

XI-XII-XIII Jornadas sobre Geopolítica y Geoestrategia de Ceuta

Autor: Bermejo, R.

2016, UNED-CEUTA, págs.89-114

ISBN: 978-84-15099-76-5

Esta obra está protegida por el derecho de autor y su reproducción y comunicación pública, en la modalidad puesta a disposición, se ha realizado en virtud del artículo 32.4 de la Ley de Propiedad Intelectual. Queda prohibida su posterior reproducción, distribución, transformación y comunicación pública en cualquier medio y de cualquier forma.

ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Romualdo BERMEJO GARCÍA

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universidad de León

SUMARIO: Introducción. 1. Sesenta años de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP). 2. Fundamento jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. 3. Principios rectores en la configuración de una misión de paz. 3.1. Consentimiento y cooperación de las partes interesadas. 3.2. El establecimiento de objetivos y mandatos claros y viables. 3.3. Imparcialidad y uso limitado de la fuerza. 4. Estructura y funciones de las OMP. 5. Algunas consideraciones finales.

INTRODUCCIÓN

Mucho se ha hablado y escrito sobre las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) de las Naciones Unidas, pero el tema sigue estando ahí suscitando debates no siempre pacíficos. Y es que hay que reconocer que la simple evolución y la naturaleza de los conflictos internacionales han traído consigo cambios importantes, de ahí precisamente que la cuestión siga estando sobre el tapete de la actualidad internacional. En efecto, desde aquellas primeras misiones en las que las Naciones Unidas empezaron a implicarse estableciendo una Misión Internacional de Interposición, los problemas en toda esta materia han ido evolucionando de una forma tal que para muchos era inevitable, aunque por falta de un marco jurídico legal preexistente,

no siempre se haya podido ver con claridad y precisión los horizontes de las distintas operaciones, al menos en algunos casos.

Es evidente que con el tiempo estas operaciones han ido evolucionando de forma que, actualmente, no sólo se circunscriben a aspectos estrictamente militares, sino que han ido más allá al comprender otras actividades civiles o económicas con el fin de intentar solucionar el conflicto. Este *enfoque integral* es un proceso ambicioso y complejo, ya que requiere la participación de varios actores como el componente civil o policial, lo que trae consigo que en estas ocasiones se recurra a medios que pueden pertenecer a varias organizaciones como la ONU, la OSCE, la OTAN o la UE, por ejemplo. Esta combinación de actores y factores han traído consigo inevitablemente una cierta complejidad a la hora de coordinarlas y ejecutar las misiones encomendadas. Desde esta perspectiva, no se puede ignorar que no siempre estas operaciones han dado buenos resultados, por lo que se revela cada vez más necesario ajustarlas y ver, para que sean lo más efectivas posibles, qué elementos hay que cambiar para evitar las debilidades que en algunos casos han llevado a un rotundo fracaso. No hay que olvidar, por poner sólo dos ejemplos, que la matanza de Srebrenica, en la antigua ex-Yugoslavia, o el genocidio en Rwanda se cometieron mientras que se estaban desarrollando estas operaciones.

Al analizar este tema, y las distintas cuestiones que suscita no hay que perder de vista que en realidad, lo que está detrás de las lagunas existentes en torno al marco jurídico de estas operaciones se debe a la imposibilidad de poner en marcha el sistema estructurado en la Carta de las Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva tal y como estaba previsto en el Capítulo VII. En efecto, es archiconocido que nunca se aplicó el artículo 43, pero tampoco el 47, por lo que necesariamente la práctica onusiana fue abriendo otras vías que no parecían ser muy ortodoxas con el tenor y el espíritu de la Carta, aunque se revelaban necesarias para que la Organización pudiera cumplir, al menos *sotto voce*, con uno de sus objetivos esenciales, que era el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Desde esta perspectiva, se fueron explorando otras vías, una de las cuales se articuló en torno a la R/377 (V) de la Asamblea General, de 3 de noviembre de 1950, denominada “Uniting for Peace” N: que decir tiene que dicha Resolución suponía minar los cimientos de la propia Carta, ya que suponía trasladar la responsabilidad primordial del Consejo en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a la Asamblea General en aquellos supuestos en que aquél no pudiera

actuar a causa del derecho de veto. Dicha Resolución, sobre cuya base se articuló la intervención en la Guerra de Corea suscitó una grave crisis institucional en la propia ONU, de la que se salió en 1965 mediante un acuerdo político, aunque no jurídico.

1. LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: ORÍGENES Y SU EVOLUCIÓN

Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se iniciaron en 1948 con el despliegue en el Medio Oriente de observadores militares desarmados para vigilar el Acuerdo de Armisticio entre Israel y sus vecinos árabes¹. Desde entonces y hasta nuestros días, las Naciones Unidas han desplegado en torno a unas 70 operaciones de mantenimiento de la paz. A lo largo de estos años, cientos de miles de militares, así como decenas de miles de policías y otros civiles, provenientes de más de 120 países, han participado en muchas operaciones de mantenimiento de paz, de diversa índole, más conocidas como *los cascos azules* de la ONU. En la actualidad, están operativas operaciones en los cinco continentes, con decenas de miles de militares, policía y civiles.

A lo largo de estos sesenta años, las funciones de las distintas operaciones de mantenimiento de la paz han ido adaptándose a las vicisitudes y circunstancias de cada momento. Ante las rivalidades de la Guerra Fría que paralizaban constantemente al Consejo de Seguridad, las operaciones de mantenimiento de la paz estaban limitadas inicialmente a mantener el cese al fuego y estabilizar situaciones en el terreno. Por lo general, aquellas primeras misiones estaban compuestas por observadores militares y tropas ligeramente armadas, y ejercían funciones de vigilancia, información y construcción de confianza.

La precitada Resolución 377(V) de 2 de noviembre de 1950 de la Asamblea General permitió a las Naciones Unidas desplegar pequeñas operaciones al servicio de la paz. La primera operación de mantenimiento de paz armada fue la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas desplegada en 1956 para responder a la crisis de Suez². La Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC),

1. UNTSO United Nations Truce Supervision Organization.

2. UNEF I: First United Nations Emergency Force (noviembre 1956 -junio 1967).

iniciada en 1960, fue la primera misión de gran escala, con un contingente de casi 20,000 soldados durante su momento más activo. Esta misión también puso de manifiesto los riesgos que conllevaba intentar estabilizar una región devastada por la guerra, en la que todavía no existía un verdadero alto del fuego. De hecho, unos 250 enviados de la ONU perdieron la vida durante el servicio de la misión. En las décadas de sesenta y setenta, la práctica de estas operaciones fue escasa y escueta. Tan sólo se establecieron misiones de corto plazo en Nueva Guinea³, Yemen⁴ y la República Dominicana⁵, y otras de larga duración como la de Chipre⁶ y las de Medio Oriente⁷.

Estas operaciones tenían como principal misión la de impedir que el conflicto en cuestión escalara de nivel de forma peligrosa o para impedir tragedias humanitarias, partiendo de la premisa de que había que actuar en honor de la comunidad internacional. Sin embargo, como se ha apuntado, en algunos casos no se solucionaban los conflictos, que seguían latentes⁸, dando lugar así a una política de “paños calientes”. Estas operaciones se han denominado como de “primera generación”, aunque hay otras clases de denominaciones⁹.

Con el fin de la Guerra Fría y el desbloqueo político entre las grandes potencias aumentó considerablemente el número de misiones autorizadas por el Consejo. El Consejo de Seguridad autorizó un total de 20 operaciones entre 1989 y 1994, incrementando el personal de mantenimiento de la paz. Algunas de las misiones fueron desplegadas para ayudar a aplicar acuerdos de paz que habían acabado

3. UNSF: United Nations Security Force in West New Guinea (octubre 1962-abril 1963).

4. UNYOM: United Nations Yemen Observation Mission (julio 1963-septiembre 1964).

5. DOMREP: Mission of the Representative of the SG in the Dominican Republic (mayo 1965-octubre 1966).

6. UNFICYP: United Nations Peacekeeping Force in Cyprus (desde marzo 1964 hasta la actualidad).

7. Han sido varias las operación aprobadas para Medio Oriente: UNDOF (United Nations Disengagement Observer Force), desde junio 1974 hasta la actualidad, y la UNIFIL (United Nations Interim Force in Lebanon) marzo 1978 hasta la actualidad.

8. A este respecto, cfr. AGUADO ARROLLO, F.: “El futuro de las operaciones de paz de la ONU”, *Documento de Opinión 43/2013*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, 13 de mayo de 2013.

9. A este respecto, cfr. DÍAZ BARRADO, C. (Dir.): *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, 2206, pp. 98 y sgs.

con largos conflictos —en países como Angola¹⁰, Mozambique¹¹, El Salvador¹², Camboya¹³ y Guatemala¹⁴— y para ayudar a los países a estabilizarse, reorganizarse, elegir nuevos gobiernos y construir instituciones democráticas. Estas misiones han sido consideradas como de “segunda generación”, y las características más importantes es ese enfoque integral que ya hemos apuntado, en el que se empieza a ver el conflicto como un todo, y no sólo el aspecto militar. Desde esta perspectiva, empieza a entrar en juego otros elementos como el civil, el policial e incluso el político. Se empieza sobre todo a ver de forma más clara el componente civil, lo que trae consigo una cierta transformación de estas operaciones como ocurrió en la de Camboya. El éxito, en general, de estas misiones, aumentó las expectativas en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas más allá de su capacidad para dar resultados, especialmente en situaciones donde el Consejo de Seguridad no logró autorizar mandatos lo suficientemente robustos o proveer recursos adecuados. Se establecieron misiones en situaciones de conflicto armado y en áreas como la antigua Yugoslavia¹⁵, Somalia¹⁶ y Ruanda¹⁷, donde no había paz alguna que mantener, y, en cambio, aún persistía la beligerancia entre las partes enfrentadas. A pesar de aquellas circunstancias, el personal de la misiones estaba

10. UNAVEM I: United Nations Angola Verification Mission I (enero 1989-junio 1991) que fue relevada por la UNAVEM II: United Nations Angola Verification Mission II (junio 1991-febrero 1995) y posteriormente por la UNAVEM III: United Nations Angola Verification Mission III (febrero 1995-junio 1997). El tipo de la operación cambiará con MONUA: United Nations Observer Mission in Angola (junio 1997- febrero 1999).
11. ONUMOZ: United Nations Operation in Mozambique (diciembre 1992-diciembre 1994).
12. ONUSAL: United Nations Observer Mission in El Salvador (julio 1991-abril 1995)
13. UNAMIC: United Nations Advance Mission in Cambodia (octubre 1991-marzo 1992), sustituida por la UNTAC United Nations Transitional Authority in Cambodia (marzo 1992-septiembre 1993).
14. MINUGUA: United Nations Verification Mission in Guatemala (enero 1997 -mayo 1997).
15. UNCRO: United Nations Confidence Restoration Operation in Croatia (mayo 1995-enero 1996); y la UNMIBH: United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina (diciembre 1995-diciembre 2002).
16. UNOSOM I: United Nations Operation in Somalia I (abril 1992-marzo 1993); y la UNOSOM II United Nations Operation in Somalia II (marzo 1993-marzo 1995).
17. UNOMUR: United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (junio 1993-septiembre 1994).

desprovisto de los recursos adecuados y de apoyo político como para desempeñar con cierto éxito sus correspondientes cometidos.

Estas operaciones han sido denominadas como de la “tercera generación”, ya que han supuesto un cambio significativo tanto en las bases sobre las que se apoyaban como en los principios y manera de llevarlas a cabo. Y es que era evidente que poco a poco se fue tomando conciencia de que se requerían unos medios tanto materiales como humanos para ejecutar las tareas encomendadas, cosa que no siempre ocurrió. Este fue el caso por ejemplo de la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, en la que se puso de manifiesto de forma clara la falta de todos estos medios. No conviene ignorar igualmente la falta de coordinación que existió entre el representante de las Naciones Unidas Yakussi Assasi y los mandos militares que operaban en la zona, viéndose estos últimos en muchos casos a tener que esperar toda una noche para poder contactar con el precitado representante, como después denunciaría el famoso General francés Morillon¹⁸

Estos retrocesos producidos a mediados de la década de los noventa llevaron al Consejo de Seguridad a limitar el número de nuevas misiones de mantenimiento de la paz durante los años siguientes. Sin embargo, a partir de 1999, asumiría misiones complejas y novedosas, como aquellas en las que las Naciones Unidas desempeñaron un papel de “administrador” de los territorios de Kosovo¹⁹ en la antigua Yugoslavia y Timor Oriental²⁰ (hoy Timor Leste), que estaba en proceso de adquirir su independencia de Indonesia.

La lecciones aprendidas en la década de los noventa, llevaron a la Organización a un proceso de autoanálisis y autocrítica. El Secretario General creó un Grupo de trabajo sobre las Operaciones de Paz, compuesto por personas con experiencia en la prevención de conflictos, y le invita a evaluar las deficiencias del sistema existente y a proponer recomendaciones y mejoras concretas en materia de dirección estratégica, adopción de decisiones, despliegue rápido, planificación y apoyo operacional y empleo de la tecnología moderna

18. A este respecto, cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La desmembración de Yugoslavia...*

19. UNMIK: UN Interim Administration Mission in Kosovo (desde junio 1999 hasta la actualidad).

20. UNTAET: United Nations Transitional Administration in East Timor (octubre 1999-mayo 2002).

de la información²¹. El informe sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas —más conocido como informe *Brahimi*— reclama, en primer lugar, un mayor compromiso político por parte de los Estados miembros, un cambio institucional significativo y un mayor apoyo financiero. El Grupo observó que, para ser eficaces y cumplir los mandatos, las misiones de las Naciones Unidas debían dotarse con los recursos y equipos adecuados. Por ello, se pide una mayor dotación de efectivos y reglas de enfrentamiento más robustas para poder hacer frente a quienes se nieguen a cumplir los compromisos adquiridos mediante acuerdos de paz o que traten de quebrantarlos por medio de la violencia. El Consejo de Seguridad —concluye el informe— debe establecer mandatos claros, convincentes y viables y subraya que el mantenimiento de la paz debe ser considerado como la actividad central de las Naciones Unidas.

Siguiendo más o menos estas denuncias plasmadas en el Informe Brahimi, que eran por otro lado palmarias, se dio paso a las operaciones de “cuarta generación”, en las que los dos aspectos más importantes eran el establecimiento de un mandato claro para llevarlas a cabo y el firme compromiso de los Estados con dichas operaciones de paz. Y es que en muchos casos la falta de ese mandato claro había desencadenado en algunas ocasiones el fracaso de la operación. Es más, se pensaba que si no estaba especificado bien el mandato, había que abstenerse de iniciar la misión en cuestión. Respecto al compromiso de los Estados, era también evidente que en algunos casos algunos Estados mostraban un apoyo político inquebrantable a una determinada operación para luego después rechazar que ese mismo Estado proporcionara los medios, tanto materiales como financieros, para que se pudiera llevar a cabo la operación. Siguiendo estos parámetros, en los últimos años, se han desplegado operaciones de mantenimiento de la paz grandes y complejas, ante situaciones de gran envergadura sobre todo en países africanos, como la República Democrática del

21. UN Doc. A/55/305 -S/2000/809, de 21 de agosto de 2000.

Congo²², Sierra Leona²³, Liberia²⁴, Burundi²⁵, Côte d'Ivoire²⁶, Sudán²⁷ (en el sur del país y en Darfur²⁸), Eritrea/Etiopía²⁹, Chad y la República Centroafricana³⁰.

Como ya hemos apuntado el famoso Informe Brahimi hizo mella y sobre sus bases se forjaron las denominadas operaciones de “cuarta generación”. Pero sus efectos no iban a quedarse ahí, ya que continuaría siendo el espejo en el que las futuras operaciones iban a mirarse para dotarlas de los impulsos necesarios en aras de unos mejores resultados. Desde esta perspectiva, se iban a adoptar lo que se ha denominado “la doctrina Capstone”³¹ que iba a dar a todas estas operaciones un enfoque multidisciplinar evidente, dando así cobertura a la complejidad inherente que cada vez más encierran las OMP. Este es un aspecto que, como ya hemos apuntado, estaba presente también en las de “segunda generación”, aunque aquí se quiere desarrollar más. Otro aspecto importante que conviene resaltar de esta doctrina es que insiste en algo que por otro lado es obvio, como es la necesidad de que el despliegue se paga en el momento oportuno, ya que esto proporciona unas incalculables ventajas operativas si se compara con un despliegue tardío al margen de la cuestión de que también ofrece una mayor credibilidad. Precisamente este ha sido un problema que se ha presentado en

22. ONUC: United Nations Operation in the Congo (July 1960-June 1964) y su renovación MONUC *UN Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo* November 1999 hasta la actualidad que todavía está operativa.
23. UNOMSIL: United Nations Observer Mission in Sierra Leone (julio1998-octubre1999), que debió ser desplegada nuevamente, pero con nuevo mandato: UNAMSIL *United Nations Mission in Sierra Leone* (octubre 1999-diciembre 2005).
24. UNOMIL: United Nations Observer Mission in Liberia (septiembre 1993-septiembre 1997), que reemplazada posteriormente por la UNMIL *United Nations Mission in Liberia*.
25. ONUB: United Nations Operation in Burundi (junio 2004-diciembre 2006).
26. UNOCI: United Nations Operation in Côte d'Ivoire (desde abril 2004).
27. UNMIS: United Nations Mission in the Sudan (desde marzo 2005).
28. UNAMID: African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur (desde julio 2007 hasta la actualidad).
29. UNMEE: United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea (julio 2000-julio 2008).
30. MINURCAT: United Nations Mission in the Central African Republic and Chad (desde septiembre 2007 hasta la actualidad).
31. A este respecto, cfr. *United Nations Peacekeeping Operations, Principles and Guidelines*, Nueva York, Department of Peacekeeping Operations (DPKO), revisado en 2010.

algunos casos en el ámbito de la Unión Europea, lo que ha suscitado gran cantidad de problemas³².

Otros aspectos importantes en los que se hace hincapié es la necesidad de que debido a la complejidad que encierran actualmente muchas de estas operaciones participen varias organizaciones. Ni que decir tiene que estas operaciones denominadas “híbridas”³³ son cada vez más frecuentes, recurriendo al mismo tiempo a elementos de la ONU y a otros elementos proporcionados por las organizaciones regionales o la Unión europea. El caso actual que nos proporciona Malí, tras la Operación “Servant” llevada a cabo recientemente por Francia, es un claro ejemplo de ello. Pero la “doctrina Capstone” no olvida un elemento que es primordial, y que ha fallado en pequeñas operaciones lideradas por la ONU, que es el “logístico”³⁴. Esto se puso de manifiesto en la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, pero también ha estado presente en otras operaciones en África. Partiendo de estas premisas, es evidente que se ha ido a la búsqueda de una estructura más sencilla con el fin de conseguir realmente los objetivos propuestos.

Para cumplir con estos objetivos, la Asamblea General de las Naciones Unidas adoptó la denominada “Estrategia Global de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno”³⁵ con el fin de mejorar todo lo relacionado con la operatividad de las misiones en el campo de la logística. Hay que reconocer, sin embargo, que en esta materia ni el presente ni el futuro parecen ser muy esperanzadores. Desde esta perspectiva, no es descabellado pensar que si se sigue manteniendo este aspecto dentro de un marco relativo de debilidad estructural sin que se ponga en peligro el objetivo final de la operación estaríamos ya hablando de un cierto éxito. Ni que decir tiene que cuestiones de esta índole cuesta debatirlas con franqueza y honestidad, dando así lugar a un cierto encubrimiento de una realidad que en algunos casos, es evidente.

Como ya hemos apuntado, el precitado Informe Brahimi puso las cartas sobre la mesa, cosa que no gustó mucho en aquellos que venían proclamando *urbi et orbi* las bondades de las misiones de las Naciones

32. Para un estudio más profundo sobre esta cuestión, cfr. BERMEJO GARCÍA, R.

33. Cfr. *United Nations Peacekeeping Operations...*, op. cit., p. 85.

34. Cfr. *Ibid*, p. 76.

35. A este respecto, cfr. Doc. A/64/633, de 26 de enero de 2010.

Unidas, cuando como se sabe ha habido mucho fracaso por en medio. Con el fin de corregir esta situación el Departamento de Operaciones de Paz y el Departamento de Apoyo sobre el Terreno adoptaron en julio de 2009 el denominado “un nuevo programa de colaboración: definición de un nuevo horizonte para la labor de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”³⁶, al que han seguido dos Informes, uno en octubre de 2010, y otro en diciembre 2011, que hacen una evaluación de los progresos que se han realizado y que deben servir de base para las futuras OMP³⁷.

Respecto al contenido material de estas propuestas hay que apuntar que se hacen una serie de recomendaciones a la hora de llevar a cabo las OMP, muchas de las cuales siguen los parámetros básicos recalcados ya por el Informe Brahimi, entre las cuales se pueden citar las siguientes: a) identificar las necesidades de cada operación con el fin de que no se ponga en peligro la misión; b) personal apropiado, tanto civil, como militar o policial, para desplegarse en el momento oportuno; c) incrementar esa cooperación a la que ya hemos aludido, entre la ONU y las organizaciones regionales; y d) adopción de unos procedimientos y estructuras que mejoren tanto la rapidez en el despliegue como un apoyo más eficaz sobre el terreno. Otra cuestión importante que se trata de la agenda en relación con dichas operaciones, señalando que en algunas ocasiones es más conveniente para hacer frente a la crisis recurrir a la diplomacia y a la cooperación con otros actores regionales que el establecimiento de la propia misión. No obstante, si se decide por el despliegue, el apoyo político debe ser claro, y la estrategia que se debe seguir concluyente, con un mandato claro que evite interpretaciones sesgadas o tergiversaciones, que pueden acarrear el fracaso de la operación. Evidentemente, esto implica también que haya un mando claro sobre el control de la operación, y que la comunicación entre este y el Secretario General de la ONU sea lo más fluida posible, algo que no ocurrió, como ya hemos se-

36. “A New Partnership Agenda: Charting a New Horizon for UN Peacekeeping”, en inglés. A este respecto, cfr. www.un.org/en/peacekeeping/documents/newhorizon.pdf.

37. Para estos Informes, cfr. La iniciativa Nuevo Horizonte: Informe de situación nº 1, Nueva Cork, octubre de 2010, La iniciativa Nuevo Horizonte: Informe de situación nº 2, Nueva Cork, diciembre de 2011, disponible en <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/reform.shtml>.

ñalado, en la UNPROFOR. Si a esto añadimos que en algunos casos también se ha descuidado una atención correcta y suficiente a los medios de comunicación sobre el desarrollo de la misión, tenemos el cóctel perfecto para hacer fracasar una operación. Por lo tanto, una misión puede fracasar no sólo por falta de las capacidades necesarias para llevarla a cabo de forma eficaz, sino también por otras razones aparentemente más superficiales, pero que pueden tener efectos devastadores.

Estos comentarios ponen de relieve que si bien la paz y seguridad internacionales siguen siendo un reto al que las Naciones Unidas no siempre han sabido hacer frente, las OMP pueden seguir siendo, a pesar de algunos estrepitosos fracasos, un instrumento muy importante al servicio del mantenimiento de la paz. Y es que, a pesar de todo, se han dado pasos importantes, y se puede decir que hoy en día se ha mejorado en relación con los años o décadas pasadas. Dicho esto, tampoco conviene olvidar que los Estados preparan a sus ejércitos no para llevar a cabo estas operaciones, sino principalmente para sus fines de acción exterior y de defensa. Esto no quiere decir, por supuesto, que no tengan que cooperar con las Naciones Unidas en el desarrollo de estas misiones.

2. FUNDAMENTO JURÍDICO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Las operaciones de mantenimiento de la paz no están contempladas expresamente en la Carta de Naciones Unidas. No existe ningún título, capítulo ni precepto alguno que recoja, de manera explícita, la posibilidad de que las Naciones Unidas creen directa o indirectamente este tipo de acciones y las lleven a término. Dag Hammarskjöld, el segundo Secretario General de la Organización consideraba que las operaciones de mantenimiento de la paz tenían su fundamento jurídico en el “Capítulo VI y medio” de la Carta, es decir, en algún punto entre los métodos tradicionales para resolver disputas pacíficamente (señalados en el Capítulo VI), y las acciones de mayor fuerza y coercitivas (contenidas en el Capítulo VII). No cabe duda de que las numerosas “operaciones de mantenimiento de la paz son el resultado de una serie de esfuerzos llevados a cabo por la Organización de las Naciones Unidas, a fin de hacer frente a situaciones que, en principio, no estaban expresamente previstas en

la Carta"³⁸, y que exigían a la comunidad internacional algún tipo de respuesta para cumplir su principal objetivo: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

El artículo 1, párrafo 1 de la Carta de Naciones Unidas establece que el principal propósito de las Naciones Unidas consiste en "mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

Ahora bien, dependiendo en cada caso concreto del mandato y dotación de cada misión, se puede afirmar *a priori* que el despliegue de una OMP supone, en efecto, una medida de carácter colectivo que puede prevenir amenazas o frenar actos de agresión. De esta forma, las operaciones de mantenimiento de la paz contribuyen directamente al propósito básico de la Organización de *mantener la paz y la seguridad internacionales* y, son un medio más de los que dispone el Consejo de Seguridad para ejercer su responsabilidad primordial según el artículo 24 de la Carta. Ya en la resolución 143 (1960) por la que se crea la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), el Consejo de Seguridad la justificaba al constatar que la situación en el Congo "representaba una amenaza a la paz y seguridad". Y años más tarde, en la resolución 1736 (2006), el Consejo sigue condenando "el hecho de que las milicias y los grupos armados extranjeros prosigan las hostilidades en la parte oriental de la República Democrática del Congo y la amenaza que ello representa para la seguridad de la población civil y la estabilidad de la región, señalando que la situación imperante en la República Democrática del Congo sigue constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales de la región", decide actuar de conformidad con el capítulo VII, autorizando que se "aumente dotación militar de la MONUC, (Misión de las Naciones Unidas para la República Democrática

38. CARRILLO SALCEDO, J. A., "Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz", *Revista Española de Derecho Internacional* (1965), p. 165.

del Congo) en un máximo de 916 efectivos militares a fin de que se pueda mantener el batallón de infantería y el hospital militar autorizados en el marco del mandato de la ONUB”.

Hay que resaltar, además, que no existe una clara sistemática a la hora de analizar por qué algunas OMP están autorizadas por el Consejo al amparo del capítulo VI de la Carta y otras bajo el capítulo VII. La referencia expresa al capítulo VII pretende resaltar el valor coercitivo de la medida y su obligatoriedad. De hecho, en los últimos años está siendo habitual que el Consejo invoque este capítulo para aumentar los efectivos militares, prorrogar mandatos o conferir nuevas facultades de actuación, pero no por ello puede afirmarse que las OMP están expresamente previstas en el citado capítulo. Tan sólo significa que, en efecto, las operaciones de paz de las Naciones Unidas son un instrumento más para prevenir quebrantamientos a la paz o mantener la paz y seguridad internacionales. Y, en cualquier caso, la distinción entre los Capítulos VI y VII de la Carta no debe identificarse con la diferencia existente entre las actividades de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y las de imposición de la misma (*peace enforcement*), según la terminología acuñada por BOUTROS Boutros-Ghali, en 1992, en su informe “Un Programa de Paz”. Dicho informe intentaba colocar las OMP en un marco jurídico estable y sólido con mayor claridad conceptual³⁹

Esta forma de entender y ejecutar las “medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz” (artículo 1.1) no contradice el reparto de competencias previsto en la Carta. Corresponde al Consejo de Seguridad adoptar las medidas colectivas que estime necesarias para asegurar una acción rápida y eficaz de conformidad con los propósitos y principios de la Organización. Desde este prisma, aunque las OMP no se mencionen de forma expresa en la Carta, su legitimidad como instrumento al servicio de la paz se derivaría también de la doctrina de las competencias implícitas. La jurisprudencia

39. THIERRY, H., “L’‘Agenda pour la paix” et la Charte des Nations Unies”, en R. J. Dupuy (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Nijhoff, Dordrecht, Workshop of the Hague Academy of International Law, 1993, pp. 375-384; SCHRICKE, CH., “L’Agenda pour la Paix de Boutros Boutros-Ghali: Analyse et premières Réactions”, *AFDI*, vol. 38 (1992), pp. 11-3.

no ha dudado en afirmar la existencia de Competencias Implícitas en la Carta, aplicables también al Consejo de Seguridad⁴⁰, como competencias necesarias para el cumplimiento de sus fines específicos⁴¹. El reconocimiento de estas competencias implícitas se refuerza en la práctica de la Organización al ser generalmente aceptadas por los Estados miembros⁴². Además, la Corte Internacional de Justicia en su Dictamen *sobre ciertos gastos de la Organización* afirmó, en términos generales, la conformidad de las OMP con la Carta de las Naciones Unidas, si cumplen determinados requisitos⁴³.

Las OMP pueden llegar a ser un medio más para la solución de controversias internacionales, ya que pueden desempeñar también funciones de mediación, investigación y prestar sus buenos oficios. Así por ejemplo, en el informe de seguimiento sobre la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), el Secretario General resalta cómo la misión ha ejercido sus buenos oficios para ayudar a las autoridades nacionales y locales a poner fin a sus tensiones y facilitar el regreso de los refugiados⁴⁴. Asimismo, con ocasión del seguimiento del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán (UNMIS), el Secretario General resalta cómo la misión ha ejercido sus buenos oficios, ha prestado apoyo político a las partes, supervisado y verificado las condiciones de seguridad y ha

40. BOTHE, M.: "Les limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité", en *Le développement du rôle du Conseil de Sécurité*, Colloque de l' Académie de Droit International de La Haye, 21-23 Juillet 1992, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht/Boston/London, 1993, pp. 67-81, p. 76

41. I.C.J. *Reports* 1949, p. 178 en el asunto *Haya de la Torre*, que reconoció la personalidad jurídica de las Naciones Unidas apoyándose en la doctrina de las competencias implícitas, ya que, tal y como concluía el Tribunal, los miembros han conferido a la Organización capacidad para presentar las reclamaciones internacionales que necesitase el ejercicio de sus funciones. Así como también en I.C.J. *Reports* 1954, pp. 56 y ss.; I.C.J. *Reports* 1962, p. 245, opinión separada del juez MORENO QUINTANA, en el dictamen de *ciertos gastos de la Organización, al considerar que* «the implied powers which may derive from the Charter so that the Organization may achieve all its purposes are not to be invoked when explicit powers provide expressly for the eventualities under consideration»

42. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. I, ed. Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p. 95.

43. C.I.J., *Certain Expenses of the United Nations*, Dictamen de 20 de julio de 1962, *Recueil*, 1962, pp. 151

44. UN Doc. S/2008/601 de 12 de septiembre de 2008, párr. 83, pag. 17

prestado asistencia en varios ámbitos, con inclusión de la gobernanza, la recuperación y el desarrollo⁴⁵.

A la luz de estas argumentaciones, se comprende que hoy en día las operaciones de mantenimiento de la paz sean una realidad incontestable, sin olvidar, no obstante, que los primeros años de la Organización, ante la ausencia de una competencia expresa del Consejo para autorizarlas, se produjese cierta confusión y posiciones doctrinales y estatales divergentes⁴⁶. Sin duda alguna, las OMP son una medida que contribuye a la pacificación de los conflictos, y no sólo porque los Estados las financian, aportan personal, y contribuyen a sus objetivos, sino porque ninguno de ellos las impugna. Es más, la mayoría de las veces son los propios Estados quienes las solicitan y, en todo caso, siempre se cuenta con el consentimiento y la cooperación de éstos para su despliegue. Ello prueba, inexcusablemente, la aceptación de esta práctica. Es más, los Estados y algunos de ellos muy significativos —como los Estados Unidos, Rusia, Alemania o Japón—, han orientado y adaptado sus propios ordenamientos jurídicos hacia su participación activa en las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz.

3. PRINCIPIOS RECTORES EN LA CONFIGURACIÓN DE UNA MISIÓN DE PAZ

En el Dictamen sobre ciertos gastos, la Corte Internacional de Justicia afirma la conformidad de las OMP con la Carta, si cumplen ciertos requisitos. Existen ciertos requisitos jurídicos que se desprende de la Carta y de los principios generales del Derecho internacional y que actúan como principios rectores en la configuración de cada una de las OMP que autorice el Consejo de Seguridad.

45. UN Doc. S/2006/728, de 12 de septiembre de 2006, párr. 3, 21, 23

46. Véase, a modo de ejemplo: FOU-TCHIN, L., "United Nations peace-keeping operations: their importance and their limitations in a polarized World", en *Recueil des Cours*, 1988, vol. 201, pp. 385-400; URQUHART, B., "United Nations peacekeeping operations and how their role might be enhanced", en *The United Nations and the maintenance of international peace and security*, (ed.) Evgheny V. Bougrov, United Nations Institute for Training and Research, Dordrecht, Nijhoff, 1987, pp. 53-261

3.1. Consentimiento y cooperación de las partes interesadas

El primer principio “constitucional” de toda operación de mantenimiento de la paz es el consentimiento. Se requiere el consentimiento en distintos niveles, pero todos ellos necesarios: tanto de la comunidad internacional organizada para activar este mecanismo de prevención frente a amenazas a la paz, como del Estado o Estados directamente afectados por el despliegue de una operación en su territorio. Este requisito del consentimiento del Estado o Estados afectados directamente se deriva del principio de la igualdad soberana de los Estados y del principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, reconocidos como principios estructurales del Derecho internacional en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, conocida como “Declaración sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”.

Junto a este consentimiento, Boutros-Boutros Ghali señaló también —como principio esencial— la cooperación entre las partes interesadas donde se desarrolle la operación. Es más, en su informe *“Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”*⁴⁷, el entonces Secretario General sólo recoge como rasgo característico de la OMP la cooperación. Sin embargo, debe entenderse que al aceptarse la cooperación, implícitamente se da también el consentimiento, ya que éste no tiene por qué ser explícito. En todo caso, cuando en el informe se define el mantenimiento de la paz se dice que es “el despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con la participación de personal militar o civil de las Naciones Unidas y, frecuentemente también de personal civil”, (párrafo 20).

El mero hecho de que las operaciones de mantenimiento de la paz hayan sido autorizadas por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, en su caso, no implica necesariamente el consentimiento de las partes afectadas, cuando se trata de una acción del capítulo VI de

47. UN Doc. A/47/ 277-S/24111, de 27 de junio de 1992.

la Carta⁴⁸. Sin embargo, la práctica confirma que incluso en los casos en los que la OMP se ha establecido en el marco del capítulo VII de la Carta, se ha exigido dicho consentimiento. Así, por ejemplo, ante el conflicto Irán-Irak, el Consejo de Seguridad autorizó el envío de un equipo de observadores para verificar, confirmar y supervisar el cese del fuego y la retirada de las tropas citando expresamente el capítulo VII y sus artículos 39 y 40 en la resolución 589 (1987) de 20 de julio. Y a pesar de ello, Irán se negó a cooperar con las Naciones Unidas y el contingente no se desplegó hasta contar con el consentimiento expreso de las dos partes y su estrecha cooperación.

A este respecto conviene apuntar que la base fundamental de esta exigencia no es sólo operacional, sino jurídica, ya que si la OMP es una medida preventiva o una medida de arreglo pacífico de controversias ha de regir también el principio de libertad de elección del medio de solución. Ningún Estado puede ser obligado, sin su consentimiento, a someter sus controversias a mediación o a cualquier otra forma de arreglo pacífico, así como para la intervención de una operación internacional en su territorio. Ahora bien, el Derecho internacional es poco formalista en cuanto al momento y modo de prestar ese consentimiento. Nada obsta a que las partes presten su consentimiento antes o después de que los órganos políticos hayan tomado la decisión de desplegar una OMP. Lo habitual será conseguir el consentimiento del Estado afectado al menos durante la negociación de la posible operación. De lo contrario, si se consulta al Estado con posterioridad existirá un mayor riesgo de rechazo o al menos retrasos importantes en el éxito de la misión.

Por otra parte, existen, sin duda, varias formas de expresar el consentimiento de los Estados. Lo habitual es la declaración formal *ad hoc* aceptando o solicitando la operación, aunque en ocasiones se ha alcanzado mediante acuerdo entre las partes con el visto bueno de las Naciones Unidas⁴⁹. La prestación del consentimiento del Estado territorial en el que se desplegará la misión no tiene por qué ser necesariamente explícito, podría ser implícito, siempre que se

48. SUY, E., "Peace-keeping operations ", en *Manuel sur les organisations internationales*, 1988, p. 9-396, p. 318.

49. Recuérdesse, por ejemplo, el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos de 29 de marzo de 1994 firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca con la garantía de las Naciones Unidas.

evidencie su plena cooperación. Por otro lado, hay que señalar que un mero consentimiento formal no basta ya que ha de ser además, un consentimiento operativo⁵⁰. Lo importante del consentimiento no es ya la forma sino el alcance del mismo. No se limita la cuestión al establecimiento de la fuerza de las Naciones Unidas, sino que se extiende a la composición de la fuerza, salvo en lo referente a las tropas no requeridas por el Estado receptor, y a la cuestión más controvertida, sobre la continuación o retirada de dichas fuerzas⁵¹. Desde una perspectiva jurídica, el consentimiento del Estado soberano territorial es requisito *sine qua non* para el despliegue de la OMP.

Pero este requisito del consentimiento del Estado afectado no se agota en el momento de su autorización, sino que ha de estar presente —de ahí la necesaria cooperación— durante toda la ejecución del mandato. La mejor garantía de que, en efecto, la misión cuente en todo momento con la aceptación de las partes, será que todos los componentes de la misión conozcan con claridad sus mandatos y objetivos, pero también las circunstancias, historia y cultura del lugar de la misión. La falta de confianza entre las partes o ciertas deficiencias en las acciones concretas de las misiones podría suscitar una retirada *de facto* del consentimiento inicial. El hecho de que las partes den su consentimiento no garantiza ni implica necesariamente el consentimiento a nivel local, sobre todo en aquellos casos en donde los Estados afectados están divididos internamente y son precisamente sus distintas fracciones civiles quienes ponen en peligro la paz y seguridad en la región⁵². Tal fue el caso de la situación en el Congo donde se llegó incluso a negociar directamente con el líder de uno de los grupos rebeldes de mayor autoridad⁵³, ante el endurecimiento de las revueltas y las escasas posibilidades de acción de la MONUC.

50. SOHN, L., "The new dimensions of United Nations peacemaking", *Georgia journal of international & [and] comparative law*, 26 (1996) 1, pp.. 123-134

51. CASSESE, A., (ed.) *United Nations peace-keeping: legal essays*, 1978.

52. Cfr. *United Nations, Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, 2008, p.19, (publicación del Departamento de Operación de paz de las Naciones Unidas)

53. Cfr. *El País*, de 16 de noviembre de 2008, cuyo titular recoge textualmente: "El líder rebelde Nkunda acepta abrir un proceso de paz en Congo. Tras la reunión con el enviado especial de la ONU, los disidentes están de acuerdo en cesar las hostilidades y negociar con el Gobierno".

3.2. *El establecimiento de objetivos y mandatos claros y viables*

El ya citado Programa Por la Paz de 1992 planteaba que el éxito de las OMP dependerá de que tengan mandatos claros y viables con objetivos políticos precisos, además de la necesaria cooperación entre las partes y la puesta a disposición del Consejo de tropas y recursos por parte de los Estados miembros⁵⁴. Ahora bien, bajo los términos “mandatos claros y viables” conviene distinguir tres niveles⁵⁵. Primero, que el objetivo político final que persigue la operación ha de establecerlo el Consejo de Seguridad, como órgano legítimo para su autorización. Por tanto, le corresponderá a él la dirección política general del mandato. En segundo lugar, la dirección ejecutiva y mando correrá a cargo del Secretario General y, por último, el mando sobre el terreno al jefe de la misión⁵⁶. La distinción de estos tres niveles se debe mantener para evitar confusiones y errores en la operación.

Ni que decir tiene que los mandatos claros y viables requieren una serie de condiciones que hay que ir cumpliendo si es que se quiere realmente asegurar la misión. A este respecto, como señala Miguel Ángel Ballesteros⁵⁷, es conveniente primero que el objetivo principal y los mandatos concretos para llevarlo a cabo han de estar en conformidad con los principios y normas de la Carta, para evitar intromisiones no autorizadas en los asuntos internos del Estado receptor. Por ello, es razonable que según evolucionen las circunstancias se deban modificar o completar posteriormente los objetivos iniciales, bien a instancia del propio Consejo a solicitud del Secretario General o de sus responsables inmediatos, bien a instancia de las partes afectadas.

En este mismo sentido, es habitual que los mandatos de las operaciones de paz sean limitados en el tiempo, y que según los casos, puedan renovarse o deban someterse de alguna manera a una cierta revisión periódica. La práctica así lo demuestra. Baste citar como ejemplo, la primera Operación de las Naciones Unidas para Somalia

54. UN Doc. A/47/ 277-S/24111, de 27 de junio de 1992, párrafo 50.

55. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, op. cit., 1998, vol. I, p. 118

56. UN Doc. A/47/ 277-S/24111, de 27 de junio de 1992, párrafo 38.

57. Cfr. BALLESTEROS MARTÍN, M.A.: “Concepción estratégica”, en *Actuación de las fuerzas armadas en la consolidación de la paz*, CESEDEN (Ministerio de Defensa) noviembre de 2006, p. 28.

(UNOSOM I)⁵⁸ que estuvo operativa desde abril de 1992 a marzo de 1993. Fue establecida para supervisar la cesación del fuego en Mogadishu, la capital de Somalia, y ofrecer protección y seguridad al personal de las Naciones Unidas, equipo y suministros a los puertos de mar y aeropuertos de Mogadishu, y escoltar las entregas de suministros de ayuda humanitaria desde éstos a los centros de distribución de la ciudad y a los de sus alrededores. En agosto de 1992, se amplió su mandato y dotación para que pudiera proteger los convoyes humanitarios y los distintos centros de distribución en Somalia⁵⁹. En diciembre de 1992, tras un deterioro de la situación en Somalia, el Consejo de Seguridad autorizó a los Estados Miembros a formar la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF) con el fin de establecer un entorno seguro para la prestación de asistencia humanitaria. El 3 de diciembre de 1992, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 794 (1992) por unanimidad y acogió con beneplácito el ofrecimiento de los Estados Unidos de América con el fin de ayudar a crear un entorno seguro para la entrega de suministros de ayuda humanitaria en Somalia. Conviene apuntar que esta Resolución, adoptada en el marco del Capítulo VII de la Carta, autoriza "todos los medios necesarios" para llevarlo a cabo, expresión famosa que se recogió por primera vez en la Resolución 678 en relación con lo que luego sería la primera Guerra del Golfo, entendiendo así que se autorizaba el uso de la fuerza para alcanzar los objetivos, a pesar de la ambigüedad de sus términos⁶⁰.

La mediación y acción de ambas misiones llevó a las partes a la firma de tres acuerdos: el *Acuerdo General* de 8 de enero de 1993;

58. 24 de abril de 1992, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 751 (1992),

59. Resolución 767 (1992), el Consejo de Seguridad. El 28 de agosto, el Consejo de Seguridad autorizó el aumento mediante la resolución 775 (1992). El 8 de septiembre convino una nueva adición de tres unidades logísticas, elevando la dotación total autorizada de la UNOSOM a 4.219 tropas y 50 observadores militares.

60. En este punto la doctrina ha sido crítica acerca de la legítima autorización del uso de la fuerza a pesar de que la situación realmente lo requería. Cfr. BAUMANN, R. F./ LAWRENCE A. Y., "My Claim against the world" : US and coalition forces in Somalia, 1992-1994, Fort Leavenworth, KA: Combat Studies Institute Press, 2004, 296 p; ÖSTERDAHL, I., " By all means, intervene!: The Security Council and the use of force under Chapter VII of the UN Charter in Iraq (to protect the Kurds), in Bosnia, Somalia, Rwanda and Haiti", *Nordic Journal of International Law*, 1997, volume 66 , issue 2-3 , pp. 241-271; CLARKE, W./ JEFFREY H., (eds.) *Learning from Somalia: the lessons of armed humanitarian intervention 1997*, Boulder, Co., Westview Press, 276 p.

el *Acuerdo sobre el cumplimiento de la cesación del fuego y sobre las modalidades de desarme*; y el *Acuerdo sobre el establecimiento de una comisión ad hoc* para la Conferencia sobre la Reconciliación Nacional. Tales acuerdos, no obstante, no aseguraron la paz en muchas zonas del país y situación humanitaria se deterioraba cada día, por lo que el Consejo de Seguridad sustituyó la UNITAF por una segunda Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM II)⁶¹. Fue aprobada en la resolución 814 (1993), también bajo el capítulo VII de la Carta, autorizando su despliegue y actuación e a todo el territorio somalí. Además, establecía de forma clara y concreta las siguientes competencias: 1) supervisar que todas las facciones continuaran respetando la cesación de las hostilidades y otros acuerdos que habían aceptado; 2) impedir cualquier reanudación de la violencia y, si fuera necesario, tomar las medidas oportunas; 3) mantener el control sobre el armamento pesado de las facciones organizadas que hubiesen sido puestas bajo control internacional; 4) confiscar las armas pequeñas de todos los elementos armados no autorizados; 5) asegurar todos los puertos, los aeropuertos y las líneas de comunicación necesarias para el suministro de la asistencia humanitaria; 6) proteger al personal, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas y sus organismos, del CICR así como de las ONG; 7) continuar con la remoción de minas; y 8) repatriar a los refugiados y a las personas desplazadas dentro de Somalia.

3.3. *Imparcialidad y uso limitado de la fuerza*

La imparcialidad de la misión es condición indispensable para garantizar el consentimiento de las partes durante todo el mandato de la misma. Pero imparcialidad no significa neutralidad ni pasividad. El personal de la misión ha de ser imparcial en el sentido de que ha de tratar por igual a las partes afectadas por un conflicto, pero no puede ser neutral en la ejecución de su mandato. Llama la atención como este criterio sobre el trato por igual a las partes de un conflicto no se desarrollaría con cierta autonomía hasta el *Suplemento del Programa para la Paz* de 1995, donde el entonces Secretario General subraya

61. Estuvo desplegada desde de marzo de 1993 a marzo de 1995 y contó hasta con 28.000 efectivos militares y policiales

que “hay tres principios que revisten importancia: consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa⁶² .

Junto a la idea de que la misión no debe tomar partido a favor de ninguna de las partes afectadas en un conflicto, se subraya otro de sus principios fundamentales como el uso limitado de la fuerza. La razón de ser de este principio radica en la naturaleza misma de las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que son de carácter pacificador y no acciones de carácter impositivo, salvo acuerdo expreso del Consejo de Seguridad de ejercer como fuerzas de imposición de la paz.

En materia de uso de la fuerza conviene distinguir dos aspectos: un uso limitado de la fuerza ceñido a la defensa del personal de la misión y de los bienes al servicio de la misión; y la autorización expresa del uso de la fuerza para alcanzar el objetivo político encomendado a la misión.

4. ESTRUCTURA Y FUNCIONES DE LAS OMP

Debe señalarse que las misiones de mantenimiento de la paz son básicamente acciones militares o policiales internacionales, puesto que su naturaleza, conceptos, técnicas, organización y equipamientos son militares, si bien no desarrollan funciones de combate. Por otro lado, conviene recalcar que los componentes civiles han adquirido una relevancia cada vez mayor en estas misiones internacionales.

Con el fin de la Guerra Fría, el contexto estratégico para el mantenimiento de la paz cambió drásticamente, como hemos apuntado, impulsando a la Organización a cambiar y ampliar su campo de operaciones. De las misiones “tradicionales” que implicaban tareas estrictamente militares se pasa a desplegar complejas operaciones “multidimensionales” destinadas a garantizar funciones de muy diversa índole. Dependiendo, por tanto, de las funciones encomendadas las OMP pueden estar compuestas por varios elementos, incluyendo un componente militar, sea armado o no, y varios componentes civiles que aborden un amplio abanico de disciplinas. Dependiendo de cada mandato en concreto, es habitual autorizar una misión de mante-

62. UN Doc. A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 33, p. 9.

nimiento de la paz para tareas como, realizar un despliegue para prevenir el surgimiento de un conflicto o su propagación a través de distintas fronteras; estabilizar situaciones de conflicto tras un alto el fuego para crear unas condiciones en las que todas las partes puedan lograr un acuerdo de paz duradero; prestar asistencia para la aplicación de una paz general; prestar asistencia electoral o guiar a los Estados o territorios a través de una transición que los conduzca a un gobierno estable que se base en principios democráticos, en una buena gobernanza y en un desarrollo económico.

La naturaleza de los conflictos también ha cambiado a lo largo de los años. Por esta razón, el informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, de diciembre de 2004, formula algunas propuestas para fortalecer el sistema de seguridad colectiva. Entre otros aspectos se dice que “una comunicación adecuada entre los mediadores y los encargados de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz también puede ayudar a determinar posibles oportunidades de despliegue preventivo. Debe convertirse en norma la práctica, hoy día ocasional, de que los encargados de la planificación de las operaciones de mantenimiento de la paz estén presentes en el proceso de mediación”⁶³.

En la década de los cincuenta, los primeros Cascos Azules provenían principalmente de Europa. Durante la década de los noventa, cambió el perfil, debido a que los países desarrollados redujeron su sector militar tras el fin de la Guerra Fría, o bien porque se mostraron renuentes a comprometer sus soldados en operaciones al mando de las Naciones Unidas. Evidentemente, al tener en una determinada operación unos componentes de fuerzas que distan mucho de ser homogéneas tanto a nivel de su preparación como de mando, puede repercutir en su eficacia y en el buen desarrollo de la misión.

5. ALGUNAS CONSIDERACIONES FINALES

En general, de la práctica desarrollada durante décadas puede deducirse que las OMP poseen un conjunto de rasgos característicos bastante definidos, porque necesitan el consentimiento tanto

63. UN Do. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, titulado *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, párrafo 106.

del Estado receptor como de todas las partes del conflicto que pretenden calmar. Como ya se ha dicho, no pueden recurrir, en general, a la fuerza armada de forma coactiva para el cumplimiento de sus funciones —salvo en casos de legítima defensa o de estado de necesidad—, y deben actuar de forma imparcial, configurándose como órganos internacionales integrados y estando compuestas por contingentes que los Estados aportan voluntariamente. Ahora bien, precisamente como consecuencia de estos largos años de experiencia, la Organización sigue cuestionándose cómo mejorar estas operaciones en el futuro. En este sentido, los planteamientos de actualización atañen a diversos sectores, pero sobre todo al económico como base necesaria para una buena dotación de personal cualificado y de medios logísticos para que la OMP puedan alcanzar con éxito el fin de la misión. Desde 1962, los gastos de las operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por las Naciones Unidas constituyen "gastos de la Organización" en el sentido del artículo 17.2 de la Carta⁶⁴. La dificultad financiera deriva, no obstante, de cómo garantizar las aportaciones extraordinarias de los Estados en funciones de su correspondiente capacidad de pago, y de la responsabilidad colectiva de los Estados miembros en la financiación de los cascos azules de las Naciones Unidas⁶⁵. Por esta razón, el Secretario General invita a los Estados a "enmendar las normas relativas a los presupuestos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para que la Organización pueda optar, en circunstancias muy excepcionales, por utilizar las cuotas para financiar las operaciones regionales autorizadas por el Consejo de Seguridad o la participación de las organizaciones regionales en operaciones de paz multilaterales llevadas a cabo bajo la dirección general de las Naciones Unidas"⁶⁶.

64. ICJ *Reports* 1962, dictamen ciertos gastos pp.179-180.

65. MARTINEZ, J-C. "Le financement des operations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", *Revue Générale de droit International Public*, vol.81, 1977, pp.137-142. Sobre la cuestión, en general, de la financiación de las Operaciones de mantenimiento de la paz, véase: IGLESIAS VELASCO, A. J., "La espinosa cuestión de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Revista electrónica de estudios internacionales*, nº 5, 2002, 53 p.

66. UN Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, titulado *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, par. 215.

Por otra parte, los Estados miembros y el Secretario General de las Naciones Unidas han hecho esfuerzos importantes para impulsar la reforma, incluso a través del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, la Cumbre Mundial de 2005, la estrategia de reforma del Departamento de Operaciones de mantenimiento de la paz llamada “Operaciones de Paz 2010”, y más recientemente la “Doctrina Capstone” de 2008, que desarrolla una orientación estratégica y táctica de los Cascos Azules sobre el terreno.

En última instancia el Secretario General recuerda a los Estados miembros de la Naciones Unidas que para que exista un sistema eficaz de seguridad colectiva se han de comprometer, entre otras cuestiones a “que creen reservas estratégicas para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas; apoyen los esfuerzos realizados por la Unión Europea, la Unión Africana y otras entidades para establecer una capacidad de reserva, como parte de un sistema interrelacionado de medios de mantenimiento de la paz; y establezcan una capacidad de reserva de las Naciones Unidas de fuerzas de policía civil”⁶⁷. Sin embargo, conviene apuntar que estas llamadas reiterativas del Secretario General se suelen quedar en declaraciones bastantes retóricas, no muy diferentes por otro lado de las que llevan a cabo muchos Estados. Y es que la solidaridad internacional es un concepto que últimamente muchos políticos, y por ende también algunos Estados, están o bien contaminando o bien utilizando en beneficio propio.

Por último, no se puede terminar un trabajo de estas características sin señalar que en algunos casos las OMP han terminado en un rotundo fracaso, o empañadas de graves violaciones de derechos humanos. No es este el lugar para desarrollar este tema con detalles, pero la comunidad internacional no puede ni debe olvidar lo que ocurrió en Ruanda ni lo que sucedió en Srebrenica. En ambos casos las fuerzas de las Naciones Unidas abandonarían el lugar dejando así vía libre a lo que ocurrió después. Tampoco se puede olvidar lo que viene ocurriendo en Darfur desde hace ya varios años, ante una comunidad internacional que ha mirado impasible durante mucho tiempo para decidir después actuar pero sin fuerza y convencimiento. Algo similar

67. UN Doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005, titulado Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, / *Ibid.*, pág. 7 del Anexo, página 65.

está ocurriendo actualmente en la República Democrática del Congo, como nos lo muestran los medios de comunicación un día sí y otro también. En estas circunstancias, no es extraño que la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Navanethem Pillay, lanzara la voz de alarma al denunciar ejecuciones sumarias, secuestros, pillajes y bárbaras violaciones en la población civil⁶⁸. Es cierto que no se puede reprochar todos estos fracasos a las Naciones Unidas y dejar a los Estados libres de toda culpa, aunque habrá que reconocer que si la ONU tiene encomendadas unas misiones, si estas fracasan, ese fracaso es también el de las Naciones Unidas.

68. Ver por ejemplo el diario *Le Temps*, de Ginebra, de 30 de noviembre de 2009.