¹¹⁶. La primera guerra chechenia comenzó el 11 de diciembre de 1994, ocho días después de la adopción del Código de Conducta y tres semanas antes de su entrada en vigor. El 2 de febrero de 1995, el Consejo Permanente adoptó (con el total apoyo de Moscú) una decisión que, sin referirse directamente al Código de Conducta, expresaba "una profunda preocupación por el uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas rusas" en Chechenia¹¹⁷. En la Reunión Anual de 1995 de Evaluación de la Implementación, Suecia demandó una aclaración por parte de Moscú¹¹⁸. En varias ocasiones, la Unión Europea ha hecho un llamamiento a Rusia para que cumpla sus obligaciones bajo el Código de Conducta¹¹⁹.

Redactada en un lenguaje de no imposición ("harán lo posible por evitar"), la cuarta y última oración del párrafo 36 insinúa que la proporcionalidad implica el evitar en lo posible daños a la población civil o a sus bienes. La noción de "*daño ilegal*", planteado durante el proceso de redacción¹²⁰, no logró consenso. La idea de que un estado parte de OSCE que recurriese al uso interno de la fuerza debería proporcionar *información*

¹¹³ El criterio de proporcionalidad aparece también en el párrafo 12 del Código de Conducta, conforme al cual cada estado parte de OSCE "solo mantendrá una capacidad militar proporcional a las necesidades legítimas de seguridad individuales o colectivas, tomando en consideración sus obligaciones en virtud del derecho internacional".

¹¹⁴ CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 6.3 y CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 14.

¹¹⁵ Párrafo 24.2 del DOC. 551 del 22 de Julio de 1994 (4ª versión revisada del Código de Conducta presentada por el Coordinador).

¹¹⁶ Desde la perspectiva de los derechos humanos, ver Nicolas M. L. Bovay: "La intervención armada rusa en Chechenia y sus Repercusiones en Materia de Derechos Humanos", *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, N° 54, junio de 1995, pp. 29-56.

¹¹⁷ PC.DEC/10 del 2 de febrero de 1995.

¹¹⁸ DOC.467 del 15 de marzo de 1995.

¹¹⁹ Ver, por ejemplo, FSC.AIAM/10/00 del 28 de febrero de 2000. Sobre el tema de la democratización de las fuerzas armadas rusas, ver Yuri Fedorov: *Transformación Democrática del Sector de Seguridad en Rusia. Una Triste Saga del Fracaso*. Ginebra, Centro de Ginebra para el Control Democrático de Fuerzas Armadas, 2002, 20 p. (Documentos de Trabajo, N° 98).

¹²⁰ Párrafo 29.2 de la *Percepción y Sugerencias del Coordinador* (sin numeración) del 10 de noviembre de 1994.

acerca del tamaño, organización, función, objetivos y actividades de las fuerzas armadas involucradas, fue igualmente rechazada¹²¹.

En resumen, el párrafo 36 detalla cuatro condiciones que regulan el uso interno de la fuerza: una decisión legal constitucionalmente, respeto por el estado de derecho durante el desarrollo de la operación, proporcionalidad con las necesidades de aplicación y cuidado en evitar daños excesivos a la población civil y sus bienes.

Como resaltara David Raic, en una medida limitada pero auténtica, el párrafo 36 estipula la “reglamentación de conductas no cubiertas por el derecho humanitario y la legislación sobre derechos humanos” ya que “en un contexto internacional, casi no existen normas sobre el uso de la fuerza en conflictos internos, siendo el único ejemplo relevante el *Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley* adoptado por la Asamblea General de la ONU en 1979”. Asimismo, el párrafo 36 establece un “vínculo entre la aplicación de la fuerza y los derechos humanos individuales; un vínculo no mencionado explícitamente en los tratados de derechos humanos”¹²².

¹²¹ Esta idea fue incluida en el borrador de propuestas de “Unión Europea plus” (CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 14) y reflejada en el de Hungría (CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafos 7 y 8).

¹²² David Raic: “El Código, el Derecho Humanitario y los Derechos Humanos”, *La Seguridad Cooperativa, la OSCE y su Código de Conducta*. Publicado por Gert de Nooy. La Haya, Kluwer Law International, 1996, pp. 51 y 53. El párrafo 29.3 de la *Percepción y Sugerencias del Coordinador* (sin numeración) del 10 de noviembre de 1994 contenía una disposición que comprometía a los estados parte a garantizar que “las fuerzas armadas destinadas a misiones de seguridad interna serán adiestradas especialmente para la implementación de esas tareas, a tomar conciencia de que cuando los poderes de policía son ejercidos por fuerzas militares o de seguridad, los oficiales de estas fuerzas son considerados como “funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y, como tales, deben guiarse por las disposiciones del Código de Conducta de la ONU para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley”. Con respecto al Código de la ONU de 1979, ver el párrafo 20 del presente *Comentario*.

Párrafo 37

Prohibición del uso interno de la fuerza para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas o privarlas de su identidad individual o colectiva

Los estados parte no utilizarán fuerzas armadas para restringir el ejercicio pacífico y legal de sus derechos humanos y civiles por personas, consideradas individualmente o como representantes de grupos, ni para despojarlas de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica.

Junto con el párrafo 36, el párrafo 37 establece normas relativas al *uso de la fuerza para propósitos de seguridad interna*. La diferencia notable entre ambos párrafos es que el primero está redactado permisivamente ("si no se puede evitar el uso de la fuerza a realizar misiones de seguridad interna ..., cada estado parte asegurará que su uso sea proporcional a las necesidades de aplicación"), mientras que el segundo contiene una *prohibición*: "los estados parte *no* utilizarán fuerzas armadas...". La filosofía del párrafo 37 es prohibir el uso de la fuerza para restringir el ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles de las personas o privarlas de su identidad individual o colectiva. En forma similar al párrafo 36, el párrafo 37 se refiere formalmente a "*fuerzas armadas*" aunque sin mencionar explícitamente "*misiones de seguridad interna*"; sin embargo, es evidente que se incluye a estas últimas.

El párrafo 37 prohíbe el uso interno de la fuerza por el bien de "*personas, consideradas individualmente o como representantes de grupos*", una expresión lo suficientemente amplia como para incluir a todos las personas y grupos que viven en la nación, incluyendo a las personas que pertenecen a una *minoría nacional y grupo minoritario*. Sin embargo, evita deliberadamente referirse al concepto "*minoría nacional*", que aparecía en el borrador de propuestas polaco, "Unión Europea plus" austro-húngaro, y húngaro¹²³.

¹²³ En su propuesta preliminar conjunta, Austria y Hungría sugirieron (en vano) una disposición que expresara que privar a las minorías nacionales del libre ejercicio de sus derechos presentaba "una amenaza especial para la seguridad dentro de y entre los estados, y en consecuencia, en toda la región de la CSCE" (CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 15).

La expresión “*ejercicio pacífico y legal de los derechos humanos y civiles*” proviene de las propuestas dirigidas a comprometer a los estados parte de OSCE a respetar el derecho de los ciudadanos a abogar por el cambio constitucional por medios pacíficos y legales, y no utilizar la fuerza en contra de quienes lo hacen¹²⁴.

La expresión “*ni para despojarlos de su identidad nacional, religiosa, cultural, lingüística o étnica*” proviene de otras propuestas que prohibían el uso interno de la fuerza contrariamente al principio de *autodeterminación de los pueblos*, cuando se aplicaba de forma pacífica¹²⁵.

Los términos específicos que emplea ("nacional", "religiosa", "cultural", "lingüística", "étnica") son algo redundantes: el concepto paraguas de cultura abarca la religión, el idioma y la etnicidad; además, una “minoría nacional” es, de hecho, una “minoría étnica” caracterizada por su religión y/o su idioma.

Durante el proceso de redacción dos propuestas particulares no fueron incorporadas. La primera se refería a la prohibición de la *modificación por la fuerza de fronteras internas* y el *reasentamiento forzado de poblaciones*¹²⁶. La segunda, al no uso de fuerzas armadas con propósitos de represalia¹²⁷.

¹²⁴ CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 del 18 de noviembre de 1992, p. 5 (propuesta polaca), CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 15 (propuesta de "Unión Europea plus"), CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, p. 18 (propuesta austro-húngara) y CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 6.5 (propuesta húngara). La propuesta de "Unión Europea plus" también sugería un compromiso relacionado con el respeto por la *evolución pacífica de los estados*: "Los estados participantes respetarán y alentarán la evolución pacífica en las constituciones de todos los PS de acuerdo con el derecho internacional, los principios consagrados en el Código y los deseos democráticos del pueblo" (CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 5).

¹²⁵ Propuesta polaca: "En consecuencia, los estados parte se abstendrán de hacer uso de la fuerza o actos de coerción contrarios al principio de autodeterminación de los pueblos, cuando se aplique en forma pacífica. El uso de la fuerza para privar a los pueblos de su identidad nacional constituye una violación de sus derechos inherentes" (CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 del 18 de noviembre de 1992, p. 5).

¹²⁶ CSCE/FSC/SC.21 del 30 de junio de 1993, p. 14 (propuesta de "Unión Europea plus"), CSCE/FSC/SC.22 del 15 de septiembre de 1993, pp. 16 y 18 (propuesta austro-húngara) y CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 6.5 (propuesta húngara).

¹²⁷ CSCE/FSC/SC.25 del 23 de febrero de 1994, párrafo 6.3 (propuesta húngara) y CSCE/FSC/SC.8 del 16 de 1992, artículo 21 (propuesta turca).

BIBLIOGRAFÍA

1. Fuentes Primarias

A. Borrador oficial de propuestas

1. Propuesta presentada por Polonia sobre un "Código de Conducta CSCE en Materia de Seguridad ": CSCE/FSC/SC.5/Rev.1 del 18 de Noviembre de 1992 (Primera versión: CSCE/FSC/SC.5 del 11 de Noviembre de 1992)¹²⁸.
2. Propuesta presentada por los Estados Miembros de la Unión Europea, así como por Canadá, Islandia y Noruega ("propuesta Europea plus ") sobre un "Código de Conducta de la CSCE que gobierna las Relaciones Mutuas entre los Estados Parte en el Campo de la Seguridad ": CSCE/FSC/SC.21 del 30 de Junio de 1993 (primera versión titulada "Elementos para un Código de Conducta de la CSCE sobre las Relaciones Mutuas entre los Estados Participantes en Materia de Seguridad: CSCE/FSC/SC.7 del 16 de Diciembre de 1992).
3. Propuesta presentada por y Austria y Hungría sobre un "Código de Conducta de la CSCE sobre el Comportamiento de los Estados Parte entre sí y de los Gobiernos hacia sus ciudadanos": CSCE/FSC/SC.22 del 15 de Septiembre de 1993.
4. Propuesta presentada por Turquía sobre un "Código de Conducta de la CSCE sobre las Relaciones Mutuas entre los Estados Parte en el Campo de la Seguridad ": CSCE/FSC/SC.8 del 16 de Diciembre de 1992.
5. Propuesta presentada por Austria, Hungría y Polonia referida a " Disposiciones sobre la Implementación de un Código de Conducta": CSCE/FSC/SC.17 del 5 de Mayo de 1993.
6. Propuesta presentada por Hungría sobre "El Uso y Control Democrático de las Fuerzas Armadas ": CSCE/FSC/SC.25 del 23 de Febrero de 1994.
7. Documento de Trabajo presentado por Francia sobre la estructura de un Código de Conducta: CSCE/FSC/SC/B.2 del 3 de Junio de 1993.

B. Documentos del Coordinador

1. Código de Conducta. Última versión a 31 de Diciembre de 1992 en las Negociaciones CSCE, una comparación sinóptica integral de las propuestas preliminares polaca, "Unión Europea plus" y turca.

¹²⁸ Existe también un documento informal para la reflexión (sin enumerar) sobre "Posible Estructura del Código de Conducta" presentado conjuntamente por Polonia y la Federación Rusa el 23 de Marzo de 1993.

2. Compilación de disposiciones relativas al control de armas y al desarme, de propuestas sobre un Código de Conducta presentada en la FSC, por Polonia, los 15 y Turquía (Grupo de Trabajo B, Non paper, 11 de Febrero de 1993).
3. Código de Conducta. Comparación de Textos [presentados por Polonia, la "Unión Europea" y Turquía] - cuadro sinóptico, 18 de Febrero de 1993.
4. Compilación de disposiciones referidas al control democrático de las fuerzas armadas de propuestas sobre un Código de Conducta de la CSCE presentadas en la FSC, por Polonia, los 15 y Turquía (Grupo de Trabajo B, Documento No oficial, 8 de Marzo de 1993).
5. Compilación de disposiciones relativas a relaciones recíprocas entre los estados en materia de seguridad de las propuestas sobre un Código de Conducta de la CSCE presentadas en la FSC, por Polonia, los 15 y Turquía (Grupo de Trabajo B, Documento No oficial, 19 de Marzo de 1993).
6. Compilación de disposiciones referidas al propósito, reafirmación, revisión e implementación de las propuestas sobre un Código de Conducta de la CSCE presentadas en la FSC, por Polonia, los 15 y Turquía (Grupo de Trabajo B, Documento No oficial, 26 de Abril de 1993).
7. Compilación de disposiciones referidas a la democracia y a la seguridad de las propuestas de un Código de Conducta de la CSCE presentadas en la FSC, por Polonia, los 15 y Turquía (Grupo de Trabajo B, Documento No oficial, 26 de Abril de 1993).
8. Compilación de disposiciones relativas al uso de fuerzas armadas de las propuestas de un Código de Conducta de la CSCE presentadas en la FSC, por Polonia, los 15 y Turquía (Grupo de Trabajo B, Documento No oficial, 26 de Abril de 1993).
9. Textos de trabajo del Coordinador y documentos de referencia sobre la dimensión humana, los derechos humanos y civiles y los derechos de las minorías nacionales (16 de Diciembre de 1993).
10. Textos de trabajo del Coordinador y documentos de referencia sobre control de armas y desarme (17 de Enero de 1994).
11. Textos de trabajo y documentos de referencia del Coordinador sobre cooperación económica, estacionamiento de las fuerzas, fronteras, evolución pacífica de los estados, cooperación regional y transfronteriza y medio ambiente (28 de Enero de 1994).
12. Textos de trabajo del Coordinador y documentos de referencia sobre alerta temprana, prevención del conflicto, gestión de crisis, operaciones de mantenimiento de la paz y otras misiones de la CSCE (4 de Febrero de 1994).
13. Textos de trabajo del Coordinador y documentos de referencia sobre actividades humanitarias, control democrático de fuerzas armadas, fuerzas irregulares y uso de las fuerzas armadas (10 de Febrero de 1994).
14. Textos de trabajo del Coordinador y papeles de referencia sobre seguridad interna, emergencia pública, confirmación de normas existentes y mecanismo de implementación (18 de Febrero de 1994).
15. Colección de textos relativos a 37 artículos (11 de Marzo de 1994).
16. Documento de percepción del Coordinador que contiene sugerencias sobre la indivisibilidad de la seguridad y la seguridad integral (DOC. 84 del 19 de Abril de 1994).

17. Memorandum del Coordinador a todas las delegaciones FSC convocando a una reunión informal con final abierto de "Los Amigos del Coordinador" (DOC. 136 del 28 de Abril de 1994).
18. Memorandum del Coordinador a todas las delegaciones FSC convocando a una reunión informal con final abierto de "Los Amigos del Coordinador" (DOC. 141 del 29 de Abril de 1994).
19. Documento de percepción del Coordinador sobre los derechos soberanos de los estados en el campo de la seguridad (DOC. 171 del 5 de Mayo de 1994).
20. Documento de percepción del Coordinador sobre obligaciones básicas en el campo de la seguridad (DOC. 188 del 9 de Mayo de 1994).
21. Informe del status del Coordinador (DOC. 262 del 25 de Mayo de 1994).
22. Sugerencias del Coordinador sobre seguridad cooperativa y solidaridad en el contexto del derecho a la autodefensa (DOC. 302 del 1 de Junio de 1994).
23. Texto preliminar consolidado del Código de Conducta: tercera revisión (DOC. 319 del 6 de Junio de 1994).
24. Percepción del Coordinador sobre el control político democrático de las fuerzas armadas (DOC. 337 del 8 de Junio de 1994).
25. Percepción del Coordinador sobre el control de fuerzas armadas y el uso de fuerzas armadas (DOC. 465 del 4 de Julio de 1994).
26. Borrador de texto consolidado del Código de Conducta: cuarta revisión (DOC. 551 del 22 de Julio de 1994).
27. Percepción del Coordinador sobre los derechos y obligaciones en materia de seguridad: soberanía e integridad territorial y abstención de la amenaza o el uso de la fuerza (DOC. 715/94 del 14 de Septiembre de 1994)¹²⁹.
28. Percepción del Coordinador sobre los derechos y obligaciones/compromisos en materia de seguridad: soberanía e integridad territorial, abstención a la amenaza o al uso de la fuerza y la inviolabilidad de las fronteras (DOC. 729 del 19 de Septiembre de 1994).
29. Adiciones a la cuarta revisión del Coordinador del borrador del Código de Conducta (DOC. 766/94, sin fecha).
30. Percepción del Coordinador sobre derechos y obligaciones/compromisos en materia de seguridad (DOC. 810/94 del 29 de Septiembre de 1994).
31. Sugerencia de redacción del Coordinador sobre el control de las fuerzas armadas (DOC. 936/94 del 20 de Octubre de 1994).
32. Percepción del Coordinador sobre el control democrático de las fuerzas armadas (DOC. 954/94 del 24 de Octubre de 1994).
33. Quinta Revisión del borrador del Código de Conducta y sexta revisión de la sección relativa al control democrático de fuerzas armadas (DOC. 959/94 del 25 de Octubre de 1994).

¹²⁹ Este documento también incluye un documento titulado "Desesperación del Coordinador basada en la discusión sin fin respecto al alcance del Código de Conducta".

34. Versión de Noviembre de 1994 del Código de Conducta (DOC. 1015/94 del 4 de Noviembre de 1994).
35. Versión de Noviembre de 1994 del Código de Conducta (DOC. 1027/94 del 4 de Noviembre de 1994).
36. Carta del Coordinador reenviando la versión de Noviembre de 1994 del Código de Conducta al Jefe del Comité Especial de la FSC (DOC. 1028/94 del 4 de Noviembre de 1994)¹³⁰.
37. Percepción y sugerencias del coordinador sobre el uso de las fuerzas armadas (10 de Noviembre de 1994).
38. Percepción del Coordinador, documento de trabajo sobre el control democrático de las fuerzas armadas (11 de Noviembre de 1994).
39. Percepción del Coordinador sobre el control democrático de las fuerzas armadas (14 de Noviembre de 1994).
40. Percepción del Coordinador sobre el control democrático de las fuerzas armadas (15 de Noviembre de 1994).
41. Percepción del Coordinador sobre el uso de las fuerzas armadas, 15 de Noviembre de 1994.
42. Texto consolidado del Código de Conducta: Percepción del Coordinador (23 de Noviembre de 1994)
43. Texto consolidado del Código de Conducta: Percepción del Coordinador (1 de Diciembre de 1994).
44. Texto consolidado del Código de Conducta: Percepción del Coordinador (2 de Diciembre de 1994)¹³¹.

Fuentes secundarias

Seguridad Cooperativa, la OSCE y su Código de Conducta. Editado por Gert de Nooy. La Haya, Kluwer Law International, 1996, 158 p.).

Este incluye contribuciones de Victor-Yves Gheballi ("Introducción del Código"), Adam Kobieracki ("Negociación del Código: La Postura Polaca"), Peter von Butler ("Negociación del Código: La Postura Alemana "), Crispin Hain-Cole ("Negociación del Código: La Postura Británica"), Peter Koojmans (" El Código y el Derecho Internacional), David Raic ("El Código, Derecho Humanitario y Derechos Humanos"), Michael Lucas ("El Código, Alerta Temprana y prevención del Conflicto"), Jeffrey Simon ("El Código y la Relaciones Civiles - Militares: El Caso Polaco "), Stephen Blank ("El Código y las Relaciones Civiles-Militares: El Caso Ruso "), Ulrich Hundt ("El Código y las Relaciones Civiles-Militares: El Caso Alemán "), Heinz Vetschera ("Implementación del Código: El camino por delante ") y Gert de Nooy ("Resumen de las principales Conclusiones").

¹³⁰ La carta también menciona que una propuesta titulada "Sugerencias de Redacción " distribuida el 31 de Octubre de 1994 (DOC. 994/94) por la delegación de Armenia que "no ha sido aún debatida".

¹³¹ El Documento no oficial incluye dos versiones teniendo las indicaciones "2 a.m." y "4.45 p.m.".

Los artículos en inglés en diarios/periódicos científicos también son limitados en número:

Jonathan Dean: *"El Código de Conducta de la OSCE sobre los Aspectos Político – Militares de la Seguridad: Una Buena Idea, Imperfectamente Ejecutada, y Débilmente Monitoreada "*, Anuario de la OSCE , Volumen 1-2, 1995-1996, pp. 291-297;

Victor-Yves Ghebali: *"Replanteando el Código de Conducta de la OSCE sobre Aspectos Militares de la Seguridad". Desafíos de Gobernanza del Sector de Seguridad*. Editado por Heiner Hänggi y Theodor H. Winkler , próximamente (2004).

Victor-Yves Ghebali: *"La Contribución Normativa de la OSCE al Control Democrático de las Fuerzas Armadas: El Valor Añadido del Código de Conducta sobre Aspectos Militares de la Seguridad de 1994" – Hacia la Reforma del Sector de Seguridad en la Europa de la Post- Guerra Fría. Un marco para la Evaluación*. Editado por Wilhelm Germann, próximamente (2004);

Ortwin Hennig: "El Código de Conducta sobre los Aspectos Político-Militares de la Seguridad ", Anuario de la OSCE, Volumen 1-2, 1995-1996, pp.273-289¹³²;

Michael R. Lucas: "La Guerra en Chechenia y el Código de Conducta de la OSCE", Helsinki Monitor, Vol. 6, 1995, No 2, pp. 32-42;

Nov, Pert de (ed.), Seguridad Cooperativa, la OSCE y su Código de Conducta, Ley Internacional Kluwer, La Haya, 1996, 158 p.;

Rienk Terpstra: "El Código de Conducta OSCE. Estableciendo nuevos estándares en el Campo Político – Militar?", Helsinki Monitor, Vol. 7, 1996, No 1, pp. 27-41;

¹³² La nota al pie 3 del artículo de Hennig indica que, a principios de 1995, la Misión Permanente Alemana en la OSCE produjo – para uso interno – un comentario legal del Código de Conducta en alemán, que se puede obtener solicitándolo al el Ministerio de Relaciones Exteriores Alemán.