

TD 505  
Vol I

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO Y FILOSOFÍA JURÍDICA**

**ÁREA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

**LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

**VOLUMEN I**

**CAPÍTULOS 1 Y 2**

**Tesis doctoral presentada por:**

**Alfonso J. Iglesias Velasco**

**Bajo la dirección de:**

**Prof.Dr. Antonio Remiro Brotóns**

**Catedrático de Derecho Internacional**

a381713

tesis/01

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE MADRID**

**FACULTAD DE DERECHO**

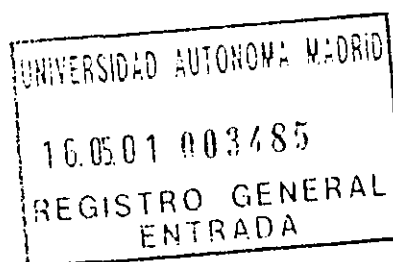
**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO Y FILOSOFÍA JURÍDICA**

**ÁREA DE DERECHO INTERNACIONAL PÚBLICO Y RELACIONES  
INTERNACIONALES**

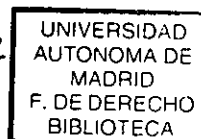
**LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

**VOLUMEN I**

**CAPÍTULOS 1 Y 2**



RD. 118192  
30. cm.



**Tesis doctoral presentada por:**

**Alfonso J. Iglesias Velasco**

**Bajo la dirección de:**

**Prof.Dr. Antonio Remiro Brotóns**

**Catedrático de Derecho Internacional**

*A mi familia y a mis amigos, como reconocimiento a su cariño y ayuda*

## ÍNDICE

Abreviaturas y Siglas .....	IX
Lista de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas .....	XV
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	1
1. Planteamiento general. ....	1
2. Cuestiones de metodología y estructura de la tesis .....	6
<b><u>CAPÍTULO 1. CONCEPTO, TIPOLOGÍA E HISTORIA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMPs)</u></b>	
1. <b><u>Definición de las operaciones de mantenimiento de la paz</u></b> .....	9
2. <b><u>Tipología de las operaciones de mantenimiento de la paz: Grupos de observadores y Fuerzas de mantenimiento de paz</u></b> .....	20
3. <b><u>Evolución histórica: de la seguridad colectiva a las OMPs de Naciones Unidas</u></b> .....	25
3.1. Parálisis del sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de las Naciones Unidas. ....	25
3.2. Búsqueda de una alternativa al Capítulo VII de la Carta. ....	60
3.2.1. La guerra de Corea y la resolución "Unidos para la Paz": una aproximación crítica. ....	61
3.2.2. Origen histórico inicial de las OMPs: Peligro de expansión mundial del conflicto árabe-israelí. ....	70
3.3. El desarrollo temporal de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU	76
3.3.1. Nacimiento (1946-1956). ....	81
3.3.2. Afirmación (1956-1967). ....	84
3.3.3. Dormición (1967-1973). ....	88
3.3.4. Resurgimiento (1973-1978). ....	90
3.3.5. Mantenimiento (1978-1988). ....	92
3.3.6. Expansión (1988-2000). ....	97
4. <b><u>Operaciones de mantenimiento de la paz al margen de Naciones Unidas</u></b>	103
4.1. El mantenimiento de la paz por las organizaciones regionales. ....	104
4.1.1. La Organización de Estados Americanos (OEA). ....	113
4.1.2. La Organización de la Unidad Africana (OUA). ....	122
4.1.3. La Liga de los Estados Árabes. ....	130
4.1.4. Valoración del papel de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz. ....	137
4.2. El mantenimiento independiente de la paz .....	140
4.3. El resurgimiento reciente de las operaciones regionales e independientes de mantenimiento de la paz. ....	143
Reflexiones finales .....	167



<b><u>CAPÍTULO 2. CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ</u></b>	181
Planteamiento .....	181
1. <b><u>Consentimiento del Estado receptor y de las partes del conflicto</u></b> .....	191
1.1. Naturaleza jurídica del consentimiento .....	197
1.2. La importancia del consentimiento en el proceso evolutivo de las OMPs ..	199
1.3. El problema de la retirada del consentimiento .....	204
2. <b><u>El uso de la fuerza con carácter defensivo y no coactivo</u></b> .....	211
2.1. Causas de justificación del empleo de la fuerza armada por las OMPs: legítima defensa y estado de necesidad. ....	218
2.2. Supuestos históricos de empleo de la fuerza armada por las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. ....	223
2.3. Propuestas recientes sobre el empleo de la violencia armada por Fuerzas de paz de Naciones Unidas .....	231
3. <b><u>Imparcialidad en la ejecución de la operación</u></b> .....	234
4. <b><u>Órgano internacional integrado</u></b> .....	238
4.1. Filosofía del principio. ....	239
4.2. Cadena de mando en las operaciones de mantenimiento de la paz. ....	242
4.2.1. Cadena de mando en la Sede .....	243
4.2.1.1. El Secretario General. ....	243
4.2.1.2. La gestión de las OMPs dentro de la Secretaría de Naciones Unidas: el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. ....	250
4.2.2. Cadena de mando en el terreno. ....	258
4.2.2.1. Las figuras del Representante Especial, del Comandante de la Fuerza y del Jefe de Observadores militares. ....	258
4.2.2.2. Los escalones subordinados al Jefe de la operación: el Estado Mayor militar y el Oficial Administrativo Jefe. ....	262
4.2.2.3. La inserción de los contingentes militares en la cadena de mando de las Fuerzas de mantenimiento de la paz. ....	264
4.2.2.4. El componente civil de las OMPs. ....	266
4.3. La colaboración de la sociedad internacional en el mantenimiento de la paz y la seguridad. ....	272
5. <b><u>La participación voluntaria de los Estados en las OMPs</u></b> .....	274
5.1. La selección y el reclutamiento de los contingentes nacionales. ....	277
5.2. El control de los Estados contribuyentes sobre la ejecución del mandato. ..	291
5.3. La financiación de los contingentes nacionales. ....	295
5.4. La retirada de los contingentes nacionales. ....	299
5.5. La participación en las OMPs de los Estados con políticas de neutralidad. ....	301
5.6. La contribución de Estados con limitaciones legales. ....	306
5.7. La intervención de las Grandes Potencias en las OMPs .....	318
5.7.1. Rusia. ....	321
5.7.2. Estados Unidos. ....	331
Reflexiones finales .....	360

**CAPÍTULO 3. PROBLEMAS DERIVADOS DE SU SURGIMIENTO IMPROVISADO** 367

Introducción .....	367
1. <b><u>Encuadramiento jurídico, competencia y autoridad en las OMPs de Naciones Unidas</u></b> .....	368
1.1. El papel del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. ....	373
1.1.1. La discusión doctrinal sobre el fundamento jurídico de las OMPs establecidas	

	por el Consejo de Seguridad. . . . .	380
1.2.	La Asamblea General en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. . . . .	394
1.2.1.	La labor del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. . . . .	406
2.	<b><u>El problema de la financiación de las OMPs</u></b> . . . . .	408
2.1.	La crisis constitucional de la ONU: <i>Ciertos gastos de las Naciones Unidas</i> . . . . .	412
2.2.	El estado de la cuestión en la época actual: problemas y soluciones propuestas . . . . .	433
2.2.1.	Financiación del sistema de las Naciones Unidas. . . . .	433
2.2.2.	Control e inspección en el seno de la ONU. . . . .	444
2.2.3.	Financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz. . . . .	445
3.	<b><u>El estatuto jurídico internacional de los cascos azules en el Estado receptor</u></b> . . . . .	457
3.1.	Normativa aplicable a las OMPs durante su estancia en el Estado anfitrión . . . . .	457
3.2.	Conceptos básicos del estatuto jurídico de las OMPs. . . . .	462
3.3.	Regulación jurídica de la estancia de las operaciones de mantenimiento de la paz. . . . .	466
3.3.1.	Régimen de la propia misión. . . . .	467
3.3.2.	Estatuto de los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz. . . . .	470
3.3.2.1.	Calificación jurídica de los integrantes de las OMPs. . . . .	470
3.3.2.2.	Semejanzas y diferencias de los <i>cascos azules</i> con los funcionarios internacionales. . . . .	473
3.3.2.3.	Régimen de derechos y obligaciones de los miembros de las OMPs . . . . .	476
3.3.2.4.	Cuestiones jurisdiccionales y disciplinarias. . . . .	480
3.3.3.	Los problemas de responsabilidad internacional. . . . .	487
3.3.4.	La resolución de las reclamaciones de responsabilidad por actos de los miembros de las OMPs. . . . .	493
4.	<b><u>La aplicación del Derecho internacional humanitario a las operaciones de mantenimiento de la paz</u></b> . . . . .	507
4.1.	Planteamiento de la cuestión. . . . .	507
4.2.	Evolución histórica. . . . .	523
4.3.	La naturaleza vinculante del Derecho internacional humanitario para las OMPs de Naciones Unidas. . . . .	530
4.4.	La responsabilidad de Naciones Unidas en caso de incumplimiento del <i>ius in bello</i> por sus OMPs. . . . .	550
5.	<b><u>La cuestión de la seguridad de las operaciones de mantenimiento de la paz: la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado</u></b> . . . . .	555
5.1.	Planteamiento de la cuestión. . . . .	555
5.2.	Ámbito de aplicación de la Convención sobre seguridad. . . . .	561
5.3.	El régimen jurídico convencional sobre la seguridad de los <i>cascos azules</i> . . . . .	565
5.4.	El arreglo de las controversias en este ámbito. . . . .	575
5.5.	Evaluación de la seguridad de las OMPs. . . . .	575
6.	<b><u>Cuestiones de organización de las operaciones de mantenimiento de la paz</u></b> . . . . .	579
6.1.	Deficiencias organizativas derivadas del carácter improvisado de las OMPs. . . . .	579
6.2.	Cuestiones de planificación, coordinación y logística de las OMPs. . . . .	589
6.3.	Actividad contractual derivada del suministro logístico a las operaciones de mantenimiento de la paz. . . . .	596
6.4.	El adiestramiento en el mecanismo del mantenimiento de la paz. . . . .	603
	Reflexiones finales . . . . .	612

#### **CAPÍTULO 4. ESPAÑA Y EUROPA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ** . . . . . 617

	Introducción . . . . .	617
1.	<b><u>La participación española en las operaciones de mantenimiento de la paz</u></b> . . . . .	617

1.1.	Posición oficial española desde 1982. . . . .	617
1.2.	El contexto jurídico e institucional de la participación de España en las OMPs. . . . .	621
1.2.1.	El marco jurídico nacional e internacional de la contribución española. . . . .	621
1.2.1.1.	El sistema jurídico español. . . . .	621
1.2.1.2.	El marco jurídico internacional. . . . .	633
1.2.2.	Los criterios y prioridades políticas en la aportación de nuestro país a las misiones de mantenimiento de la paz. . . . .	639
1.2.3.	Cuestiones de ordenación institucional y de régimen administrativo militar acerca de la participación española en las OMPs. . . . .	643
1.3.	Nuestra contribución financiera a las misiones de mantenimiento de la paz. . . . .	651
1.4.	El nivel de nuestra participación en las OMPs. . . . .	656
1.4.1.	España en las OMPs desarrolladas en África. . . . .	658
1.4.2.	La contribución española al mantenimiento de la paz en Centroamérica. . . . .	661
1.4.3.	España en los esfuerzos pacificadores internacionales ante la guerra en la antigua Yugoslavia. . . . .	665
1.4.4.	La participación española en otras operaciones de paz a la luz de la incardinación de nuestro país en las instituciones europeas y atlánticas de seguridad. . . . .	671
1.5.	Beneficios para España resultantes de su contribución a las operaciones de mantenimiento de la paz. . . . .	675
<b>2.</b>	<b><u>El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en el ámbito regional europeo</u></b> . . . . .	<b>678</b>
2.1.	La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE). . . . .	681
2.1.1.	Antecedentes históricos. . . . .	681
2.1.2.	Proceso de institucionalización y naturaleza jurídica de la Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE). . . . .	683
2.1.3.	La transformación de la CSCE en la OSCE. . . . .	695
2.1.4.	La OSCE en el ámbito de la seguridad y el mantenimiento de la paz. . . . .	696
2.1.4.1.	Marco teórico. . . . .	696
2.1.4.2.	Operaciones de la OSCE en el terreno. . . . .	704
2.2.	La Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). . . . .	729
2.2.1.	Evolución histórica, naturaleza jurídica y estructura orgánica. . . . .	729
2.2.2.	Reorientación estructural y funcional de la Alianza Atlántica después de la guerra fría . . . . .	732
2.2.3.	La asunción por la OTAN de nuevas responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. . . . .	742
2.2.4.	La contribución de la OTAN a la paz y la seguridad en la antigua Yugoslavia. . . . .	746
2.3.	La Unión Europea Occidental (UEO). . . . .	755
2.3.1.	Evolución histórica y estructura orgánica. . . . .	755
2.3.2.	La reactivación de la UEO: su desarrollo institucional y operacional en el mantenimiento de la paz internacional. . . . .	761
2.3.2.1.	Marco teórico. . . . .	761
2.3.2.2.	La consolidación de diversos estatutos de Estados miembros y participantes en la Unión Europea Occidental. . . . .	773
2.3.2.3.	Las relaciones de la UEO con otras organizaciones internacionales implicadas. . . . .	776
2.3.2.3.1.	Con la Organización del Tratado del Atlántico Norte. . . . .	776
2.3.2.3.2.	Con la Unión Europea: el Tratado de la Unión Europea. . . . .	781
2.3.2.4.	Actuaciones operativas desarrolladas en el terreno. . . . .	786
2.3.3.	Conclusiones valorativas del papel de la UEO. . . . .	792
2.4.	La Unión Europea y su Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). . . . .	795
2.4.1.	La Cooperación Política Europea (CPE). . . . .	795
2.4.2.	El Tratado de la Unión Europea y el surgimiento de la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC). . . . .	798
2.4.2.1.	Cuestiones generales: principios, objetivos, instrumentos, marco institucional y financiación de la PESC. . . . .	798

2.4.2.2.	La seguridad y defensa de la Unión Europea en sus relaciones con otras organizaciones pertinentes. ....	807
2.4.2.3.	Valoración de la regulación y la evolución práctica de la PESC en el marco del Tratado de Maastricht. ....	812
2.4.3.	La institucionalización de la PESC a partir del Tratado de Amsterdam. ....	818
2.4.3.1.	La nueva regulación de la PESC en el texto convencional. ....	818
2.4.3.2.	Las relaciones con la UEO y la OTAN en el Tratado de Amsterdam. ....	827
2.4.3.3.	Valoración de la regulación de la PESC en el Tratado de Amsterdam. ....	832
2.4.3.4.	La progresiva institucionalización de la Política Europea de Seguridad y Defensa. ....	836
2.4.4.	La participación de la Comunidad/Unión Europea en operaciones internacionales de paz. ....	845
	Reflexiones finales. ....	857

## CONCLUSIONES 863

### ANEXO I. ANÁLISIS DESCRIPTIVO Y FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS 871

<b>I.</b>	Período de nacimiento (1946-1956). ....	871
1.	Comité Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes (UNSCOB), 1946-1949. ....	871
2.	La independencia de Indonesia y la Comisión Consular, 1947-1949. ....	873
3.	El Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (UNTSO), 1948- ....	874
4.	El Grupo de Observadores militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), y la Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán (UNIPOM), 1949- ....	880
<b>II.</b>	Etapas de afirmación (1956-1967). ....	886
5.	La Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), 1956-1967. ....	886
6.	Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano (UNOGIL), 1958. ....	892
7.	La Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), 1960-1964. ....	895
8.	La Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF), 1962-1963. ....	907
9.	Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen (UNYOM), 1963-1964. ....	911
10.	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), 1964- ....	913
11.	La Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP), 1965-1966. ....	922
<b>III.</b>	Época de resurgimiento (1973-1978). ....	924
12.	Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF II), 1973-1979. ....	924
13.	Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (UNDOF), 1974- ....	929
14.	Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), 1978- ....	931
<b>IV.</b>	Era de expansión (1988-2000). ....	938
15.	Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán (UNGOMAP), 1988-1990. ....	938
16.	Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG), 1988-1991. ....	942
17.	Naciones Unidas ante la guerra interna de Angola: las sucesivas Misiones de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I, II y III), y la	

	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA), 1989-1999. . . . .	946
18.	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia (UNTAG), 1989-1990. . . . .	968
19.	Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas ante la crisis centroamericana, 1989-1997. . . . .	985
19.1.	Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), 1989-1992. . . . .	987
19.2.	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), 1991-1995. . . . .	999
19.3.	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), 1997. . . . .	1011
20.	Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), 1991- . . . . .	1016
21.	Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), 1991- . . . . .	1026
22.	La transición camboyana de la guerra civil a un régimen democrático con la ayuda de la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC), y de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), 1991-1993. . . . .	1033
23.	El conflicto en la antigua Yugoslavia: la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) y las demás operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, 1992- . . . . .	1045
23.1.	El mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en la ex-Yugoslavia a través de su Fuerza de Protección hasta marzo de 1995. . . . .	1048
23.1.1.	El <i>peacekeeping</i> onusiano en Croacia. . . . .	1053
23.1.2.	El mantenimiento de paz de la ONU en Bosnia-Herzegovina. . . . .	1060
23.1.3.	La extensión a Macedonia de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas. . . . .	1076
23.2.	El desdoblamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU en la antigua Yugoslavia desde marzo de 1995. . . . .	1078
23.2.1.	La evolución de la UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina entre marzo de 1995 y los Acuerdos de Paz de Dayton. . . . .	1080
23.2.2.	El mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Croacia desde marzo de 1995: la Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (UNCRO), la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES), el Grupo de Apoyo de la Policía Civil de las Naciones Unidas (UNPSG), y la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka (UNMOP), 1995- . . . . .	1094
23.2.3.	El mantenimiento de paz de la ONU en Bosnia-Herzegovina a partir de los Acuerdos de Dayton: la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), 1995- . . . . .	1107
23.2.4.	El mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Macedonia desde marzo de 1995: la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP), 1995-1999. . . . .	1114
23.3.	El proceso de arreglo negociado del conflicto ( <i>peacemaking</i> ). . . . .	1117
23.4.	Las medidas coercitivas establecidas con ocasión de la guerra en la ex-Yugoslavia. . . . .	1135
23.4.1.	El embargo de armamento. . . . .	1137
23.4.2.	Las medidas coercitivas generales. . . . .	1139
23.5.	La cuestión de la asistencia humanitaria. . . . .	1145
23.6.	Las vulneraciones de derechos humanos durante el conflicto armado. . . . .	1150
23.7.	La Corte Internacional de Justicia ante la guerra en la antigua Yugoslavia. . . . .	1160
23.8.	La condición de miembros de Naciones Unidas de las repúblicas de la ex-Yugoslavia . . . . .	1163

23.9.	Conclusiones generales sobre los esfuerzos de mantenimiento de paz de la ONU en la antigua Yugoslavia. . . . .	1166
24.	La guerra civil somalí y las sucesivas Operaciones de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM I y UNOSOM II), 1992-1995. . . . .	1177
25.	Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ), 1992-1994. . . . .	1191
26.	La guerra en Ruanda: la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda y Ruanda (UNOMUR), y la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR), 1993-1996. . . . .	1203
27.	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG), 1993-. . . . .	1213
28.	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL), 1993-1997 . . . . .	1219
29.	La crisis haitiana y las sucesivas operaciones de la ONU: Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH), Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH), Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMH), y Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH), 1993-2000 . . . . .	1225
30.	El Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou (UNASOG), 1994. . . . .	1243
31.	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán (UNMOT), 1994-2000 . . . . .	1246
32.	Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA), 1998-2000 . . . . .	1253
33.	La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL), y la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), 1998-. . . . .	1258
34.	Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), 1999-. . . . .	1267
35.	La Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), 1999-. . . . .	1280
36.	La Misión de Observadores de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), 1999-. . . . .	1289
37.	La Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE), 2000-. . . . .	1294

**ANEXO 2. LAS OPERACIONES INDEPENDIENTES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

		1299
1.	La Comisión Internacional de Supervisión y Control en Vietnam, 1954. . . . .	1299
2.	La Comisión Internacional de Supervisión y Control en Vietnam, 1973. . . . .	1301
3.	La Misión de Apoyo de Estados Unidos en el Sinaí. . . . .	1302
4.	La Fuerza Multinacional y Observadores en el Sinaí (FMO). . . . .	1304
5.	La Fuerza Multinacional en el Líbano (FMN). . . . .	1307
6.	La Segunda Fuerza Multinacional en el Líbano (FMN II) . . . . .	1309
7.	La Fuerza de Supervisión de la Commonwealth en Rhodesia-Zimbabue. . . . .	1312
8.	La intervención estadounidense-caribeña en Granada. . . . .	1315
9.	La Fuerza India de Mantenimiento de la Paz en Sri Lanka. . . . .	1319
10.	El mantenimiento ruso de la paz en la antigua Unión Soviética. . . . .	1320
11.	La Presencia Internacional Temporal en Hebrón (PITH). . . . .	1327
12.	La Misión Interafricana de Supervisión de la Aplicación de los Acuerdos de Bangui (MISAB). . . . .	1331

<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	1335
1. Obras de Derecho internacional público .....	1335
2. Obras sobre mantenimiento de la-paz .....	1339
3. Documentación .....	1465

**Abreviaturas y Siglas**

- AA.VV.
- ABAJ
- ACNUR
- ADI
- AFDI
- AGNU
- AJIL
- AJNU
- Am. U.J. Int'l L. & Pol'y
- Ann. de Droit Int'l Méd.
- ASDI
- ASEAN
- ASIL Proc.
- Bl. Dt. & Internat. Pol.
- BOCG
- BOE
- Brooklyn J. Int'l L.
- BYIL
- Cal. W. Int'l L. J.
- Can. Yb. Int'l L.
- CARICOM
- CDI
- CE
- CEDEAO
- CIAV
- CICR
- CIG'92
- CIG'96
- CIJ
- Cmnd
- Colum. J. Transnat'l L.
- Cornell Int'l L. J.
- CPE
- Autores varios
- American Bar Association Journal
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
- Anuario de Derecho Internacional
- Annuaire Francais de Droit International
- Asamblea General de las Naciones Unidas
- American Journal of International Law
- Anuario Jurídico de las Naciones Unidas
- The American University Journal of International Law and Policy
- Annales de Droit International Médical
- Annuaire Suisse de Droit International
- Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
- Proceedings of the American Society of International Law
- Blätter für deutsche und internationale Politik
- Boletín Oficial de las Cortes Generales
- Boletín Oficial del Estado
- Brooklyn Journal of International Law
- The British Year Book of International Law
- California Western International Law Journal
- The Canadian Yearbook of International Law
- Comunidad del Caribe
- Comisión de Derecho Internacional
- Constitución española de 1978 o Tratado de la Comunidad Europea (desde 1-5-1999), según el contexto
- Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
- Comisión Internacional de Apoyo y Verificación
- Comité Internacional de la Cruz Roja
- Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de la Unión Europea
- Conferencia Intergubernamental que adoptó el Tratado de Amsterdam
- Corte Internacional de Justicia
- United Kingdom, Command Papers
- Columbia Journal of Transnational Law
- Cornell International Law Journal
- Cooperación Política Exterior (de la Comunidad Europea)



- CPJI
- CSCE
- CSIC
- CSM
- Den. J. Int'l L. & Pol'y
- Den. L.J.
- Dick. J. Int'l L.
- DOCE / JOCE
- DOMREP
- DÖV
- Duke J. Comp. & Int'l L.
- ECMM
- ECOMOG
- EJIL/JEDI
- EPIL
- Et. Int'l.
- EuGRZ
- FAO
- Fletcher F. Wld. Aff.
- FMN /II
- FMO
- FMP
- Fordham Int'l L. J.
- Ga. J. Int'l & Comp. L.
- G.A.O.R.
- Geo. L. J.
- GJ
- Harv. Int'l L. J.
- Hous. J. Int'l Law
- HuV - I
- ICJ Reports
- ICLQ
- IFOR
- IJIL
- ILA Rep.
- ILM
- Ind. L. J.
- Corte Permanente de Justicia Internacional
- Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa
- Centro Superior de Investigaciones Científicas
- Christian Science Monitor
- Denver Journal of International Law and Policy
- Denver Law Journal
- Dickinson Journal of International Law
- Diario Oficial de las Comunidades Europeas
- Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana
- Die öffentliche Verwaltung (Stuttgart)
- Duke Journal of Comparative and International Law
- Misión de Observación de la Comunidad Europea en la ex-Yugoslavia
- Grupo de Vigilancia de la Cesación del Fuego de la CEDEAO en Liberia
- European Journal of International Law
- Encyclopedia of Public International Law
- Études Internationales (Túnez)
- Europäische Grundrechte Zeitschrift
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
- The Fletcher Forum of World Affairs
- Fuerza Multinacional en el Líbano
- Fuerza Multinacional y Observadores en el Sinaí
- Fuerza de mantenimiento de la paz
- Fordham International Law Journal
- Georgia Journal of International and Comparative Law
- Documentos Oficiales de la Asamblea General
- Georgetown Law Journal (Washington D.C.)
- Gaceta Jurídica de la CE y de la competencia
- Harvard International Law Journal
- Houston Journal of International Law
- Humanitäres Völkerrecht - Informationsschrift
- Memorias de la Corte Internacional de Justicia
- International and Comparative Law Quarterly
- Fuerza de Aplicación de la Paz en Bosnia-Herzegovina
- Indian Journal of International Law
- Report of The International Law Association
- International Legal Materials
- Indiana Law Journal

- Int'l Probs. • International Problems (Tel Aviv)
- IPA • International Peace Academy
- IPKO • Institute for Peace-keeping Operations
- Is. L. R. • Israel Law Review
- J. Conflict Resolut. • The Journal of Conflict Resolution
- Keesing's • Keesing's Record of World Events
- KFOR • Fuerza en Kosovo
- LJIL • Leiden Journal of International Law
- LODN • Ley Orgánica de criterios básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar
- Md J. Int'l L. & Trade • Maryland Journal of International Law and Trade
- Mich. J. Int'l L. • Michigan Journal of International Law
- Mich. L. Rev. • Michigan Law Review
- Mil. L. Rev. • Military Law Review (Washington)
- MINUGUA • Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
- MINURCA • Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana
- MINURSO • Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sáhara Occidental
- MIPONUH • Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití
- MISAB • Misión Interafricana de Supervisión de la Aplicación de los Acuerdos de Bangui
- MONUA • Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola
- MONUC • Misión de Observadores de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo / Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
  
- NILR • Netherlands International Law Review
- NJW • Neue Juristische Wochenschrift (Munich)
- NYIL • Netherlands Yearbook of International Law
- N.Y. U. J. Int'l L. & Pol. • New York University Journal of International Law and Politics
- N.Y. U. L. Rev. • New York University Law Review
- OCDE • Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
- OEA • Organización de Estados Americanos
- OMP • Operación de mantenimiento de paz
- OMS • Organización Mundial de la Salud
- ONU • Organización de las Naciones Unidas
- ONUC • Operación de las Naciones Unidas en el Congo
- ONUCA • Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica
- ONUMOZ • Operación de las Naciones Unidas en Mozambique
- ONUSAL • Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
- ONUVEH • Grupo Observador de las Naciones Unidas para la Verificación de las Elecciones en Haití

- ONUVEN • *Misión Observadora de las Naciones Unidas para Verificar las Elecciones en Nicaragua*
- OOPS • *Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente*
- OSCE • *Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa*
- Österr. Jb. Int'l Pol. • *Österreichisches Jahrbuch für Internationale Politik OTAN Organización del Tratado del Atlántico Norte*
- OUA • *Organización de la Unidad Africana*
- OZÖRV • *Österreichische Zeitschrift für öffentliches Recht und Völkerrecht*
- PESC • *Política Exterior y de Seguridad Común -de la Unión Europea-*
- PITH • *Presencia Internacional Temporal en Hebrón*
- PK & I.R. • *Peacekeeping and International Relations*
- PNUD • *Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo*
- PMA • *Programa Mundial de Alimentos*
- Proc. APS • *Proceedings of the Academy of Political Science*
- PSQ • *Political Science Quarterly*
- RAP • *Revista de Administración Pública*
- R.B.D.I. • *Revue Belge de Droit International*
- R.D.C.E. / RIE • *Revista de Derecho Comunitario Europeo -anteriormente Revista de Instituciones Europeas-*
- RDI • *Rivista di Diritto Internazionale*
- Rec. des C. • *Recueil des Cours de la Académie de Droit International*
- R.E.D. • *Revista Española de Defensa*
- R.E.D.C. • *Revista Española de Derecho Constitucional*
- R.E.D.I. • *Revista Española de Derecho Internacional*
- R.E.D.M. • *Revista Española de Derecho Militar*
- R.E.I. • *Revista de Estudios Internacionales*
- Rev. Egypt. de Droit Int'l • *Revue Egyptienne de Droit International*
- Rev. ICR • *Revista Internacional de la Cruz Roja*
- RGDIP • *Revue Générale de Droit International Public*
- RJPEM • *Revue Juridique Politique et Economique du Maroc*
- RJPIC • *Revue Juridique et Politique, Indépendance et Coopération*
- RMCUE • *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*
- RPI • *Revista de Política Internacional*
- S.C.O.R. • *Documentos Oficiales del Consejo de Seguridad*
- SDN-JO • *Société des Nations - Journal Officiel*
- SFOR • *Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina*
- SIPRI Yb. • *Stockholm International Peace Research Institute Yearbook*
- SOFA • *Acuerdo sobre el estatuto de la fuerza*

- Stanford J. Int'l L. • Stanford Journal of International Law
- Stud. Dipl. • Studia Diplomatica (Bruselas); antes Chronique de Politique Etrangère
- Syr. J. Int'l L. & Com. • Syracuse Journal of International Law and Commerce
- SZIER/RSDIE • Revue Suisse de Droit International et de Droit Européen
- TCE • Tratado de la Comunidad Europea (hasta 1-5-1999)
- Tex. Int'l L. J. • Texas International Law Journal
- TJCE • Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
- TUE • Tratado de la Unión Europea (hasta 1-5-1999)
- U. Pa. L. Rev. • University of Pennsylvania Law Review
- UE • Unión Europea o Tratado de la Unión Europea (desde 1-5-1999), según el contexto
- UEO • Unión Europea Occidental
- UNAMIC • Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya
- UNAMIR • Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda
- UNASOG • Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou
- UNAVEM I/II/III • Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola
- U.N.C.I.O. • Conferencia de las Naciones Unidas para la Organización Internacional (San Francisco, 1945)
- UNCRO • Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia
- UNDOF • Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación
- UNEF I/II • Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas
- UNESCO • Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
- UNFICYP • Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre
- UNGOMAP • Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán
- UNICEF • Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
- UNIDIR • United Nations Institute for Disarmament Research
- UNIFIL • Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano
- UNIIMOG • Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq
- UNIKOM • Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait
- UNIPOM • Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán
- UNITAR • Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones
- UNMEE • Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea
- UNMIBH • Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina
- UNMIH • Misión de las Naciones Unidas en Haití
- UNMIK • Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kósovo
- UNMOGIP • Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán
- UNMOP • Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka
- UNMOT • Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán

- UNOGIL
- UNOMIG
- UNOMIL
- UNOMSA
- UNOMSIL
- UNOMUR
- UNOSOM I/II
- UNOVER
- UNPREDEP
- UNPROFOR
- UNSF
- UNSMIH
- UNTAC
- UNTAES
- UNTAET
- UNTAG
- UNTEA
- UNTMIH
- UNTS
- UNTSO
- UNYOM
- UP
- Vand. J. Transnat'l L.
- Va. J. Int'l L.
- Va. L. Rev.
- VRÜ
- Wis. Int'l L. J.
- WPQ
- Yale J. Int'l L.
- ZaöRV
- ZRP
- Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda y Ruanda
- Operación de las Naciones Unidas en Somalia
- Misión de Observadores de las Naciones Unidas Encargada de Verificar el Referéndum de Eritrea
- Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas
- Fuerza de Protección de las Naciones Unidas
- Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental
- Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití
- Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
- Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental
- Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental
- Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición
- Autoridad Ejecutiva Temporal de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental
- Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití
- United Nations Treaty Series
- Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua
- Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen
- University Press
- Vanderbilt Journal of Transnational Law
- Virginia Journal of International Law
- Virginia Law Review
- Verfassung und Recht in Übersee
- Wisconsin International Law Journal
- Western Political Quarterly
- Yale Journal of International Law
- Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht
- Zeitschrift für Rechtspolitik

**LISTA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE  
NACIONES UNIDAS -por orden cronológico-**

- 1. Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (UNTSO), junio de 1948-
- 2. Grupo de Observadores militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), enero de 1949-
- 3. Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), noviembre de 1956-junio de 1967.
- 4. Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano (UNOGIL), junio a diciembre de 1958.
- 5. Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), julio de 1960-junio de 1964.
- 6. Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF), octubre de 1962-abril de 1963.
- 7. Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen (UNYOM), julio de 1963-septiembre de 1964.
- 8. Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), marzo de 1964-
- 9. Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP), mayo de 1965-octubre de 1966.
- 10. Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán (UNIPOM), septiembre de 1965-marzo de 1966.
- 11. Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF II), octubre de 1973-julio de 1979.
- 12. Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (UNDOF), junio de 1974-
- 13. Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), marzo de 1978-
- 14. Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán (UNGOMAP), mayo de 1988-marzo de 1990.
- 15. Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG), agosto de 1988-febrero de 1991.
- 16. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola I (UNAVEM I), diciembre de 1988-mayo de 1991.
- 17. Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia (UNTAG), abril de 1989-marzo de 1990.
- 18. Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), noviembre de 1989-enero de 1992.
- 19. Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), abril de 1991-
- 20. Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), abril de 1991-
- 21. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola II (UNAVEM II), mayo de 1991-febrero de 1995.
- 22. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), julio de 1991-abril de 1995.

- 23. Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC), octubre de 1991-marzo de 1992.
- 24. Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), febrero de 1992-diciembre de 1995.
- 25. Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), marzo de 1992-septiembre de 1993.
- 26. Operación de las Naciones Unidas en Somalia I (UNOSOM I), abril de 1992-marzo de 1993.
- 27. Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ), diciembre de 1992-diciembre de 1994.
- 28. Operación de las Naciones Unidas en Somalia II (UNOSOM II), marzo de 1993-marzo de 1995.
- 29. Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda y Ruanda (UNOMUR), junio de 1993-septiembre de 1994.
- 30. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG), agosto de 1993-
- 31. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL), septiembre de 1993-septiembre de 1997.
- 32. Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH), septiembre de 1993-junio de 1996.
- 33. Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR), octubre de 1993-marzo de 1996.
- 34. Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou (UNASOG), mayo a junio de 1994.
- 35. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Tayikistán (UNMOT), diciembre de 1994-mayo de 2000.
- 36. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola III (UNAVEM III), febrero de 1995-junio de 1997.
- 37. Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (UNCRO), marzo de 1995-enero de 1996.
- 38. Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP), marzo de 1995-febrero de 1999.
- 39. Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH), diciembre de 1995-
- 40. Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem Occidental (UNTAES), enero de 1996-enero de 1998.
- 41. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Prevlaka (UNMOP), enero de 1996-
- 42. Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití (UNSMIH), julio de 1996-julio de 1997.
- 43. Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), enero a mayo de 1997.
- 44. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola (MONUA), junio de 1997-febrero de 1999.
- 45. Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití (UNTMIH), agosto a noviembre de 1997.
- 46. Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH), diciembre de 1997-marzo de 2000.

- 47. Grupo de Apoyo de la Policía Civil de las Naciones Unidas (UNPSG), enero a octubre de 1998.
- 48. Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA), abril de 1998-febrero de 2000.
- 49. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL), julio de 1998-octubre de 1999.
- 50. Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), junio de 1999-
- 51. Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), octubre de 1999-
- 52. Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), octubre de 1999-
- 53. Misión de Observadores de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC), diciembre de 1999-
- 54. Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE), julio de 2000-

**NOTA:**

Las operaciones cuyo enunciado termina en un guión continúan en funcionamiento, con datos de diciembre del año 2000.





## INTRODUCCIÓN

### 1. PLANTEAMIENTO GENERAL

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituye el propósito primero y principal de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y del Derecho internacional público en general<sup>1</sup>, si bien es cierto que el sistema de acción previsto por la Carta de las Naciones Unidas para obtener ese propósito es formulado esencialmente como un imperativo político, y no tanto como una exigencia del ordenamiento jurídico internacional<sup>2</sup>.

La ONU fue creada después de la Segunda Guerra Mundial para prevenir toda futura guerra mediante la organización de los países del mundo dentro de un sistema de seguridad colectiva. Pero Naciones Unidas gastó sus años formativos -esto es, sus cuatro primeras décadas de existencia- constreñida por dos conflictos globales: la feroz competición entre Estados Unidos y la Unión Soviética, y la lucha de los pueblos de África y Asia en pro de su libre determinación<sup>3</sup>. El primero de los conflictos indicados evolucionó rápidamente a un enfrentamiento bipolar Este-Oeste conocido como "guerra fría", y pronto envolvió al segundo. Allí donde las potencias colonialistas europeas no estaban dispuestas a conceder *motu proprio* la libre determinación a sus colonias (territorios no autónomos según la Carta), la descolonización llegaría a convertirse en un choque violento y teñido de ideología. Como lógica consecuencia, iba a desarrollarse con frecuencia una convergencia de intereses entre, por un lado, los líderes nacionalistas de los territorios coloniales, que buscaban apoyo material y alternativas a los modelos económicos y políticos occidentales y, por otro lado, los dirigentes soviéticos (y en ocasiones chinos), que necesitaban aliados en su enfrentamiento con Occidente.

De manera inevitable, y ante semejante situación, Naciones Unidas hubo de padecer ambas luchas globales. Desde su misma fundación quedaba meridianamente claro que el poder de

---

<sup>1</sup> En este sentido se manifiesta el artículo 1.1 de la Carta de las Naciones Unidas y en la doctrina iusinternacionalista, entre otros, G. FITZMAURICE en su opinión individual en el dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 20 de julio de 1962 en el caso de *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, *ICJ Reports 1962*, pp.213-215; V. ABELLAN HONRUBIA, "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad política" en AA.VV., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p.3; y P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.15.

<sup>2</sup> Cf. G. COHEN-JONATHAN en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, p.648; Ph. WECKEL, "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", *AFDI* 1991, vol.37, p.166.

<sup>3</sup> R. MESA GARRIDO, *La sociedad internacional contemporánea I*, Taurus, Madrid, 1982, p.9 y ss.

veto otorgado a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad bloquearía a ese órgano en cualquier asunto que se percibiera como relevante para sus intereses. Para comprender hasta qué punto este hándicap o desventaja resultaba esencial, basta con recordar la letra del artículo 24.1 de la Carta de las Naciones Unidas:

~"A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad".

Es decir, que el órgano principal de la ONU que ostenta la responsabilidad principal para mantener la paz internacional iba a verse incapacitado durante muchos años para cumplir con su cometido en todas aquellas crisis, conflictos y asuntos que afectaran de alguna manera a los intereses de sus miembros permanentes. Como consecuencia directa de la bipolarización existente durante los cuarenta años de guerra fría, la ONU no fue libre a la hora de intentar poner en funcionamiento el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de San Francisco<sup>4</sup>.

No obstante, Naciones Unidas se empeñó en forjarse un papel, aunque fuera más reducido, en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de tal manera que más que servir como mecanismo central para la seguridad colectiva global, la ONU se concentró en objetivos más modestos, pero tal vez por ello más realistas, como la mediación en conflictos localizados, a menudos aislados y específicos, la supervisión de acuerdos de cesación del fuego, o la separación de fuerzas armadas hostiles. Para llevar a cabo estos cometidos, la Organización universal desarrolló una nueva clase de misiones de campo o sobre el terreno -no previstas por la propia Carta de Naciones Unidas-, agrupadas en dos categorías: grupos de observadores militares desarmados (empleados por primera vez en Palestina en 1948) y fuerzas armadas de mantenimiento de la paz (con su origen en Suez en 1956). A este nuevo instrumento de Naciones Unidas se le otorgó el nombre genérico de operaciones de mantenimiento de la paz -de aquí en adelante OMPs- o misiones de *cascos azules*<sup>5</sup>. En total, y en sus 55 años de vida, la Organización universal ha puesto en marcha más de cincuenta OMPs en las más diversas zonas del planeta, con variado alcance, mandato, duración y grado de éxito. La mayoría de ellas han

---

<sup>4</sup> A. FERNÁNDEZ TOMÁS, "El desvanecimiento del sistema de paz y seguridad colectiva de las Naciones Unidas", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº17, 1989, pp.5-36. En el cuarenta aniversario de las Naciones Unidas, que coincidía con los últimos años de la guerra fría, los avances onusianos en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales no eran excesivamente alentadores. Véase M. de SOLA, "Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: unas reflexiones con motivo de su cuarenta aniversario" en *ONU: Año XL*, monográfico nº13 de la Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, Madrid, 1987, pp.107-121.

<sup>5</sup> Los *cascos* o *boinas azules* son tradicionalmente los componentes de una operación de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Al llevar tal elemento de su uniforme de ese color, resultan fácilmente identificables por cualquier persona o grupo como representantes de la ONU en la zona donde se despliegan. La primera vez que tuvo lugar esa caracterización de su indumentaria fue en el inicio de la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en noviembre de 1956 (UNEF I), y desde entonces se extendió a todas las OMPs onusianas. En el presente trabajo vamos a utilizar dicho término como sinónimo de los miembros de tales misiones.

tratado con conflictos originados por el final de los imperios coloniales o la desvertebración de Estados: la descolonización ha significado en numerosas ocasiones la liberación de fuerzas étnicas y nacionalistas en Asia y África que a veces se han opuesto a las fronteras estatales basadas en las viejas fronteras coloniales<sup>6</sup>. Incluso allí donde las fronteras nacionales no han sido cuestionadas, muchos nuevos Estados han tenido que luchar para mantener sus poblaciones multiétnicas en un difícil equilibrio político interno. Además, las demandas de poder autónomo, e incluso de completa independencia, por parte de diversos grupos subnacionales han supuesto una segunda etapa en la lucha por la libre determinación que, a semejanza de la primera, se ha tornado a menudo violenta. Frente a ello, Naciones Unidas, apoyándose en sus OMPs, ha contribuido con frecuencia a la resolución de tales conflictos, o al menos a la contención de la violencia resultante de los mismos.

Tras la guerra fría, las relaciones entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad pasaron a caracterizarse por una relativa cooperación que ha abierto a Naciones Unidas todo un horizonte de oportunidades adicionales para contribuir a la seguridad internacional. No solamente la ONU se ha vuelto cada vez más creativa en sus misiones de paz, sino que además ha añadido un activo mecanismo negociador de establecimiento de la paz (o *peacemaking*) y de consolidación de la paz después de los conflictos (*peacebuilding*) a sus tradicionales operaciones de mantenimiento de la paz. La ONU está comenzando a jugar un papel central en la resolución de los conflictos que surgen por todo el planeta -aquéllos entre Estados e incluso algunos originados dentro de las fronteras estatales-. Además, el nuevo y cambiante marco internacional está permitiendo que Naciones Unidas expanda sus actividades y esfuerzos en nombre de grupos humanos especialmente necesitados, verbigracia los refugiados, personas desplazadas y otras víctimas de las contiendas bélicas.

El final de la guerra fría, por consiguiente, no solo ha liberado a Naciones Unidas de sus ataduras y la capacita para jugar el previsto papel de pieza central del sistema internacional de seguridad colectiva, sino que además ha abierto nuevas posibilidades para medidas organizadas por la ONU de cooperación en el terreno de la seguridad con el objetivo de prevenir, mejorar o resolver conflictos internacionales y/o internos<sup>7</sup>. El recurso del mantenimiento de la paz clásico (*peacekeeping*) o interposición de una fuerza neutral entre dos grupos armados o Estados hostiles

---

<sup>6</sup> Frente a ello se sitúa la intangibilidad de las fronteras heredadas del colonialismo expresada en el *uti possidetis iuris*, principio general del Derecho internacional reafirmado por la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia en diversas ocasiones, como en su sentencia de 22 de diciembre de 1986 en el asunto de la *Controversia territorial* (Burkina Faso c. República de Mali), *ICJ Reports 1986*, pp. 586-587. Vid. L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, *L'uti possidetis et les effectivités dans les contentieux territoriaux et frontaliers*, R. des C., vol. 263, 1997, pp. 149-382; ídem, "Uti possidetis: la reactualización jurisprudencial de un viejo principio [a propósito de la sentencia del TIJ (Sala) en el asunto Burkina Faso/República de Mali]", R.E.D.I., vol. 40, n.º 2, 1988, p. 121 y ss.; S. TORRES BERNARDEZ, "The 'Uti Possidetis Juris Principle' in Historical Perspective" en K. GINTHER y otros (ed.), *Völkerrecht zwischen normativem Anspruch und politischer Realität*, Duncker & Humblot, Berlin, 1994, pp. 417-437.

<sup>7</sup> Vid. W.J. DURCH & B.M. BLECHMAN, *Keeping the Peace: The United Nations in The Emerging World Order*, Henry L. Stimson Center, Washington D.C., 1992, pp. 1-5.

con su consentimiento, hoy es solamente una más de las herramientas a disposición de la Organización universal para mantener la paz, promover un cambio democrático voluntario y fomentar el respeto de los derechos humanos. Pero hacer frente a las expectativas generadas requerirá una seria y profunda reforma estructural, procedimental y financiera del sistema de Naciones Unidas. Con la excepción de un no demasiado amplio aparato operacional, la Secretaría de la ONU se encuentra inclinada al estudio y al debate más que a actividades operacionales a larga escala en distintas partes del mundo. Es cierto que algunas de las agencias especializadas de Naciones Unidas ya se han orientado en esta dirección, pero la Secretaría es el órgano ejecutivo con mayor responsabilidad directa en los asuntos políticos y de seguridad, y actualmente tanto su plantilla profesional permanente como sus recursos se encuentran sobrecargados con la expandida agenda de misiones actualmente en curso<sup>8</sup>.

Como hemos señalado, las OMPs no se encuentran previstas en la Carta de Naciones Unidas, pero eso no significa que sean ilegales, toda vez que, como destacó la Corte Internacional de Justicia hace ya algunos años,

"under international law, the Organization must be deemed to have those powers which, though not expressly provided in the Charter, are conferred upon it by necessary implication as being essential to the performance of its duties"<sup>9</sup>.

de manera que estas misiones suponen la confirmación de la vitalidad funcional de la propia Organización de las Naciones Unidas y de la sociedad internacional en general<sup>10</sup>, puesto que constituyen uno de los mecanismos más importantes que emplea dicha comunidad internacional institucionalizada para lograr el decisivo propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Las operaciones de mantenimiento de la paz pueden ser creadas por sujetos de Derecho internacional de cualquier tipo, como organizaciones internacionales regionales o subregionales, Estados o grupos de Estados, si bien en la práctica el procedimiento del *peacekeeping* ha sido desarrollado sobre todo por la ONU. En efecto, Naciones Unidas fue pionera en la aplicación y desarrollo de las OMPs, y por su parte, los *cascos azules* vienen marcando la progresiva transformación de Naciones Unidas desde una organización esencialmente deliberante hacia un cuerpo operacional en este ámbito de la paz y la seguridad internacionales.

La técnica del mantenimiento de la paz fue creada como medio para enfriar guerras

---

<sup>8</sup> *Ibidem*, pp.2-3.

<sup>9</sup> Opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 11 de abril de 1949 en el asunto de la *Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, *ICJ Reports 1949*, pp.182-183.

<sup>10</sup> Como destacara J-C. MARTINEZ en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, "la necrosis de uno de sus circuitos entraña la automática puesta en marcha de circuitos de sustitución. Existe un darwinismo onusiano que adapta la institución a las mutaciones de su entorno" -p.746-.

entre Estados, pero también se ha aplicado cada vez con mayor profusión en conflictos armados internos, mucho más numerosos y que suelen conllevar complicaciones especiales, como por ejemplo la presencia de facciones armadas con objetivos políticos contrapuestos y confusas líneas de mando que además en ocasiones no respetan los acuerdos firmados, insuficiencia e incluso carencia del consentimiento y cooperación de los gobiernos y/o autoridades locales hacia los *cascos azules*, países donde las instituciones estatales a menudo no funcionan o simplemente han desaparecido, etcétera.

De todos modos, debe recordarse que el mecanismo del *peacekeeping* se planteó como una solución alternativa -al principio considerada provisional- ante la parálisis del sistema de seguridad colectiva diseñado por el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, lo que no quiere decir que el mantenimiento de la paz suponga una versión menor de la seguridad colectiva, sino que son dos métodos distintos de preservación de la paz<sup>11</sup>. La fuerza militar internacional prevista en el sistema de seguridad colectiva de la Carta de San Francisco había sido diseñada para asumir la posible delegación de poder por parte de una supuesta autoridad central, pero las OMPs constituyen un instrumento más realista y adaptado a las necesidades y condiciones presentes en un mundo donde el poder político y militar sigue estando básicamente en los Estados, si bien éstos pueden prestar temporalmente sus fuerzas armadas para cumplir cometidos internacionales de seguridad<sup>12</sup>.

Como sabemos, las actividades onusianas de mantenimiento de la paz se han incrementado exponencialmente en la última década: en el aspecto funcional se han emprendido mandatos que han desarrollado aspectos olvidados durante la guerra fría como el socorro humanitario y la desmovilización de fuerzas irregulares; en el ámbito geográfico han sido expandidas estas actividades a regiones hasta hace poco impensables, como Europa continental; y numéricamente el mecanismo del *peacekeeping* ha sufrido una multiplicación en el número de operaciones, personal implicado y Estados participantes en ellas. Pero es que además se ha producido un evidente desarrollo institucional, tanto dentro de la ONU como en la creciente preocupación que por el mantenimiento de la paz ha mostrado un número importante de organizaciones regionales que hasta hace pocos años no estaban interesadas en este campo de actividades.

Las OMPs son operaciones consensuadas y no coercitivas porque respetan la soberanía territorial del Estado en el que actúan, exigencia de comportamiento que se extendió

---

<sup>11</sup> A. JAMES, "The Enforcement Provisions of the United Nations Charter" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp.231-232; contra J.W. HALDERMAN, "Legal Basis for United Nations Armed Forces", AJIL, vol.56, 1962, pp.987-996.

<sup>12</sup> J.W. HOLMES, "The Political and Philosophical Aspects of United Nations Security Forces", *International Journal*, vol.19, 1963-64, pp.294-295.

inmediatamente con respecto a todas las partes de cada conflicto: y de esa su naturaleza intrínseca se derivan, como ya veremos, sus características básicas relativas al consentimiento del Estado receptor, su no utilización de la fuerza armada -salvo legítima defensa- o el carácter imparcial de sus actuaciones.

Naciones Unidas siempre ha mantenido una aproximación empírica ante las OMPs: a lo largo de los años ha establecido y ensayado un conjunto de principios, prácticas y procedimientos que, sin embargo, tan sólo en contadas ocasiones ha sido posible traducir en algunos reglamentos o normas precisas, pues difícilmente puede elaborarse una regulación completa capaz de recoger la amplia diversidad de situaciones que en esta materia puede presentarse<sup>13</sup>.

En definitiva, las operaciones de mantenimiento de la paz se han consolidado a lo largo de los años como un recurso operacional del que dispone la sociedad internacional institucionalizada para enfrentarse a las contiendas bélicas, ya sean domésticas o internacionales. Y su contribución positiva a la preservación de la paz y la seguridad internacionales se vio reconocida con la concesión en 1988 del Premio Nobel de la Paz<sup>14</sup>.

## 2. CUESTIONES DE METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA DE LA TESIS

Resulta verdaderamente abrumadora la cantidad y calidad de la bibliografía dedicada durante estos años al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y en particular a las OMPs, como demostración palpable del enorme interés que suscita esta materia. Con todo, resulta necesario clarificar los conceptos aplicables a las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto en general como en lo relativo a la participación española en ellas, por diversos motivos, como la confusión terminológica provocada por la proliferación en los últimos tiempos de las acciones militares internacionales, la gran variedad de funciones que han acometido nuestras Fuerzas Armadas fuera del territorio nacional en misiones de paz, y la carencia de una regulación jurídica

---

<sup>13</sup> Cf. informe del Secretario General de 29 de octubre de 1992, *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* (doc.A/47/604, para.2.b).

<sup>14</sup> Asimismo, el 6 de octubre de 1998 la Asamblea General celebró una reunión especial conmemorativa para honrar a las personas que habían servido en las OMPs, y adoptó una Declaración solemne sobre este asunto -resolución 53/2-. Por su parte, el Consejo de Seguridad instituyó la Medalla Dag Hammarskjöld "como tributo al sacrificio de quienes han perdido la vida prestando servicios en operaciones de mantenimiento de la paz bajo el control operacional y la autoridad de las Naciones Unidas" -resolución 1121 (1997) de 22 de julio de 1997, para.1-, encargando al Secretario General la determinación de los criterios y procedimientos para la concesión y administración de tal galardón -para.2-. Además, existe la "Medalla de Naciones Unidas", establecida por el Secretario General para reconocer al personal militar y de policía civil que ha trabajado al menos durante tres meses al servicio de Naciones Unidas, regulada por un reglamento *ad hoc* (ST/SGB/119/Rev.1, de 16 de febrero de 1966).

específica de esta materia<sup>15</sup>.

Este trabajo de investigación comprende el estudio sistemático de las OMPs emprendidas por la sociedad internacional durante el siglo XX -con datos actualizados hasta diciembre de 2000-: a partir de los escasos precedentes de la época de la Sociedad de Naciones, se examina especialmente la actividad desarrollada por Naciones Unidas en esta materia a través de sus *cascos azules*, pero comoquiera que otros sujetos de Derecho internacional también han establecido operaciones de mantenimiento de la paz, éstas últimas resultan igualmente analizadas en la presente tesis, con independencia de quien haya sido su sujeto creador.

La propia estructuración de este trabajo (cuatro capítulos y dos anexos) sirve para explicar la metodología empleada, pues el tema de la tesis es abordado desde diferentes perspectivas, que coinciden básicamente con los distintos capítulos de la obra: en primer lugar, se realiza una aproximación histórica o cronológica del tema de estudio (capítulo 1), para después afrontar la cuestión de las características desde una óptica material o sustantiva (capítulo 2). En tercer lugar, se desarrolla un estudio jurídico de los diversos problemas suscitados por el surgimiento improvisado de las OMPs (capítulo 3), y más adelante se desemboca en un enfoque geográfico de la cuestión desde España y Europa (capítulo 4). Por último, esta tesis se completa con sendos anexos descriptivos de todas las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (anexo 1), y de las acometidas de forma independiente por Estados o grupos de Estados (anexo 2)<sup>16</sup>.

El fundamento jurídico, las funciones, características y problemas de todas las OMPs son muy similares, por lo que debemos advertir al lector que vamos a seguir el modelo desarrollado por Naciones Unidas a la hora de encarar el estudio de las características y los problemas comunes a estas operaciones (capítulos 2 y 3), por ser sin duda la Organización universal el sujeto de Derecho internacional que más -y en nuestra opinión mejor- ha trabajado y sistematizado la técnica del *peacekeeping* a lo largo de los últimos cincuenta años.

Una última consideración a realizar aquí se refiere a la bibliografía de esta tesis pues,

---

<sup>15</sup> J.L. RODRÍGUEZ-VILLASANTE Y PRIETO, "Problemática del empleo del personal militar en acciones fuera del territorio nacional. La utilización del personal de reemplazo en misiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" en F. FERNÁNDEZ SEGADO (ed.), *El servicio militar: aspectos jurídicos y socio-económicos*, Dykinson, Madrid, 1994, p.194.

<sup>16</sup> Sin embargo, la descripción de las operaciones desarrolladas por las organizaciones regionales y subregionales es realizada en los mismos epígrafes donde se explica la participación de tales organismos en el mantenimiento de la paz -y no en un anexo aparte-, pues en este caso, y tras una seria reflexión al respecto, hemos considerado que no resultaría fácil comprender el análisis de los sujetos creadores separado del de sus misiones en el terreno, al carecer las organizaciones regionales de una estructura de dirección, gestión y apoyo desde sus Sedes tan sólida y precisa como la que sí tiene Naciones Unidas, en cuyo caso es perfectamente posible el examen separado de sus OMPs en un anexo específico. Por otro lado, cada capítulo concluye con unas reflexiones o reconsideraciones elaboradas al hilo y como consecuencia del estudio realizado, pero no suponen resumen ni compendio ordenado alguno del mismo. También deseamos advertir al lector que la numeración de las notas a pie de página es reiniciada en cada capítulo y anexo de este trabajo.



aún siendo amplia, únicamente recoge libros y artículos<sup>17</sup> sobre mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en los idiomas de comprensión para el autor de este trabajo de investigación.

---

<sup>17</sup> Solamente han sido trabajados para la presente tesis artículos publicados en revistas especializadas en Derecho o en Relaciones Internacionales, pero no los aparecidos en periódicos o revistas más generalistas.

## CAPÍTULO 1

### **CONCEPTO, TIPOLOGÍA E HISTORIA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ (OMPs)**

#### **1. DEFINICIÓN DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

Las operaciones de mantenimiento de la paz no cuentan con una definición oficial que haya sido autorizada como tal por Naciones Unidas<sup>1</sup>, ni se encuentran previstas en la Carta, sino que surgieron de manera improvisada, y con el paso del tiempo, la ONU se ha preocupado de ponerlas en marcha y ejecutarlas cuando resultaban necesarias más que de otorgarlas una *estructuración jurídica determinada*<sup>2</sup>. Ello no significa, sin embargo, que las OMPs no dispongan de una conceptualización surgida de la experiencia práctica y de un entramado institucional en el seno de la Organización universal, como veremos más adelante.

De cualquier forma, sí que nos encontramos con una serie de descripciones comúnmente utilizadas en la práctica de las relaciones internacionales; de esta forma, el mantenimiento internacional de la paz ha sido definido por la International Peace Academy como "la persecución, contención, moderación y terminación de hostilidades entre o dentro de Estados, por medio de la intervención pacífica de una tercera parte organizada y dirigida internacionalmente utilizando fuerzas multinacionales de soldados, policía y civiles, para

---

<sup>1</sup> En este sentido, JAMES precisa que al concepto de mantenimiento de la paz (*peacekeeping* en inglés) nunca antes se le había otorgado un significado específico por parte de la comunidad internacional. Fue el desarrollo de esta actividad por Naciones Unidas lo que contribuyó a uniformar una serie de factores básicos y comunes, y esto hizo que surgiera el vocablo a finales de los años cincuenta, a pesar de que ya habían aparecido manifestaciones de esta actividad en épocas anteriores, por ejemplo durante la Sociedad de Naciones; se produjo de esta manera un proceso de conceptualización o abstracción, como consecuencia del cual se puede hablar de "características" y de "valores" en esta nueva actividad. A. JAMES, *Peacekeeping in International Politics*, Macmillan, Basingstoke, 1990, p.8; y S.L. TURLEY, "Keeping the Peace: Do the Laws of War Apply?", *Texas Law Review*, vol.73, nº1, 1994, p.148. También la naturaleza "empírica" de estas operaciones, con gran flexibilidad de competencias en función del caso concreto, ha dificultado la consecución de una definición formal: G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, pp.2-3.

<sup>2</sup> De cualquier forma, la creación y dirección de fuerzas militares debe ser considerada como uno de los poderes implícitos de la Organización, toda vez que su primer propósito 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" (art.1.1 de la Carta de Naciones Unidas). Vid. A. EMILIANIDES, "United Nations Forces Function in International Conflicts and Civil Strifes", en AA.VV., *Mélanges Marcel Bridel*, Lausana, 1968, p.163; F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, p.160; L.M. MASIDE MIRANDA, "Cuestiones nucleares en torno a las operaciones de mantenimiento de la paz", R.E.D.M., nº69, enero-junio 1997, p.123 y ss.; y E. SUY, "United Nations Peacekeeping Sistem" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.4, North-Holland, Amsterdam, 1982, pp.258-265.

restablecer y mantener la paz"<sup>3</sup>. Asimismo, los sucesivos Secretarios Generales vienen definiendo las OMPs en sus informes anuales como "aquellas operaciones, establecidas por las Naciones Unidas, para coadyuvar al mantenimiento o al restablecimiento de la paz en áreas de conflicto, en las que se halle implicado personal militar que, sin embargo, no dispone de carácter coercitivo"<sup>4</sup>. En concreto, el anterior Secretario General de la Organización universal, B. BOUTROS-GHALI, en un famoso informe de junio de 1992 titulado *Un Programa de Paz* que intentaba colocar las OMPs en un marco jurídico estable y sólido con mayor claridad conceptual<sup>5</sup>, ha plasmado algunos conceptos relevantes en esta materia que están guiando las actividades operacionales de Naciones Unidas en los últimos años, entendiendo por **mantenimiento de la paz** (*peacekeeping*) "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 participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil. Las actividades de mantenimiento de la paz constituyen una técnica que aumenta las posibilidades de prevenir los conflictos y establecer la paz"<sup>6</sup>. Junto a este concepto, definía al **establecimiento de la paz** (en inglés *peacemaking*) como "las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles

<sup>3</sup> International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, 3ª ed., Pergamon Press, Nueva York, 1984, p.22; I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1984, pp.1-2. Este autor ya nos advierte sin embargo que "sólo la experiencia de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales puede establecer los límites y la naturaleza del concepto".

<sup>4</sup> Definición extraída del artículo de José RODRÍGUEZ ELIZONDO, "Las Naciones Unidas y la Paz" en *Tiempo de Paz*, nº14, verano-otoño 1989, p.61. Y GOULDING, quien fuera Secretario General Adjunto de Naciones Unidas encargado precisamente de las OMPs, se aventuraba a definir éstas como "field operations established by the United Nations, with the consent of the parties concerned, to help control and resolve conflicts between them, under United Nations command and control, at the expense collectively of the member states, and with military and other personnel and equipment provided voluntarily by them, acting impartially between the parties and using force to the minimum extent necessary". M. GOULDING, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, vol.69, nº3, 1993, p.455.

<sup>5</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad (doc.S/24111, 17 de junio de 1992). Sobre este célebre *Programa de Paz* pueden consultarse H. THIERRY, "L'Agenda pour la paix", Arès 1993 (Grenoble), vol.14-I, pp.9-19; idem, "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*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp.375-384; R. PÍRIZ BALLÓN & G. ALVAREZ GOYOAGA, "Algunos aspectos jurídicos que se plantean en relación con "Un Programa de Paz" propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas, Dr. Boutros Boutros Ghali" en AA.VV., *El Derecho internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, vol.1, Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 1994, pp.479-502; Ch. SCHRICKE, "L'Agenda pour la Paix de Boutros Boutros-Ghali: Analyse et premières Réactions", *AFDI* 1992, vol.38, pp.11-31; D. COX, *Exploring an Agenda for Peace: issues arising from the report of the Secretary-General*, Canadian Centre for Global Security, Ottawa, 1993; E.W. PETIT GABRIEL, "¿"Un Programa de Paz" demasiado moderno para un final de siglo?", *Tiempo de Paz*, nº43, invierno 1996-1997, pp.54-72; D. HAMBURG & K. BALLENTINE, "Boutros-Ghali's Agenda for Peace: the Foundation for a Renewed United Nations" en AA.VV., *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, développement, démocratie*, vol.1, Bruylant, Bruselas, 1998, pp.489-509; S.F. da SILVA, "An Agenda for Peace: Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping. The Report of the Secretary General", en *Disarmament Topical Papers*, nº12, 1992, pp.91-96; C. HISCOCK-LAGEOT, "Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de l'O.N.U.: Grandeurs et servitudes d'un mandat unique", *RGDIP*, vol.104, nº1, 2000, pp.111-115; y para una valoración crítica de ese informe véase A. ROBERTS, "The United Nations and International Security", *Survival*, vol.35, nº2, 1993, p.5 y ss.

<sup>6</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, parágrafo 20.

lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas"<sup>7</sup>, y a la **diplomacia preventiva** como "las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan"<sup>8</sup>. Como puede apreciarse, tanto el establecimiento de la paz como la diplomacia preventiva utilizan esencialmente el abanico de medios de arreglo pacífico de controversias señalado en el artículo 33 de la Carta de las Naciones Unidas (negociación, investigación, mediación, conciliación, arbitraje, arreglo judicial, recurso a organismos o acuerdos regionales, etc.), pero la diferencia radica en que la diplomacia preventiva funciona en las primeras fases del enfrentamiento, cuando la discrepancia es más limitada y específica, mientras que cuando la controversia degenera en un conflicto armado aparece el más complejo, problemático y costoso proceso del establecimiento de la paz o *peacemaking*<sup>9</sup>. Como modalidad de diplomacia preventiva incluía BOUTROS-GHALI en 1992 el **despliegue preventivo -de cascos azules-**<sup>10</sup>, que consiste en la colocación de tropas armadas y/o observadores militares en uno o ambos lados de una frontera entre las partes de una controversia internacional, con el objetivo principal de prevenir el estallido de un conflicto armado entre ellas; también puede acudir a esta fórmula ante una crisis nacional a petición -o con el consentimiento- del gobierno estatal y/o de todas las partes interesadas, para que efectúe labores de asistencia a las autoridades locales, ya sea en el mantenimiento de la ley y el orden, los servicios esenciales o la distribución de ayuda humanitaria. De esta manera, un despliegue

<sup>7</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.20. No obstante, algún autor incluye en la noción de *peacekeeping* o mantenimiento de la paz todas las operaciones desarrolladas en el terreno del arreglo pacífico de controversias, incluyendo las del Capítulo VI (misiones de mediación o conciliación, grupos de investigación, etc.). R.B. RUSSELL, "Development by the United Nations of Rules Relating to Peace-keeping", ASIL Proc. 1965, vol.59, pp.53-54.

<sup>8</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.20. Véanse también las resoluciones 47/120 y 47/120 B de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 18 de diciembre de 1992 y de 20 de septiembre de 1993 respectivamente; las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad de 30 de noviembre de 1999 (S/PRST/1999/34) y de 20 de julio de 2000 (S/PRST/2000/25); A. RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, "La diplomacia preventiva", R.E.D.M., n°66, julio-diciembre 1995, pp.143-157; J. PÉREZ DE CUÉLLAR, "La diplomacia preventiva del Secretario General de las Naciones Unidas" en *Javier Pérez de Cuéllar. Homenaje: 80 años*, Universidad de Lima-Universidad de Salamanca, Lima, 2000, pp.127-142; R. BERMEJO GARCÍA, "La acción de las Naciones Unidas ante los recientes conflictos internacionales: crisis y perspectivas" en A. HERRERO DE LA FUENTE (coord.), *Reflexiones tras un año de crisis*, Valladolid, 1996, p.108 y ss.; Ph. MOREAU DEFARGES, "La diplomatie préventive", Défense Nationale, vol.53, n°1, 1997, pp.37-45; G. EVANS, "Preventive Action and Conflict Resolution" en O.A. OTUNNU & M.W. DOYLE (eds.), *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1998, pp.61-87; y los artículos de C. PECK y G. PICCO en el libro de W. KÜHNE, *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, pp.401-421 y 423-434 respectivamente.

<sup>9</sup> Cf. G. EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen & Unwin, St. Leonards, 1993, p.89 y ss.; I. KITTANI, "Preventive Diplomacy and Peacemaking: The UN Experience" en O.A. OTUNNU & M.W. DOYLE (eds.), *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1998, pp.89-107. El primer paso significativo hacia un mecanismo de diplomacia preventiva fue la creación en 1987 de una Oficina de Recogida y Análisis de la Información en el seno de la Secretaría de las Naciones Unidas, que desempeñó su labor hasta 1993.

<sup>10</sup> Cf. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.23 y 28-32.

preventivo de estas características supone un procedimiento muy atractivo, al resultar económico y disuasivo frente a cualquier agresor potencial<sup>11</sup>. Si se le considerase como forma de diplomacia preventiva, entonces su base legal se encontraría en el Capítulo VI de la Carta. Pero en nuestra opinión el despliegue de una OMP, incluso en un supuesto preventivo -antes de que el conflicto armado estalle o se extienda-, es una modalidad de mantenimiento de la paz o *peacekeeping* y no de diplomacia preventiva, por lo que su sostén jurídico se encuentra en los artículos 14 y 40 de la Carta<sup>12</sup>. De hecho, BOUTROS-GHALI modificó años después su propia posición, al entender que la diplomacia preventiva debería reconducirse hacia un nuevo concepto más comprensivo, la **acción preventiva**, que englobaría una serie de medios ampliamente utilizados para evitar los conflictos además de la diplomacia, tales como el despliegue preventivo, el desarme preventivo, la acción humanitaria preventiva y la consolidación de la paz preventiva<sup>13</sup>.

Asimismo, BOUTROS-GHALI avanzaba la noción de **consolidación de la paz o *peacebuilding*** como el conjunto de "actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo" para evitar la reanudación del conflicto<sup>14</sup>.

En su mencionado *Programa de Paz* de 1992, el entonces Secretario General de la

---

<sup>11</sup> Cf. S. THAROOR, "The Changing Face of Peacekeeping" en B. BENTON (ed.), *Soldiers for Peace. Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, Facts On File, Nueva York, 1996, pp.218-219.

<sup>12</sup> Véase el apartado 1 del capítulo 3 del presente trabajo investigador, correspondiente al encuadramiento jurídico de las OMPs. La primera vez que la ONU reconoció oficialmente haber emprendido un despliegue preventivo de estas características fue en la ex República Yugoslava de Macedonia -resolución 795 (1992) del Consejo de Seguridad, de 11 de diciembre de 1992-, en sus fronteras con Albania y con la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro). Véase el epígrafe 23.2.4 del anexo 1 de esta tesis, dedicado a la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP). Pero lo cierto es que la creación de otras operaciones, como UNOGIL en el Líbano, UNFICYP en Chipre o UNMOGIP entre India y Pakistán, también respondieron a esas características. Vid. T. FINDLAY, "Multilateral conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1994*, p.24; M. ASADA en S.S. HARRISON & M. NISHIHARA (eds.), *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1995, p.39.

<sup>13</sup> Vid. Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (doc.A/51/1, agosto de 1996, para.652); y también su sucesor K. Annan seguía esa construcción conceptual, en la Memoria anual de 1999 del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, para.36 y ss). Como todas estas actividades de Naciones Unidas pueden ser consideradas medidas preventivas de contiendas armadas, sería necesario determinar con mayor precisión el significado de "preventivo", con el fin de otorgarle una utilidad práctica. T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1997*, pp.34-35. Véase en general K. van WALRAVEN (ed.), *Early Warning and Conflict Prevention. Limitations and Possibilities*, Kluwer, La Haya, 1998.

<sup>14</sup> Pero el entonces Secretario General de la ONU se refería en concreto a la consolidación de la paz "después" de los conflictos (B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.55 y ss), cuando de hecho bastantes operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz han desarrollado labores de *peacebuilding* -organización y supervisión de elecciones, promoción de los derechos humanos, desarme de las partes, remoción de minas- "durante" la contienda, como en Nicaragua, El Salvador, Namibia, Camboya o Guatemala. Véanse también G. EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen & Unwin, St. Leonards, 1993, p.9; O. RAMSBOTHAM, "Reflections on UN Post-Settlement Peacebuilding", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.7, nº1, 2000, pp.169-189; M. MALITZA, "The Improvement of Effectiveness of United Nations Peacekeeping Operations" en UNITAR (ed.) AA. VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.250. En algunos casos, como Liberia o Guinea Bissau, se ha llegado a establecer una Oficina de las Naciones Unidas de Apoyo a la Consolidación de la Paz -Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, para.104)-.

ONU englobaba en el establecimiento de la paz o *peacemaking* tanto los medios de arreglo pacífico de las controversias internacionales del Capítulo VI de la Carta, ya fueran éstos políticos (negociación, buenos oficios, mediación, conciliación, investigación), jurisdiccionales (arbitraje, arreglo judicial) u otros (recurso a organismos regionales, etc.), como las medidas coactivas de los artículos 41 y 42 (Capítulo VII), y su propuesta de crear unas **unidades de resguardo de la paz**<sup>15</sup>. A nuestro juicio, sin embargo, el establecimiento de la paz se refiere exclusivamente a los medios de solución pacífica de las controversias del Capítulo VI, mientras que las medidas *ex* Capítulo VII son acciones cualitativamente diferentes, sobre todo las que son de imposición de la paz o *peace enforcement*<sup>16</sup>. Ciertamente, BOUTROS-GHALI corrigió algún tiempo después su posición anterior, cuando en marzo de 1994 añadió *ex novo* el concepto de **imposición de la paz**, que "consiste en las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión"<sup>17</sup>, distinguiéndolo así de las actividades de las Naciones Unidas de establecimiento de la paz, que exigen siempre el acuerdo de las partes en la controversia y excluyen por tanto el empleo de la fuerza armada contra uno de los bandos para imponer la conclusión de las hostilidades<sup>18</sup>. Y frente a la imposición de la paz se

<sup>15</sup> Cf. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.34-45; Th.M. FRANCK, *Fairness in the International Legal and Institutional System*, Rec. des C., vol.240, 1993-III, p.296; W.M. REISMAN, "Peacemaking", Yale J. Int'l L., vol.18, 1993, p.416 y ss. Para una crítica de esta confusión conceptual en el informe de Boutros-Ghali léanse Th. WEISS, "Problems for Future UN Military Operations in "An Agenda for Peace"" en W. KÜHNE (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, p.177 y ss.; H. FREUDENSCHUSS, "Drei Generationen von Friedensoperationen der Vereinten Nationen: Stand und Ausblick", Österr. Jb. Int'l Pol., 1993, p.45; y M. BERTRAND, "The Confusion between Peacemaking and Peace-keeping" en D. WARNER (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Kluwer, Cambridge, 1995, p.163 y ss. Sobre tales unidades de resguardo de la paz véase el apartado 2.3 del capítulo 2 de la presente tesis, *infra*.

<sup>16</sup> En esta misma dirección apuntan G. EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen & Unwin, St. Leonards, 1993, pp.61-165; A.B. FETHERSTON, *Towards a Theory of United Nations Peace-Keeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, p.129; T. FINDLAY, "Multilateral conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1994*, p.17; *Peacekeeper's Handbook*, 3ª ed., IPA, Pergamon Press, Nueva York, 1984, p.1. Los medios de solución pacífica de las controversias se encuentran específicamente recogidos en el artículo 33 de la Carta, y detallados en el *Handbook on the Peaceful Settlement of Disputes Between States*, doc.OLA/COD/2394, Naciones Unidas, Nueva York, 1992. Tengamos en cuenta que el proceso de establecimiento de la paz o *peacemaking* en un conflicto determinado debe correr paralelo al despliegue de *cascos azules* o *peacekeeping*. Pero, ¿cómo podría coordinarse una operación de mantenimiento de la paz, una de cuyas características, como veremos, debe ser la imparcialidad en sus actuaciones, con una paralela imposición de sanciones económicas (art.41) o militares (art.42) contra una de las partes del conflicto, tras constatar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión (art.39)? En esta tesis estudiaremos los enormes problemas a los que tuvo que enfrentarse, ante una situación como la señalada, la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR).

<sup>17</sup> Informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, parágrafo 4). Las operaciones de imposición de la paz pueden ser llevadas a cabo por Fuerzas de Naciones Unidas, por Estados, grupos de Estados u organizaciones regionales, sobre una autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (Corea, 1950; Golfo Pérsico, 1990; Somalia, 1992; Ruanda, 1994; Haití, 1994; Timor Oriental, 1999).

<sup>18</sup> Véase la Memoria anual de 1996 del Secretario General sobre la labor de la Organización (doc.A/51/1, agosto de 1996, para.653).

sitúan también las OMPs, que son operaciones precautorias y no coercitivas conducidas por la Organización de las Naciones Unidas sobre una base consensual<sup>19</sup>.

Dentro de la doctrina iusinternacionalista española, el profesor REMIRO BROTONS ha calificado las OMPs como "medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial, en una circunstancia de tensión internacional altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, es contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias"<sup>20</sup>. Estas operaciones pueden desarrollar una amplia panoplia de funciones: determinar los hechos de un conflicto, vigilar las fronteras o zonas de amortiguación establecidas por acuerdos de armisticio, verificar separaciones o retiradas de tropas previamente convenidas, supervisar el desarme y la desmovilización de fuerzas locales, mantener condiciones de seguridad esenciales durante procesos electorales, proteger la distribución de ayuda humanitaria e incluso encargarse de la administración provisional de determinados territorios<sup>21</sup>. No obstante, debe advertirse que las OMPs, como "nueva modalidad de acción ejecutiva institucional con naturaleza preventiva"<sup>22</sup>, constituyen medidas provisionales en el sentido del artículo 40 de la Carta, las

---

<sup>19</sup> M. VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, Colin, Paris, 1972, p.486; N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, *Droit International Public*, 6ª ed., LGDJ, Paris, 1999, p.964; P. NOPENS, *Peace Operations as an Instrument of Conflict Prevention*, Centre d'Etudes de Défense, Bruselas, 1995, p.48 y ss. Entre otras diferencias, las fuerzas de imposición de la paz disfrutaban de reglas de enfrentamiento más robustas que las conferidas a las OMPs.

<sup>20</sup> A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1982, p.200; véase también V. ABELLÁN HONRUBIA, "Las operaciones de mantenimiento de la paz" en M. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.250. Y el *Manual de operaciones de paz* editado por el Ministerio de Defensa español (2ª ed., 1995) las define como el "despliegue de una fuerza o grupo de observadores de carácter multinacional, dirigido por una organización internacional legitimada para ello y normalmente bajo los auspicios de Naciones Unidas, que incluye generalmente personal civil y militar, realizado con el consentimiento de las partes para favorecer el establecimiento de acuerdos entre ellas, controlar su cumplimiento, atenuar las consecuencias del conflicto y/o eliminar sus causas, y que desarrolla sus cometidos de manera estrictamente imparcial y limitando el uso de la fuerza a los casos de autodefensa" -*ibidem*, p.111-. Sin embargo, no todos los autores coinciden a la hora de determinar qué operaciones son de mantenimiento de la paz y cuáles no lo son; así, R. HIGGINS, uno de los mayores especialistas en la sistematización del *peacekeeping*, incluye como ejemplo de dicha técnica la acción militar aliada en Corea (1950-1953), que estudiaremos algo más adelante. R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, Oxford UP, Londres, vol.1: The Middle East, 1969, p.ix. Véase además la comparación entre las posiciones de MANIN, BALLALOUY y KARAOSMANOGLU acerca de la definición de estas operaciones en DUPONT, "Analyse comparative de trois études sur les OMP", en Ch. CHAUMONT (dir.), *Analyse de certains aspects concernant la sécurité collective dans le monde contemporain*, Université de Nancy II, Nancy, 1972, p.115 y ss.; y en general R. SOMMEREYNS, "United Nations Forces" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.4, North-Holland, Amsterdam, 1982, pp.253-258.

<sup>21</sup> W.J. DURCH (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.3; P.A. FERNÁNDEZ SANCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp.241-296; MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de operaciones de paz*, 2ª ed., DIGENPOL, Madrid, 1995, pp.113-117; también J.J. HOLST, "Enhancing Peacekeeping Operations", *Survival*, vol.32, nº3, 1990, pp.265-266.

<sup>22</sup> J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 2001, p.743.

cuales "pueden detener y contener las hostilidades pero **no pueden resolver los problemas políticos subyacentes**"<sup>23</sup>.

Como podemos advertir, la mayor parte de las definiciones avanzadas sobre estas operaciones han sido funcionales, descriptivas y basadas en la evolución histórica<sup>24</sup>, pero casi nunca han intentado avanzar una conceptualización del mantenimiento de la paz como parte integrante de una estructura más comprensiva del arreglo pacífico de las controversias, que incluyera el establecimiento de la paz y la consolidación de la misma después de los conflictos<sup>25</sup>. No obstante, la interrelación entre estos tres mecanismos resulta obvia y lógica, no sólo en el plano teórico sino también en su plasmación práctica en la resolución de las disputas<sup>26</sup>. No debe

<sup>23</sup> Véanse *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping*, 1ª ed., Naciones Unidas, Nueva York, 1985, p.3 (la negrita es un añadido propio); la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 28 de mayo de 1993 (S/25859); informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos (A/47/253*, de 4 de junio de 1992, anexo II, p.33); y el Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI -apartado 2- (en doc.S/1996/74 anexo I, apéndice). Tal como veremos, las operaciones de mantenimiento de la paz no son medidas coercitivas, a diferencia de las previstas en los artículos 41 y 42 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>24</sup> Véanse por ejemplo A.R. NORTON & Th.G. WEISS, *United Nations Peacekeepers: Soldiers with a Difference*, Foreign Policy Association, Nueva York, 1990, p.31; P.V. BISHOP, "UNOPAX. A New Name (with a definition) for U.N. Peacekeeping Operations", *International Journal* (Toronto), nº18, 1962-1963, pp.530-531; J.J. HOLST, "Support and Limitations: Peacekeeping from the Point of View of Troop-Contributors" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan, Basingstoke, 1990, p.111; E.B. HAAS, "The Collective Management of International Conflict, 1945-1984" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.29; K. SKJELSBÆK, "Peaceful Settlement of Disputes by the United Nations and other Intergovernmental Bodies", en *Cooperation and Conflict*, vol.21, nº3, 1986, p.146; I.J. RIKHYE, M. HARBOTTLE & B. EGGÉ, *The Thin Blue Line: International Peacekeeping and its Future*, Yale UP, New Haven, 1974, pp.9-10; M. GOULDING, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *International Affairs*, vol.69, nº3, 1993, p.455; G.L. SHERRY, "The United Nations, International Conflict and American Security", *PSQ*, vol.101, nº5, 1986, p.759; y más en general, T.M. MAYS, *Historical Dictionary of Multinational Peacekeeping*, Scarecrow, Lanham, 1996.

<sup>25</sup> Esta crítica está muy generalizada entre distintos autores: A.B. FETHERSTON, *Towards a Theory of United Nations Peace-Keeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, p.124 y ss.; M. MALITZA, "The Improvement of Effectiveness of United Nations Peacekeeping Operations" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.238; B. BOUTROS-GHALLI en *The Blue Helmets*, 3ª ed., 1996, p.5.

<sup>26</sup> Vid. M. HARBOTTLE, "The Strategy of Third Party Interventions in Conflict Resolutions", *International Journal*, vol.35, nº1, 1979-1980, p.119 y ss.; R. FISHER, "The Potential for Peacebuilding: Forging a Bridge from Peacekeeping to Peacemaking", en *Peace and Change*, vol.18, 1993, pp.247-266; D. RUZIÉ, "Maintaining, Building and Enforcing Peace: A Legal Perspective", en UNIDIR Newsletter, nº24, diciembre 1993, p.17. Fundándose en esa relación, STERN propone que se denominen operaciones de paz a todas aquellas misiones no coercitivas de la ONU, basadas en el consentimiento de las partes y en la no existencia de un conflicto abierto, que a su vez podrían ser operaciones preventivas (antes del conflicto), de interposición (tras un cese del fuego), y de consolidación de la paz (después del arreglo); en el otro lado se encontrarían las operaciones coercitivas, fundadas en el Capítulo VII de la Carta, que se desplegarían ante una contienda bélica en curso, englobando tanto a las operaciones de restauración de la paz (que utilizarían la fuerza de forma imparcial contra quienes obstaculizaran las actividades de la ONU) como a las de imposición de la paz (recurrirían a la fuerza armada contra un agresor). B. STERN, *L'évolution du rôle des Nations Unies dans le maintien de la paix et de la sécurité internationales*, Comunicación presentada al Congreso de las Naciones Unidas sobre el Derecho Internacional, Nueva York, 13-17 de marzo de 1995, p.21. En cambio, otras obras incluyen las acciones de *peace enforcement* en la categoría de operaciones de paz. B. PIRNIE, *Typology of peace operations*, RAND, Santa Monica, 1996; F. MARINO MENÉNDEZ, "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Tiempo de Paz*, nº43, invierno 1996-1997, p.41 y ss.; J.J.C. VOORHOEVE, "Peace Operations: Some Lessons for the Future" en M. CASTERMANS-HOLLEMAN, F. van HOOF & J. SMITH (eds.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century. Human Rights, International Organisations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baehr*, Kluwer, La Haya, 1998, pp.467-472; y MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de operaciones de paz*, 2ª ed., DIGENPOL, Madrid, 1995, pp.101-108, que las define como cualquier "operación de carácter multinacional, dirigida por una organización



olvidarse que las operaciones de mantenimiento de la paz son sólo la parte más visible de un complejo conjunto de esfuerzos políticos que proporcionan la base para el éxito de las mismas, de forma que cuanto más fuerte sea tal basamento, mayores probabilidades de triunfo tendrán las OMPs<sup>27</sup>. El establecimiento de la paz en concreto suele ser acometido por diplomáticos o altos funcionarios de Naciones Unidas que actúan como negociadores y/o mediadores en situaciones de contienda. De este modo, el *peacemaking* puede proporcionar un plan de arreglo previo al despliegue de una OMP, actuar en paralelo con ella, o incluso funcionar al margen de los *cascos azules*<sup>28</sup>. Ciertamente, los esfuerzos de establecimiento de la paz suponen la dimensión política de una operación en el terreno, la cual llega a convertirse de esta manera en un instrumento al servicio del *peacemaking*<sup>29</sup>. Y por otro lado, las actividades en favor de la consolidación de la paz, o *peacebuilding*, son realizadas sobre todo por diversas agencias de la familia onusiana, como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) o la Organización Mundial de la Salud (OMS), junto a una multitud de organizaciones no gubernamentales, de entre las que destaca la labor del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Y aunque la coordinación entre el mecanismo del mantenimiento de la paz y las tareas para su consolidación no resulta todavía adecuada al no existir un mando global que dirija ambas

---

internacional legitimada para ello y desarrollada normalmente bajo los auspicios de Naciones Unidas, que tiene por objeto eliminar las amenazas a la paz y seguridad internacionales, empleando para ello medios pacíficos o limitando el uso de la fuerza al nivel mínimo indispensable", y que siguen ciertos principios: legitimidad, multinacionalidad y uso limitado de la fuerza -*ibidem*, pp. 101-108-

<sup>27</sup> Véanse el informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, para. 11); A.B. FETHERSTON, *Towards a Theory of United Nations Peace-Keeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, p.133 y ss.; W. MALEY, "Peacekeeping and Peacemaking" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, pp.237-250.

<sup>28</sup> Aunque DIEHL considera que la existencia de un acuerdo previo al despliegue de los *cascos azules* es la situación más deseable (P.F. DIEHL, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1993, p.175), no obstante existen ejemplos de las tres posibilidades: en Namibia y Camboya fue acordado un detallado plan de arreglo antes del despliegue de la operación; en Chipre se desarrollan de forma paralela las labores de los soldados de la UNFICYP y los intentos de mediación por altos funcionarios de la ONU, incluido su Secretario General; y en Afganistán las negociaciones para el arreglo pacífico del conflicto afgano se llevaron a cabo al margen de la operación de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas (UNGOMAP). Vid. K.A. CHILDERS, "United Nations Peacekeeping Forces in the Balkan Wars and the Changing Role of Peacekeeping Forces in the Post-cold War World", *Temple International and Comparative Law Journal*, vol.8, nº1, 1994, p.132. En este sentido, resulta necesario que exista una transición lo más fluida posible entre las diferentes modalidades de actuación del Consejo de Seguridad. P.H. KOOLJMAN, "The Enlargement of the Concept "Threat to the Peace"" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p.120; también A.V. KOZYREV & G. GATILOV, "The UN Peace-making System: Problems and Prospects", *International Affairs* (Moscú), nº12, diciembre 1990, pp.79-88.

<sup>29</sup> Cf. A. LEGAULT, "United Nations Peacekeeping and Peacemaking" en AA.VV., *The State of the United Nations: 1992*, ACUNS, Brown University, Providence, 1992, p.17; K.A. CHILDERS, "United Nations Peacekeeping Forces in the Balkan Wars and the Changing Role of Peacekeeping Forces in the Post-cold War World", *Temple International and Comparative Law Journal*, vol.8, nº1, 1994, p.120.

actividades<sup>30</sup>, sin embargo en las operaciones multifuncionales de mantenimiento de la paz de los años noventa se ha incrementado la colaboración entre los *cascos azules* y las agencias humanitarias (Bosnia, Somalia, Camboya, Ruanda, Kosovo, Timor Oriental)<sup>31</sup>. Además, en cuantiosas ocasiones las OMPs han desempeñado de forma puntual funciones de *peacemaking* y/o de *peacebuilding* (así en Chipre, Georgia, Tayikistán o Sierra Leona), llegando a suponer su labor humanitaria en algunos casos, como en el Líbano, la principal justificación esgrimida para mantener la operación en el terreno<sup>32</sup>.

Un último apunte conviene hacer aquí: las operaciones 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 tienen funciones de combate y, por otro lado, los componentes civiles han adquirido una relevancia cada vez mayor en las OMPs<sup>33</sup>. Esta caracterización permite distinguir las de otras figuras operacionales en el terreno, como las misiones políticas o las fuerzas internas de orden público:

1. En ocasiones, las organizaciones internacionales -como las Naciones Unidas- deciden enviar ciertas misiones políticas para la observación de específicos y delicados procesos políticos, tales como las elecciones en el interior de un Estado, el respeto de los derechos humanos por parte de

<sup>30</sup> En el seno de la Secretaría de la ONU el *peacekeeping* es responsabilidad del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, mientras que el Departamento de Asuntos Políticos, al presidir el Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad -foro idóneo para la formulación de estrategias de *peacebuilding*-, se encarga de coordinar desde 1997 las actividades de consolidación de la paz después de los conflictos. Cf. Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, para.102); informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.44-45 y 47.d; también en ILM, vol.39, n°6, 2000, pp.1432-1498); informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.21-24); y sobre el establecimiento de los Comités Ejecutivos en el sistema onusiano véase la nota 286 del capítulo 2 de este trabajo, *infra*.

<sup>31</sup> Vid. M.T. PONTE IGLESIAS, *Conflictos armados, refugiados y desplazados internos en el Derecho internacional actual*, Tórculo, Santiago, 2000, pp.161-213.

<sup>32</sup> Véase A.R. NORTON & Th.G. WEISS, *United Nations Peacekeepers: Soldiers with a Difference*, Foreign Policy Association, Nueva York, 1990, p.47; también K. SKJELSBÆK, "United Nations Peacekeeping: Expectations, Limitations and Results: Forty Years of Mixed Experience" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan, Basingstoke, 1990, pp.61-62.

<sup>33</sup> Véanse en general C.C. MOSKOS jr., *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force*, University of Chicago Press, Chicago, 1976; D. TRENIN en T. FINDLAY (ed.), *Challenges for the new peacekeepers*, Oxford UP, Oxford, 1996, p.79; G. VILALTA, *Les Casques Bleus. Une nouvelle fonction pour les armées nationales?*, Fondation pour les études de défense nationale, Paris, 1977, pp.64-65; H.H. PERRITT, "Policing International Peace and Security: International Police Forces", *Wis. Int'l L. J.*, vol.17, n°2, 1999, pp.281-324. En los últimos años Naciones Unidas ha emprendido operaciones de mantenimiento de la paz con mandato y composición policial, como la MIPONUH en Haití o el Grupo de Apoyo de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Croacia. No obstante, diversos autores han resaltado la naturaleza política del *peacekeeping*. Vid. R.W. NELSON, "Multinational Peacekeeping in the Middle East and the United Nations Model" en A. McDERMOTT and K. SKJELSBÆK (eds.), *The Multinational Force in Beirut, 1982-1984*, Florida International UP, Miami, 1991, p.21. Y véase la especial configuración esencialmente civil de la UNMIK en Kosovo, cuya seguridad es confiada a la Fuerza multinacional en Kosovo (KFOR).

un determinado gobierno o el desarme de un grupo militar concreto<sup>34</sup>. Estas misiones civiles se encuadran dentro de la esfera de acción del establecimiento de la paz (*peacemaking*), y pretenden asistir a las partes de un conflicto a aplicar las disposiciones de un acuerdo o arreglo de paz previamente consensuado. En Naciones Unidas, el despliegue de tales misiones políticas ha sido posible gracias al desarrollo progresivo de las facultades de la Asamblea General y del Secretario General en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pueden ser establecidas conjuntamente entre la ONU y diversas organizaciones regionales, y si bien comparten con las OMPs algunos de sus rasgos característicos, como el consentimiento previo de las partes, la imparcialidad y la no interferencia en los asuntos domésticos, aquéllas no son operaciones de mantenimiento de la paz, pues no surgen necesariamente como consecuencia de un conflicto armado, no suelen desempeñar las mismas funciones asignadas a una OMP, no están compuestas en general por personal militar, y su despliegue no tiene porqué basarse en un cese del fuego o acuerdo de paz<sup>35</sup>. No obstante, constituyen otra de las posibilidades con que cuentan las organizaciones internacionales para hacer frente a crisis graves que pueden afectar a la paz internacional, aunque tales misiones suelen enfocarse hacia situaciones políticas intraestatales, como procesos electorales domésticos.

2: Las fuerzas internas de policía, como por ejemplo la conocida como Fuerza Nacional de Mantenimiento de la Paz establecida en la República sudafricana entre enero y junio de 1994 en

---

<sup>34</sup> Vid. J. HERNÁNDEZ GARCÍA, "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela", *Revista Mexicana de Política Exterior*, nº47, 1995, p.125; AMNISTIA INTERNACIONAL, *Peace-Keeping and Human Rights*, IOR 40/01/94, Londres, 1994, pp.14-18. En concreto, la ONU ha emprendido misiones de este tipo con el objeto de supervisar diversos procesos electorales, como la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el proceso electoral en Nicaragua (ONUVEH), 1989-1990; el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas encargado de la verificación de las elecciones en Haití (ONUVEH), 1990-1991; la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sudáfrica (UNOMSA), 1992-1994; o la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el referéndum de Eritrea (UNOVER), 1992-1993. Vid. *The United Nations and the Independence of Eritrea*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996. Otras veces ha establecido alguna misión política con una función muy concreta, como verificar la destrucción por el Iraq de sus armas de destrucción masiva y misiles balísticos -Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM), 1991, reemplazada en 1999 por la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (UNMOVIC)-, o para observar el respeto de los derechos humanos por parte de las autoridades militares haitianas -Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH), 1993-, que suelen ser administradas por el Departamento de Asuntos Políticos de la ONU, como la Misión Especial de Naciones Unidas en Afganistán (UNSMIA), existente desde marzo de 1994. También la OSCE ha enviado diversas misiones de este tipo a algunos de los nuevos Estados o territorios balcánicos o ex-soviéticos, como Macedonia, Kosovo o Estonia.

<sup>35</sup> Vid. AMNISTIA INTERNACIONAL, *Peace-Keeping and Human Rights*, IOR 40/01/94, Londres, 1994, pp.14-15; pero véase P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp.254 y 257-258. En el caso del ONUVEH en Haití, si bien participaron militares, fueron las autoridades haitianas quienes solicitaron por motivos políticos que dicha misión no fuera considerada como OMP. Vid. la carta de la Presidenta Provisional de Haití al Secretario General de la ONU de 14 de septiembre de 1990 (A/44/979, anexo); W.J. DURCH (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.35. En este sentido, A. BADÍA MARTÍ se pronuncia en favor del mantenimiento de los criterios actuales de este tipo de misiones, sin que por ejemplo participen efectivos militares en los comicios internos. A. BADÍA MARTÍ, "Participación de las Naciones Unidas en procesos electorales: la Misión de Observación de las Naciones Unidas en Sudáfrica", en *Cursos de Derecho internacional de Vitoria-Gasteiz 1994*, Servicio editorial de la UPV, Tecnos, Madrid, 1995, p.250.

el marco del proceso electoral organizado entonces en ese país<sup>36</sup>, están compuestas por efectivos nacionales que actúan sometidos en exclusiva a las autoridades locales, cumplen funciones circunscritas al mantenimiento de la ley y el orden dentro de ese Estado, y actúan con arreglo a su derecho interno. Precisamente por su carácter completamente doméstico, no pueden ser consideradas como operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, pues ambas actúan bajo diferentes premisas y condiciones, además de que su legitimidad deriva de distintas autoridades<sup>37</sup>, por lo que no deben ser confundidas con algunas recientes OMPs formadas por componentes policiales -como la MIPONUH en Haití o el Grupo de Apoyo de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Croacia-.

En conclusión, la técnica del mantenimiento de la paz o *peacekeeping* no constituye una actividad primaria en el sentido de tener por sí misma un carácter creativo, sino que se trata de una actividad secundaria y reactiva, al ser dependiente de la cooperación de otros, en particular los Estados miembros del sujeto creador (normalmente Naciones Unidas) y los actores principales de la contienda en cuestión<sup>38</sup>; en realidad, tal colaboración resulta imprescindible para el nacimiento, desarrollo y éxito de estas operaciones al menos en los siguientes aspectos clave: su autorización, financiación, la provisión de recursos humanos y materiales a la misma, su despliegue en el territorio de uno o más Estados soberanos, y su desarrollo efectivo<sup>39</sup>. Si se dan las circunstancias apropiadas, el *peacekeeping* puede suponer una contribución valiosa para pacificar un conflicto armado, pero solamente si los contendientes deciden utilizarlo<sup>40</sup>. También las OMPs pueden servir como un mecanismo *facilitador* de asistencia a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones dimanantes del derecho o de las decisiones de ciertos órganos internacionales: ceses del fuego,

<sup>36</sup> Sobre la misma véanse D.G. ANGLIN, "The Life and Death of South Africa's National Peacekeeping Force", *The Journal of Modern African Studies*, vol.33, nº1, 1995, pp.21-52; K.A. O'BRIEN, "Regional Security in Southern Africa: South Africa's National Perspective", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.3, nº3, 1996, pp.52-76.

<sup>37</sup> Vid. C.R. MITCHELL, "Peace-keeping: The Police Function", *Yearbook of World Affairs*, vol.30, 1976, pp.150-173.

<sup>38</sup> Como sabemos, sería preferible la prevención a la reacción, pues es en el comienzo de las controversias cuando "las partes tienden a estar menos polarizadas y a ser más flexibles" a un arreglo pacífico. Memoria anual de 2000 del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.40).

<sup>39</sup> Vid. A. JAMES, "The principle of co-operation: United Nations peacekeeping" en V. LOWE & C. WARBRICK (eds.), *The United Nations and the Principles of International Law. Essays in memory of Michael Akehurst*, Routledge, Londres, 1992, pp.160-174. A fin de cuentas, el mantenimiento de la paz no es un fin en sí mismo, sino un medio para conseguir un fin.

<sup>40</sup> Cf. A. JAMES, *Peacekeeping in International Politics*, Macmillan, Basingstoke, 1990, p.1. Podríamos asimilar aquí lo que comentaba POIRIER con respecto a la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas: una OMP es un órgano encargado, no de hacer aplicar una decisión o acuerdo, sino de vigilar su aplicación por parte de quien corresponda. P. POIRIER, *La force internationale d'urgence*, LGDJ, Paris, 1962, p.167. De esta forma, para ORTEGA CARCELÉN estas operaciones son una muestra de las funciones cuasi-administrativas del Consejo de Seguridad onusiano cuando no se desarrollan con el uso de la fuerza, y de las funciones cuasi-gubernamentales en el caso contrario. M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, pp.27 y 95.

separación de fuerzas, mantenimiento de la ley y el orden interno, etc<sup>41</sup>.

## **2. TIPOLOGÍA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ: GRUPOS DE OBSERVADORES Y FUERZAS DE MANTENIMIENTO DE PAZ**

Durante su desarrollo histórico las OMPs no se han conformado como cuerpos idénticos, sino que cada operación ha adoptado formas heterogéneas dependiendo de las funciones que debía cumplir, pudiendo sin embargo ser reconducidas a dos grandes categorías: **Grupos de observadores** y **Fuerzas de mantenimiento de paz (FMPs)**. Los primeros están principalmente compuestos por un número más bien reducido de oficiales militares desarmados<sup>42</sup>, mientras que las Fuerzas, más numerosas, se encuentran en general constituidas por unidades de infantería armadas de forma ligera con los necesarios elementos de apoyo logístico<sup>43</sup>. Pero hay que señalar que esta diferenciación no es absoluta, pues en distintas oportunidades algunas misiones observadoras se han visto reforzadas con unidades de infantería o logística para cumplir una determinada función, ya fuera por un breve período de tiempo (ONUCA) o de manera indefinida convirtiéndose en FMPs (UNIKOM, MONUC), y viceversa, en cuantiosas ocasiones las Fuerzas

---

<sup>41</sup> Cf. O. SCHACHTER, "The UN Legal Order: An Overview" en O. SCHACHTER & C.C. JOYNER (eds.), *United Nations Legal Order*, vol. 1, ASIL, Cambridge UP, Cambridge, 1995, p.17.

<sup>42</sup> La cuestión acerca de si los observadores militares podrían disponer de armas personales se suscitó al crearse la primera OMP de las Naciones Unidas, la misión de observación en Palestina (UNTSO). El entonces adjunto al Mediador de Naciones Unidas para Palestina, R.J. Bunche, decidió que los observadores no estuvieran armados, y que la responsabilidad de su protección fuera asumida por las partes interesadas. Este principio se ha venido manteniendo desde entonces con carácter general en los demás Grupos de observadores instituidos por la ONU, con algunas llamativas excepciones debidas a singulares circunstancias de peligro para la seguridad de los *boinas azules*: así por ejemplo, el personal de UNYOM en el Yemen fue autorizado a utilizar armas de fuego para su defensa personal ante los ataques recibidos por los contendientes -informes del Secretario General de 27 de mayo y de 4 de septiembre de 1963 (docs.S/5321, para.40, y S/5412, para.8, respectivamente)-, y años después, los observadores del UNTAG en Namibia también pudieron llevar armamento de defensa personal para protegerse de la presencia de animales salvajes en territorio namibio. Véanse el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 9 de febrero de 1989 (S/20457, para.6); y F.T. LIU, *op.cit.*, 1992, pp.13-14.

<sup>43</sup> Esta distinción se puede encontrar por ejemplo en el quinto informe de actividad presentado por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz a la Asamblea General, de 27 de junio de 1968 (A/7131). En dicho informe, el Comité de los 33 decidió realizar, como primer punto de su programa de trabajo, un estudio sobre los observadores militares designados o mandados por el Consejo de Seguridad para emprender misiones de observación en aplicación de resoluciones del propio Consejo, tarea que fue aprobada por la Asamblea General -res.2451 (XXIII), de 19 de diciembre de 1968-, y que dio lugar a la elaboración del denominado "Modelo I", relativo a los observadores militares (doc.A/7742 apéndice, de 3 de noviembre de 1969; y A/9236 anexo, de 21 de noviembre de 1973), saludado por la Asamblea General en su resolución 2576 (XXIV), de 15 de diciembre de 1969. Este "Modelo I" se ocupaba de distintas cuestiones como los efectivos y el equipo de los Grupos de observadores, su reclutamiento y organización, las relaciones entre los *boinas azules* y el Estado receptor de la operación o su estatuto jurídico. Años después, el Comité Especial de OMPs preparó, para cualquier clase de operaciones, el "Modelo II" o *Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz* (doc.A/32/394 Anexo II, Apéndice I de 2 de diciembre de 1977), al cual vamos a referirnos más adelante en diversas ocasiones. Vid. J. BALLALOUD, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Pedone, París, 1971, p.172; idem, "L'observation militaire dans le système des Nations Unies", RGDIP, vol.79, 1974, pp.399-434; también M. FLORY, "L'ONU et les opérations de maintien de la paix", AFDI 1965, vol.11, p.447. Puede advertirse que los Grupos de observadores nunca sobrepasan unos pocos centenares, mientras que las FMPs suelen superar el millar de soldados; eso sí, tanto los observadores como los batallones de infantería y las unidades logísticas son proporcionados por los Estados sobre una base voluntaria. Véase a este respecto el apartado 5 del capítulo 2 del presente trabajo, correspondiente a la participación de los Estados en las OMPs.

de mantenimiento de paz se han visto asistidas en su mandato por observadores militares desarmados (UNEF I y II, UNIFIL, UNTAG, UNTAC, UNPROFOR).

La diferente naturaleza de ambos tipos de misiones se reproduce en todas las OMPs con independencia de quien sea su sujeto creador, ya se trate de Naciones Unidas, una instancia regional, un grupo de Estados o un solo Estado, y se debe en esencia a que son receptoras de mandatos cualitativamente distintos; por un lado, las labores de los Grupos de observadores revisten un carácter fundamentalmente, aunque no sólo, observador: verificar el cumplimiento de un alto el fuego, una tregua o un acuerdo de paz (UNTSO, UNMOGIP, UNIPOM, UNIIMOG, ONUCA, ONUSAL, UNIKOM); vigilar la retirada de fuerzas armadas extranjeras de un conflicto interno (UNAVEMI), o la separación, acantonamiento y desarme de los contendientes (ONUCA); inspeccionar la limpieza de un proceso electoral, ya sea doméstico (UNAVEM II) o de autodeterminación (MINURSO); controlar la infiltración de elementos armados dentro de un Estado (UNOGIL); ayudar en el proceso de reconstrucción de las estructuras políticas de un Estado, o investigar violaciones de derechos humanos (ONUSAL, UNMIH), etcétera<sup>44</sup>. La información acumulada la hacen llegar al Secretario General de Naciones Unidas, quien de esta manera adquiere un conocimiento imparcial e inmediato sobre las contiendas donde los *boinas azules* se encuentran desplegados. Además, los observadores pueden servir como un inmejorable canal de comunicación entre los contendientes<sup>45</sup>. Por otro lado, las Fuerzas de mantenimiento de la paz desempeñan misiones adicionales a la observación, recogidas en el mandato que reciben del órgano creador de la operación, y que pueden consistir en la clásica separación de los combatientes mediante su interposición en una zona neutral de amortiguación (UNEF I y II, UNFICYP, UNDOF, UNIFIL, UNMEE)<sup>46</sup>, la asistencia a un gobierno nacional en el mantenimiento del orden público interno (ONUC), la garantía a un pueblo en el ejercicio de su derecho a la libre determinación (UNTAG, UNTEA/UNSF), la protección de la llegada de ayuda humanitaria a la población local (UNPROFOR en Bosnia, UNOSOM I y II), la administración temporal de un territorio mientras se consolidan en el mismo instituciones democráticas de

---

<sup>44</sup> Véanse M.J. KHAN, "United Nations Forces. Composition and Functions", *Pakistan Horizon*, nº2, 1972, pp.22-25; D.W. WAINHOUSE y otros, *International Peace Observation: a History and Forecast*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1966, pp.558-580; I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, pp.14-47; D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.61-89; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, p.23 y ss. Pueden encontrarse sendos estudios de las operaciones aquí nombradas por sus acrónimos en los apartados correspondientes del anexo 1 del presente trabajo.

<sup>45</sup> Cf. A. REMIRO BROTONS, *op.cit.*, 1982, pp.200-201.

<sup>46</sup> Esta función de separación entre las partes enfrentadas en una contienda, que por su propia naturaleza no podía ser desempeñada por Grupos de observadores desarmados, se convirtió en el mandato más típico de las Fuerzas de *cascos azules* desplegadas en los conflictos interestatales surgidos durante la guerra fría. Vid. N.D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1993, p.192.

gobierno (UNTAC, UNMIK, UNTAET), etcétera<sup>47</sup>.

Concretamente en los últimos años se han desplegado Fuerzas con mandatos muy amplios y complejos dedicados a la supervisión de procesos integrados de paz. Por ejemplo, en Mozambique y en Camboya (así como en El Salvador y en Angola), los *cascos azules* han ido adaptando sus funciones de conformidad con la evolución de procesos de pacificación previamente planificados: supervisión del alto el fuego, control de la desmovilización de los bandos enfrentados, vigilancia del posterior proceso electoral, programas masivos de asistencia humanitaria, y otras labores más específicas como la limpieza de minas. En este sentido, algunas de las Fuerzas más importantes que se han autorizado en los últimos años (UNOSOM, ONUMOZ, UNTAC, UNPROFOR, UNAMIR, UNAMSIL, MONUC) han contado con una avanzadilla de observadores -que en el caso de Camboya, llegó incluso a institucionalizarse en la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC)-, y se encuentran bajo la autoridad de un Representante Especial del Secretario General, figura que, como ya veremos, surge para la conducción de las más importantes operaciones en las que se encuentran integrados elementos tanto militares como civiles<sup>48</sup>.

La seguridad de los *cascos azules* es otro de los aspectos que permiten separar a ambos tipos de OMPs. Mientras la protección de los observadores desarmados se confía a las autoridades locales, las Fuerzas, precisamente por encontrarse armadas, son consideradas aptas para protegerse a sí mismas, al retener su legítimo derecho a la autodefensa<sup>49</sup>; se entiende además que su presencia armada ejerce un elemento visible de disuasión para las partes contendientes, lo que no ocurre con los Grupos de observadores, lógicamente inadecuados para esa tarea<sup>50</sup>. En algunas de las situaciones más recientes incluso se ha llegado a dotar a Fuerzas de mantenimiento de paz con una capacidad militar efectiva -armamento pesado-, precisamente para disuadir a los bandos enfrentados de atacar a los *cascos azules*, como por ejemplo cuando la Fuerza de Reacción Rápida se incorporó en junio de 1995 a la UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, o la posterior Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslavonia Oriental, Baranja y Srijem

---

<sup>47</sup> Sobre esta distinción funcional entre los Grupos de observadores y las Fuerzas de mantenimiento de la paz véase M. BEDJAOUI, "L'inspection internationale dans le cadre des opérations des Nations Unies pour le maintien de la paix" en G. FISCHER & D. VIGNES (eds.), *L'inspection internationale*, Bruylant, Bruselas, 1976, p.30 y ss.

<sup>48</sup> Véase el epígrafe 4.2.2.1 del capítulo 2 del presente trabajo.

<sup>49</sup> Sobre esta cuestión puede consultarse, dentro del capítulo 2 de la presente tesis, el apartado relativo al uso de la fuerza con carácter defensivo y no coactivo -epígrafe 2-. A pesar de estar desarmados, los observadores de Naciones Unidas han cumplido generalmente con éxito las funciones a ellos asignadas, y han sufrido un número de bajas considerablemente menor que las FMPs, como consecuencia de haber sido desplegados en zonas más pacificadas y menos inseguras. F.T. LIU, *United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Force*, IPA, Rienner, Boulder, 1992, pp.13-16. Hasta febrero de 2001 se habían producido apenas 50 bajas mortales entre los observadores militares de las OMPs de Naciones Unidas frente a 1.432 en las tropas o 66 entre los policías. Véase la siguiente dirección de Internet dentro del servidor de Naciones Unidas, <http://www.un.org/Depts/dpko/fatalities/fatal1.htm>

<sup>50</sup> N. PELCOVITS, "UN Peacekeeping and the 1973 Arab-Israeli Conflict", *Orbis*, vol.19, nº1, 1975, pp.146-165.

Occidental (UNTAES). Pero las características esenciales de las OMPs se repiten tanto en unas como en otros (consentimiento del Estado receptor y de todas las partes en el conflicto, no utilización de la fuerza armada salvo en legítima defensa, imparcialidad, órgano internacional integrado al mando del sujeto creador -Naciones Unidas, por ejemplo-, participación voluntaria de los Estados), y el estatuto jurídico de sus miembros es similar, como veremos más adelante<sup>51</sup>.

En las primeras experiencias de misiones de observación auspiciadas por la ONU -en los Balcanes e Indonesia desde 1947- sus observadores militares fueron reputados como representantes de sus gobiernos nacionales en las respectivas comisiones de las Naciones Unidas. Eran remunerados por sus propios Estados y sólo recibían órdenes de sus mandos nacionales<sup>52</sup>. Pero el estatuto de los observadores evolucionó rápidamente en las siguientes misiones, y así en Palestina (UNTSO) y en Cachemira (UNMOGIP) ya estaban sometidos a la autoridad de un Jefe de observadores, responsable ante el Secretario General de la ONU -a quien informaba directamente- y considerado como funcionario civil internacional; los observadores ostentaban el estatuto de "expertos en misión" de Naciones Unidas, con los privilegios e inmunidades correspondientes, y la ONU les pagaba los desplazamientos y unas dietas de subsistencia, adicionales a su salario normal que seguían recibiendo de sus respectivos gobiernos. Durante su período de servicio eran únicamente responsables ante Naciones Unidas, recibiendo instrucciones y órdenes solamente del Jefe de la misión. Además, se esperaba que efectuaran las comunicaciones con sus gobiernos nacionales a través de los canales onusianos. Como consecuencia, tuvieron que ampliarse las capacidades y responsabilidades de la Secretaría de la ONU para cubrir los diversos aspectos de la gestión de las misiones de observación, como las comunicaciones y la asistencia logística, que en sus comienzos dependían fuertemente del potencial de ciertos Estados<sup>53</sup>. En resumen, como vamos a estudiar más adelante, el UNTSO y el UNMOGIP constituyeron las primeras operaciones auténticas de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, que sirvieron como modelo general para los posteriores Grupos de observadores y para el surgimiento de los conceptos organizativos del mantenimiento de la paz, válidos igualmente para las Fuerzas<sup>54</sup>.

<sup>51</sup> Vid. J. BALLALOU, *cit.*, 1974, pp.421-430; y el apartado 3 del capítulo 3 de este trabajo de investigación.

<sup>52</sup> D.W. WAINHOUSE y otros, *International Peace Observation: A History and Forecast*, *cit.*, The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1966, pp.300-301.

<sup>53</sup> D.W. WAINHOUSE y otros, *International Peacekeeping at the Crossroads*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1973, p.9. Tal como afirma FABIAN, "as the UN secretariat took on more support responsibilities, improved its performance, and substitute itself for national sources, it progressively became the centralized coordinator and manager of field missions. This piecemeal, gradual evolution left a lasting imprint on peacekeeping". L.L. FABIAN, *Soldiers Without Enemies. Preparing the United Nations for Peacekeeping*, The Brookings Institution, Washington, 1971, p.72.

<sup>54</sup> D.W. WAINHOUSE y otros, *International Peacekeeping at the Crossroads*, *cit.*, 1973, pp.8-9. En este sentido, la misión en Palestina (UNTSO) ha servido *de facto* como verdadero laboratorio experimental de la observación militar internacional y como reserva permanente de oficiales militares especializados en el mantenimiento de la paz, cuando la creación urgente de nuevas OMPs ha hecho necesario su traslado a diversas zonas del planeta. Así, personal del UNTSO (y en ocasiones incluso el propio Jefe del Grupo de observadores) ha sido enviado en numerosos casos como primera



Por lo general, puede afirmarse que durante la guerra fría las misiones de observación, de tamaño y funciones más limitadas, solían ser empleadas allí donde no era probable el establecimiento de una Fuerza de mantenimiento de paz, como por ejemplo en las regiones periféricas de ambos grandes bloques (Palestina, India-Pakistán, Afganistán-Pakistán, Yemen). Pero desde 1989, y aunque resulta difícil extraer un denominador común a todas ellas en cuanto a su mandato, la mayoría de los Grupos de observadores (con las excepciones de UNIKOM en la frontera entre Irak y Kuwait, de la UNOMUR entre Uganda y Ruanda, y del UNASOG en la Faja de Aouzou) han sido desplegados en conflictos intraestatales, con el objeto de supervisar procesos internos de pacificación.

Tomando como ejemplo las 54 operaciones de mantenimiento de la paz desarrolladas por Naciones Unidas entre los años 1948 y 2000, 30 de ellas pueden ser catalogadas como Grupos de observadores -por lo menos en su configuración inicial- y 22 como Fuerzas de mantenimiento de la paz -aparte de la especial naturaleza de las misiones de administración provisional en Kosovo y Timor Oriental (UNMIK y UNTAET)-<sup>55</sup>. Pero en numerosas ocasiones nos encontramos con FMPs (precisamente algunas de las más recientes) que han contado o cuentan entre sus filas con la participación de observadores militares y/o elementos civiles, sin duda como consecuencia de mandatos muy complejos y ambiciosos que exigen la incorporación de ambas categorías tradicionales de *peacekeeping* en una única operación integrada<sup>56</sup>. También se ha producido esta

---

avanzadilla a otras operaciones: UNOGIL, UNSF, UNYOM, UNEF I, UNIPOM, etc. Vid. J. BALLALOU, *cit.*, 1974, pp.431-432.

<sup>55</sup> Pueden ser consideradas como misiones de observación las operaciones desplegadas en Palestina (UNTSO), entre India y Pakistán -Cachemira y Jammu- (UNMOGIP y UNIPOM), Líbano (UNOGIL), Yemen (UNYOM), República Dominicana (DOMREP), Afganistán (UNGOMAP), entre Irak e Irán (UNIIMOG), Angola (UNAVEM I y II, así como MONUA), Centroamérica (ONUCA), Camboya (UNAMIC), entre Irak y Kuwait (UNIKOM), El Salvador (ONUSAL), Sáhara Occidental (MINURSO), Georgia (UNOMIG), Haití (UNMIH y UNTMIH), Uganda y Ruanda (UNOMUR), Liberia (UNOMIL), la Faja de Aouzou (UNASOG), Tayikistán (UNMOT), la antigua Yugoslavia (UNMIBH y UNMOP), Guatemala (MINUGUA), Sierra Leona (UNOMSIL) y la República Democrática del Congo (MONUC), además de las operaciones policiales en Haití (MIPONUH) y en Croacia -Grupo de Apoyo de la Policía Civil de las Naciones Unidas (UNPSG)-. En cuanto a las Fuerzas de mantenimiento de paz, la ONU las ha emprendido en el Sinaí (UNEF I y II), el Congo (ONUC), Nueva Guinea Occidental (UNSF), Chipre (UNFICYP), Altos del Golán (UNDOF), Líbano (UNIFIL), Namibia (UNTAG), Camboya (UNTAC), Somalia (UNOSOM I y II), la ex-Yugoslavia (UNPROFOR, UNCRO, UNPREDEP y UNTAES), Mozambique (ONUMOZ), Ruanda (UNAMIR), Haití (UNSMIH), Angola (UNAVEM III), la República Centroafricana (MINURCA), Sierra Leona (UNAMSIL) y Etiopía-Eritrea (UNMEE). Pero esta clasificación ha de ser matizada en varios casos: ONUCA, aunque fue una misión observadora, contó durante unos meses con la asistencia de un batallón de infantería, y de forma parecida se estructuraba la MONUA en Angola; UNIKOM se transformó en 1993 de Grupo de observadores a Fuerza de mantenimiento de la paz; por su parte, UNMIH y MONUC fueron en un principio autorizadas como misiones de observación, pero después fueron transformadas por el Consejo de Seguridad en fuerzas militares. También pueden consultarse los apéndices del libro *The Blue Helmets*, *cit.*, 1996, pp.689-776, así como en UNIDIR Newsletter, nº24, diciembre 1993, pp.42-57; y la siguiente dirección en el servidor de las Naciones Unidas en Internet, <http://www.un.org/Depts/DPKO>.

<sup>56</sup> Estas Fuerzas tan complejas son las desplegadas en Namibia entre 1989 y 1990 (UNTAG), en Camboya entre 1992 y 1993 (UNTAC), en Somalia en 1992 y en 1993 (UNOSOM I y UNOSOM II), en Yugoslavia desde 1992 (UNPROFOR, UNPREDEP y UNCRO), en Mozambique desde 1992 a 1994 (ONUMOZ), en Ruanda entre 1993 y 1996 (UNAMIR), en Angola desde 1995 a 1997 (UNAVEM III), en Haití entre 1994 y 1997 (UNMIH y UNSMIH), y en Timor Oriental desde 1999 (UNTAET); mención aparte merece la UNMIK, desplegada en Kosovo desde 1999, pues cuenta con varios pilares fundamentalmente civiles y con un importante contingente policial, pero sin componente militar propio, pues su seguridad está confiada a una multinacional y descentralizada Fuerza en Kosovo (KFOR). Pueden consultarse los apartados correspondientes a estas operaciones en el anexo 1 de esta tesis.

fusión de diversos elementos en algunas de las principales misiones de observación ejecutadas por las Naciones Unidas en el continente americano: en ONUCA, durante un breve período de tiempo, se unió a los observadores un batallón de infantería para asistirles en la destrucción de las armas entregadas por la guerrilla contrarrevolucionaria nicaragüense; y en ONUSAL y MINUGUA, en El Salvador y Guatemala respectivamente, los observadores militares componían solamente una de las tres secciones de las citadas complejas operaciones, en concreto su división militar<sup>57</sup>. De ahí que se hable de **operaciones mixtas o multidimensionales** para definir a las OMPs que se enfrentan con la supervisión de complicados procesos de reconstrucción política de entidades estatales consideradas en peligro. Ahora bien, ¿cómo se llegó históricamente a la aparición de las operaciones de mantenimiento de la paz? Veámoslo.

### **3. EVOLUCIÓN HISTÓRICA: DE LA SEGURIDAD COLECTIVA A LAS OMPs DE NACIONES UNIDAS**

#### **3.1. PARÁLISIS DEL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA DISEÑADO EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS**

En primer lugar, nos encontramos en la necesidad de explicar qué se entiende por un sistema de seguridad colectiva. Hace ya algunos años, BASDEVANT definía tal concepto como el mecanismo colectivo por el que un Estado "para defenderse de peligros exteriores, no cuenta solamente con sí mismo, con sus propias fuerzas, con sus amigos y sus aliados, sino que puede contar con la cooperación de todos los demás Estados. El sistema, por su naturaleza, es recíproco: cada uno está llamado a beneficiarse de la garantía de todos"<sup>58</sup>. Ello implica que la seguridad colectiva se caracteriza por una serie de atributos, que KARAOSMANOGLU<sup>59</sup> sistematiza de la siguiente manera:

1. Resulta prohibido el empleo estatal de la fuerza armada para tomarse la justicia por su mano, esto es, su uso descentralizado. Por tanto, solamente se permite la utilización de la fuerza en

<sup>57</sup> Así por ejemplo, la ONUSAL se había iniciado con una sola división de derechos humanos en julio de 1991, y en enero del año siguiente, tras la firma del Acta de Nueva York, el Secretario General recomendó -doc.S/23402, de 10 de enero de 1992, para.8 a 13-, y el Consejo de Seguridad aprobó -res. 729 (1992) de 14 de enero de 1992, puntos 1 y 4- la adición de dos divisiones más a la operación de El Salvador, una militar y otra policial. Vid. R.E.D., números 48, febrero 1992 (pp.6-13); y 49, marzo 1992 (pp.24-29).

<sup>58</sup> Cf. J. BASDEVANT, "La sécurité collective", *Conciliation internationale*, nº5-6-7, 1936, p.327, citado por A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, p.15; también M. AGUILAR NAVARRO, *Derecho internacional público*, tomo I, vol.II, Madrid, 1952, pp.153-154; M. AYOUB, "Squaring the Circle: Collective Security in a System of States" en Th.G. WEISS (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Rienner, Boulder, 1993, p.50; H.D.T. GUTIÉRREZ POSSE, *Moderno Derecho internacional y seguridad colectiva*, Zavalia, Buenos Aires, 1995; y sobre las ventajas de la seguridad colectiva, Ch.A. KUPCHAN & C.A. KUPCHAN, "The Promise of Collective Security", *International Security*, vol.20, nº1, 1995, p.54 y ss.

<sup>59</sup> Vid. A.L. KARAOSMANOGLU, *op.cit.*, 1970, p.15.

legítima defensa, o a través de su autorización por el órgano central competente del sistema<sup>60</sup>.

2. La acción contra el Estado que ha recurrido ilícitamente a la fuerza es adoptada de forma colectiva por los demás miembros de la comunidad internacional<sup>61</sup>.

3. Un sistema de seguridad colectiva es una institución cualitativamente diferente a una alianza militar, pues pretende englobar a todos los Estados, y por lo tanto no es establecida contra ninguno de ellos en particular<sup>62</sup>. Además, la determinación acerca de si se ha producido un acto de agresión la realiza un órgano internacional mediante decisiones vinculantes, y no se deja a la apreciación discrecional de los Estados<sup>63</sup>.

4. Un sistema de estas características no presupone la supresión de los ejércitos nacionales, sino su utilización en interés de la comunidad internacional, aunque debe precisarse que el objetivo de cualquier sistema de seguridad colectiva no es garantizar el cumplimiento general del derecho, sino el mantenimiento de la paz internacional<sup>64</sup>.

Otros requisitos exigibles para su correcto funcionamiento se derivan de la existencia de un fuerte grado de cohesión entre sus miembros, el establecimiento de criterios claramente definidos sobre lo que constituye un acto de agresión y la fijación de un procedimiento convenido de respuesta, así como la provisión de medios adecuados para el arreglo pacífico de las controversias<sup>65</sup>.

Evidentemente, la transposición práctica de un sistema tal a la vida internacional precisaba el surgimiento de una organización que superara el régimen de equilibrio de fuerzas en el que se había asentado la comunidad internacional durante siglos<sup>66</sup>. Y así, tras el final de la

---

<sup>60</sup> Véanse los textos de M. BOURQUIN, *Règles générales du Droit de la paix*, Rec. des C., vol.35, 1931-1, pp.221-227; y *Le problème de la sécurité internationale*, Rec. des C., vol.49, 1934-III, p.477.

<sup>61</sup> H. KELSEN, *Principles of International Law*, 2ª ed., Nueva York, 1966, p.13.

<sup>62</sup> Véase K. SKUBISZEWSKI, "Use of Force by States. Collective Security. Law of War and Neutrality" en M. SORENSEN (ed.), *Manual of Public International Law*, Londres, 1968, pp.782-785; L. GORDENKER & Th.G. WEISS, "The Collective Security Idea and Changing World Politics" en Th.G. WEISS (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Rienner, Boulder, 1993, p.6.

<sup>63</sup> J. DELBRÜCK, "Collective Security" en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2ª ed., North-Holland, Amsterdam, vol.1, 1992, p.646 y ss. No obstante, las modernas alianzas militares (como la OTAN) suelen estar muy institucionalizadas y cuentan con un proceso de adopción de decisiones muy similar al de un sistema de seguridad colectiva.

<sup>64</sup> L. GORDENKER & Th.G. WEISS, *cit.*, 1993, p.6.

<sup>65</sup> J. DELBRÜCK, "Collective Security" en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2ª ed., North-Holland, Amsterdam, vol.1, 1992, p.648.

<sup>66</sup> Como muy bien señala RODRÍGUEZ CARRIÓN, "la seguridad colectiva ha sido un sueño permanente de la humanidad, pero su misma realización se ha visto dificultada... merced a la existencia de una estructura descentralizada de poder, de concepciones heterogéneas y la percepción de los intereses individuales como contrapuestos. La construcción de un auténtico sistema de seguridad colectiva exigirá, en consecuencia, la armonización de intereses, la homogeneización de concepciones y la centralización del poder". A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 1998, p.595. En este sentido, puede encontrarse la noción de seguridad colectiva según

Primera Guerra Mundial surgió la **Sociedad de Naciones**, cuyo Pacto constitutivo ensaya el concepto de la seguridad colectiva, mediante la prohibición de la guerra y la imposición de sanciones ante el recurso ilícito a la misma (art.16)<sup>67</sup>.

Por lo que se refiere a la interdicción del empleo de la fuerza armada, en el Pacto de la Sociedad la prohibición es incompleta, pues lo que se veda es poder acudir a la guerra sin antes haber observado las reglas de procedimiento y los plazos temporales fijados en el Pacto para el arreglo pacífico de las controversias internacionales (arts.12, 13 y 15)<sup>68</sup>. Se trataba por tanto de una proscripción imperfecta del recurso a la guerra: según el artículo 12 del Pacto, las partes en una controversia internacional debían someterla a un arbitraje, a un arreglo judicial o un dictamen del Consejo de la Sociedad. Y las partes no podían recurrir lícitamente a la guerra antes de un plazo de seis meses en caso de examen por el Consejo o de un "período razonable" en los supuestos de procedimiento arbitral o judicial (art.12.2). Una vez emitida la sentencia arbitral o judicial, o el informe del Consejo, tampoco se podía acudir a la guerra contra aquel Estado que hubiera aceptado la sentencia o la decisión unánime del Consejo (arts.13.4 y 15.6). Y en los demás casos, debía respetarse, antes de declarar la guerra, un plazo adicional de tres meses tras la emisión de la decisión correspondiente.

Por consiguiente, la prohibición de la guerra en el Pacto de la Sociedad de Naciones se reducía al compromiso de no acudir a la misma antes de ese período de tres meses, y sólo contra los Estados que no se sometieran a la resolución del órgano arbitral o judicial, o a la decisión

---

el pensamiento norteamericano en los artículos de R.N. STROMBERG, "The Idea of Collective Security", y de K.W. THOMPSON, "Collective Security Reexamined", en J. LARUS (ed.), *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*, Wiley & sons, Nueva York, 1965, pp.273-284 y 285-303, respectivamente; asimismo pueden consultarse E.B. HAAS, "Types of Collective Security: an Examination of Operational Concepts" en *American Political Science Review*, vol.49, n°1, 1955, pp.40-62; S. SUR, "La sécurité internationale et l'évolution de la sécurité collective", *Trimestre du monde*, n°20, 1992, pp.121-134; I.L. CLAUDE jr., *Swords into Plowshares*, 4ª ed., Random House, Nueva York, 1971, pp.245-285; M.T. CLARK, "The Trouble with Collective Security", *Orbis*, vol.39, n°2, 1995, pp.237-258; A. HURRELL, "Collective Security and International Order Revisited", *International Relations*, vol.11, n°1, 1992, pp.37-55; G.H. FOX, "International Law and Civil Wars", *N. Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.26, n°4, 1994, pp.633-654; H.J. MORGENTHAU, "The Political Conditions for an International Police Force", *International Organization*, vol.17, n°2, 1963, pp.393-403. Y una opinión crítica sobre cualquier sistema de seguridad colectiva puede leerse en A. ROBERTS, "The United Nations and International Security", *Survival*, vol.35, n°2, 1993, pp.3-30.

<sup>67</sup> El Pacto de la Sociedad de Naciones fue presentado ante la Conferencia de Paz de París el 28 de abril de 1919, y entró en vigor el 10 de enero de 1920. Para un interesante análisis de los orígenes y la naturaleza de la Sociedad de Naciones pueden leerse F.P. WALTERS, *A History of the League of Nations*, Oxford, 1960; C. PARRY, "League of Nations" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.5, North-Holland, Amsterdam, 1983, pp.192-201; R.B. HENIG (ed.), *The League of Nations*, 1973; I.L. CLAUDE jr., *Swords into Plowshares*, 4ª ed., Random House, Nueva York, 1971, pp.42-55. Debemos advertir que la primera tentativa de restringir el uso de la violencia interestatal se encontraba en la Segunda Convención de La Haya de 1907, "Convención sobre la limitación del empleo de la fuerza para el cobro de deudas contractuales", de 18 de octubre de 1907 -art.1-, aunque sus propias restricciones dejaron prácticamente intacta la competencia discrecional de los Estados para recurrir a la fuerza armada. Vid. W. BENEDEK, "Drago-Porter Convention (1907)" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.1, 1992, pp.1102-1103.

<sup>68</sup> Vid. H. KELSEN, *Principles of International Law*, op.cit., 1966, p.34; I. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford UP, Londres, 1963, p.57.

unánime del Consejo<sup>69</sup>. Pero como señala REMIRO BROTONS<sup>70</sup>, esta moratoria de guerra presentaba en el plano normativo dos grietas importantes:

1. Eran consentidos supuestos de guerras legales cuando una de las partes no se conformaba con la decisión del órgano correspondiente, o si el dictamen del Consejo era aprobado sólo por mayoría (art. 15.7), o cuando el Consejo dejaba de emitir el informe porque reconocía que el conflicto versaba sobre una cuestión que el Derecho internacional dejaba a la exclusiva competencia del Estado en cuestión (art. 15.8).

2. El Pacto sólo prohibía las guerras declaradas formalmente, pero no el empleo de cualquier otro tipo de manifestación de fuerza entre los Estados, como por ejemplo las represalias armadas.

Por si fuera poco, el Pacto tampoco indicaba el órgano habilitado para determinar la ilicitud de una guerra determinada, o cual era el Estado agresor. Así pues, se evaluaba el poder del Consejo de la Sociedad como meramente recomendatorio<sup>71</sup>, y los propios Estados miembros eran los facultados para constatar una ruptura del Pacto mediante un procedimiento en el que, tras la información de los hechos evacuada por el Secretario General al Consejo, este órgano se reunía y podía concluir que un Estado había efectivamente recurrido a la guerra en violación del Pacto, en cuyo caso enviaba el proceso verbal con sus deliberaciones y recomendaciones a los Estados miembros, quienes decidían<sup>72</sup>.

Por otro lado, ¿cómo se articulaban las sanciones contra el recurso ilícito a la guerra? En un caso semejante, se consideraba que el Estado agresor había cometido un acto de guerra contra los otros miembros de la Sociedad de Naciones. En el marco del Pacto, las sanciones económicas eran las más importantes, pues todos los Estados miembros tenían, en caso de guerra ilícita, la obligación de romper de inmediato todas sus relaciones económicas y financieras con el Estado agresor. Y en el supuesto de que la coerción económica resultase inadecuada o insuficiente, el Consejo podía recomendar -pero no obligar- a los Estados miembros la aportación de efectivos militares para contribuir a la fuerza armada destinada al restablecimiento de la paz y

---

<sup>69</sup> En este sentido, la Constitución de la República española de 1931 ajustaba en su artículo 77 el recurso a la guerra por nuestro país a las condiciones prescritas en el Pacto de la Sociedad de Naciones. Véase A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 4ª ed., 1998, p.586.

<sup>70</sup> A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1982, p.181. Véase también A.L. KAROSMANOGLU, *cit.*, 1970, pp.21-23.

<sup>71</sup> Véanse los informes y resoluciones relativos al artículo 16 del Pacto, SDN-JO, 1927, vol.14, pp.13 y 32-34; H. WEHBERG, "Du caractère des mesures coercitives de la Société des Nations et de l'ONU" en AA.VV., *Mélanges au J. Basdevant*, Pedone, Paris, 1960, pp.535-539.

<sup>72</sup> Vid. los informes y resoluciones relativos al artículo 16 del Pacto, SDN-JO, 1927, vol.14, pp.42-43; SDN-JO, mayo de 1928, p.679.

la seguridad (art. 16.2)<sup>73</sup>, que en todo caso tendría la naturaleza de una fuerza militar internacional *ad hoc*, cuya constitución dependía de la voluntad de los Estados miembros<sup>74</sup>.

Por consiguiente, el conjunto de sanciones previsto en el Pacto no era decidido ni ejecutado por la Sociedad de Naciones, sino por cada uno de sus miembros de forma individual y discrecional, sin ninguna autoridad internacional que impusiera ni coordinara las medidas coercitivas militares<sup>75</sup>. De esta forma, incluso el carácter "obligatorio" de las sanciones económicas devino nominal, como veremos más adelante<sup>76</sup>.

El sistema del Pacto resultaba por tanto completamente descentralizado y basado en la noción tradicional de "coalición de guerra", por lo que terminó inoperativo y los Estados recurrieron de nuevo a la enraizada política de las alianzas militares<sup>77</sup>. De hecho, la Sociedad de Naciones nunca llegó a recomendar sanciones militares, pese a constatar algunos casos de agresiones ilícitas, como los de Japón en China (1931), Italia sobre Etiopía (1935) y la URSS contra Finlandia (1939). Y en cuanto a las medidas coactivas económicas, tan sólo en el caso italo-etíope, y tras haber reconocido a Italia como agresor, fue instituido un Comité de coordinación

<sup>73</sup> Aunque el Consejo y la Asamblea de la Sociedad de Naciones tenían en teoría la misma competencia en el terreno de la paz mundial (arts 3.3 y 4.4 del Pacto), en la práctica sí se produjo un reparto tácito de competencias que fue afirmando la preponderancia del Consejo para tratar las crisis urgentes en virtud de los artículos 10 y 16 del Pacto. Posteriormente, la Carta de las Naciones Unidas iba a consagrar y acentuar esta separación de funciones. P. POIRIER, *La force internationale d'urgence*, LGDJ, París, 1962, p.144 y ss.

<sup>74</sup> Se trataba de medidas militares con carácter auxiliar y facultativo, pues el artículo 16.2 del Pacto preveía sólo de forma general la creación de esta fuerza internacional, pero sin precisar su regulación, y con la única obligación para los Estados miembros de facilitar el paso de la fuerza por su territorio. Vid. A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, p.24; G. FISCHER en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.705-706; L. CAVARÉ, "Les sanctions dans le Pacte de la SDN et dans la Charte des Nations Unies", *RGDIP*, vol.54, 1950, p.667; H. WEHBERG, *La police internationale*, *Rec. des C.*, vol.48, 1934-II, p.108. Y sin embargo, la efectividad de un sistema de este tipo depende de que se perciba la voluntad de los países miembros de llegar a utilizar la fuerza en caso de fracaso de las sanciones económicas. E.C. LUCK, "Making Peace", *Foreign Policy*, n°89, 1992-93, pp.146-147.

<sup>75</sup> H. WEHBERG, "Du caractère des mesures coercitives de la Société des Nations et de l'ONU" en AA.VV., *Mélanges au J. Basdevant*, Pedone, París, 1960, p.538. La Sociedad de Naciones no disponía más que de ciertos derechos de vigilancia para garantizar la colaboración efectiva entre los Estados miembros. Y aunque el artículo 16 del Pacto señalaba que "si un Miembro de la Sociedad recurriera a la guerra, a pesar de los compromisos contraídos en los artículos 12, 13 ó 15, se le considerará *ipso facto* como si hubiese cometido un acto de guerra contra todos los demás Miembros de la Sociedad"; sin embargo, el hecho de haber cometido tal acto de guerra no entrañaba necesariamente el surgimiento de un estado de guerra entre el Estado vulnerador del Pacto y los demás miembros de la Sociedad. H. WEHBERG, *cit.*, 1960, pp.536-537. En 1921 se produjo una propuesta para reformar el artículo 16 del Pacto y centralizar el proceso de adopción de decisiones con el fin de otorgar al Consejo el poder de determinar la existencia de un acto de agresión. Pero dicha proposición no consiguió el número necesario de ratificaciones, como tampoco las obtuvo el Protocolo de Ginebra de 1924, con una modificación del Pacto similar a la sugerida en 1921. Vid. J. DELBRÜCK, "Collective Security" en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, North-Holland, Amsterdam, vol.1, 1992, p.650. Esta caracterización, como acción de policía y no de guerra, de las medidas militares a emprender por los Estados miembros de la Sociedad de Naciones en virtud del artículo 16 del Pacto resultará determinante para la regulación posterior de esta materia en la Carta de las Naciones Unidas. H. WEHBERG, *cit.*, 1960, p.544.

<sup>76</sup> Véanse A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, pp.24-26; N. SCHRIJVER, "The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: an International Law Perspective" en H.H.G. POST, *International Economic Law and Armed Conflict*, Nijhoff, Dordrecht, 1994, pp.126-128.

<sup>77</sup> Vid. P-F. BRUGIERE, *La sécurité collective 1919-1945*, París, 1946, pp.65-106; F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, p.27.

que recomendó varias medidas económicas sancionadoras; pero su inaplicación por numerosos Estados impidió su eficacia de tal manera que el propio Comité de coordinación propuso en julio de 1936 la terminación de dichas sanciones<sup>78</sup>.

De lo visto anteriormente, se puede concluir que el **sistema de seguridad colectiva** previsto en el Pacto de la Sociedad de Naciones ante una guerra injusta resultaba **estrecho** en su ámbito material de aplicación, **rígido** por el automatismo de las sanciones económicas obligatorias, y sobre todo **escasamente institucionalizado**, a causa de la debilidad de las competencias del Consejo de la Organización<sup>79</sup>. Además, debe añadirse el inconveniente material añadido que supuso para la operatividad del sistema diseñado la falta de participación plena en la Organización ginebrina de numerosos países importantes<sup>80</sup>.

De todas formas, y aún cuando la Liga de Naciones no llegó nunca a emprender acciones armadas coactivas, sí que en determinadas ocasiones propuso y -a veces- desplegó fuerzas militares destinadas a mantener la seguridad en determinados territorios en disputa, de entre las que vamos a destacar los siguientes ejemplos<sup>81</sup>:

### 1. Vilna

En 1920 habían comenzado una serie de hostilidades en la frontera entre Polonia y Lituania, y la Sociedad de Naciones envió una Comisión militar para supervisar la línea de separación entre

---

<sup>78</sup> Véanse P.M. EISEMANN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, pp.691-693; A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, p.26; y con carácter general, G. BAER, *Test Case: Italy, Ethiopia, and the League of Nations*, Hoover Institution Press, Stanford, 1976; y C.L. BROWN-JOHN, *Multilateral Sanctions in International Law. A Comparative Perspective*, 1975, pp.59-159. Sin embargo, España sí que aplicó las medidas recomendadas por la Sociedad de Naciones: un Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros, publicado en la Gaceta de Madrid el 24 de octubre de 1935 (nº297, pp.656-657) prohibía la exportación, reexportación y tránsito de armas y demás material de guerra hacia Italia y sus posesiones (art. 1).

<sup>79</sup> A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, p.192. Otras razones del fracaso del esquema de seguridad del Pacto deben buscarse en la falta de universalidad de la organización ginebrina (ni Estados Unidos ni la Unión Soviética eran miembros de la Liga de Naciones), la ausencia de voluntad de las Grandes Potencias para actuar al margen de sus intereses, el fracaso de los intentos para la reducción de armamentos y la excesiva abstracción del sistema propuesto. M. VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, Colin, Paris, 1972, pp.459-460; P.F. DIEHL, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1993, p.17 y la bibliografía citada en la nota 26 de su primer capítulo.

<sup>80</sup> En concreto, Estados Unidos no llegó a formar parte de la Sociedad de Naciones; la URSS sólo fue miembro de ella entre 1934 y 1939, y Alemania lo fue entre 1926 y 1935. En la década de los años treinta se generalizaron las retiradas de esta Organización: Brasil en 1928, Japón en 1935, Italia en 1939 y España en 1941, entre otros. Véase C. PARRY, "League of Nations" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, *cit.*, 1983, p.198.

<sup>81</sup> Diversos plebiscitos celebrados en distintas regiones de Europa entre 1920 y 1922 motivaron el despliegue de otras tantas fuerzas militares internacionales, aunque en nuestro trabajo no vamos a detallar su labor. En todo caso, y respecto a ellas puede consultarse A. JAMES, *Peacekeeping in International Politics*, Macmillan, Basingstoke, 1990, pp.27-32. Véase también en general, acerca de los intentos de mantenimiento de la paz por la Sociedad de Naciones, Th.F. ARNOLD & H.R. RULAND, "The "Prehistory" of Peacekeeping", en B. BENTON (ed.), *Soldiers for Peace. Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, Facts On File, Nueva York, 1996, pp.11-23; y D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.4-11.

ambos contendientes<sup>82</sup>. Poco después, en octubre de ese mismo año, y ante la ocupación de la región de Vilna por las fuerzas polacas en violación del armisticio, el Consejo propuso la convocatoria de un plebiscito y la creación de una fuerza internacional de carácter policial para mantener el orden en Vilna<sup>83</sup>, bajo la dirección de una Comisión militar, comandada por un coronel francés y compuesta por contingentes procedentes de ocho Estados europeos, entre los que se incluiría España<sup>84</sup>. Pero las partes no aceptaron el mecanismo propuesto de consulta popular, y a causa también de las dificultades de transporte de las tropas, el proyecto fue abandonado a finales de 1920<sup>85</sup>.

## 2. Alta Silesia

La soberanía territorial sobre esta región, de 2,5 millones de habitantes y con una gran riqueza minera e industrial, era reclamada por Alemania y Polonia. En la Conferencia de Paz de París de 1919 se decidió que la controversia fuera resuelta por un referéndum entre la población del territorio, bajo la supervisión de una Comisión interaliada apoyada por una Fuerza militar internacional. Pero tanto el jefe de la Comisión como la mayor parte de los miembros de la Fuerza, de nacionalidad francesa, se mostraron abiertamente favorables a la posición polaca, por lo que se hizo necesario enviar tropas de otros países para otorgar a la Fuerza militar un carácter más imparcial. En la consulta popular, celebrada en marzo de 1921, la mayoría de la población de la región optó por la nacionalidad alemana, y el asunto pasó al Consejo de la Sociedad de Naciones, que en agosto de ese año se reunió para discutir un plan de partición de los distritos de la región entre Alemania y Polonia, en la proporción reflejada en el plebiscito, con un período de transición durante el cual los servicios públicos y la moneda serían comunes, y se garantizaría el libre tránsito para la población de la región. Este plan fue unánimemente aprobado por el Consejo de la Liga en octubre de 1921, y funcionó perfectamente a pesar de las reticencias iniciales de ambas partes<sup>86</sup>.

---

<sup>82</sup> Sobre la actuación de la Sociedad de Naciones ante esta controversia pueden consultarse D.W. WAINHOUSE, *International Peace Observation. A History and Forecast*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1966, pp.15-20; W.L. WILLIAMS, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Sijthoff, Leyden, 1971, pp.37-40; M. BOTHE, *Streitkräfte internationaler Organisationen*, Heymanns, Colonia, 1968, pp.71-72.

<sup>83</sup> SDN-JO, 1920, supp.spéc. n°4, p.143; H. WEHBERG, *La police internationale*, Rec. des C., vol.48, 1934-II, p.24.

<sup>84</sup> SDN-JO, 1921, pp.5 y 7.

<sup>85</sup> Véanse las decisiones del Consejo de la Liga de 21 y 25 de noviembre de 1920. SDN-JO, 1921, pp.5-6; también. F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, p.28; A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, p.27.

<sup>86</sup> Véase D.W. WAINHOUSE, *cit.*, 1966, pp.33-35.



### 3. Leticia

En este territorio de discutida soberanía entre Perú y Colombia<sup>87</sup>, la Sociedad de Naciones instauró una Comisión de administración entre 1933 y 1934, que a su vez estableció un pequeño contingente policial de 75 efectivos, compuesto exclusivamente por tropas colombianas, para mantener el orden hasta que las negociaciones entre las partes concluyeran y pusieran fin al conflicto, tal y como sucedió en 1934<sup>88</sup>. En cualquier caso, es muy dudoso, debido a su composición, que se tratase de una auténtica fuerza multinacional de mantenimiento de la paz<sup>89</sup>, si bien de hecho ese pequeño grupo constituyó el primer contingente militar comandado por una autoridad internacional<sup>90</sup>.

### 4. Sarre

Fue en esta región, con ocasión de la preparación y celebración del referéndum de 1934, y con el objeto de mantener el orden durante ese período electoral, cuando la Sociedad de Naciones organizó su única fuerza militar de observación de la paz auténticamente internacional<sup>91</sup>. Compuesta por 3.300 soldados procedentes de 4 Estados, se encontraba bajo la autoridad de la Comisión de Gobierno del territorio, cuyos cinco miembros habían sido previamente nombrados por el Consejo; al mando de un general británico, sin embargo no se organizó como un órgano militar integrado, pues cada contingente mantenía su comandante y aplicaba su propio régimen disciplinario<sup>92</sup>. Además, la jurisdicción sobre los soldados de la Fuerza del Sarre era ejercida por

---

<sup>87</sup> Este territorio había sido cedido por Perú a Colombia en un tratado firmado en 1922 y ratificado en 1928. Cf. W.L. WILLIAMS, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Sijthoff, Leiden, 1971, pp.40-43.

<sup>88</sup> SDN-JO, 1933, p.502 y ss.; D.W. WAINHOUSE, *cit.*, 1966, pp.64-68; A. JAMES, *op.cit.*, 1990, p.147; H. WEHBERG, *cit.*, 1934, p.9; C.C. MOSKOS jr., *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force*, University of Chicago Press, Chicago, 1976, p.13.

<sup>89</sup> Sin embargo, de la opinión contraria son F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, p.28; y W.L. WILLIAMS, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Sijthoff, Leyden, 1971, p.43.

<sup>90</sup> C. MOSKOS, *cit.*, 1976, p.13.

<sup>91</sup> Resoluciones del Consejo de la Sociedad de Naciones de 8 y 11 de diciembre de 1934. SDN-JO, 1934, pp.1729-1730 y 1762-1763. Véanse M. MUÑIZ DE URQUIZA, A. NÁJERA IBÁÑEZ & J.A. SOTILLO LORENZO, "La participación española en misiones internacionales de paz", *Tiempo de Paz*, nº13, 1989, pp.94-100; W.L. WILLIAMS, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Sijthoff, Leyden, 1971, pp.43-45; D.W. WAINHOUSE, *op.cit.* 1966, pp.20-29; A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, pp.28-29; A. JAMES, *Peacekeeping in International Politics*, Macmillan, Basingstoke, 1990, pp.75-79; S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, pp.91-94.

<sup>92</sup> En este sentido, y como veremos más adelante, en las actuales OMPs de las Naciones Unidas los diversos contingentes nacionales también cuentan con comandantes de su país, suelen operar cada uno en una zona determinada y mantienen su propia jurisdicción disciplinaria. Véanse los epígrafes 4.2.2.3 del capítulo 2, y 3.3.2.4 del capítulo 3 de la presente tesis.

la Corte Suprema del Plebiscito, y no por los tribunales ordinarios del territorio<sup>93</sup>.

Los gastos de esta Fuerza fueron sufragados en principio por las partes interesadas, Francia, Alemania y la Comisión de Gobierno, pero no por la Sociedad de Naciones, de tal forma que se creó un fondo separado<sup>94</sup>. En cualquier caso, la Fuerza internacional del Sarre solamente actuaba previa demanda de las autoridades civiles, puesto que el orden público era garantizado en circunstancias normales por la policía local<sup>95</sup>. De este modo, la utilización de la violencia armada por la Fuerza internacional quedaba constreñida a la mínima expresión, en caso de desórdenes graves y en defensa propia, lo que le asemejaba a las actuales Fuerzas de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas<sup>96</sup>. Como conclusión, puede decirse que la Fuerza internacional del Sarre cumplió su misión con éxito, al ejercer una influencia pacificadora sobre la población del territorio<sup>97</sup>.

En nuestro criterio, no puede defenderse que estas fuerzas internacionales acometidas, o simplemente propuestas por la Liga de las Naciones, estuvieran basadas en el artículo 16 del Pacto, pues en ningún caso fueron encargadas de responder a una agresión o una violación del mismo. En todo caso, al tratarse de fuerzas *ad hoc* improvisadas para atender al propósito de "garantizar la paz y la seguridad entre las naciones", tal vez pudiera hallarse su fundamento jurídico en el artículo 11 del Pacto, cuyo primer punto reza como sigue:

"Se declara expresamente que toda guerra o amenaza de guerra, afecte o no directamente a alguno de los Miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera, la cual *deberá tomar las medidas necesarias para garantizar eficazmente la paz de las naciones*. En tales casos, el Secretario General convocará inmediatamente al Consejo, a petición de cualquier Miembro de la Sociedad" (la cursiva es propia).

Con base en este artículo, la Liga se veía capacitada para poner en marcha acciones de mantenimiento y restablecimiento de la paz ante un determinado conflicto, incluso fuerzas armadas

<sup>93</sup> SDN-JO, 1934, p.1763.

<sup>94</sup> SDN-JO, 1934, pp.1763 y 1841-1842. Francia y Alemania contribuirían con 5 millones de francos franceses cada una, y la Comisión de Gobierno del Sarre adelantaría un millón, pero al final todo sería reembolsado por el ganador del referéndum.

<sup>95</sup> No obstante, el Comandante de la Fuerza internacional poseía un derecho de iniciativa en caso de emergencia, tal y como señalaba el Reglamento de la Fuerza, publicado por su Comandante (Saarforce Order nº1, de 22 de diciembre de 1934, p.19, transcrito en IPKO Documentation, nº29, 1968, pp.1-3).

<sup>96</sup> Véase el apartado 2 del capítulo 2 de la presente tesis.

<sup>97</sup> A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, p.29; D.W. WAINHOUSE, *cit.*, 1966, p.29; M. MUÑIZ DE URQUIZA, A. NÁJERA IBÁÑEZ & J.A. SOTILLO LORENZO, *cit.*, 1989, p.100. España, que formaba parte del Consejo de la Sociedad de Naciones y de la Comisión tripartita creada para supervisar el referéndum, sin embargo no envió ningún contingente militar ni policial a la Fuerza internacional del Sarre. *Ibidem*, pp.98-99.

pacificadoras<sup>98</sup>. En cierto sentido, y como afirmaba KARAOSMANOGLU, las experiencias descritas de la Sociedad de Naciones anunciaron las ulteriores operaciones de mantenimiento de paz de la ONU<sup>99</sup>.

Habría que esperar, no obstante, hasta el final de otra contienda bélica de resultados catastróficos, la Segunda Guerra Mundial, para que surgiera una nueva propuesta de seguridad internacional, más avanzada e institucionalizada: la **Carta de las Naciones Unidas** establecía en 1945 un sistema de seguridad colectiva cuya punta de lanza se encontraba en su Capítulo VII, titulado "Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión"<sup>100</sup>. Como hemos observado anteriormente, todo sistema de seguridad colectiva reposa sobre dos conceptos claves: una prohibición del recurso de la fuerza armada en las relaciones internacionales,

---

<sup>98</sup> Vid. H. WEHBERG, *cit.*, 1934, p.112; A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, pp.29-30; M. BOURQUIN, *cit.*, 1934, p.525. En este contexto, WAINHOUSE analizaba doce de las situaciones o disputas que fueron abordadas por la Sociedad de Naciones entre 1920 y 1940: Cf. W.D. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1966, pp.7-85.

<sup>99</sup> A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, p.30. Véanse también L. GOODRICH, "Efforts to Establish International Peace Force down to 1950" en W. FRYE, *A United Nations Peace Force*, Oceana, Nueva York, 1957, pp.172-194; P. MARTIN, "Peace-keeping and the United Nations: the Broader View", *International Affairs*, vol.40, abril 1964, p.192; G. ROSNER, "The International Military Force Idea: A Look at Modern History" en J. LARUS (ed.), *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*, Wiley & sons, Nueva York, 1965, pp.448-452; R.B. RUSSELL, *United Nations Experience with Military Forces: Political and Legal Aspects*, The Brookings Institution, Washington, 1964, p.6. Sin embargo, hay quien niega que las actuaciones de la Sociedad de Naciones pudieran servir de precedente de las acciones de la ONU, teniendo en cuenta las manifiestas limitaciones constitucionales de la primera. H. TAUBENFELD, "International Armed Forces and the Rules of War", *AJIL*, vol.45, nº3, 1951, p.672.

<sup>100</sup> Hasta llegar a la firma del tratado fundacional de la ONU, la Carta de las Naciones Unidas, el 26 de junio de 1945 (que entró en vigor el 24 de octubre del mismo año), se habían sucedido diversas conferencias y declaraciones en el transcurso de la Segunda Guerra Mundial, entre ellas la Declaración de los Aliados, de 12 de junio de 1941; la Carta del Atlántico, de 14 de agosto de 1941; la Declaración de las Naciones Unidas, suscrita por 26 Estados el 1 de enero de 1942; la Declaración de Moscú, de 30 de octubre de 1943; la Declaración de Teherán, de 1 de diciembre de 1943; las Conferencias de Bretton Woods y Dumbarton Oaks, entre julio y octubre de 1944 (su texto en U.N.C.I.O., vol.4, pp.1-21); y la Conferencia de Yalta, del 5 al 12 de febrero de 1945. Para un estudio de los trabajos preparatorios de la Carta de las Naciones Unidas y, en concreto, el texto de las "United States tentative proposals for a general international organization" de 18 de julio de 1944, véanse R.B. RUSSELL, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States. 1940-1945*, The Brookings Institution, Washington, 1958, p.995 y ss.; asimismo H.-J. SCHLOCHAUER, "Dumbarton Oaks Conference (1944)" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol. 1, 1992, pp.1115-1117; H. COING, "Bretton Woods Conference (1944)", también en *EPIL*, 2ª ed., vol. 1, 1992, pp.494-495; N. BENTWICH & A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, Kraus, Nueva York, 1969, p.XII y ss.; C.F. AMERASINGHE, "The Charter *Travaux Préparatoires* and United Nations Powers to Use Armed Force", *Can. Yb. Int'l L.*, 1966, pp.81-101; asimismo A.G.M. De'ROBERTIS, *L'amministrazione Roosevelt e la sicurezza collettiva: il problema dell'enforcement; 1942-1945*, Laterza, Bari, 1994. Diversos autores han afirmado el carácter "constitucional" de la Carta de las Naciones Unidas, tanto por el equilibrio en que se fundaba, como por su estructura formal y los elementos gubernamentales que incorporaba. J.A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1976, p.353; E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid, 1958, pp.621-642; M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, p.113 y ss.; P.-M. DUPUY, "The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1, 1997, pp.1-33; B. FASSBENDER, "The United Nations Charter as Constitution of the International Community", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.36, nº3, 1998, pp.529-619; y en general O. SCHACHTER, "United Nations Charter" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.5, 1983, pp.287-293. Asimismo, pueden consultarse atractivos estudios de los orígenes y la naturaleza del sistema de las Naciones Unidas en J.A. FROWEIN, "United Nations" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.5, 1983, pp.272-281; I.L. CLAUDE jr., *Swords into Plowshares*, 4ª ed., Random House, Nueva York, 1971, pp.57-80.

y una acción colectiva de respuesta en caso de empleo ilícito de la violencia<sup>101</sup>. Veamos su concreción en el marco de las Naciones Unidas, donde por primera vez se establece un monopolio centralizado de la fuerza en beneficio de la comunidad interestatal<sup>102</sup>:

I. Por lo que se refiere a la proscripción del recurso a la fuerza, el artículo 2.4 de la Carta afirma que "los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir al uso o amenaza de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas"<sup>103</sup>. Su inmediato precedente debe buscarse en el Tratado General de Renuncia a la Guerra,

<sup>101</sup> Esta estrecha relación es generalmente reconocida por la doctrina iusinternacionalista. Véase por ejemplo M. VIRALLY en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.114-115. Numerosos autores incluyen en el sistema del mantenimiento de la paz internacional de la Carta de San Francisco, junto a la prohibición del recurso de la fuerza armada en las relaciones internacionales y al esquema de seguridad colectiva del Capítulo VII, la obligación del arreglo pacífico de las controversias internacionales (art.2.3 y Capítulo VI). Ver J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 1998, p.863; A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, *Lecciones de Derecho Internacional Público*, 3ª ed., Tecnos, Madrid, 1994, p.524; A. RANDELZHOFFER, "Peace Preservation in the United Nations Charter", *Aussenpolitik*, vol.36, nº3, 1985, p.234 y ss. En efecto, el Capítulo VI de la Carta (arts.33-38) ofrece a los protagonistas de una controversia la posibilidad de acudir a diversos medios de arreglo pacífico, facultando al Consejo de Seguridad para investigar tal disputa (art.34), y recomendar procedimientos de ajuste o términos de arreglo (arts.36-38). Para QUOC DINH, no obstante, el artículo 2.3 de la Carta de la ONU se limita a confirmar la obligación de arreglo pacífico de las controversias internacionales ya señalada en los Pactos de 1919 y 1928 (Pacto de la Sociedad de Naciones y Acta General para la solución pacífica de las controversias), mientras que los mecanismos onusianos para la acción preventiva y la sanción colectiva sí que están bastante más desarrollados en la Carta de San Francisco. N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, *Droit International Public*, 6ª ed., LGDJ, París, 1999, p.898.

<sup>102</sup> H. KELSEN, *Théories de droit international public*, Rec. des C., 1953-III, p.81.

<sup>103</sup> La prohibición del artículo 2.4 de la Carta, que abarca la fuerza armada, directa e indirecta, amagada o en acto, fue completada posteriormente por el principio A de la *Declaración sobre los Principios de Derecho internacional relativos a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, contenida en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970; y la *Definición de la Agresión*, recogida en la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974. No obstante, se debe coincidir con el profesor CARRILLO SALCEDO en la dificultad que entraña la interpretación de las citadas resoluciones, "de ambigüedades e imprecisiones manifiestas e innegables". J.A. CARRILLO SALCEDO, *Curso de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1991, p.326. Consúltense sobre este punto A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.911 y ss.; J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 1998, p.864 y ss.; R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.167-239; A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, *Uso de la fuerza por los Estados*, Organización sindical, Málaga, 1974, pp.48-55; J. ZOUREK, *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*, Sijthoff, Leiden, 1974; R. BERMEJO GARCÍA, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Universidad de Navarra, Civitas, Madrid, 1993, p.70 y ss.; B. ASRAT, *Prohibition of Force Under the UN Charter*, Iustus, Uppsala, 1991; M. PÉREZ GONZÁLEZ, "Sobre la prohibición del recurso a la fuerza en las relaciones internacionales. Datos jurídico-políticos", en *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, 1971, pp.573-600; A. RANDELZHOFFER, en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.108-128; C.M. DÍAZ BARRADO, *El uso de la fuerza en las relaciones internacionales (textos relativos a su regulación y control)*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1991; idem, "La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: Balance a los cincuenta años de Naciones Unidas", en F.M. MARINO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III, Madrid, 1996, pp.141-163; M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, "La prohibición del recurso a la fuerza en el marco actual de las Naciones Unidas", en P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ (coord.), *La ONU: 50 años después*, Sevilla, 1995, pp.73-128; idem, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998; B. GRANDI, "Considerazioni sull'uso della forza non armata nei rapporti tra stati", en *Comunicazioni e Studi*, nº19-20, 1992, p.274 y ss.; M.E. O'CONNELL, "Regulating the Use of Force in the 21st Century: The Continuing Importance of State Autonomy", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.36, 1997, pp.473-492.

conocido como **Pacto Briand-Kellogg**, de 27 de agosto de 1928, en el que los Estados contratantes condenaban "el recurso a la guerra para el arreglo de los desacuerdos internacionales y renuncian a ella como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas" (art. 1)<sup>104</sup>. Ésta fue la primera consagración convencional de la prohibición jurídica de la guerra, pero no de los demás usos de la fuerza armada, vacío que vino a llenar el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, al proscribir la **amenaza o empleo** de la fuerza -armada- en las relaciones internacionales de forma absoluta<sup>105</sup> y no condicionada al fracaso de ningún procedimiento anterior de arreglo de

<sup>104</sup> El texto del Pacto puede encontrarse en C. GUTIÉRREZ ESPADA & A.-L. CALVO CARAVACA, *Textos de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 1986, p.847. También véanse C.D. WALLACE, "Kellogg-Briand Pact (1928)" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed, vol.3, 1997, pp.76-79; I. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.74-92; A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.912. Firmado por diez Estados contratantes, entró en vigor el 24 de julio de 1929, llegando a contar con 65 ratificaciones o adhesiones, entre ellas la española, depositada en Washington el 7 de marzo de 1929, por lo que se puede decir que era de aplicación cuasiuniversal. En virtud de este texto convencional, los Estados contratantes "renuncian" a la guerra como manifestación de voluntarismo estatal, lo que induce a pensar que el Pacto Briand-Kellogg no codificaba una regla de Derecho internacional positivo -la prohibición de la fuerza en las relaciones internacionales-, sino que la creaba *ex novo*, si bien en el proceso de consolidación de esta norma se pueden señalar dos interesantes antecedentes en el Protocolo de Ginebra de 1924 para el arreglo pacífico de las controversias internacionales -que no llegó a estar vigente-, y los Tratados de Locarno de 1925. Y la proscripción de la guerra debía suponer la búsqueda obligatoria de un arreglo pacífico, pero su complementaria Acta General para la solución pacífica de las controversias, firmada el 26 de septiembre de 1928 y en vigor desde el 16 de agosto del año siguiente, nunca llegó a obtener un elevado número de adhesiones. En un contexto interno, y en profundo respeto con el sentido del Pacto Briand-Kellogg, nuestra Constitución republicana de 1931 declaraba en su artículo 6 que "España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional" (vid. A. REMIRO BROTONS en O. ALZAGA VILLAAMIL, *Comentarios a la Constitución española de 1978*, tomo VII, EDESA, Madrid, 1998, pp.543-544). Sobre el proceso histórico que condujo a la prohibición de la fuerza armada en las relaciones internacionales pueden verse, entre otros, A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, *Uso de la fuerza por los Estados*, Organización Sindical, Málaga, 1974, p.11 y ss.; Th.M. FRANCK, *Fairness in the International Legal and Institutional System*, Rec. des C., vol.240, 1993-III, p.222 y ss.

<sup>105</sup> Vid. I. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.265-268, que se refiere a los *travaux préparatoires* de la Carta onusiana; C.H.M. WALDOCK, *The Regulation of the Use of Force by Individual States in International Law*, Rec. des C., vol.81, 1952-II, p.493. En principio, no cabe prohibir el empleo de la fuerza armada en el interior de un Estado, puesto que el monopolio legítimo de la violencia dentro de su territorio constituye un atributo insoslayable de la soberanía estatal que los miembros de las Naciones Unidas no están dispuestos a poner en entredicho. En este sentido, la propia Carta de las Naciones Unidas reconoce que "la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros" (art.2.1). Pero cabe matizar que, en primer lugar, y en la experiencia del proceso descolonizador, "el territorio de una colonia u otro territorio no autónomo tiene... una condición jurídica distinta y separada de la del territorio del Estado que lo administra" -resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970-, por lo que las relaciones entre la potencia metropolitana y el territorio colonial no pueden considerarse domésticas, y así queda prohibida de forma sistemática la utilización de la fuerza por las autoridades colonizadoras para reprimir los procesos de libre determinación de los pueblos coloniales -resolución 1514 (XV) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1960-, y *a sensu contrario*, se admite el empleo de todos los medios necesarios a su disposición (incluida la violencia) por parte de los pueblos coloniales para materializar su derecho de autodeterminación -resolución 2105 (XX) de la Asamblea General, parágrafo 10-. Véase el comentario de VIRALLY al artículo 2.4 de la Carta en J.-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, pp.121-124; A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, pp.130-132 y 184; M.L. ESPADA RAMOS, "Legalidad de las luchas de liberación nacional", *Anuario de Estudios Sociales y Jurídicos*, vol.5, 1976, pp.117-175; C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El uso de la fuerza y el Derecho internacional después de la descolonización*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1988; P. RUBINO, "Colonialism and the Use of Force by States" en A. CASSESE (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.134-143; M.R. ISLAM, "Use of force in self-determination claims", *IJIL*, vol.25, 1985, pp.424-447; H.A. WILSON, *International Law and the use of force by national liberation movements*, Oxford, 1988; pero véase M. PÉREZ GONZÁLEZ, *cit.*, 1971, p.582 y ss. En segundo lugar, numerosos conflictos internos se han internacionalizado de hecho por el apoyo exterior recibido por los distintos combatientes, asistencia ésta que puede constituir un supuesto ilícito del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, según la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas; y en tercer lugar, hoy en día la sociedad internacional, y en concreto la ONU, no puede permanecer impasible ante un uso masivo de fuerza institucional contra la población desamparada de un Estado. A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, p.184; idem, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp.926-930; asimismo, R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.221-222; E. PÉREZ VERA, "La protection d'humanité en droit international", *R.B.D.I.*, vol.2, nº2, 1969, pp.401-424; A. MANGAS MARTÍN, *Conflictos armados*

controversias, como sucedía en el Pacto de la vieja Sociedad ginebrina<sup>106</sup>. Pero además, puede decirse que en el Derecho internacional contemporáneo la prohibición del uso o amenaza de la fuerza no solamente obliga a los Estados a través del artículo 2.4 de la Carta, sino que se encuentra igualmente incorporada al derecho consuetudinario como ejemplo genuino de norma imperativa de Derecho internacional general<sup>107</sup>.

La Carta no obstante autoriza algunas excepciones a la prohibición del recurso a la fuerza armada en las relaciones internacionales:

#### 1. La legítima defensa, individual o colectiva, ejercida conforme a su artículo 51<sup>108</sup>.

*internos y Derecho internacional humanitario*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 1992, pp.58-59; M.A. RUIZ COLOMÉ, *Guerras civiles y guerras coloniales. El problema de la responsabilidad internacional*, Eurolex, Madrid, 1996, p.223 y ss. Igualmente, véanse acerca de esta cuestión R. BERMEJO GARCÍA, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Universidad de Navarra, Civitas, Madrid, 1993, pp.65-162; F. CASTRO-RIAL GARRONE, "Los derechos humanos y la no-intervención en los asuntos internos de los Estados", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco, 1990, pp.165-210; y los sucesivos artículos de W. MICHAEL REISMAN, "Coercion and Self-Determination: Construing Article 2(4)", y O. SCHACHTER, "The Legality of Pro-Democratic Invasion", *AJIL*, vol.78, nº3, 1984, pp.642-645 y 645-650 respectivamente.

<sup>106</sup> Para H. WEHBERG (*L'interdiction du recours a la force*, *Rec. des C.*, vol.78, 1951-I, p.64), la fuerza prohibida por el art.2.4 de la Carta es la fuerza material, esto es, armada, y no la restricción económica ni política; también L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.48-49; D.W. BOWETT, *Self-Defence in International Law*, Manchester UP, Manchester, 1958, p.148; *idem*, "International Law and Economic Coercion", *Va. J. Int'l L.*, vol.16, 1976, p.244; A. RANDELZHOFFER en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.112-113. En sentido contrario se expresa J. ZOUREK, "La Charte des Nations Unies interdit-elle le recours à la force armée?" en AA.VV. *Mélanges offerts à Henri Rolin*, Paris, 1964, p.543, citado por A.L. KARAOSMANOGLU, *op.cit.*, 1970, p.32. Sobre este debate doctrinal pueden consultarse asimismo S.M. SCHWEBEL, *Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law*, *Rec. des C.*, 1972-II, pp.449-452; A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp.915-917. En todo caso, la fuerza no armada, para ser prohibida como intervención en los "asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados", debe reunir el requisito intencional de "coaccionar a otro Estado con el objeto de que subordine el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier orden". J. ZOUREK, *cit.*, 1964, p.543; A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, *cit.*, Tecnos, Madrid, 1982, pp.182-184; véase también R.B. LILLICH, "Economic Coercion and the 'New International Economic Order': A Second Look at Some First Impressions", *Va. J. Int'l L.*, vol.16, nº2, 1976, p.235 y ss. Y de la interpretación sistemática de las diversas disposiciones señaladas puede deducirse que la prohibición de la fuerza armada alcanza a aquellos actos armados, incluso encubiertos, de suficiente gravedad, y también a la fuerza conminada o apercibida, directa o indirecta mediante la asistencia a grupos armados para realizar incursiones en el territorio de otro Estado. Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General; A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, p.182; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, *cit.*, 1969, pp.49-50; I. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford UP, Londres, 1963, p.370 y ss.; B.B. FERENCZ, *Defining International Aggression: The Search for World Peace*, Nueva York, 1975, pp.37-38; Th.M. FRANCK, "Who killed Article 2(4)?", *AJIL*, vol.64, 1970, pp.810-812; O. SCHACHTER, *International Law in Theory and Practice*, *Rec. des C.*, vol.178, 1982-V, pp.160-166; S.M. SCHWEBEL, *Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law*, *Rec. des C.*, vol.136, 1972-II, pp.455-461.

<sup>107</sup> Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 27 de junio de 1986 en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua* -fondo- (Nicaragua c. Estados Unidos), *ICJ Reports 1986*, párrafos 188-189; pero más escépticos se muestran R. BERMEJO GARCÍA en *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Universidad de Navarra, Civitas, Madrid, 1993, pp.150-162; o C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1987, p.95. Recordemos en este sentido que una norma imperativa o de *ius cogens* es aquella "aceptada y reconocida por la comunidad internacional de Estados en su conjunto como norma que no admite acuerdo en contrario y que sólo puede ser modificada por una norma ulterior de derecho internacional general que tenga el mismo carácter". Artículo 53 de la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969.

<sup>108</sup> Véanse los comentarios a esta cláusula de la Carta de las Naciones Unidas en L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.342-353; A. CASSESE en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, pp.769-790; A. RANDELZHOFFER en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*,

2. La aplicación de medidas de seguridad colectiva por los Estados miembros o por organismos regionales con arreglo a una decisión, recomendación o autorización del Consejo de Seguridad (arts. 42 y 53), aunque este supuesto ampara principalmente el mecanismo de reacción institucional ante una vulneración del artículo 2.4.

3. La acción ejercida como resultado de la Segunda Guerra Mundial con respecto a un Estado enemigo de los signatarios de la Carta (arts. 53.1 y 107), excepción hoy claramente desfasada<sup>109</sup>.

Y junto a las recogidas por el instrumento constitutivo de la ONU, la práctica de los Estados y parte de la doctrina internacionalista han pretendido añadir ciertas excepciones consuetudinarias a la regla general de prohibición de la fuerza<sup>110</sup>, algunas de ellas tan discutibles

---

Beck, Munich, 1991, pp.617-635, así como en B. SIMMA y otros (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.661-678; B-O. BRYDE, "Self-Defence" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.4, 1982, pp.212-214; N. BENTWICH & A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, Kraus, Nueva York, 1969, pp.106-108. Realmente, la inclusión del artículo 51 en la Carta de San Francisco fue justificada en gran parte por el suministro de una base jurídica al sistema interamericano de seguridad colectiva. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *op.cit.*, 1969, p.348. También pueden consultarse M.C. ORTEGA CARCELÉN, *La legítima defensa del territorio del Estado. Requisitos para su ejercicio*, Tecnos, Madrid, 1991; R. BERMEJO GARCÍA, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Universidad de Navarra, Civitas, Madrid, 1993, p.209 y ss.; C. GUTIÉRREZ ESPADA, "Algunas reflexiones en torno a la legítima defensa", en C. JIMÉNEZ PIERNAS (ed.), *La Responsabilidad internacional*, Alicante, 1990, pp.289-309; idem, "La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (la conformación del hecho ilícito internacional)", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Bilbao, 1990, pp.263-282; D.W. BOWETT, *Self-Defence in International Law*, Manchester UP, Manchester, 1958; idem, "Collective Self-Defence under the Charter of the U.N.", *BYIL* 1955-56, pp.130-161; idem, "Collective Security and Collective Self-Defence: the Errors and Risks in Identification", en AA.VV., *El Derecho internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, vol.1, Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 1994, pp.425-440; E. PECOURT GARCÍA, "Ius ad bellum, ius contra bello y legítima defensa en el Derecho Internacional actual" en AA.VV., *Filosofía y Derecho. Estudios en honor del Profesor José Corts Grau*, vol.2, Universidad de Valencia, Valencia, 1977, pp.127-163; I. BROWNLIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford UP, Londres, 1963, p.231 y ss.; S. SCHWÉBEL, *Aggression, Intervention and Self-Defence in Modern International Law*, Rec. des C., 1972-II, pp.411-498; Y. DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, 2ª ed., Cambridge UP, Cambridge, 1994; J. ALCAIDE FERNÁNDEZ & M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, "La legítima defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las Naciones Unidas en el marco de la seguridad colectiva", *ADI*, vol.13, 1997, pp.253-370; B. ASRAT, *Prohibition of Force Under the UN Charter*, Iustus, Uppsala, 1991, pp.199-230; S.G. BAKER, "Comparing the 1993 U.S. Airstrike on Iraq to the 1986 Bombing of Lybia: the New Interpretation of Article 51", *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, vol.24, nº1, 1994, p.106 y ss.; J.F. MURPHY, "Force and Arms", en O. SCHACHTER & Ch.C. JOYNER (eds.), *United Nations Legal Order*, vol.1, 1995, p.257 y ss.; S.A. ALEXANDROV, *Self-Defense Against the Use of Force in International Law*, Kluwer, La Haya, 1996; P.L. LAMBERTI ZANARDI, *La legittima difesa nel Diritto internazionale*, Giuffrè, Milán, 1972; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, pp.84-143; A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp.918-926; M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, *op.cit.*, 1998, pp.96-167.

<sup>109</sup> El hecho de que el artículo 107 se situara en el Capítulo XVII de la Carta, titulado "Acuerdos transitorios sobre seguridad" ya evidenciaba el carácter interino que los redactores otorgaban a la calificación de "Estados enemigos" de los signatarios de la Carta. Cf. R. BETSALEL PALOMBO, *Seguridad colectiva en la Carta de las Naciones Unidas*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1965, p.66. En este sentido, la Asamblea General en su resolución 50/52, de 11 de diciembre de 1995 -párrafo dispositivo 3-, se mostraba dispuesta a iniciar el procedimiento previsto en el artículo 108 de la Carta en orden a suprimir el término "Estado enemigo" de los artículos 53, 77 y 107 de la Carta de San Francisco.

<sup>110</sup> El consentimiento válido del Estado en cuyo territorio se ejerce la violencia no debería ser considerado en realidad como una excepción a la norma de prohibición de la fuerza armada en las relaciones internacionales, sino más bien como expresión de la propia soberanía territorial del Estado. Vid. C.M. DÍAZ BARRADO, *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza en Derecho internacional*, Zaragoza, 1989; N. RONZITTI, "Use of Force, Jus Cogens and State Consent" en A. CASSESE (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.153-157; M. BENNOUNA, *Le consentement à l'ingérence militaire dans les conflits internes*, Paris, 1974; L. DOSWALD-BECK, "The legal validity of military intervention by invitation of the government", *BYIL* 1985, vol.56, pp.189-252.

como el estado de necesidad<sup>111</sup> o las intervenciones armadas con propósitos humanitarios<sup>112</sup>. De todas ellas, la experiencia práctica de estos años ha demostrado que la legítima defensa ha sido la vía más utilizada por los Estados para justificar su propio empleo internacional de la fuerza armada.

En cualquier caso, la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza contenida en el artículo 2.4 debe ser analizada en su contexto, es decir, que resulta inseparable de la obligación de arreglo pacífico de las controversias internacionales (arts.2.3 y 33). Si resulta que la guerra en el Derecho internacional clásico era un instrumento de solución de conflictos no resueltos por otros medios, entonces debe convencerse a los Estados de la conveniencia de reemplazar el recurso a la fuerza armada por otros procedimientos pacíficos para resolver sus diferencias. Y de este modo, un buen funcionamiento de los mecanismos de arreglo pacífico de controversias del Capítulo VI de la Carta resulta esencial para la correcta aplicación del principio contenido en el artículo 2.4<sup>113</sup>.

II. Otro importante avance de las Naciones Unidas con respecto a la Sociedad de Naciones se refería a la reacción colectiva ante una vulneración ilegal de la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza: en el sistema onusiano es el Consejo de Seguridad de la Organización quien cuenta con los poderes de constatación y decisión para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>114</sup>. Ya no son los Estados a título individual sino el Consejo de Seguridad el órgano

<sup>111</sup> Véanse C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1987; J. RABY, "The state of necessity and the use of force to protect nationals", *Can. Yb. Int'l L.*, 1988, pp.253-272.

<sup>112</sup> Vid. M. BETTATI, "Un Droit d'ingérence?", *RGDIP*, vol.95, nº3, 1991, pp.639-668; S.H. FAIRLEY, "State Actors, Humanitarian Intervention and International Law, Reopening Pandora's Box", *Ga. J. Int'l & Comp. L.*, 1980, pp.29-63; A. PAUER, *Die Humanitäre Intervention. Militärische und wirtschaftliche Zwangsmassnahmen zur Gewährleistung der Menschenrechte*, Helbin & Lichtenhahn, Basilea, 1985; R.B. LILLICH (ed.), *Humanitarian Intervention and the United Nations*, University Press of Virginia, Charlottesville, 1973; F.R. TESON, *Humanitarian Intervention: An Inquiry into Law and Morality*, Dobbs Ferry, Nueva York, 1988; F. JHABVALA, "Unilateral Humanitarian Intervention and International Law" en *IJIL*, vol.21, 1981, pp.208-230; W.D. VERWEY, "Humanitarian Intervention" en A. CASSESE (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.57-78; C.M. DÍAZ BARRADO, "La pretensión de justificar el uso de la fuerza con base en consideraciones humanitarias. Análisis de la práctica internacional contemporánea" en *R.E.D.I.*, vol.40, nº1, 1988, pp.41-77; *idem*, *loc.cit.*, 1996, pp.160-163; M.-J. DOMESTICI-MET, "Aspects juridiques récents de l'assistance humanitaire", *AFDI* 1989, vol.35, pp.117-148; R.B. LILLICH, "Humanitarian Intervention through the United Nations: Towards the Development of Criteria", *ZaöRV*, vol.53, nº3, 1993, pp.557-575; J. DELBRÜCK, "Humanitarian Intervention", *Ind. L. J.*, vol.67, nº4, 1992, pp.887-901.

<sup>113</sup> M. VIRALLY en J.-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, p.114.

<sup>114</sup> Mientras en el Pacto de la Sociedad de Naciones tanto la Asamblea como el Consejo tenían competencia para tratar cualquier cuestión que afectara a la Liga, sin embargo en la Carta de las Naciones Unidas le corresponde al Consejo de Seguridad la "responsabilidad primordial" del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y las funciones de la Asamblea en este terreno se reducen a la discusión y a la formulación -en ciertos casos- de recomendaciones (véanse los artículos 10 a 15 de la Carta). N. BENTWICH & A. MARTIN, *A Commentary on the Charter of the United Nations*, Kraus, Nueva York, 1969, pp.XV y 61; también H. KELSEN, "Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations", en *AJIL*, vol.42, 1948, pp.783-796; Ch.S. MILLIGAN, "Alternatives to the Use of Force and the Role of the United Nations" en *Den. J. Int'l L. & Pol'y*, vol.20, nº1, 1991, p.75 y ss.; J.F. MURPHY, "Force and



que, como paradigma de la institucionalización del sistema, constata la existencia de alguno de los supuestos tipificados en el artículo 39 de la Carta -amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión<sup>115</sup>-, y recomienda o decide las medidas que estime oportunas para mantener o

---

Arms" en Ch.C. JOYNER (ed.), *The United Nations and International Law*, ASIL, Cambridge UP, Cambridge, 1997, p.107 y ss.; S. SUR, "La sécurité internationale et l'évolution de la sécurité collective", *Trimestre du monde*, n°20, 1992, p.125 y ss. En su afán de desmarcarse de la ineficacia mostrada por la Sociedad de Naciones, la Carta de las Naciones Unidas dio en su texto prioridad a un enfoque político y posibilista de las competencias de la Organización frente a una adherencia estricta a los principios de justicia y obediencia al Derecho internacional. J. DELBRÜCK, "Peacekeeping by the United Nations and the Rule of Law" en AA.VV., *Liber amicorum B.V.A. Röling*, Leiden, 1977, pp.77-79. Y sobre los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad pueden consultarse S.D. BAILEY & S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, 3ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1998; K. HERNDL, *Reflexions on the Role, Functions and Procedures of the Security Council of the United Nations*, *Rec. des C.*, vol.206, 1987, pp.289-396; A. AUST, "The Procedure and Practice of the Security Council Today" en R.J. DUPUY (ed.), *The sDevelopment of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp.365-374; L.B. SOHN, "Modernizing the Structure and Procedure of the Security Council", en R.J. DUPUY (ed.), *cit.*, 1993, pp.385-397; M.C. WOOD, "Security Council, Working Methods and Procedure: Recent Developments", *ICLQ*, vol.45, n°1, 1996, p.150-161.

<sup>115</sup> Ciertamente, la Carta no especifica qué debe entenderse por una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, dejándolos como conceptos jurídicos genéricos e indeterminados (el Pacto de la Sociedad de Naciones ya adelantaba una rudimentaria descripción de la agresión en su artículo 16), aunque años después la Asamblea General sí definiría la agresión como "el uso de la fuerza armada de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas" - resolución 3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, art. 1-, resolución que como tal no vincula jurídicamente al Consejo de Seguridad (G. COHEN JONATHAN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, p.659; J.A. FROWEIN en B. SIMMA y otros, *Charta der Vereinten Nationen*, Beck, Munich, 1991, p.565), pero sí que puede hacerlo la definición emitida, al constituir ésta la convicción jurídica de la comunidad internacional u *opinio iuris* de la norma imperativa de Derecho internacional general de base consuetudinaria que prohíbe la agresión en las relaciones internacionales (sentencia de la CIJ en el asunto *Nicaragua* -fondo- (1986), *ICJ Rep.* 1986, p.103) puesto que dicha agresión supone un ejemplo típico de crimen internacional según el artículo 19.3.a del Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad de los Estados, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional en 1980: Vid. C. GUTIÉRREZ ESPADA, "La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (la conformación del hecho ilícito internacional)", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Bilbao, 1990, p.185 y ss. Acerca de los esfuerzos internacionales para obtener una definición de la agresión véanse B.B. FERENCZ, *Defining International Aggression. The Search for World Peace*, Oceana, Dobbs Ferry, 1975; idem, "Aggression" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.1, 1992, pp.58-65; V. BLANCO GASPAS, *La agresión internacional. Intentos de definición*, CSIC, Madrid, 1973; R. BERMEJO GARCÍA, *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Universidad de Navarra, Civitas, Madrid, 1993, pp.239-293; B. BROMS, *The Definition of Aggression*, *Rec. des C.*, 1977-I, p.154 y ss.; A. J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, *Uso de la fuerza por los Estados*, *cit.*, 1974, p.41 y ss.; J. ZOUREK, "Enfin une définition de l'agression" en AFDI 1974, vol.20, pp.9-30; S. TORRES BERNARDEZ, "Examen de la définition de l'agression en la troisième session du Comité crée en application de la résolution 1181 (XII) de l'Assemblée Générale", AFDI 1965, vol.11, pp.528-545; B.V.A. RÖLING, "The 1974 U.N. Definition of Aggression" en A. CASSESE (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.413-422; V. CASSIN et al., "The Definition of Aggression", *Harv. Int'l L. J.*, vol.16, 1975, pp.598-613; P. RAMBAUD, "La définition de l'agression par l'Organisation des Nations Unies", *RGDIP*, vol.80, 1976, pp.835-881; E. SCISO, "L'aggression indiretta nella definizione dell'Assemblea General delle Nazioni Unite", *RDI*, vol.66, 1983, pp.253-290; J.I. GARVEY, "The U.N. Definition of "Agresion": Law and Illusion in the Context of Collective Security", *Va. J. Int'l L.*, vol.17, 1977, p.177 y ss.; J. STONE, "Hopes and Loopholes in the 1974 Definition of Aggression", *AJIL*, vol.71, 1977, p.224 y ss.; RIFAAT, *International Aggression. A Study of the Legal Concept: Its Development and Definition in International Law*, Estocolmo, 1979; y N.T. KASSAR, "The Legal Limits to the Use of International Force through the United Nations Practice", en *Rev. Egypt. de Droit Int'l*, vol.35, 1979, pp.167-172. No obstante, KELSEN consideraba superflua la referencia del artículo 39 al "acto de agresión", al encontrarse éste ya englobado en la noción de "ruptura de la paz". H. KELSEN, "Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3: The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.478. Y con respecto a las otras dos situaciones desencadenantes de la acción del Consejo, se puede entender que la amenaza a la paz, siendo la noción más amplia y más utilizada por el Consejo, debe ser grave y actual, y que el quebrantamiento de la paz ha quedado como noción muy general y neutra en la que no es preciso designar al Estado responsable del mismo, a diferencia del acto de agresión, siendo ésta una de las razones explicativas del porqué el Consejo suele preferir calificar una determinada situación como ruptura de la paz y no como agresión. G. COHEN JONATHAN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, *cit.*, 1985, pp.654-659; también M.J. AZNAR GÓMEZ, *Responsabilidad internacional del Estado y acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2000, p.75 y ss.; y H. NEUHOLD, "Peace, Threat to" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.3, 1997, pp.935-938.

restablecer la paz y la seguridad internacionales<sup>116</sup>. En este sentido, cabe recordar que los Estados miembros de la Organización están obligados a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta, por cuanto le han conferido la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (arts.24.1 y 25)<sup>117</sup>. Por otra parte, el Consejo de Seguridad, en su calidad de órgano eminentemente político, no está vinculado en sus actuaciones por ningún límite jurídico preciso; tan sólo debe proceder de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas (art.24.2)<sup>118</sup>, pero teniendo en cuenta al mismo tiempo que los

<sup>116</sup> En este contexto, el Consejo puede optar en sus actuaciones por la recomendación o por la decisión, aunque normalmente suele utilizar ésta última en el marco del Capítulo VII. Véase H. KELSEN, "Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3 The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, pp.488-489. También la Asamblea General se ha reconocido competente para recomendar a los Estados miembros la adopción de medidas del artículo 41 de la Carta, pero tal potestad de recomendación no es absoluta. G. COHEN JONATHAN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, pp.661-662. Por ello, se entiende que una calificación *ex* artículo 39 conlleva consecuencias jurídicas, al permitir al Consejo de Seguridad adoptar las medidas previstas en el Capítulo VII. De hecho, y exceptuando las resoluciones 283 (1970) y 566 (1985) en el asunto namibio, el Consejo suele calificar formalmente vía artículo 39 antes de "decidir" cualquier medida. J. CARDONA LLORENS, "Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, p.226 y nota 18. Además de resoluciones, el Consejo de Seguridad puede emitir declaraciones de su Presidente, que reflejan la posición común del Consejo ante una determinada cuestión, pero que no poseen la misma fuerza jurídica ni política para los Estados miembros que las resoluciones; constituyen una expresión menos formal de la voluntad del Consejo. Véase P. TAVERNIER, "Les déclarations du Président du Conseil de Sécurité", en *AFDI* 1993, vol.39, pp.86-104.

<sup>117</sup> Véase sobre la historia de la elaboración del artículo 25 de la Carta, M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, p.238 y ss., pese a lo discutible de algunas de sus conclusiones. Asimismo, los Estados miembros deben prestarse asistencia mutua en la ejecución de las medidas decididas por el Consejo de Seguridad, de conformidad con el artículo 49 de la Carta; precisamente esta disposición, con independencia de encontrarse situada en el Capítulo VII, ha sido invocada en la práctica de la Organización como complemento del artículo 25. De hecho, la primera vez que el Consejo de Seguridad se refirió al artículo 49 fue en la resolución 146 (1960) en el asunto del Congo, fuera del marco del Capítulo VII. Ver P.M. EISEMANN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, pp.759-760. Las decisiones del Consejo de Seguridad tienen el carácter de actos internos de una organización internacional de cooperación general como es la ONU, y exigen una obligación de resultado a los Estados miembros, de tal manera que son éstos los que deben disponer las medidas de derecho interno que sean precisas para dar cumplimiento a la decisión internacional. En nuestro país, en concreto, no cabe la eficacia inmediata en el Derecho español de esta clase de actos internacionales, donde por otra parte no suelen ser publicados oficialmente, por lo que resulta necesaria su incorporación mediante la adopción de normas por parte del Ministerio competente (habitualmente a través de Ordenes ministeriales), que otorgan eficacia interna a las decisiones de la organización internacional. Cf. J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SANCHEZ RODRÍGUEZ & M.P. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 1998, p.271; también, y apuntando a la aplicabilidad en estos casos del artículo 93 de nuestra Constitución, véase J. QUEL LOPEZ, "Los efectos de la creación del tribunal internacional penal para la antigua Yugoslavia en el orden interno español", en *R.E.D.I.*, vol.46, nº1, 1994, p.73 y ss.

<sup>118</sup> Un análisis del artículo 24.2 en relación con la "constitucionalidad" de la actuación del Consejo en los últimos años puede leerse en M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, p.136 y ss. Las Grandes Potencias en particular no estaban interesadas en que el Derecho internacional pudiera limitar el poder de decisión del Consejo de Seguridad. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.27-28. Algunos autores sugieren que puede encontrarse una cierta vigilancia de la naturaleza "constitucional" de las actuaciones del Consejo de Seguridad en los informes que este órgano debe presentar anualmente a la Asamblea General con una relación de las medidas decididas por aquél para mantener la paz y la seguridad internacionales (arts.15.1 y 24.3 de la Carta), a través de las opiniones consultivas de la CIJ o mediante el juicio de valor que, de forma descentralizada, pueden efectuar los Estados. M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, p.203 y ss.; L. CAVARÉ, *Les sanctions dans le cadre de l'ONU*, en *Rec. des C.*, vol.80, 1952-I, p.257; M.J. AZNAR GÓMEZ, "El control de legalidad de la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito del Capítulo VII de la Carta", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol.8, 1998, p.56 y ss. Pero lo cierto es que el Consejo ha tomado en alguna ocasión decisiones que al menos parte de la doctrina ha considerado que excedían su capacidad legal (*ultra vires*), como por ejemplo en el asunto *Lockerbie*. Véanse sobre este caso las resoluciones del Consejo de Seguridad números 731 (1992) de 21 de enero de 1992, y 748 (1992) de 31 de marzo

órganos políticos de la Organización interpretan estos criterios según su parecer<sup>119</sup>. Así pues, la práctica del Consejo de Seguridad ha puesto de manifiesto una falta de identidad entre lo prohibido por el artículo 2.4 de la Carta y aquello que el Consejo busca controlar por medio de decisiones políticas<sup>120</sup>.

En virtud del artículo 39 de la Carta, como ya hemos dicho, el Consejo de Seguridad está encargado de determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión<sup>121</sup>. La acción del Consejo tiene carácter esencialmente político, no estando

---

de 1992, así como las Órdenes de la Corte Internacional de Justicia de 14 de abril de 1992, relativas a la solicitud de medidas provisionales en el asunto relativo a las *cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultantes del incidente aéreo de Lockerbie* (Jamahiriya árabe libia c. Estados Unidos de América, y Jamahiriya árabe libia c. Reino Unido), *ICJ Reports 1992*, p.3 y ss; también la documentación recogida en ILM, vol.31, nº3, mayo 1992, pp.717-757; y las aportaciones doctrinales de M.P. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, "De maximis non curat praetor...? El Consejo de Seguridad y el TIJ en el asunto Lockerbie", R.E.D.I., vol.44, nº2, 1992, pp.327-350; E. ORIHUELA CALATA YUD, "La actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el asunto Lockerbie: paradigma de incontrolable abuso de poder", R.E.D.I., vol.44, nº2, 1992, pp.395-415; Th. FRANCK, "The 'Powers of Appreciation': Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?", *AJIL*, vol.86, nº3, 1992, pp.519-523; M. BEDJAOUI, "Du Contrôle de légalité des actes du Conseil de Sécurité", en AA.VV., *Nouveaux itinéraires en droit: hommage à François Rigaux*, 1993, pp.69-110; Ch.C. JOYNER & W.P. ROTHBAUM, "Libya and the Aerial Incident at Lockerbie: What Lessons for International Extradition Law?", *Mich. J. Int'l L.*, vol.14, invierno 1993, pp.222-261; E. SCISO, "Può la Corte internazionale di giustizia rilevare l'invalidità di una decisione del Consiglio di sicurezza?", *RDI*, vol.75, nº2, 1992, pp.369-374; G. GAJA, "Quale conflitto fra obblighi negli affari relativi all'incidente aereo di Lockerbie?", en *RDI*, vol.75, nº2, 1992, pp.374-376; F. BEVERIDGE, "The Lockerbie Affair", *ICLQ*, vol.41, nº4, 1992, pp.907-920; V. GOWLLAND-DEBBAS, "The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case", *AJIL*, vol.88, nº4, 1994, pp.643-677; E. McWHINNEY, "The International Court as Emerging Constitutional Court and the Co-ordinate U.N. Institutions (especially the Security Council): Implications of the Aerial Incident at Lockerbie", *Can. Yb. Int'l L.*, 1992, pp.261-272; J. CHAPPEZ, "Questions d'interprétation et d'application de la Convention de Montréal du 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie", *AFDI* 1992, vol.38, pp.477-479; A.G. LÓPEZ MARTÍN, "Embargo y bloqueo aéreo en la práctica reciente del Consejo de Seguridad: del conflicto del Golfo al caso de Libia", R.E.D.I., vol.46, nº1, 1994, pp.51-58.

<sup>119</sup> E. GIRAUD, "L'interdiction du recours à la force; la théorie et la pratique des Nations Unies", *RGDIP*, vol.67, 1963, p.543. En este sentido existe el criterio, sostenido por la jurisprudencia internacional (Cf. opinión consultiva de la CIJ de 21 de junio de 1971 en el asunto sobre las *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (Sudoeste Africano)*, a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, *ICJ Reports 1971*, p.52, para.110-113), de que el Consejo de Seguridad posee un poder de decisión general en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en virtud de los artículos 24 y 25 de la Carta, con independencia del Capítulo VII. Véanse Ph. MANIN, *L'ONU et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, LGDJ, Paris, 1971, pp.48-68; M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, p.17; K. HERNDL, "Legal Parameters for Security Council Action: Some Preliminary Remarks" en W.P. HEERE (ed.), *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence*, Asser Instituut, La Haya, 1995, p.283; contra J.P. JACQUÉ, *RGDIP*, vol.76, 1972, pp.1046-1097. De hecho, el Consejo de Seguridad en multitud de ocasiones ha preferido no calificar una determinada crisis internacional *ex* artículo 39. R. BEN-ACHOUR, "L'ONU et le maintien de la paix et de la sécurité internationales", *Et. Int'l.*, nº20, 1986, p.81.

<sup>120</sup> L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, p.46; R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.167-175. Así por ejemplo, existe una gran distancia entre el significado de "amenaza de la fuerza" del artículo 2.4 de la Carta, y la "amenaza a la paz" del artículo 39. Por ejemplo, el hecho de que un Estado no cumpla la decisión de un tribunal internacional puede ser una "amenaza a la paz internacional" conforme al artículo 39, pero no supone una "amenaza de la fuerza", proscrita por el artículo 2.4 de la Carta. H. KELSEN, "Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3. The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.478.

<sup>121</sup> Para conseguir la información necesaria a fin de realizar la calificación *ex* artículo 39, el Consejo puede emplear diversos medios de investigación de los hechos. Véanse M.J. AZNAR GÓMEZ, "La determinación de los hechos por el Secretario General de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (1945-1995)", en R.E.D.I., vol.48, nº1, 1996, p.72; J. QUIGLEY, "Security Council Fact-finding: a Prerequisite to Effective Prevention of War", *Florida Journal of International Law*, vol.7, 1992, pp.191-247; y J. CARDONA LLORENS en M.

obligado a intervenir ante toda violación del Derecho internacional, ni siquiera ante todo uso ilícito de la fuerza armada, pues goza de un amplio poder discrecional a la hora de enfrentarse a las situaciones de crisis<sup>122</sup>. Puede asimismo, "instar a las partes a que cumplan con las medidas provisionales que juzgue necesarias o aconsejables" (art.40)<sup>123</sup>, entre las cuales, si bien no enumeradas de forma expresa en la Carta, puede entenderse que se incluyen el cese de

---

DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.237. En este sentido, la práctica del Consejo en la determinación de alguna de las situaciones originadoras de su acción ex Capítulo VII no fue demasiado amplia durante la guerra fría. La primera vez que indicó la existencia de una ruptura de la paz fue en el asunto coreano -resoluciones 82 (1950) y 83 (1950)-, aunque sí ha señalado la presencia de amenazas a la paz en más ocasiones, sin duda porque esta calificación le concede una mayor libertad. Pero no suele constatar la existencia de "actos de agresión", tal vez porque no señalando al autor de la misma -determinación que sería necesaria si se calificara un acto concreto como "agresión"-, el Consejo de Seguridad salvaguarda las posibilidades de un arreglo pacífico de la crisis. G. COHEN JONATHAN en J-P. COT & A. PELLET, *cit.*, 1985, pp.645-666. Y el Consejo invocó por primera vez de forma explícita el artículo 39 en los asuntos palestino -res.54 (1948) de 15 de julio de 1948- y rhodesiano -res.232 (1966) de 16 de diciembre de 1966-, a pesar de lo cual cabe entender que existe una implícita referencia a este artículo cada vez que una resolución del Consejo se declara fundada en el Capítulo VII. G. COHEN JONATHAN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.651-653. Durante el periodo de la guerra fría lo habitual fueron las calificaciones implícitas del Consejo de Seguridad ex Capítulo VII de la Carta, pero después de 1989 tales calificaciones han sido por lo general expresas. Vid. J. CARDONA LLORÉNS en M. DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp.239-240. Y, aunque puede concebirse la trilogía de situaciones desencadenantes de la acción del Consejo -amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz y acto de agresión- como una escala de menor a mayor gravedad (L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, p.298), sin embargo no resulta necesario que el Consejo precise cuál de ellas se ha producido en cada caso, y de hecho, en su práctica reciente el Consejo hace genéricas referencias al Capítulo VII en las diversas crisis ante las que actúa. G. COHEN JONATHAN en J-P. COT & A. PELLET, *cit.*, 1985, p.651; C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, "El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad", en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE y F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, p.57.

<sup>122</sup> G. COHEN JONATHAN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, p.648; Ph. WECKEL, "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", *AFDI* 1991, vol.37, pp.173-174. Como botón de muestra, WECKEL remarca el diferente fundamento jurídico de las infracciones ex Capítulo VII y del concepto de crimen internacional: mientras la determinación de un crimen se basa en normas de Derecho internacional general, que autorizan a todo sujeto a reclamar la responsabilidad internacional por su comisión, por el contrario, en el sistema del Capítulo VII es el Consejo de Seguridad quien decide de forma discrecional si se ha producido una amenaza, ruptura de la paz o acto de agresión, basándose para ello en las disposiciones de la Carta, y decidiendo mediante un sistema centralizado e institucionalizado de acción colectiva. En consecuencia, WECKEL entiende que la constatación de la impotencia del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas hizo surgir la doctrina del crimen internacional, la cual ya no tendría razón de ser por la reciente reactivación del Consejo de Seguridad. *Ibid.*, pp.174-175. Creemos, sin embargo, que el análisis de WECKEL, partiendo de una premisa en parte correcta -el desarrollo de la noción de crimen internacional como consecuencia de la carencia de mecanismos institucionalizados de represión de determinadas conductas especialmente graves para la vida internacional-, no lleva a una conclusión acertada: el concepto de crimen internacional no está condenado al olvido por el nuevo dinamismo del Consejo en los años noventa, pues ni todos los crímenes internacionales caen en la órbita del artículo 39 de la Carta -por ejemplo, una contaminación masiva del mar por parte de un Estado (art.19.3.d. del Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre la responsabilidad de los Estados), a pesar del precedente de la resolución 687 (1991), de 8 de abril de 1991, punto operativo 16-, ni tampoco puede asegurarse que el Consejo de Seguridad reaccione siempre, y de la misma manera, frente a un acto de agresión internacional, sobre todo si éste es cometido por una Gran Potencia.

<sup>123</sup> Sobre este artículo 40 de la Carta véase el comentario de J.A. FROWEIN en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.617-621. Ni en el Pacto de la Sociedad de Naciones ni en el proyecto de Dumbarton Oaks existía una disposición semejante. Fue una enmienda china durante la Conferencia de San Francisco la que incorporó el actual artículo 40 de la Carta. Doc.289, III/3/11, UNCIO, XII, p.617 y ss. El Consejo de Seguridad también puede adoptar medidas provisionales en virtud del Capítulo VI de la Carta, en concreto mediante el artículo 36.1 (L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, p.305), pero tal posibilidad no debe ser confundida con las medidas provisionales del artículo 40, pues este último artículo se refiere a amenazas "reales" y "actuales" a la paz internacional, y no sólo "potenciales" como en el artículo 36.1. Para un estudio comparado entre ambos tipos de medidas provisionales en virtud de los Capítulos VI y VII de la Carta véase F. FABBRI, "Le misure provvisorie nel sistema di sicurezza delle Nazioni Unite", *RDI*, vol.47, 1964, pp.186-230.

hostilidades, la evacuación de territorios ocupados, etc.<sup>124</sup>. En todo caso, debe tenerse en cuenta que tales medidas provisionales no poseen fuerza coercitiva, puesto que "no perjudicarán los derechos, las reclamaciones o la posición de las partes interesadas"<sup>125</sup>. Y entendemos que entre dichas medidas provisionales se sitúan las operaciones de mantenimiento de la paz, como también sostiene una parte substancial de la doctrina<sup>126</sup>.

Además, el Consejo de Seguridad, tras constatar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la misma o acto de agresión, es capacitado por la Carta para poner en funcionamiento una amplia panoplia de medidas coercitivas, armadas o no, destinadas a garantizar

<sup>124</sup> Aunque en la propia letra del artículo 40 se dice que el Consejo de Seguridad puede acudir a las medidas provisionales antes de recomendar o decidir conforme al artículo 39, en numerosas ocasiones se ha actuado bajo aquel artículo previa invocación de una de las situaciones a las que se refiere precisamente el artículo 39, por ejemplo en Corea -resolución 82 (1950) de 25 de junio de 1950-, o en el Congo -res. 161 (1950) de 21 de febrero de 1961-. Véase D. SIMON en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.670-671. Pero no puede concluirse que exista para el Consejo una obligación de determinación via artículo 39 antes de acudir a las medidas provisionales del artículo 40. Más bien, este artículo 40 le permite al Consejo, según SIMON, adoptar medidas provisionales de urgencia para evitar la agravación de la situación mientras no pueda constatar la existencia de una de las situaciones del artículo 39, tal como hizo en Palestina -res.43 (1948) y 54 (1948)-, y en el Congo -res.143 (1960) y 161 (1961)-. *Ibidem*, pp.672-673.

<sup>125</sup> Pero del término utilizado en el artículo 40, "el Consejo de Seguridad podrá instar a las partes el cumplimiento de medidas provisionales", podría tal vez deducirse más que una mera recomendación, aunque sin llegar a convertirse en una coerción, de modo que dichas medidas provisionales no entran en la excepción del artículo 2.7 *in fine* de la Carta, aplicable sólo a las medidas coercitivas. Otra dificultad interpretativa viene dada por la referencia que se hace en distintos artículos de la Carta a la "acción preventiva", por ejemplo en los artículos 2.5 (abstención de los Estados Miembros de toda ayuda al Estado contra el que la Organización ejerza acción preventiva o coercitiva) y 5 de la Carta (potestad de la Asamblea General de suspender los derechos de Miembro de un Estado contra el que el Consejo de Seguridad ejerce acción preventiva o coercitiva). Y asimismo, puede ser complicado aplicar medidas provisionales sin afectar a las posiciones de las partes, en contra de lo dispuesto por el tenor literal del propio artículo 40, de lo que cabe inferir que las partes tienen cierta obligación de aplicar tales medidas provisionales, a causa del compromiso general de los Estados miembros de cumplir -y asistir en el cumplimiento de- las resoluciones del Consejo de Seguridad (arts.25 y 49). Así, puede entenderse que el propio Consejo haya establecido en la práctica sistemas de garantía del cumplimiento de tales medidas provisionales (comisiones, Representantes Especiales, Grupos de observadores, FMPs, etc.), pues, en cualquier caso, "el Consejo de Seguridad tomará debida nota del incumplimiento de dichas medidas provisionales" (art.40 *in fine*). L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.306-309; O. SCHACHTER, "Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo", *AJIL*, vol.55, 1961, p.6; J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, Stevens, Londres, 1954, p.643 y ss. Volveremos sobre este asunto en el apartado 1.1.1 del capítulo 3 de esta tesis.

<sup>126</sup> Vid. N.D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1990, p.208; R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, *cit.*, 1963, pp.235-236; D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.280 y 283; G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo 1960-64*, Oxford UP, Oxford, 1978, p.105; O. SCHACHTER, "Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo", en *AJIL*, vol.55, 1961, p.6; L.B. SOHN, "The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force", *AJIL*, vol.52, 1958, p.230; G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, International Law Association Conference, Hamburgo, 1960, p.138; A. SHEIKH, "United Nations Peace-keeping Forces: A Reappraisal of Relevant Charter Provisions", *R.B.D.I.*, vol.7, n.º2, 1971, p.487; M.H. GAGNON, "Peace Forces and the Veto: the Relevance of Consent", en *International Organization*, vol.21, n.º4, 1967, p.820; F.A.M. RIAD, "The United Nations Action in the Congo and Its Legal Basis", *Rev. Egypt. de Droit Int'l*, vol.17, 1961, p.21; L.M. GOODRICH, *The United Nations in a Changing World*, Nueva York, 1974, p.139; D. HAMMARSKJOLD, declaración ante el Consejo de Seguridad de 13 de diciembre de 1960, S.C.O.R., 920ª sesión, p.19. No obstante, no todos los autores están de acuerdo con esta opinión: véanse al respecto D. CIOBANU, "The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.19-23 y 40-41; G.P. ALESSI, "L'evoluzione della prassi delle Nazioni Unite relativa al mantenimento della pace", *RDI*, vol.47, 1964, pp.559-560; M. SPATAFORA, "L'intervento militare delle Nazioni Unite nel Congo", en *RDI*, vol.51, 1968, p.547 y ss.; M. MESTIRI, "Rôle de la force armée dans la consolidation de la paix" en *Et. Int'l.*, n.º36, octubre 1990, p.15.

la efectividad de sus decisiones en la resolución de una crisis internacional<sup>127</sup>. En primer lugar, el Consejo de Seguridad puede decidir "qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones" (art.41)<sup>128</sup>, entre las cuales la Carta

<sup>127</sup> Ph. WECKEL, "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", AFDI 1991, vol.37, p.172. Existen puntos de vista encontrados sobre si estas medidas de los artículos 41 y 42 son auténticas sanciones o simples medidas políticas a las que puede recurrir el Consejo de Seguridad a su discreción. En todo caso, ambas interpretaciones, cuya discrepancia es más teórica que práctica, reflejan el enorme poder otorgado por la Carta al Consejo de Seguridad, pues ningún Estado miembro puede oponerse a la aplicación de tales medidas alegando que se trata de un asunto de su jurisdicción doméstica (art.2.7 *in fine*). Estas medidas eran dirigidas durante la guerra fría contra sujetos de Derecho internacional y no contra individuos. H. KELSEN, "Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3. The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, pp.484-485; contra, opinión disidente del juez KORETSKI en el caso de *Ciertos Gastos de Naciones Unidas*, ICJ Reports 1962, p.274, así como M. SPATAFORA, "Gli interventi collettivi delle NU e il parere della CIJ", RDI, vol.47, 1964, pp.37-38), pero hoy tenemos abundantes ejemplos de mediadas adoptadas contra grupos internos, facciones enfrentadas o personas determinadas, por ejemplo contra la facción opositora congoleña o los dirigentes -y sus familiares- de la UNITA -res.1127 (1997) y 1173 (1998)- o la guerrilla opositora de Sierra Leona -res.1171 (1998)-. Y sobre el alcance de la excepción de "jurisdicción doméstica" de los Estados, a la que se refiere el artículo 2.7 de la Carta puede verse, *inter alia*, A. AUMA-OSOLO, "U.N. Peace-keeping Policy: Some Basic Sources of its Implementation Problems and their Implications", Cal. W. Int'l L. J., vol.6, n°2, 1976, p.328 y ss.

<sup>128</sup> Véase el comentario de J.A. FROWEIN en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.621-628. Como bien decía el anterior Secretario General de la ONU, "el objetivo de las sanciones es modificar la conducta de una parte que pone en peligro la paz y seguridad internacionales y no castigar ni tomar represalias de otra forma" (*Suplemento de un "Programa de Paz"*, doc.S/1995/1, de 3 de enero de 1995, para.66 y 68; también Informal Open-Ended Working Group of the General Assembly on An Agenda for Peace, Subgroup on the Question of United Nations Imposed Sanctions, A/WGAP/Sanctions/96/2, de 6 de septiembre de 1996, para.5; y Ph. WECKEL, "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", AFDI 1991, vol.37, p.173), para lo que debe evitarse dificultar la labor de las organizaciones humanitarias o que se perjudique el desarrollo económico de los Estados vecinos del país sancionado o de otros terceros, conforme al artículo 50 de la Carta (*Suplemento, cit.*, 1995, parágrafo 78). Pero este artículo 50 no garantiza indemnización alguna por perjuicios, sino sólo el derecho a elevar consultas que, en la práctica, se efectúan en los comités de sanciones. Vid. J. CARTER & J. HULSMANN, "The Role of Article 50 of the UN Charter in the Search for International Peace and Security", ICLQ, vol.49, n°3, 2000, pp.528-577; J. CARDONA LLORENS en M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.245. Por eso, con el fin de mejorar el sistema, BOUTROS-GHALI propuso crear en el seno de la Secretaría un mecanismo de asistencia al Consejo de Seguridad, con las funciones de evaluar las consecuencias potenciales que se derivarían de la imposición de las sanciones en los Estados de la zona para optimizar sus efectos políticos y reducir todo lo posible los daños colaterales, vigilar su aplicación y garantizar la prestación de asistencia humanitaria a los grupos más vulnerables de la población (para.75-76). Véanse también el informe del Secretario General de 22 de agosto de 1995 (A/50/361, para.15), aprobado por la resolución 50/51 de la Asamblea General; Informal Open-Ended Working Group of the General Assembly on An Agenda for Peace, Subgroup on the Question of United Nations Imposed Sanctions, A/WGAP/Sanctions/96/CRP.3, p.3 y ss.; carta de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de 13 de abril de 1995 sobre el impacto humanitario de las sanciones (S/1995/300); D.G. BOUDREAU, "On Creating a United Nations Sanctions Agency", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.4, n°2, 1997, pp.115-137; y en la doctrina véase, acerca de los criterios que debería respetar la imposición de estas medidas coercitivas económicas, W. M. REISMAN & D.L. STEVICK, "The Applicability of International Law Standards to United Nations Economic Sanctions Programmes", EJIL, vol.9, n°1, 1998, pp.86-141. El Consejo de Seguridad estableció en mayo de 2000 un Grupo de Trabajo oficioso para preparar recomendaciones generales en orden a mejorar la eficacia de las sanciones, y conseguir que su costo no fuese pagado por la población civil en lugar de los gobiernos autoritarios contra los que en teoría van dirigidas -Memoria anual de 2000 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.99-101)-. Por otro lado, en numerosas ocasiones se utiliza, tanto por parte de las Naciones Unidas como por la doctrina iusinternacionalista y la práctica diplomática el término "sanciones" al referirse a las medidas coercitivas del Capítulo VII. Así, en el campo de la responsabilidad internacional de los Estados el Relator especial R. AGO propuso el término "sanción" en el artículo 30 del Proyecto de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (CDI) sobre la Responsabilidad de los Estados, pero algunos de los miembros de dicha Comisión objetaron esta denominación en 1979, por lo que en el Proyecto finalmente recomendado por AGO aparecen en el artículo 30 los términos "contramedidas" y "medida legítima". En este sentido, REMIRO BROTONS entiende que las medidas del artículo 41 no son sanciones *stricto sensu*, pues su objeto consiste en restaurar la paz y la seguridad internacionales, sin tener la finalidad punitiva de castigar a un Estado por violar el Derecho internacional (A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.934), y de hecho la Carta no habla de "sanciones" sino de "medidas coercitivas", lo que parece armonizar mejor con su carácter de medidas de policía. Cf. S. SUR, "Sécurité collective et rétablissement de la paix: la résolution 687 (3 avril 1991) dans l'affaire du Golfe" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p.21. No obstante, nosotros vamos a utilizar aquí indistintamente en este ámbito los términos "medidas coercitivas"

menciona en una lista no cerrada la interrupción de las relaciones económicas, diplomáticas y de las comunicaciones<sup>129</sup>. De hecho, el Consejo en la práctica suele comenzar aplicando medidas económicas selectivas para pasar luego a sanciones más globales<sup>130</sup>. La eficacia de estas sanciones depende en buena medida de que el Consejo haya establecido objetivos claros y realistas, junto a medios apropiados para vigilar su cumplimiento por los Estados miembros, incluido, si resultara necesario, cierto uso de fuerza, como en la crisis del Golfo Pérsico, cuando la resolución 665

y "sanciones".

<sup>129</sup> Esta disposición normativa de la Carta de las Naciones Unidas recuerda en cierto modo, si bien es mucho más específica, el embargo económico previsto en el artículo 16 del Pacto de la Sociedad de Naciones. Si bien en la Conferencia de San Francisco, algunos Estados como la Unión Soviética afirmaban el monopolio del Consejo de Seguridad en la aplicación de estas medidas coactivas no armadas por medio de una decisión, otros sostenían que si los Estados Miembros podían romper entre sí sus relaciones diplomáticas y económicas de forma unilateral, también deberían poder hacerlo en virtud de una recomendación de la Asamblea General de la ONU o de una organización regional -como vendría a reconocer el propio artículo 48.2 de la Carta-. Y de ahí derivaría el fundamento legal de la resolución 377 A (V) de la Asamblea General, como veremos en el siguiente epígrafe de la presente tesis. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, p.314 y nota 95. De hecho, la práctica en este terreno demuestra que en ocasiones el Consejo de Seguridad o la Asamblea General han demandado a los Estados miembros la imposición de sanciones económicas al margen del Capítulo VII de la Carta -ad exemplum, resoluciones 180 (1963) del Consejo y 500 (VI) de la Asamblea, de 18 de mayo de 1951-, de tal manera que si los Estados las adoptan, lo hacen por medio de actos unilaterales, y no podrían invocar la primacía de la Carta (art.103) para justificar su política de sanciones en caso de que ésta resultara incompatible con anteriores compromisos internacionales. P.M. EISEMANN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.703-704. Sin embargo creemos, como EISEMANN, que la constatación formal de una de las situaciones del artículo 39 si que es un requisito previo para la puesta en marcha por el Consejo de Seguridad de las medidas del artículo 41, pues al tener éstas cierto carácter punitivo requieren la previa imputación de la situación a un determinado sujeto de derecho. *Ibidem*, p.697; J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, París, 1974, p.133; Ph. WECKEL, "Le Chapitre VII de la Charte et son application par le Conseil de Sécurité", AFDI 1991, vol.37, p.169.

<sup>130</sup> Cf. A.G. LÓPEZ MARTÍN, "Embargo y bloqueo aéreo en la práctica reciente del Consejo de Seguridad: del conflicto del Golfo al caso de Libia", R.E.D.I., vol.46, nº1, 1994, p.42. Así lo ha hecho por ejemplo en los casos rhodesiano, haitiano y yugoslavo, sin ir más lejos. Véanse en general sobre las medidas coercitivas económicas internacionales E. PÉREZ VERA, "Aspectos jurídicos de las sanciones económicas internacionales", Anuario de estudios sociales y jurídicos, vol.3, 1974, pp.207-247; D. CORTRIGHT & G.A. LOPEZ (eds.), *Economic Sanctions: Panacea or Peacebuilding in a Post-Cold War World*, Boulder, 1995; L. PÉREZ-PRAT DURBAN, *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, UAM, Madrid, 1991; G.C. HUFBAUER y otros, *Economic Sanctions Reconsidered*, 2ª ed., 1990; S. BOHR, "Sanctions by the United Nations Security Council and the European Community", EJIL, vol.4, nº2, 1993, pp.256-268; M.S. DAOUDI & M.S. DAJANI, *Economic Sanctions: Ideals and Experience*, Routledge, Londres, 1983; M.P. DOXEY, *Economic Sanctions and International Enforcement*, Oxford UP, Nueva York, 1980; ídem, *International Sanctions in Contemporary Perspective*, 1987; B.E. CARTER, *International Economic Sanctions*, Nueva York, 1988; L.F. DAMROSCH (ed.), *Enforcing Restraint: Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993; ídem, "The Collective Enforcement of International Norms through Economic Sanctions", *Ethics and International Affairs*, vol.8, 1994, pp.59-75; ídem, *Enforcing International Law through Non-Forcible Measures*, *Rec. des C.*, vol.269, 1997-I, pp.9-250; J. SOUBEYROL, *Las iniciativas coercitivas de la ONU y la legalidad interna de la Organización*, Valladolid, 1970; N.D. WHITE, "Collective Sanctions: an Alternative to Military Coercion?", *International Relations*, vol.12, nº3, 1994, pp.75-91; W.M. REISMAN, "Assessing the Lawfulness of Nonmilitary Enforcement: the Case of Economic Sanctions", *ASIL Proc.* 1995, vol.89, pp.350-360; W.J. van GENUGTEN (ed.), *United Nations Sanctions*, Antwerpen, 1999; J.L. KUNZ, "Sanctions in International Law", *AJIL*, vol.54, 1960, p.325 y ss.; B.V. COHEN, "Principles governing the imposition of sanctions under the United Nations Charter", *ASIL Proc.* 1951, pp.153-159; CESEDEN, *El embargo y el bloqueo como formas de actuación de la comunidad internacional en los conflictos*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1993; W. MENG, "Wirtschaftssanktionen und staatliche Jurisdiktion-Grauzonen im Völkerrecht", en *ZaöRV*, vol.57, nº2-3, 1997, pp.269-327; M. CHEMILLIER-GENDREAU, "Les sanctions en droit international", *Et. Int'l.*, nº58, 1996, pp.83-93; G.A. LÓPEZ & D. CORTRIGHT, "The Sanctions Era: an Alternative to Military Intervention", *Fletcher F. Wld. Aff.*, vol.19, nº2, 1995, pp.65-85; R. CHARVIN, "Les mesures d'embargo: la part du droit", *R.B.D.I.*, vol.29, nº1, 1996, pp.5-32; Ch.C. JOYNER, "Collective Sanctions as Peaceful Coercion: Lessons from the United Nations Experience", *Australian Yearbook of International Law*, vol.16, 1995, pp.241-270; S.S. GIBSON, "International Economic Sanctions: the Importance of Government Structures", *Emory International Law Review*, vol.13, nº1, 1999, pp.161-245; H-P. GASSER, "Collective Economic Sanctions and International Humanitarian Law", *ZaöRV*, vol.56, nº4, 1996, pp.871-904.







5. **Somalia.** En enero de 1992, el Consejo impuso un embargo de armas -res.733 (1992) de 23 de enero de 1992- con el establecimiento del correspondiente comité de sanciones -res.751 (1992) de 24 de abril de 1992-.
6. **Libia.** La resolución 748 (1992) de 31 de marzo de 1992, prescribió un embargo aéreo y de armamento, así como una reducción del personal diplomático libio en el extranjero. Más tarde, la resolución 883 (1993) de 11 de noviembre de 1993, estableció sanciones aún más rígidas -congelación de los recursos financieros libios, prohibición del suministro a Libia de equipo de refinería o transporte de petróleo, etc.-; con posterioridad se suspendió ese embargo -vid. la resolución 1192 (1998) de 27 de agosto de 1998 -para.8-, y la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 8 de abril de 1999 (S/PRST/1999/10)-.
7. **Liberia.** La resolución 788 (1992) de 19 de noviembre de 1992, impuso un embargo de armas, con el correspondiente comité de sanciones -res.985 (1995) de 13 de abril de 1995-. Pero ese embargo fue reemplazado, así como el mencionado comité -resolución 1343 (2001), de 7 de marzo de 2001, para.1 -por otras medidas coercitivas para no exportar armamento a, ni importar diamantes en bruto de Liberia, así como sanciones contra la libertad de circulación de los miembros y cónyuges del Gobierno liberiano -*ibidem*, para.5, 6 y 7-, al tiempo que el Consejo de Seguridad establece un comité de sanciones y solicita al Secretario General la creación de un panel de expertos para investigar y recoger información -para.14 y 19-.
8. **Haití.** El Consejo impuso primero un embargo de petróleo y armas, junto a la congelación de haberes financieros en el exterior -res.841 (1993), de 16 de junio de 1993-, embargo que después suspendió y reinstauró -resoluciones 861 (1993) de 27 de agosto de 1993, y 873 (1993) de 13 de octubre, respectivamente-. Más tarde, la resolución 917 (1994) de 6 de mayo de 1994, extendió el embargo a todas las mercancías y productos, exceptuando los suministros médicos y alimenticios. Y la posterior resolución 944 (1994) de 29 de septiembre de 1994, dio por terminadas tales sanciones desde mediados de octubre de ese 1994, al retornar al país el Presidente constitucional.
9. **Angola.** Aquí el Consejo de Seguridad ordenó un embargo de armas y petróleo contra la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA), a vigilar por un comité *ad hoc* -res.864 (1993) de 15 de septiembre de 1993-. Además, el Consejo de Seguridad impuso medidas adicionales contra UNITA, como restricciones a los viajes de los dirigentes del grupo guerrillero y el cierre de sus oficinas -res.1127 (1997), de 28 de agosto de 1997-, excepción hecha de los casos de urgencia médica y los vuelos humanitarios; y el Consejo decidió después que todos los Estados, salvo Angola, congelaran los fondos y las propiedades de la UNITA, y evitaran cualquier contacto oficial con sus dirigentes en las áreas angoleñas donde no hubiese llegado la administración estatal -res.1173 (1998) de 12 de junio de 1998-; medidas confirmadas y reforzadas por las resoluciones 1221 (1999), de 12 de enero de 1999; y 1229 (1999), de 26 de febrero de 1999. Y el Consejo de Seguridad ha establecido diversos paneles de expertos y mecanismos de inspección sobre el cumplimiento de esas sanciones -resoluciones 1237 (1999), de 7 de mayo de 1999; y 1295 (2000), de 18 de abril de 2000-.
10. **Ruanda.** El Consejo impuso un embargo de armamento -res.918 (1994) de 17 de mayo de 1994-, aplicable también a la venta o suministro a personas en los Estados vecinos, si el propósito era utilizarlo en Ruanda o transferirlo a campos de refugiados ruandeses -res.997 (1995) de 9 de junio de 1995-. Posteriormente, el Consejo decidió suspender -hasta el 1 de septiembre de 1996-, y después terminar tal embargo de armas con respecto al Gobierno ruandés, pero mantenerlo con respecto a las fuerzas no gubernamentales que pretendiesen utilizarlo en Ruanda -res.1011 (1995) de 16 de agosto de 1995-, lo que fue confirmado por la posterior resolución 1161 (1998), de 9 de abril de 1998, que solicitaba reactivar la Comisión Internacional de Investigación sobre el comercio de armamento en la región de los Grandes Lagos de África Central -para.1-.
11. **Sudán.** La resolución 1054 (1996) de 26 de abril de 1996, estableció sanciones diplomáticas limitadas contra Sudán. Y la ulterior resolución 1070 (1996) de 16 de agosto de 1996, decidió que a los 90 días se determinaría una fecha para la imposición de un embargo aéreo, aunque el Consejo ha decidido después esperar a recibir más información del Secretario General.
12. **Sierra Leona.** El Consejo de Seguridad impuso, por medio de su resolución 1132 (1997) de 8 de octubre de 1997, sanciones contra la libertad de circulación de los miembros y familiares de la junta militar golpista, así como un embargo de petróleo y armamento -puntos 5 y 6-, con ciertas excepciones que puede autorizar el correspondiente comité de sanciones en favor del gobierno democrático del país, por propósitos humanitarios o necesidades del ECOMOG -parágrafo 7-. El embargo de petróleo fue levantado el 16 de marzo de 1998 -res.1156 (1998), para.2-, y el de armamento lo fue por la resolución 1171 (1998), de 5 de junio de 1998 -para.1-, en favor del Gobierno legítimo de ese país, pero no obstante estableció medidas restrictivas de suministro de armamento y de libertad de circulación contra los militares golpistas -para.2,4 y 5-. Con posterioridad, el Consejo de Seguridad decretó un embargo contra las importaciones de diamantes en bruto procedentes de Sierra Leona fuera del control oficial del Gobierno, por un período inicial de 18 meses sujeto a revisión -res.1306 (2000), de 5 de julio de 2000, para.1 y 6-.
13. **República Federal de Yugoslavia (Kosovo).** El Consejo de Seguridad impuso un embargo de armamento sobre toda la República Federal de Yugoslavia, con el objeto de promover la paz y la estabilidad en Kosovo -resolución 1160 (1998), de 31 de marzo de 1998-, con el correspondiente comité de vigilancia del cumplimiento del embargo -*ibidem*, para.9-; pero tal embargo no sería aplicable al equipamiento perteneciente a las misiones de verificación de la OSCE y la OTAN -res.1203 (1998), de 24 de octubre de 1998-, ni al de las posteriores presencias internacionales civil (UNMIK) y militar (KFOR) en Kosovo -res.1244 (1999), de 10 de junio de 1999, para.16-.
14. **Etiopía y Eritrea.** Habiendo instado ya el cese de las ventas de armas y municiones a esos dos países -res.1227 (1999), de 10 de febrero de 1999, para.7-, el Consejo de Seguridad estableció un embargo comprehensivo de armamento -y de cualquier suministro o asistencia técnica conexa- sobre Etiopía y Eritrea, con la creación del comité de sanciones correspondiente -res.1298 (2000), de 17 de mayo de 2000-.
15. **Afganistán.** La resolución 1267 (1999) del Consejo de Seguridad, de 15 de octubre de 1999, decretó la prohibición de cualquier vuelo operado por o en nombre de la facción de los talibanes y la congelación de los fondos financieros controlados directa o indirectamente por los talibanes -efectivo desde el 15 de noviembre de 1999-, si esta facción no

obstante, si las medidas del artículo 41 pudieran o demostraran ser inadecuadas, siempre a juicio del Consejo, entonces éste puede ejercer "por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales", y que puede comprender, a título sólo ejemplificativo, "demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas" (art.42)<sup>133</sup>; acción militar de la que hasta ahora el Consejo de Seguridad no ha hecho uso, según el anterior Secretario General de la ONU<sup>134</sup>. En la Carta las medidas coactivas armadas del artículo 42 tienen por tanto una naturaleza obligatoria para los Estados miembros, al derivarse de la autoridad del Consejo de Seguridad, y no el carácter facultativo, secundario y accesorio que

---

entregaba a U. bin Laden a las autoridades apropiadas. Después, el Consejo de Seguridad amplió estas medidas en su resolución 1333 (2000), de 19 de diciembre de 2000, que decidió por un lado un embargo de transporte aéreo (exceptuando vuelos humanitarios), de venta o comercio de anhídrido acético, y de armamento -incluido material y asistencia, asesoramiento y capacitación conexas a personal militar- sobre el territorio de Afganistán bajo control talibán, excluyendo el equipamiento no mortífero, adiestramiento o asistencia técnica dedicada sólo a fines humanitarios o de protección; y por otro lado, el cierre de las oficinas de los talibanes y de sus líneas aéreas (Ariana Afghan Airlines) en otros Estados y la congelación de todos los activos financieros de U. bin Laden y de entidades o personas asociadas -para. 5, 8, 10 y 11-. Estas medidas están vigentes desde el 19 de enero de 2001 por un periodo de 12 meses -sujeto a revisión-.

<sup>133</sup> Debe explicarse aquí que la autoridad del Consejo de Seguridad para el empleo de fuerzas militares *ex* artículo 42 es discrecional, y que puede dirigirlas tanto contra un Estado miembro como no miembro de las Naciones Unidas, así como contra una entidad no estatal o en favor de un movimiento de liberación nacional. G. FISCHER en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.713-714; F. SEYERSTED, "United Nations Forces. Some Legal Problems", *BYIL*, vol.37, 1961, p.446; H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens, Londres, 1950, pp.728-731; F.W. DAHMANE, "Les mesures prises par le Conseil de Sécurité contre les entités non-étatiques: Une tentative de cerner l'application du chapitre VII aux crises internes", *African Journal of International and Comparative Law*, vol.11, nº2, 1999, pp.227-244; G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo 1960-64*, Oxford UP, Oxford, 1978, p.104, nota 165. Sin embargo para SCHACHTER, el Consejo de Seguridad sólo podría adoptar medidas coactivas armadas contra un Estado o autoridad gubernamental. O. SCHACHTER, "Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo", *AJIL*, vol.55, 1961, p.8.

<sup>134</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, *cit.*, 1992, párrafo 42; de la misma manera opinaban ya hace años D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.266; F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, p.128; A. EMILIANIDES, "United Nations Forces Function in International Conflicts and Civil Strifes" en AA.VV., *Mélanges Marcel Bridel*, Lausana, 1968, p.154. Con respecto al conflicto del Golfo Pérsico entre Iraq y Kuwait, el Secretario General precisa en su informe antecitado que "el Consejo prefirió autorizar a los Estados Miembros para que adoptaran medidas en su nombre", pero que no se trató de una acción militar de las previstas en el artículo 42 de la Carta. Sin embargo, esta postura no es unánimemente compartida, y para ello véase el apartado 20 del anexo 1 de la presente obra, correspondiente a la UNIKOM. Por otro lado, FROWEIN entiende que en la resolución 221 (1966) de 9 de abril de 1966, en el asunto de la presión económica de la comunidad internacional contra el régimen racista de I. Smith en Rhodesia, el Consejo de Seguridad se estaba apoyando jurídicamente en el artículo 42 de la Carta cuando autorizó al Reino Unido a utilizar la fuerza armada para impedir que los barcos pudiesen descargar petróleo con destino a Rhodesia en el puerto mozambiqueño de Beira. Cf. J.A. FROWEIN en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.631; R. HIGGINS, *Problems and Process. International Law and How We Use It*, Clarendon Press, Oxford, 1994, p.260; también A.G. LÓPEZ MARTÍN, para quien, además de la citada resolución 221 (1966), las ulteriores resoluciones 665 (1990) y 670 (1990) del Consejo de Seguridad, que autorizaban a los Estados miembros en el conflicto del Golfo Pérsico a la vigilancia armada del embargo económico decretado anteriormente contra Iraq, se situaban en la órbita del artículo 42 de la Carta. A.G. LÓPEZ MARTÍN, "Embargo y bloqueo aéreo en la práctica reciente del Consejo de Seguridad: del conflicto del Golfo al caso de Libia", *R.E.D.I.*, vol.46, nº1, 1994, p.46; y D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, p.203; contra F. PAGANI, "Le misure di interdizione navale in relazione alle sanzioni adottate dall'ONU", *RDI*, vol.76, nº3, 1993, p.731 y ss.; y R. LAVALLE, "The Law of the United Nations and the Use of Force, Under the Relevant Security Council Resolutions of 1990 and 1991, to Resolve the Persian Gulf Crisis", *NYIL*, vol.23, 1992, pp.24-26.

poseían en el Pacto de la Sociedad de Naciones<sup>135</sup>. Pero si algún Estado, miembro o no de Naciones Unidas, se enfrentase a problemas económicos especiales originados por la ejecución de las medidas preventivas o coercitivas decididas por el Consejo de Seguridad sobre otro Estado, aquél podría consultar al Consejo para solucionar dichos problemas (art.50)<sup>136</sup>. Y, aunque el proceso lógico supondría pasar por las medidas coercitivas no armadas del artículo 41 antes de llegar a la coacción militar del artículo 42<sup>137</sup>, el carácter discrecional de la actuación del Consejo de Seguridad le permite decidir la clase de acción que considere más apropiada en cada supuesto<sup>138</sup>.

<sup>135</sup> A juicio de SCHAEFFER (*Die funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen*, Springer, Berlin, 1981, p.35) cabe adoptar medidas coercitivas del artículo 42 de la Carta sobre la base de una recomendación del Consejo de Seguridad, postura con la que no está de acuerdo FROWEIN (en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.630). Además, se concibe la acción militar *ex* artículo 42 de la Carta como una intervención de policía y no de guerra en sentido clásico, cuyo propósito consistiría en restituir el derecho vulnerado en lugar de provocar la debacle del Estado agresor. H. WEHBERG, "Du caractère des mesures coercitives de la Société des Nations et de l'ONU" en AA.VV., *Hommage au J. Basdevant, cit.*, 1960, p.544. En la práctica, una operación militar coactiva de este tipo, al concebirse como último recurso para el mantenimiento de la seguridad internacional, debe tener en cuenta el principio de proporcionalidad, y se reserva para los supuestos de quebrantamiento de la paz o actos de agresión, siendo muy improbable que se desencadene ante una mera "amenaza" a la paz internacional. G. EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen & Unwin, St. Leonards, 1993, p.145; J.A. FROWEIN en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.631; y véase J.G. GARDAM, "Legal Restraints on Security Council Military Enforcement Action", *Mich. J. Int'l L.*, vol.17, n°2, 1996, pp.285-322.

<sup>136</sup> En este ámbito queda en salvaguarda el poder discrecional del Consejo de Seguridad, aunque según el servicio jurídico de la ONU (opinión consultiva de 15 de junio de 1976, AJNU, 1976, p.212) no sería conveniente que tal asistencia, en caso de prestarse, fuera considerada como "gasto de la Organización"; por ello, en la práctica el Consejo ha invitado a sus miembros a facilitar ayuda económica voluntaria a los Estados que hubieran invocado el artículo 50. Véase por ejemplo la resolución 253 (1968), de 29 de mayo de 1968 -parágrafo 15-, que se preocupa por las dificultades a las que se enfrentaba Zambia en la ejecución de las sanciones económicas contra Rhodesia del Sur. Vid. P.M. EISEMANN en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.763-766; N. SCHRIVVER, "The Use of Economic Sanctions by the UN Security Council: an International Law Perspective" en H.H.G. POST, *International Economic Law and Armed Conflict*, Nijhoff, Dordrecht, 1994, p.148 y ss. No obstante, las dificultades económicas que tales medidas colectivas causan a los países en desarrollo con relaciones económicas con el Estado sancionado les hacen incumplir tales medidas, por lo que algunos Estados han propuesto el establecimiento de un fondo institucional como mecanismo de financiación para ayudar a dichos países perjudicados (doc.A/48/33; también L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "La reforma de las Naciones Unidas: algunas reflexiones" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE & F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, p.37), mas lo cierto es que tal idea no se ha materializado.

<sup>137</sup> L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, p.311; L. CAVARÉ, *cit.*, 1952, p.258. En este contexto no cabe duda de que las medidas coactivas de los artículos 41 y 42 se dirigen contra la voluntad del sujeto (normalmente un Estado) destinatario de las mismas. Cf. J.A. FROWEIN en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.632.

<sup>138</sup> A.L. KARAOSSANOGLU, *cit.*, 1970, p.34; E. PÉREZ VERA, *loc.cit.*, 1974, p.219; L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "La acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la invasión de Kuwait por Iraq", en *idem*, *Derecho Internacional Público. Problemas actuales*, Beramar, Madrid, 1993, p.281; W.M. REISMAN, "Assessing the Lawfulness of Nonmilitary Enforcement: the Case of Economic Sanctions", *ASIL Proc.* 1995, vol.89, p.358; P.M. EISEMANN en su comentario al artículo 41 de la Carta, en J-P. COT & A. PELLET, *op.cit.*, 1985, pp.695-698. De hecho, las medidas coercitivas del artículo 41 son vinculantes para los Estados miembros desde su entrada en vigor, mientras que la operatividad de las medidas militares del artículo 42 depende de la firma de los convenios del artículo 43. No obstante, el Consejo de Seguridad no necesita esperar a que las medidas del artículo 41 se muestren ineficaces para acudir a la acción militar del artículo 42. M. VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, Colin, París, 1972, p.462. Y además, el Consejo de Seguridad ha autorizado a menudo operaciones militares fuera del marco del artículo 42, como por ejemplo la Fuerza de las Naciones Unidas en Corea, surgida por una recomendación del Consejo en virtud del artículo 39, o las propias operaciones de mantenimiento de la paz. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents, cit.*, 1969, pp.314-316. En la práctica, el Consejo de Seguridad suele actuar tras

Para organizar una acción armada eficaz, la ONU debía contar con un mecanismo militar adecuado<sup>139</sup>. De esta manera, y según el artículo 43 de la Carta, la Fuerza militar de las Naciones Unidas se compondría de los contingentes nacionales que los Estados miembros pusieran a disposición de la Organización universal como consecuencia de la concertación de convenios especiales entre el Consejo de Seguridad y los Estados miembros, ya fuera individual o colectivamente (art.43.1)<sup>140</sup>. Tales tratados, "sujetos a ratificación por los Estados signatarios de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales" (art.43.3)<sup>141</sup>, deberían fijar la naturaleza, el volumen y grado de preparación de los contingentes aportados (art.43.2). Como vemos, la efectividad real del sistema residía en la firma de tales acuerdos, que se convertían de esta forma en un instrumento esencial de la seguridad colectiva de las Naciones Unidas<sup>142</sup>. Sin

---

una solicitud en este sentido de la Asamblea General, órgano éste que a veces también ha pedido a los Estados Miembros la adopción de algunas medidas *típicas* del artículo 41 de la Carta -*ad exemplum*, res.500 (V) de 18 de mayo de 1951 en el caso de Corea, res.1761 (XVII) de 6 de noviembre de 1962 sobre Sudáfrica, o res.1819 (XVII) de 18 de diciembre de 1962 sobre Angola-. *Ibidem*, p.313. Asimismo, hay quien piensa que el Consejo de Seguridad puede adoptar medidas militares en virtud del artículo 42, por ejemplo en caso de incumplimiento de las medidas provisionales del artículo 40, sin necesidad de haber constatado antes la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (art.39). G. FISCHER en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, p.709. Sin embargo, si antes hemos considerado necesaria dicha constatación *ex* artículo 39 para la adopción de las sanciones económicas del artículo 41 (nota 129 de este capítulo 1, *supra*), también pensamos lo mismo en relación con las medidas coercitivas armadas del artículo 42. Y en esta misma dirección se expresan D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.267; H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens, Londres, 1950, p.541; D. CIOBANU, "The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.15-53.

<sup>139</sup> Los autores de la Carta de las Naciones Unidas se encontraron con tres posibilidades: un ejército internacional permanente, el empleo de contingentes nacionales bajo un comando internacional, o contingentes nacionales puestos a disposición de la ONU, pero permaneciendo bajo su propio mando nacional. Y se decantaron por la segunda posibilidad. UNCIO, vol.XII, pp.282 y 573-574; A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, pp.34-35; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *cit.*, 1969, pp.317-319; J. SAWICKI, "The U.N. Charter and the Type of Military Force of the U.N.O.", en AA.VV., *Proceedings of the International Peace Research Association Inaugural Conference*, van Gorcum, Assen, 1966, p.169 y ss.; N. RONZITTI, "Comando e controllo nella Carta delle Nazioni Unite" en *idem*, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.31-44; puede leerse también D.W. BOWETT, "Structure and Control of United Nations Forces (and) Conclusions" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3. The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.592 y ss.

<sup>140</sup> Sobre el artículo 43 de la Carta véanse J.A. FROWEIN en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.636-639; y M-F. FURET en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.717-722. En virtud de estos convenios también se fijará el nivel y grado de preparación de los contingentes aéreos nacionales que los Estados miembros mantendrán disponibles "para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional" (art.45). Y de la misma manera, los miembros no representados en el Consejo de Seguridad y llamados a intervenir en operaciones militares serán invitados por el Consejo a participar en sus decisiones relativas al empleo de contingentes de sus fuerzas armadas (art.44).

<sup>141</sup> De este modo, dichos convenios especiales se configurarían como tratados internacionales, cuyas partes contratantes serían por un lado la ONU, representada por el Consejo de Seguridad, y por otro lado los Estados miembros o grupos de Estados miembros, aunque si un conjunto tal no estuviera organizado y careciera de personalidad jurídica internacional, no podría celebrar, como grupo, un tratado internacional, sino que habrían de ser sus componentes quienes concluyeran los convenios con Naciones Unidas. H. KELSEN, "Sanctions in International Law under the Charter of the United Nations" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3. The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, pp.494-495.

<sup>142</sup> La vinculación entre las disposiciones de los artículos 42 y 43 de la Carta se hace evidente al leer el artículo 106 de la Carta: "Mientras entran en vigor los convenios especiales previstos en el Artículo 43, que a juicio del Consejo de Seguridad lo capaciten para ejercer las atribuciones a que se refiere el Artículo 42, las partes en la Declaración de

embargo, estos convenios especiales nunca llegaron a celebrarse, dando al traste con la operatividad del mecanismo diseñado en el Capítulo VII de la Carta<sup>143</sup>. Y junto a lo antedicho, debe también señalarse la existencia de otro condicionante fundamental en este sistema, restricción de carácter interno derivada del propio funcionamiento del Consejo de Seguridad: según el artículo

---

las Cuatro Potencias firmada en Moscú el 30 de octubre de 1943, y Francia, deberán, conforme a las disposiciones del párrafo 5 de esa Declaración, celebrar consultas entre sí, y cuando a ello hubiere lugar, con otros miembros de la Organización, a fin de acordar en nombre de ésta la acción conjunta que fuere necesaria para mantener la paz y la seguridad internacionales" (negrita añadida). En la misma dirección de exigir la firma de los convenios del artículo 43 como condición previa para que resulten operativas las medidas del Consejo de Seguridad *ex* artículo 42 se han expresado L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *op. cit.*, 1969, p.316; R.B. RUSSELL, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States. 1940-1945*, The Brookings Institution, Washington, 1958, p.1052; H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, Stevens, Londres, 1950, p.756; J. CASTAÑEDA, *Valeur juridique des résolutions des Nations Unies*, Rec. des C., vol.129, 1970-I, pp.265-268; F.L. KIRGIS jr. "The Security Council's First Fifty Years", *AJIL*, vol.89, n°3, 1995, p.520; R.C. BRUNING, "The United Nations Military Staff Committee: Future or Failure?", *Revue de Droit Pénal Militaire et de Droit de la Guerre*, n°13, 1974, p.46; B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, *cit.*, 1992, para.43; R.B. FUNK, "Japan's Constitution and U.N. Obligations in the Persian Gulf War: A Case for Non-Military Participation in U.N. Enforcement Actions", *Cornell Int'l L. J.*, vol.25, 1992, pp.389-390. No obstante, existen también numerosos autores que matizan esta vinculación, bien porque piensan que el Consejo de Seguridad puede invitar a los Estados miembros a poner en marcha diversas medidas militares [Ch. CHAUMONT, "L'équilibre des organes politiques des Nations Unies et la crise de l'Organisation", *AFDI* 1965, vol.11, pp.436-437; C.F. AMERASINGHE, "The Use of Armed Force by the United Nations in the Charter Travaux Préparatoires", *IJIL*, vol.5, 1965, pp.324-325; D.J. SCHEFFER, "Commentary on Collective Security" en L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p.104; K-Y. CHANG, "The Problem of Consent by the Host State in the Operation of a United Nations Peacekeeping Force", en *The Annals of the Chinese Society of International Law*, 1974, p.86; Ch. GREENWOOD, "New World Order or Old? The Invasion of Kuwait and the Rule of Law", *Modern Law Review*, vol.55, 1992, pp.167-168; G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, n°2, 1994, p.455; J.B. ACOSTA ESTÉVEZ & J.LI. PINOL I RULL, "Legitimidad, legalidad y proporcionalidad en el uso de la fuerza armada contra Irak", en *ADI*, vol.10, 1994, p.45; R. HIGGINS, *Problems and Process. International Law and How We Use It*, Clarendon Press, Oxford, 1994, pp.263-266], bien porque señalan la obligación de asistencia en virtud del artículo 42 como independiente de la conclusión de los acuerdos del artículo 43 [P. GUGGENHEIM, *Traité de droit international public*, vol.2, Georg., Ginebra, 1954, p.272; J. CHOPRA, "From Fig Leaf to Olive Branch", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.1, n°1, 1993-94, p.25], bien porque niegan la subordinación del artículo 42 al 43 como contraria a la Carta de las Naciones Unidas [F. SEYERSTED, *cit.*, 1961, pp.359-362, o en *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, p.163 y ss.; L.B. SOHN, "The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force", *AJIL*, vol.52, 1958, pp.229-230; Th.M. FRANCK, *Fairness in the International Legal and Institutional System*, Rec. des C., vol.240, 1993-III, p.286 y ss.], apoyándose para ello en la percepción expansiva de los poderes del Consejo de Seguridad -incluso para obtener fuerzas militares-, que ha indicado el Tribunal de La Haya en algunas opiniones consultivas: por ejemplo en *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, *ICJ Reports 1962*, p.167; y en el asunto sobre las *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (Sudoeste Africano)*, a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, *ICJ Reports 1971*, p.53.

<sup>143</sup> Cf. M. VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, Colin, Paris, 1972, p.470. Es sabido que los Estados miembros no están obligados a firmar los acuerdos del artículo 43, ni a poner fuerzas militares a disposición del Consejo de Seguridad. G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, p.27. E incluso si un Estado firmara un convenio del artículo 43, el Consejo sólo podría imponerle su contribución a las acciones del artículo 42, previa invitación a participar en las decisiones de dicho órgano sobre el empleo del contingente del citado Estado (art.44). Pero el sistema onusiano de paz y seguridad depende expresamente en su conjunto de la conclusión de los acuerdos del artículo 43, incluidas las disposiciones de los artículos 44 y 45. M-F. FURET en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, pp.724 y 729. Sin embargo, ROSSMAN ha señalado que el Consejo de Seguridad puede adoptar todas las medidas del Capítulo VII, incluidas las coercitivas armadas, sin que se encuentre limitado por el artículo 43, para lo que se apoya en el dictamen del Tribunal de La Haya en el caso de *Ciertos Gastos de las Naciones Unidas*, *ICJ Reports 1962*, p.167. J.E. ROSSMAN, "Article 43: Arming the United Nations Security Council", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.27, n°1, 1994, p.230; también A. RANDELZHOFFER en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.120. En carta de 2 de julio de 1948 (doc.S/879), el Jefe del Comité de Estado Mayor advertía al Presidente del Consejo de Seguridad de que el Comité era incapaz de realizar progreso alguno en su examen de las cláusulas del artículo 43 de la Carta. Posteriormente, ni el citado Comité ni el Consejo de Seguridad lograron ningún avance en esta cuestión. Cf. informe del Consejo de Seguridad de 16 de julio de 1965-15 de julio de 1966 (doc.A/6302), G.A.O.R., 21ª Sesión, Suplemento n°2, para.745. No obstante, en épocas recientes algunos autores han argumentado en favor de promover la celebración de los convenios del artículo 43. J.E. ROSSMAN, "Article 43: Arming the United Nations Security Council", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.27, n°1, 1994, p.232 y ss.; B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, *cit.*, 1992, para.43.

27.3 de la Carta, se exige que las decisiones -de fondo- de este órgano sean adoptadas "por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes"<sup>144</sup>. Esta regla, que en definitiva concede a los cinco Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia -antes URSS-, China, Francia y el Reino Unido<sup>145</sup>) el derecho de vetar las decisiones con las que no estén de acuerdo, los encumbraba en una situación privilegiada dentro de la Organización. De este modo, el Consejo de Seguridad sólo podía decidir en caso de unanimidad entre sus miembros permanentes<sup>146</sup>, lo que venía a significar que la fuerza militar que pudiera ponerse a disposición del Consejo de Seguridad en virtud del artículo 42 de la Carta, no sería empleada en aquellos conflictos en los que estuviera implicada

<sup>144</sup> La regla de la unanimidad entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad evolucionó pronto en la práctica hacia el entendimiento de que la abstención de uno de dichos miembros permanentes en la votación de una decisión del Consejo no impedía su adopción, por lo que "nos encontramos ante una costumbre modificativa de una disposición convencional". A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, p.195; dictamen de la Corte Internacional de Justicia de 21 de junio de 1971 en el asunto sobre las *Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (Sudoeste Africano), a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad*, ICJ Reports 1971, p.22; S.D. BAILEY, "New Light on Abstentions in the UN Security Council", International Affairs, vol.50, 1974, pp.554-573; F.C. GENTILE, "Astensione ed assenza volontaria di un membro del Consiglio di Sicurezza", RDI, vol.37, 1954, p.554; A. KOSONEN, *The United Nations General Assembly and the Authority to Establish UN Forces*, Universidad de Helsinki, Helsinki, 1986, p.3. Sin embargo, no está tan claro que la ausencia de uno de los miembros permanentes en una votación pueda obviarse a efectos de adoptar dicha decisión, toda vez que puede significar "un veto de principio sobre todas las deliberaciones en bloque" (A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, pp.195-196; idem, más categórico en *Derecho Internacional*, 1997, p.935; también M. PÉREZ GONZÁLEZ, *Retirada y "silla vacía" en la Organización Internacional. Sus efectos*, CSIC, Madrid, 1974, p.221); no obstante, en el asunto coreano veremos como la ausencia de la URSS no impidió al Consejo de Seguridad recomendar a sus miembros la adopción de medidas militares contra la agresión de Corea del Norte -resoluciones 83 y 84 (1950) de 27 de junio y 7 de julio de 1950-, y el Consejo llegó a adoptar 7 resoluciones durante la ausencia soviética -de la 79 a la 85-, alguna de ellas con decisiones sobre cuestiones sustantivas -*ad exemplum*, resolución 80 (1950), para.2-. Véanse asimismo Y-L. LIANG, "Abstention and absence of a permanent member in relation to the voting procedure in the Security Council", AJIL, vol.44, 1950, pp.694-708; S.D. BAILEY, *The Procedure of the UN Security Council*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1988, p.232; A. GUERISSE, A. JACQUEMIN & G. KELIENS, "Les Forces armées de l'Organisation des Nations Unies face à leur mission sanitaire et humanitaire", Ann. de Droit Int'l Méd., nº11, 1964, p.20.

<sup>145</sup> Artículo 23.1 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>146</sup> El origen de este privilegio se remonta a la Conferencia de Yalta de febrero de 1945, y aunque en la Conferencia de San Francisco sobre Organización Internacional fue objeto de duras críticas por parte de muchos Estados medianos y pequeños, sin embargo resultó aprobado, pues "dadas las responsabilidades primordiales de los miembros permanentes no cabe esperar, en la etapa actual de las condiciones mundiales, que asuman la obligación de actuar en una materia tan grave como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en ejecución de una decisión que no han consentido", pese a que son precisamente tales Grandes Potencias quienes están más capacitadas para amenazar la paz internacional. UNCIO, vol.XI, p.756. Véanse A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, p.36; A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, p.194; J.A. CARRILLO SALCEDO, "El mantenimiento de la paz en la Carta de las Naciones Unidas", Cuadernos de la Guardia Civil, nº8, 1992, pp.6-7; B. FASSBENDER, *United Nations Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, 1997; I. WINKELMANN, "Bringing the Security Council into a New Era", Max Planck Yearbook of United Nations Law, vol.1, 1997, pp.77-84; F. DELON, "Le rôle joué par les membres permanents dans l'action du Conseil de Sécurité" en R.J. DUPUY (ed.), *cit.*, 1993, pp.349-363; F. van LANGENHOVE, *La crise du système de sécurité collective des Nations Unies, 1946-1957*, Institut Royal des Relations Internationales (Bruselas), Nijhoff, La Haya, 1958, pp.11-19, 30 y ss.; I.L. CLAUDE jr., *Swords into Plowshares*, 4ª ed., Random House, Nueva York, 1971, pp.141-162; A. JAMES, "The Enforcement Provisions of the United Nations Charter" en UNITAR (ed.) AA. VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.215; N.D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1990, p.7 y ss.

alguna de las Grandes Potencias, sino en contiendas menores y contra Estados más débiles<sup>147</sup>. El derecho de veto de las Grandes Potencias, que reflejaba la verdadera estructura de poder existente en la sociedad internacional<sup>148</sup>, no es sin embargo el único factor explicativo de la parálisis del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales durante muchos años, y en cierta medida es un reflejo del carácter irreal de la seguridad colectiva<sup>149</sup>, toda vez que

<sup>147</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, parágrafo 43. En este sentido, el derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad socava en cierta manera el principio de igualdad soberana de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, recogido en el artículo 2.1 de la Carta. Th.M. FRANCK, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Oxford UP, Oxford, 1990, p. 176; D.D. CARON, "The Legitimacy of the Collective Authority of the Security Council", AJIL, vol.87, 1993, p.566.

<sup>148</sup> De hecho, los autores de la Carta, al cimentar el mantenimiento de la paz y la seguridad colectiva en la alianza de las Grandes Potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, preveían que el acuerdo continuaría siendo unánime tras la guerra, pero también fueron lo bastante realistas para comprender que no sería factible una acción colectiva contra cualquiera de las Grandes Potencias o un Estado protegido por alguna de ellas, sino solamente frente a ciertas perturbaciones de la paz internacional no toleradas por los "Cinco Grandes". Cf. E.B. HAAS, "Types of Collective Security: an Examination of Operational Concepts", *American Political Science Review*, vol.49, 1955, p.40 y ss.; J.A. CARRILLO SALCEDO, "El mantenimiento de la paz en la Carta de las Naciones Unidas", *Cuadernos de la Guardia Civil*, n°8, 1992, p.8; I.L. CLAUDE jr., *Swords into Plowshares*, 4ª ed., Random House, Nueva York, 1971, p.265; y en general G. DAY, *Le Droit de Veto dans l'ONU*, París, 1952. En realidad, en la Carta de San Francisco se consagró un sistema de seguridad colectiva de, por y para las Grandes Potencias. Cf. S.D. MURPHY, "The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.32, n°2, 1994, p.255 y ss. No obstante, si se pone en duda que algunos de sus miembros permanentes sigan estando legitimados para disfrutar del derecho de veto. En este sentido, y si nos fijamos en las propuestas de reforma del Consejo de Seguridad, podemos entender que existe un amplio consenso proclive a la modificación cuantitativa y cualitativa en la *membresía* de este órgano. Véanse las sucesivas resoluciones 47/62 y 48/26 de la Asamblea General, las Memorias de 1993 y 1994 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/48/1, parágrafo 40; y A/49/1, para.21), los informes del Secretario General con las observaciones de los Estados Miembros sobre la reforma de la composición del Consejo de Seguridad (A/48/264 y Add. 1-10), y diversos informes del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros, creado por la Asamblea General mediante su resolución 48/26, de 3 de diciembre de 1993 (A/50/47, de 13 de septiembre de 1996; A/AC.247/1997/CRP.8, de 29 de mayo de 1997; o A/53/47, de agosto de 1999; y sobre la labor de este Grupo de Trabajo véase I. WINKELMANN, "Bringing the Security Council into a New Era", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol. 1, 1997, p.44 y ss.). Vid. también R. RIQUELME CORTADO, *La Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. El incremento de sus miembros y su más adecuada representación equitativa*, Dykinson, UAM, Madrid, 2000; ídem, "El pretendido incremento de miembros y la más adecuada representación equitativa del Consejo de Seguridad", *Agenda ONU*, n°2, 1999, pp.49-86; M.C. ORTEGA CARCELÉN, "La reforma de la Carta de Naciones Unidas: algunas propuestas institucionales", *R.E.D.I.*, vol.43, n°2, 1991, p.400 y ss.; B. FASSBENDER, *UN Security Council Reform and the Right of Veto. A Constitutional Perspective*, Kluwer, La Haya, 1998; E. MATANLE, *The UN Security Council: Prospects for Reform*, RIIA, Londres, 1995; K.P. SAKSENA, *Reforming the United Nations. The Challenge of Relevance*, Sage, Nueva Delhi, 1993, pp.181-183; J.W. MÜLLER, *The Reform of the United Nations*, 2 vols, Oceana, Nueva York, 1992; I. WINKELMANN, cit., 1997, pp.35-90; M. BERTRAND & D. WARNER (eds.), *A New Charter for a Worldwide Organisation?*, Kluwer Law International, La Haya, 1997; A. REMIRO BROTONS, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", *R.E.D.I.*, vol.51, n°1, 1999, pp.35-37; P. KENNEDY & B. RUSSETT, "Reforming the United Nations", *Foreign Affairs*, vol.74, 1995, p.56 y ss.; K. DICKE, "Reform of the United Nations" en R. WOLFRUM (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, vol.2, 1995, p.1012 y ss.; STANLEY FOUNDATION (ed.), *The United Nations and the Twenty-First Century: The Imperative for Change*, 1996; INTERNATIONAL PEACE ACADEMY (ed.), *Reform of the Security Council*, 1994; W. HOFFMANN, *United Nations Security Council Reform and Restructuring*, 1994; J. CIECHANSKI, "Restructuring of the UN Security Council", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.1, 1994, p.413 y ss.

<sup>149</sup> Ch. DE VISSCHER, *Théories et réalités en droit international public*, 3ª ed., París, 1960, p.144. En este sentido, VIRALLY señala la falta de conclusión de los acuerdos especiales del artículo 43 de la Carta, y no tanto la presencia del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, como el fundamento del fracaso del sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta. M. VIRALLY, *L'Organisation mondiale*, Colin, París, 1972, p.470. Y así, CHAUMONT entiende que el uso sistemático del veto no era tanto una causa como una consecuencia de la realidad internacional presente durante la guerra fría. Ch. CHAUMONT, "Le maintien de la paix et l'évolution de la sécurité collective", en *Les Nations Unies: Chantiers de l'avenir*, tomo II, 1961, p.62; véase asimismo el artículo de A. FERNÁNDEZ TOMÁS, "El desvanecimiento del sistema de paz y seguridad colectiva de las Naciones Unidas", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, n°17, 1989, pp.5-36.



la prohibición del recurso a la fuerza armada en las relaciones internacionales no dejaba de ser una *lex imperfecta* en el nuevo esquema onusiano<sup>150</sup>. En este sentido, puede decirse que las Naciones Unidas están facultadas para crear una fuerza militar internacional, en virtud de sus poderes implícitos derivados del artículo 1.1 de la Carta, si bien los Estados miembros no están obligados a contribuir con contingentes ni asistencia alguna a la misma -salvo si hubiesen firmado los convenios especiales del artículo 43 de la Carta-, ni tampoco tienen el deber de admitir el paso o funcionamiento de una eventual fuerza de la ONU en su territorio -salvo por decisión del Consejo de Seguridad ex artículo 42-<sup>151</sup>.

Ahora bien, ¿cómo se organizaba en la Carta de las Naciones Unidas el brazo militar del cuerpo de la seguridad colectiva? El Capítulo VII establecía un Comité de Estado Mayor, compuesto por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o de sus representantes (art.47.2), con la amplia función de "asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme" (art.47.1)<sup>152</sup>.

Pero la tensión creciente entre los Estados Unidos y la Unión Soviética tras la Segunda Guerra Mundial, que provocó un período de cuarenta años de enfrentamiento latente conocido como "guerra fría", habría de reflejarse, como no podía ser menos, en un desacuerdo continuo en el seno del Comité de Estado Mayor. Este órgano presentó al Consejo de Seguridad, el 30 de abril de 1947, un informe desarrollado en 41 artículos sobre los "principios generales que han de regir la organización de las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo de Seguridad por los

<sup>150</sup> Vid. H. WEHBERG, *cit.*, 1951, p.65.

<sup>151</sup> Cf. F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, pp.161-162. Véase también en general A.I. WASKOW, "Quis Custodiet? Controlling the Police in a Disarmed World" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ, *The Strategy of World Order. vol.3 The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, pp.620-657.

<sup>152</sup> Véase el documento S/421, de 17 de julio de 1947, "Proyecto de estatuto y de reglamento interno del Comité de Estado Mayor"; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *cit.*, 1969, p.332; asimismo G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.29-32; y J.W. HOUCK, "The Command and Control of United Nations Forces in the Era of "Peace Enforcement"", *Duke J. Comp. & Int'l L.*, vol.4, nº1, 1993, p.8 y ss. El citado Comité de Estado Mayor debía asistir al Consejo de Seguridad en la realización de los planes para el empleo de la fuerza armada (art.46 de la Carta). Concebido como órgano constitucional formalmente subordinado al Consejo, su composición le delata como un auténtico oligopolio estratégico, en cuyo seno no cabía ningún tipo de arreglo geográfico equitativo. J-C. MARTINEZ en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, p.739. Centralizado cual es, puede establecer no obstante subcomités regionales, lo que nunca fue hecho, razón por la cual tal vez diversas organizaciones regionales se vieron impelidas a instituir por su cuenta comités militares de seguridad regional, como por ejemplo el Comité consultivo de defensa de la OEA. Vid. G.E.D. ATTIA, *op.cit.*, 1963, p.32; en este sentido también W.W. KULSKI, "The Soviet Sistem of Collective Security compared with the Western System", *AJIL*, vol.44, nº2, 1950, p.453.



Estados miembros de las Naciones Unidas"<sup>153</sup>. Pero en este informe y en los debates posteriores en el seno del Consejo iban a quedar reflejadas las divergencias entre los miembros permanentes sobre algunos aspectos esenciales: así por ejemplo, en cuanto al volumen global de la milicia internacional, Estados Unidos proponía la creación de una fuerza militar muy poderosa que pudiera ser empleada incluso contra un miembro permanente del Consejo, a lo que se oponían la URSS y las demás delegaciones, para las cuales era suficiente con un ejército más modesto<sup>154</sup>.

Con respecto a la organización de tal fuerza internacional, el Consejo de Seguridad quedaba configurado como el único órgano decisorio del empleo de la misma, y sus efectivos debían ser reclutados especialmente entre las unidades militares mejor preparadas de sus miembros permanentes<sup>155</sup>. En tiempo de paz, dichas tropas permanecerían bajo el mando de sus autoridades nacionales, y sólo cuando debieran ejecutarse las medidas adoptadas por la ONU se colocarían bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y la dirección estratégica del Comité de Estado

---

<sup>153</sup> Rep. ONU, vol. II, p. 418 y ss.; doc. S/336, pp. 1-32. En las 41 cláusulas de este informe, previamente solicitado por el Consejo de Seguridad -resolución 18 (1947), de 13 de febrero de 1947, párrafo operativo 4-, eran examinados diversos aspectos del estatuto de las fuerzas armadas que se pondrían a disposición de la ONU, como su composición, empleo, grado de preparación, derechos de paso, estacionamiento en tiempos de paz, necesidades logísticas y dirección estratégica, etc. Vid. G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp. 32-48; J-C. MARTINEZ en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp. 740-741; R. BETSALEL PALOMBO, *Seguridad colectiva en la Carta de las Naciones Unidas*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1965, pp. 133-152. Existía un acuerdo de base entre sus redactores sobre algunos aspectos: así, se entendía que las fuerzas militares se mantendrían como componentes de sus ejércitos nacionales, sujetos siempre a la disciplina y legislación nacional, y bajo sus propios mandos (art. 39 del informe); que éstos podrían consultar cualquier cuestión con sus autoridades nacionales; y que los miembros permanentes del Consejo aportarían la mayor parte de las tropas, las cuales serían empleadas mediante una decisión -y con el control- del Consejo de Seguridad por el periodo de tiempo necesario para el cumplimiento de las tareas asignadas en virtud del artículo 42 de la Carta, y bajo la dirección estratégica del Comité de Estado Mayor. Véanse E. GROVE, "UN Armed Forces and the Military Staff Committee. A Look Back", *International Security*, vol. 17, n.º 4, 1993, pp. 177-178; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *cit.*, 1969, p. 319 y ss. Para una crítica de las "responsabilidades especiales" asumidas por las Grandes Potencias en este terreno, E.A. GROSS, *International Organization and Collective Security: Changing Values and Priorities*, *Rec. des C.*, 1973-I, p. 430 y ss.

<sup>154</sup> Véanse D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp. 13-18; W.R. FRYE, *A United Nations Peace Force*, Oceana, Nueva York, 1957, p. 53; D.W. WAINHOUSE y otros, *International Peacekeeping at the Crossroads. National Support-Experience and Prospects*, The John Hopkins UP, Baltimore, 1973, pp. 6-7.

<sup>155</sup> Arts. 4 y 10 del informe citado acerca de los "principios generales que han de regir la organización de las fuerzas armadas", de 30 de abril de 1947 (doc. S/336). Así se sobreentendía que los demás Estados miembros de la ONU proporcionarían otras facilidades, como equipamientos, uso de bases militares, etcétera, entendiendo que el papel del Comité de Estado Mayor se encuentra en el contexto del Capítulo VII de la Carta y no en el de las operaciones de mantenimiento de la paz. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, *cit.*, 1992, para. 43. Ahora bien, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, creado en 1965 por la Asamblea General, emitió en 1977 una propuesta de directrices para esta clase de operaciones (*Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenientes para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, doc. A/32/394 Anexo II, Apéndice I, de 2 de diciembre de 1977), en cuyo artículo 5 se permite al Consejo de Seguridad delegar responsabilidades en el Comité de Estado Mayor, en lo que constituye una propuesta de reactivación de este órgano en el ámbito de los *cascos azules*. R.C.R. SIEKMANN, *National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces*, Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp. 116-117. Pero en la práctica el Comité de Estado Mayor no ha jugado papel alguno en las OMPs, y de hecho la mayoría de éstas estuvieron integradas durante la guerra fría por contingentes procedentes de Estados medios, no miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con alguna notable excepción como UNFICYP en Chipre o UNIFIL en el Líbano. Véase L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *cit.*, 1969, pp. 334-335.

Mayor<sup>156</sup>. De esta manera, la intención no era crear un cuerpo militar integrado, ya que los contingentes permanecerían la mayor parte del tiempo bajo sus autoridades nacionales, conservarían en todo caso sus mandos, y se mantendrían sometidos a la disciplina nacional. Nos encontraríamos pues ante una fuerza militar internacional no permanente sino creada *ad hoc*, pues así resultaba más aceptable para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>157</sup>.

Pero, por lo demás, se plantearon en el seno del Comité de Estado Mayor varios puntos de desacuerdo que nunca llegarían a resolverse<sup>158</sup>:

1. Las contribuciones militares de los miembros permanentes: mientras la URSS proponía la absoluta igualdad, tanto en cantidad como en calidad, de los contingentes ofrecidos por cada miembro permanente, las otras delegaciones no exigían una simetría tan absoluta y planteaban contribuciones comparables, pero no idénticas.

2. La ubicación de estos contingentes militares: para las delegaciones occidentales estas fuerzas podrían estacionarse más allá de sus fronteras nacionales si las necesidades estratégicas lo aconsejaban, incluyendo las bases militares en el extranjero. Pero la URSS se negaba a aceptar que los contingentes pudieran instalarse fuera de sus respectivos territorios nacionales, pues de lo contrario podrían suponer un importante instrumento de presión política sobre terceros Estados.

3. El periodo de retirada de la fuerza internacional: para la Unión Soviética resultaba de la mayor trascendencia fijar de antemano un plazo de tiempo para el retiro de esta fuerza tras cumplir su misión *ex* artículo 42, por lo que planteaba un vencimiento fijo de 30 a 90 días, salvo decisión contraria del Consejo de Seguridad. En cambio, los demás miembros permanentes pensaban que el Consejo debería poder determinar con entera libertad dicho plazo en cada caso<sup>159</sup>.

Este informe es la única iniciativa oficial presentada en todos estos años para la puesta

<sup>156</sup> Arts. 36-38 del informe citado. Pero estas disposiciones no deben interpretarse de una forma excesivamente rigurosa, pues SCHEFFER nos advierte que desde el proyecto de Dumbarton Oaks los redactores de la Carta abordaron esta cuestión de forma flexible y dejando imprecisa la cuestión del mando militar de las fuerzas armadas que pudieran ser autorizadas por el Consejo de Seguridad; es decir, no se exige en la Carta que el mando militar de una fuerza de estas características deba recaer necesariamente en el Comité de Estado Mayor. D.J. SCHEFFER, "Commentary on Collective Security" en L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p.106; también R.B. RUSSELL, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States. 1940-1945*, The Brookings Institution, Washington, 1958, p.472.

<sup>157</sup> Cf. D.J. SCHEFFER, "Commentary on Collective Security" en L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p.107; E.A. GROSS, *International Organization and Collective Security: Changing Values and Priorities*, Rec. des C., 1973-I, pp.430-431.

<sup>158</sup> Véanse A.L. KARAOSMANOGLU, *cit.*, 1970, pp.40-41; J-C. MARTINEZ en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, *cit.*, 1985, pp.742-743; F. van LANGENHOVE, *La crise du système de sécurité collective des Nations Unies, 1946-1957*, Institut Royal des Relations Internationales (Bruselas), Nijhoff, La Haya, 1958, p.74; L.M. GOODRICH & A.P. SIMONS, "The Rise and Fall of the Military Staff Committee", en J. LARUS (ed.), *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*, Wiley & sons, Nueva York, 1965, pp.219-224; R.C. BRUNING, "The United Nations Military Staff Committee: Future or Failure?", *Revue de Droit Pénal Militaire et de Droit de la Guerre*, n°13, 1974, p.49 y ss.; E. GROVE, "UN Armed Forces and the Military Staff Committee. A Look Back", *International Security*, vol.17, n°4, 1993, pp.178-181.

<sup>159</sup> L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *op.cit.*, Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.321-324.

en marcha del artículo 43 de la Carta. Pero el fracaso del Comité de Estado Mayor no se debe únicamente a las posiciones irreconciliables manifestadas en su seno por los Estados Unidos y la Unión Soviética, pues resultaba inevitable el fracaso del sistema de seguridad colectiva en un marco internacional marcado por el equilibrio de fuerzas entre imperios rivales<sup>160</sup>.

Según JAMES, cabe hablar de dos motivos relativos al contexto internacional de 1945 para explicar la falta de eficacia operativa del mecanismo ideado en la Carta de San Francisco<sup>161</sup>:

1. El sistema diseñado nació ya anticuado, porque estaba fundado en la presunción de la continuidad de la alianza de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, así como en el equilibrio de las relaciones entre ellas y en su voluntad de cooperación conjunta para alcanzar metas comunes<sup>162</sup>. Además, la naturaleza de los conflictos armados cambió radicalmente tras 1945, puesto que la mayor parte de las contiendas bélicas contemporáneas no se plantean en términos de conquistas o anexiones territoriales, sino con la intención de socavar la independencia política de otro Estado, excusando las intervenciones militares en una supuesta invitación previa del gobierno o de los representantes populares de ese país. Hoy en día, la calificación de Estado agresor no queda siempre tan clara. Asimismo, la mayor parte de los enfrentamientos armados que han estallado desde 1945 se han producido en el interior de los Estados. Y el esquema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas no resulta idóneo para enfrentarse con este tipo de conflictos<sup>163</sup>.

2. Generalmente los Estados actúan movidos por sus intereses, y sólo en un caso de grave desastre

---

<sup>160</sup> S. HOFFMANN, "Erewhom or Lilliput? A Critical View of the Idea of Internationalized Force", en *International Organization*, vol.17, 1963, p.413; D. ENNALS, *A United Nations Police Force?*, Fabian Society, Londres, 1959, p.3; G. ROSNER, *The United Nations Emergency Force*, Columbia UP, Nueva York, 1963, pp.218-219; J. JUSTE RUIZ, "Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones de mantenimiento de la paz: de Corea a Yugoslavia", en *Cuadernos de la Guardia Civil*, n°8, 1992, p.30. Hace algunos años BRUNING sugirió diversas propuestas curiosas para reactivar el Comité de Estado Mayor, como cambiar su nombre por otro más impreciso y no tan definitorio de sus funciones, incluir a pequeñas potencias en su seno, etc. Cf. R.C. BRUNING, "The United Nations Military Staff Committee: Future or Failure?", *Revue de Droit Pénal Militaire et de Droit de la Guerre*, n°13, 1974, pp.65-66; R.M. GOLDMAN, *Is It Time to Revive the UN Military Staff Committee?*, California State University, Los Angeles, 1990. Asimismo, ciertos autores han señalado la conveniencia de circunscribir la tipificación de situaciones internacionales ex artículo 39 de la Carta a aquellos casos en los que resulte realmente factible y eficaz la aplicación de las medidas del Capítulo VII. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *op.cit.*, 1969, p.293.

<sup>161</sup> A. JAMES, "The Enforcement Provisions of the United Nations Charter" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.216 y ss.; también M. HOWARD, "The Historical Development of the UN's Role in International Security" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, pp.63-80; y E. STEIN, "The United Nations and the Enforcement of Peace", *Mich. J. Int'l L.*, vol.10, n°1, 1989, p.306 y ss.

<sup>162</sup> B.E. URQUHART, "International Peace and Security: Thoughts on the Twentieth Anniversary of Dag Hammarskjöld's Death", *Foreign Affairs*, vol.60, n°1, 1981, p.7; L.M. GOODRICH, "The Maintenance of International Peace and Security", en *International Organization*, vol.19, n°3, 1965, p.430; I.L. CLAUDE jr., "The United Nations and the Use of Force", *International Conciliation*, marzo 1961.

<sup>163</sup> Vid. A. ROBERTS, "The United Nations and International Security", *Survival*, vol.35, n°2, 1993, p.8 y ss.

se ven impulsados por un espíritu solidario comprensivo de la comunidad internacional<sup>164</sup>. Debe precisarse que el doble rasero de que se acusa a las Naciones Unidas en su respuesta a ciertas crisis internacionales no es más que un reflejo del doble estándar con el que actúan los Estados, y con el que en definitiva todos nos comportamos.

Ciertamente, la Organización de las Naciones Unidas abandonó en la práctica durante los largos años de la guerra fría todo intento de seguridad colectiva<sup>165</sup>, lo que explica el desarrollo, en el marco del artículo 51 de la Carta, de alianzas militares para la "legítima defensa colectiva", por impulso sobre todo de las Grandes Potencias (verbigracia, OTAN y Pacto de Varsovia)<sup>166</sup>, así como la falta de sometimiento de la acción de los organismos regionales a la autoridad del Consejo de Seguridad, en contra del tenor literal del Capítulo VIII de la Carta<sup>167</sup>. Por fortuna, la Carta de las Naciones Unidas fue redactada con la flexibilidad suficiente para permitir su adaptación a las necesidades cambiantes de la sociedad internacional<sup>168</sup>: que el Consejo de Seguridad no pudiera ejercer la acción armada del artículo 42 no le impedía a la ONU poder disponer de otros fundamentos jurídicos para autorizar o emplear la fuerza con el objeto de mantener la paz internacional<sup>169</sup>.

<sup>164</sup> Vid. R.F. von WECHMAR, "The Security Council of the United Nations", *Aussenpolitik*, vol.36, n°3, 1985, p.250 y ss.

<sup>165</sup> L.M. GOODRICH, "The Maintenance of International Peace and Security", *International Organization*, vol.19, n°3, 1965, p.432 y ss. Sobre la práctica del Consejo durante esos años (1945-1990) véase en general A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp.935-938. Puede decirse que la guerra fría entre Estados Unidos y la Unión Soviética sobrevino tras la Segunda Guerra Mundial con tal fuerza y rapidez que ni siquiera fue posible poner en funcionamiento el sistema transitorio de seguridad previsto en el artículo 106 de la Carta. R. DÍAZ ALBÓNICO, *Ensayo sobre la institucionalización de la fuerza: las operaciones para la mantención de la paz de Naciones Unidas*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1978, pp.3-4.

<sup>166</sup> El ejercicio colectivo del derecho de legítima defensa se produciría por tanto ante el fracaso del sistema de seguridad colectiva. J.L. KUNZ, "Sanctions in International Law", *AJIL*, vol.50, 1956, p.335; así lo entendía también SCHEFFER en relación con el conflicto entre Irak y Kuwait. D.J. SCHEFFER, "Commentary on Collective Security" en L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER (éd.), *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p.102. Mientras el esquema de seguridad colectiva del Capítulo VII de la Carta implica una acción colectiva de la Organización, el proceso de legítima defensa colectiva supone una reacción completamente descentralizada ante un ataque armado. H. KELSEN, "Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations", *AJIL*, vol.42, 1948, p.794 y ss. Y el desarrollo de alianzas regionales se opone en cierta forma a la eficacia de un sistema universal de seguridad colectiva, pues en aquéllas los Estados actúan movidos, no por el bien de la comunidad internacional, sino en función de sus propios intereses de seguridad. M. VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, Colin, París, 1972, pp.470-471. Consultense también los divergentes exámenes de la autodefensa colectiva de D.W. BOWETT, *Self-Defence in International Law*, Manchester UP, Manchester, 1958, pp.234-240; y de I. BROWNIE, *International Law and the Use of Force by States*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.228-231. Y sobre las alianzas militares puede leerse Ch. ZORGBIBE, *Les Alliances dans le Système Mondial*, Presses Universitaires de France, París, 1983.

<sup>167</sup> J.A. CARRILLO SALCEDO, "Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986", en *ONU. Año XL*, número monográfico de la Rev. de la Fac. de Derecho de la UCM, vol.13, 1987, pp.16-17.

<sup>168</sup> E.A. GROSS, *International Organization and Collective Security: Changing Values and Priorities*, *Rec. des C.*, 1973-I, p.436.

<sup>169</sup> Vid. CIJ: caso de *Ciertos Gastos de las Naciones Unidas*, opinión consultiva de 20 de julio de 1962, *ICJ Reports 1962*, p.167; O. SCHACHTER, "Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations" en L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER (eds.), *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p.67. De hecho, el Consejo ha autorizado en ocasiones el uso de la fuerza armada, bien a Estados concretos [*ad ex.*, Reino

### 3.2. BÚSQUEDA DE UNA ALTERNATIVA AL CAPÍTULO VII DE LA CARTA

El primer Secretario General de la Organización universal, Trygve Lie, avanzó en 1948 algunas ofertas de creación de ciertos cuerpos militares al servicio de Naciones Unidas. Así, propuso organizar una pequeña fuerza permanente de unos 800 hombres, la "Guardia de las Naciones Unidas", que se encuadraría en la Secretaría (art.97 de la Carta), con las funciones genéricas de representar a la Organización en las misiones sobre el terreno, y proteger su personal y sus bienes, en el entendimiento de que no se trataba de una medida impositiva<sup>170</sup>. Pese a la oposición de los Estados socialistas, por considerarla contraria a la Carta, la Asamblea General envió el asunto a una comisión especial, donde T. Lie propuso el establecimiento de dos cuerpos: un "Servicio Móvil de las Naciones Unidas", compuesto por unas 300 personas, para organizar los transportes y las comunicaciones así como proteger los bienes de la ONU, y un más amplio "Cuadro de Reserva", de unos 2.000 hombres que pudieran servir en el futuro como observadores internacionales en alguna de las misiones de Naciones Unidas sobre el terreno<sup>171</sup>. Pero de nuevo la Unión Soviética y sus aliados mostraron su oposición a las propuestas del Secretario General, pues entendían que éstas suponían una evidente transgresión de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta<sup>172</sup>. Sin embargo, la Asamblea General decidió aprobar el proyecto de Trygve Lie en noviembre de 1949, tomando nota de la pretensión del Secretario General de crear el Servicio Móvil y el Cuadro de Observadores, ambos de las Naciones Unidas, a causa de la necesidad de esos servicios<sup>173</sup>. Desde entonces, el reducido grupo móvil de reserva se ha venido ocupando de

---

Unido en el asunto de Rhodesia del Sur por medio de la resolución 221 (1966) -para.5-], coaliciones multinacionales [*verbi gratia*, la resolución 678 (1990) -para.2- en el conflicto del Golfo Pérsico], o a operaciones de paz de las Naciones Unidas [por ejemplo, la resolución 837 (1993) -para.5- en Somalia-]. Así, algunos profesores han enumerado las autorizaciones del empleo de la fuerza armada, aunque muchas de ellas fueron matizadas con el fin de obtener el mayor apoyo posible en el seno del Consejo de Seguridad. M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, p.33 y ss.; D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999.

<sup>170</sup> Cf. Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización, 1947-1948 (doc.A/565, pp.XVII-XVIII), y su informe de 28 de septiembre de 1948 (doc.A/656, anexo B). Véanse J. BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Pedone, París, 1971, pp.142-143; y R.B. RUSSELL, *United Nations Experience with Military Forces: Political and Legal Aspects*, The Brookings Institution, Washington, 1964, pp.47-50.

<sup>171</sup> Doc.A/AC.29/1, y el informe del Comité especial sobre una Guardia de las Naciones Unidas (doc.A/959, add.13, p.6). Vid. T. LIE, *In the cause of peace: seven years with the United Nations*, The MacMillan Company, Nueva York, 1954, pp.192-193.

<sup>172</sup> Doc.A/959, para.48. Véase también A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, pp.44-45.

<sup>173</sup> Resolución 297 (IV) de la Asamblea General, de 22 de noviembre de 1949, secciones A y B. Ver G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.327-330; D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.18-21; F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, pp.21-22. En la sección B de la citada resolución 297 (IV) se establecía el "Marco de Observadores de las Naciones Unidas", con el objetivo de dotar de una base permanente a los grupos de observación militar que la Organización tenía desplegados en distintos conflictos.

desplegar personal en las operaciones onusianas (especialmente los Grupos de observadores) con el objeto de garantizar los transportes y las comunicaciones de la ONU, así como la seguridad de su personal y sus locales<sup>174</sup>.

### 3.2.1. LA GUERRA DE COREA Y LA RESOLUCIÓN "UNIDOS PARA LA PAZ": UNA APROXIMACIÓN CRÍTICA

El origen del conflicto coreano se remonta al final de la Segunda Guerra Mundial, cuando las dos potencias ocupantes del país, Estados Unidos y la Unión Soviética, no se pusieron de acuerdo para restablecer la independencia de Corea. En noviembre de 1947, la Asamblea General de la ONU decidió proceder a la celebración de elecciones libres en ese país, bajo la supervisión de la Comisión Temporal de las Naciones Unidas para Corea<sup>175</sup>. Pero no le fue permitido a esta Comisión el acceso a Corea del Norte, por lo que los comicios sometidos a observación internacional se llevaron a cabo en mayo de 1948 únicamente en el territorio bajo control norteamericano, por debajo del paralelo 38<sup>o</sup><sup>176</sup>. Y así, en agosto de ese año se constituyó el Gobierno de la República de Corea<sup>177</sup>, reconocido por la ONU como el único régimen político legítimo del país<sup>178</sup>.

El 25 de junio de 1950 fuerzas militares norcoreanas comenzaron a invadir el territorio de la República de Corea -del Sur-<sup>179</sup>. Ese mismo día el Consejo de Seguridad, convocado por el

<sup>174</sup> Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas se refería en su informe de agosto de 2000 a la necesidad de revisar el Servicio Móvil para adaptarlo a las nuevas demandas de las OMPs (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.139-140 y 145.b), con lo cual concordaba el Comité Especial de OMPs en su informe de 4 de diciembre de 2000 (A/C.4/55/6, para.30).

<sup>175</sup> Resolución 112 (II), de 14 de noviembre de 1947. Véanse R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, Oxford UP, Londres, vol.2: Asia, 1970, p.153 y ss.; P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.2, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp.42-56; A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, p.46. En concreto, acerca de la labor desarrollada por la Comisión Temporal de las Naciones Unidas puede leerse D.W. WAINHOUSE y asociados, *International Peace Observation: a History and Forecast*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1966, pp.325-330.

<sup>176</sup> Keesing's, 1948, pp.9191 y 9641.

<sup>177</sup> Véanse las Memorias anuales del Secretario General de 1947-1948 (doc.A/565, p.31), y de 1948-1949 (doc.A/930, p.21).

<sup>178</sup> Resolución 195 (III) de la Asamblea General, de 12 de diciembre de 1948. Mediante esta resolución, la Asamblea General creó la Comisión de las Naciones Unidas en Corea, que reemplazó a la Comisión Temporal y cuya función consistía en observar la retirada de las fuerzas ocupantes y facilitar la reunificación del país. Este órgano fue a su vez sustituido por la Comisión de las Naciones Unidas para la Unificación y Rehabilitación de Corea -res.376 (V) de la Asamblea General, de 7 de octubre de 1950-. Cf. D.W. WAINHOUSE y asociados, *International Peace Observation: a History and Forecast*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1966, pp.330-342.

<sup>179</sup> El Secretario General de la ONU fue informado de este ataque militar por una carta del Representante de Estados Unidos (doc.S/1495), y por un telegrama de la Comisión de las Naciones Unidas (doc.S/1496), ambos de 25 de junio de 1950.

Secretario General en virtud del artículo 99 de la Carta, declaró que el ataque armado del ejército de Corea del Norte constituía una ruptura de la paz, requiriendo el cese inmediato de las hostilidades y la retirada de las citadas tropas al norte de la frontera -el paralelo 38º-, bajo la observación de la Comisión de las Naciones Unidas para Corea -resolución 82 (1950), parágrafo operativo 1-<sup>180</sup>. Dos días después, el 27 de junio, teniendo en cuenta el caso nulo que las autoridades norcoreanas habían hecho a la demanda anterior del Consejo, éste recomendó a los Estados miembros que proporcionasen "la ayuda que pueda ser necesaria para repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacional en la región" -resolución 83 (1950)-<sup>181</sup>. Y, ante la oferta de ayuda militar realizada por diversos países, el Consejo de Seguridad les recomendó que colocaran sus fuerzas y su asistencia a disposición de un comando unificado bajo la autoridad de Estados Unidos -res.84 (1950), de 7 de julio de 1950, punto dispositivo 3-<sup>182</sup>. Estas resoluciones habían sido aprobadas en el Consejo de Seguridad por iniciativa norteamericana aprovechando la ausencia de la delegación soviética desde enero de 1950, en protesta por la negativa de la mayoría de los componentes del Consejo a aceptar al Gobierno de la República Popular (frente al de Taiwan) como representante de China en el seno del Consejo de Seguridad<sup>183</sup>. Pero en agosto de ese año el representante soviético volvió al Consejo, impidiéndole

---

<sup>180</sup> El texto de las sucesivas resoluciones sobre la cuestión de la agresión contra la República de Corea puede leerse en R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, Oxford UP, Londres, vol.2: Asia, p.160 y ss.; también las del Consejo de Seguridad se pueden encontrar en K.C. WELLENS (ed.), *Resolutions and Statements of the United Nations Security Council (1946-1989) -A Thematic Guide-*, Nijhoff, Dordrecht, 1990, pp.251-255; y con carácter general, pueden consultarse N.J. PADELFOURD, "The United Nations and Korea", *International Organization*, vol.5, 1951, pp.685-708; D. FRANKENSTEIN, *L'Organisation des Nations Unies devant le conflit coréen*, París, 1952; D. BINDSCHEDLER-ROBERT, "Korea" en R. BERNHARDT, *EPIL*, 2ª ed., vol.3, 1997, pp.86-93; D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.29-60. En la resolución 82 (1950) que nos ocupa, el Consejo de Seguridad, tras determinar la existencia de un quebrantamiento de la paz, adopta ciertas medidas provisionales -solicitud de cese del fuego y de retirada de las fuerzas-, que según KUNZ gozaban de fuerza vinculante. J.L. KUNZ, "Legality of the Security Council Resolutions of June 25 and 27 1950", en *AJIL*, vol.45, nº1, 1951, p.140.

<sup>181</sup> En esa misma reunión del Consejo de Seguridad, Estados Unidos había notificado que sus fuerzas militares asistirían al Gobierno de Corea del Sur. Ver D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.30-31; A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, p.47.

<sup>182</sup> Según HOYT, Estados Unidos, con anterioridad a las mencionadas resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ya había decidido responder militarmente al ataque norcoreano. E.C. HOYT, "The United States Reaction to the Korean Attack: A Study of the Principles of the United Nations Charter as a Factor in American Policy-making", *AJIL*, vol.55, nº1, 1961, p.53; asimismo, L. FISHER, "The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act?", *AJIL*, vol.89, nº1, 1995, pp.21-39. Como Corea no era miembro de la ONU, no estaba vinculada por las resoluciones del Consejo de Seguridad, motivo por el cual se consideró conveniente transferir todo el poder militar a Estados Unidos. M-K. KIM, "Some Legal Problems concerning Withdrawal of The United Nations Forces", *Journal of East Asian Affairs*, vol.4, nº2, 1990, p.296.

<sup>183</sup> La opinión general entiende que la ausencia de uno de los miembros permanentes del Consejo no le impide a éste decidir en cuestiones de fondo (*ad exemplum*, R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, Oxford UP, Londres, vol.2: Asia, 1970, pp.174-175), pero REMIRO BROTONS no está totalmente de acuerdo con ello. Vid. A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, pp.195-196; asimismo, G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, p.128. Y por esa misma razón, ATTIA entiende que las tres resoluciones del Consejo de Seguridad, números 82, 83 y 84, no fueron decisiones válidas, al adoptarse por un procedimiento de voto no conforme con el artículo 27 de la Carta, y desde luego no constituyen una modificación consuetudinaria de las cláusulas de San Francisco, entre otros motivos porque la URSS no aceptó su legalidad. *Ibidem*,

desde entonces la adopción de más decisiones mediante el uso sistemático del veto<sup>184</sup>. En vista de esta parálisis, la Asamblea General decidió ocuparse del asunto por medio de la constatación de una agresión norcoreana<sup>185</sup>, y la subsiguiente aprobación, el 3 de noviembre de 1950, de la célebre resolución 377 (V), conocida como "Unidos para la Paz", que examinaremos un poco más adelante. Poco después, tras la entrada de "voluntarios" armados chinos en la guerra en apoyo de Corea del Norte, la Asamblea General señala la agresión de la China Popular y recomienda que continúe la acción militar aliada contra los agresores<sup>186</sup>.

Con respecto a la organización de la Fuerza de las Naciones Unidas en Corea debe señalarse que los 16 Estados miembros de la ONU que, aparte de la República de Corea, participaron en la coalición aliada pertenecían al bloque occidental<sup>187</sup>, resultando preponderante el contingente norteamericano, sobre todo en la fuerza naval y aérea, seguido del coreano<sup>188</sup>. El Comité de Estado Mayor quedó descartado desde el principio para la ejecución de la operación, y como comandante en jefe de las fuerzas de Naciones Unidas fue nombrado el general

---

pp.131-133; también J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, Stevens, Londres, 1954, pp.232-233; contra J.L. KUNZ, "Legality of the Security Council Resolutions of June 25 and 27 1950", *AJIL*, vol.45, n°1, 1951, pp.140-142. No obstante, debe tenerse en cuenta que estas resoluciones no eran formalmente decisiones sino recomendaciones, ubicadas según la mayoría de la doctrina en el artículo 39 de la Carta. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.314-317; D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.267-305.

<sup>184</sup> Hasta tal punto resultó paralizado el Consejo, que poco después éste decidió eliminar la cuestión coreana de su lista de asuntos -res.90 (1951) de 31 de enero de 1951-.

<sup>185</sup> Resolución 376 (V), de 7 de octubre de 1950. Véase G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.136-138.

<sup>186</sup> Resolución 498 (V), de 1 de febrero de 1951. Sobre las sucesivas recomendaciones de la Asamblea General en este asunto puede consultarse G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.98-112 y 135-141; también, con carácter general, puede verse B. SLOAN, "The Binding Force of a Recommendation of the General Assembly of the United Nations", en *BYIL* 1948, pp.1-33. La rápida formación y despliegue de la Fuerza de las Naciones Unidas en Corea fue posible por la concurrencia de diversos elementos, entre los que destacaban la ausencia de la URSS del Consejo de Seguridad, la presencia de numerosas tropas norteamericanas en Japón y la existencia de la Comisión de la ONU en Corea, que rendía informes periódicos sobre la agresión norcoreana. En resumen, la contienda coreana fue un escenario más de la guerra fría entre las dos Grandes Potencias. G.E.D. ATTIA, *cit.*, 1963, p.60, notas 1 y 2. Y sobre la posición de la República Popular China ante la acción de las Naciones Unidas en Corea, véase BRACH & BRAYER, "Les thèses chinoises sur la violence internationale et le système de sécurité collective de la Charte de l'O.N.U." en Ch. CHAUMONT (dir.), *Analyse de certains aspects concernant la sécurité collective dans le monde contemporain*, Université de Nancy II, Nancy, 1972, pp.47-50.

<sup>187</sup> A. JAMES, "The Enforcement Provisions of the United Nations Charter" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp.222-223. Los convenios celebrados entre Estados Unidos y algunos de los otros países participantes en la acción aliada pueden consultarse en R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, Oxford UP, Londres, vol.2: Asia, 1970, p.203 y ss.

<sup>188</sup> R.B. RUSSELL, *U.N. Experience with Military Forces: Political and Legal Aspects*, Washington Institute for Defence Analysis, Washington, 1964, pp.26 y 29; G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, p.218; D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.40; Z. KAY, "The U.N. Forces in Korea and Sinai: Some Thoughts in Retrospect", *International Relations*, 1960-65, pp.169-170.



norteamericano D. MacArthur<sup>189</sup>, quien a su vez continuó desempeñando su puesto de jefe de las fuerzas armadas de los Estados Unidos en el Lejano Oriente. Dicho esto, puede comprenderse el nulo papel desempeñado por los demás países participantes en la ejecución de la acción militar aliada en Corea, que por otra parte tampoco estaba sometida al control de la Organización, sino al mando efectivo del Gobierno norteamericano<sup>190</sup>. De hecho, y aunque en numerosas ocasiones diversos políticos, militares y autores se refirieron a la coalición militar aliada como la "Fuerza de las Naciones Unidas en Corea", los diversos contingentes nacionales quedaron incorporados en el Ejército americano de Extremo Oriente, y el mal llamado "Comando de las Naciones Unidas", que ejercía la dirección operativa y el control militar de la acción, estaba compuesto en exclusiva por militares norteamericanos que recibían sus ordenes directamente del Gobierno de Washington. En realidad, la ONU se abstuvo de ejercer autoridad alguna en el plano militar de la operación, y asimismo en las cuestiones políticas se limitó a formular recomendaciones<sup>191</sup>. De todas formas, la Asamblea General y los Estados participantes influyeron en ocasiones en la conducción de las operaciones militares aliadas, como por ejemplo cuando se opusieron en el otoño de 1950 a que la auto-denominada "Fuerza de las Naciones Unidas" bombardeara y ocupara el territorio chino, atravesando su frontera con Corea<sup>192</sup>.

Por otra parte, los gastos generados por estas actividades militares fueron sufragados por los distintos países participantes, si bien Estados Unidos proporcionó la mayor parte del

---

<sup>189</sup> En cumplimiento del punto operativo 4 de la resolución 84 (1950) del Consejo de Seguridad, de 7 de julio de 1950, que solicitaba a los Estados Unidos la designación del Comandante de la Fuerza militar onusiana.

<sup>190</sup> A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, p.50; M.J. KHAN, "United Nations Forces. Composition and Functions", en *Pakistan Horizon*, nº2, 1972, p.27; G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.194-199. Como la República de Corea no era miembro de Naciones Unidas ni estaba por tanto vinculada por las resoluciones del Consejo de Seguridad, el Presidente del país, R. Syng-man, transfirió el mando de las operaciones militares sobre territorio coreano al general MacArthur el 15 de julio de 1950. L.M. GOODRICH, *Korea: A Study of United States Policy in the United Nations*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1956, p.120. Sobre el estatuto de la Fuerza de las Naciones Unidas en Corea véase el citado libro de ATTIA de 1963, pp.231-242. No llegó a firmarse con la República de Corea ningún acuerdo relativo al estatuto de la Fuerza, pero sí con Japón (10 de febrero de 1954), donde se encontraba la base del comando de las Naciones Unidas. Véase R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, Oxford UP, Londres, vol.2: Asia, 1970, pp.232-245.

<sup>191</sup> F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, pp.40-41; pero R.B. RUSSELL, *United Nations Experience with Military Forces: Political and Legal Aspects*, The Brookings Institution, Washington, 1964, p.24. Incluso el propio acuerdo de armisticio de julio de 1953 que pondría fin a esta guerra fue negociado por el Gobierno estadounidense, sin recibir directrices políticas de Naciones Unidas. D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, p.116. Y sobre las cuestiones de representación internacional y responsabilidad por las actuaciones de la Fuerza aliada puede verse F. SEYERSTED, *cit.*, 1966, p.120 y ss.

<sup>192</sup> L.M. GOODRICH, "Korea: Collective Measures against Aggression", *International Conciliation*, nº494, 1953, pp.167-169; G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.175-176.

material y aprovisionamientos (mas no gratuitamente)<sup>193</sup>. Por ello, no puede pensarse que la acción militar aliada en Corea fuera una OMP, aparte de que no constituía una Fuerza de la Organización pese a la utilización de su bandera, pues carecía de un mando integrado que recibiera instrucciones de las Naciones Unidas, no fue financiada por ella, y además empleaba la violencia armada con carácter coercitivo en respuesta a una agresión anterior, lo que la situaba en las antípodas de las posteriores Fuerzas de mantenimiento de la paz<sup>194</sup>.

¿Cuál era el objetivo de la coalición militar aliada en Corea? Tan importante cuestión no cuenta sin embargo con una respuesta clara ni precisa. Creemos que no podía pretender la imposición de una solución al problema de fondo, como por ejemplo la instauración de un gobierno unificado en Corea, aunque sí estaba capacitada para restablecer la paz y la seguridad internacionales. De hecho, la acción militar fue oscilando entre esos dos objetivos, dependiendo de cómo se desarrollaban los acontecimientos: al comienzo de las operaciones, parecía como si su finalidad se limitara a restablecer el *statu quo ante*. No obstante, y tras el éxito de las iniciales operaciones armadas del verano de 1950, la Asamblea General recomendó adoptar todas las medidas apropiadas para garantizar la seguridad y la instauración de un Gobierno unificado y democrático en Corea después de la celebración de elecciones generales<sup>195</sup>. Pero la intervención china en esta guerra desde noviembre de 1950 conllevó un importante retroceso militar para las tropas aliadas, y la ONU volvió a su política inicial de enfriamiento del conflicto armado<sup>196</sup>.

<sup>193</sup> D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.38 y ss. Puede verse el acuerdo entre Estados Unidos y la República de Corea sobre los gastos de la Fuerza de Naciones Unidas en R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-67. Documents and Commentary*, Oxford UP, Londres, vol.2: Asia, 1970, pp.246-247.

<sup>194</sup> Cf. *The Blue Helmets*, cit., 2ª ed., 1990, p.9; H. MCCOUBREY & N.D. WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Aldershot, 1996, pp.15-16; pero M-K. KIM, "Some Legal Problems concerning Withdrawal of The United Nations Forces", *Journal of East Asian Affairs*, vol.4, nº2, 1990, p.309. La doctrina siempre ha estado dividida acerca del carácter de la acción militar aliada en Corea. Así, para HIGGINS se trató de una acción coercitiva recomendada por el Consejo de Seguridad bajo los artículos 39 y 42 de la Carta (Capítulo VII), mientras que para TAUBENFELD la acción de la ONU en Corea era asimilable a la prevista por el artículo 43. R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, Oxford UP, Londres, vol.2: Asia, 1970, p.177; H. TAUBENFELD, "International Armed Forces and the Rules of War", *AJIL*, vol.45, nº3, 1951, p.675; E. STEIN, "The United Nations and the Enforcement of Peace", *Mich. J. Int'l L.*, vol.10, nº1, 1989, p.309; D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, pp.169-170; contra J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, Stevens, Londres, 1954, pp.235-237; A. WOLFERS, "Collective Security and the War in Korea" en J. LARUS (ed.), *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*, Wiley & sons, Nueva York, 1965, pp.225-236. Sin embargo, para ATTIA la acción militar americana no estaba basada en el sistema de seguridad colectiva de la Carta, sino que supuso la puesta en marcha del derecho de legítima defensa colectiva previsto en el artículo 51 de la Carta. G.E.D. ATTIA, *op.cit.*, 1963, p.148 y ss.; también D.W. BOWETT, "Collective Self-Defence under the Charter of the U.N.", *BYIL* 1955-56, pp.159-161; J. FROWEIN en B. SIMMA y otros (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.614; H. KELSEN, "The Future of Collective Security", *Revista Jurídica de la Universidad Interamericana de Puerto Rico*, vol.21, nº2, 1951, p.91; Y. DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, 2ª ed., Cambridge UP, Cambridge, 1994, p.275.

<sup>195</sup> Resolución 376 (V), de 7 de octubre de 1950. Según ATTIA esta resolución de la Asamblea General es ilegal, porque la Carta de las Naciones Unidas no permite el empleo de la fuerza para aplicar soluciones políticas. G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, p.167.

<sup>196</sup> Resolución 498 (V) de la Asamblea General, de 1 de febrero de 1951.

La guerra de Corea terminó con el acuerdo de armisticio de 27 de julio de 1953, firmado por los respectivos Comandantes de la Fuerza de las Naciones Unidas, del Ejército popular coreano y de los Voluntarios del pueblo chino<sup>197</sup>. Dicho tratado establecía una zona desmilitarizada bajo el control de un mecanismo internacional de supervisión<sup>198</sup>.

En todo caso, y a modo de valoración de la actuación de la ONU en este asunto, no puede decirse que la acción militar aliada resultara muy afortunada, puesto que carecía de una adecuada base jurídica, y sobre todo porque fue impulsada, dirigida y utilizada por Estados Unidos en su enfrentamiento político abierto con la Unión Soviética; de este modo, la experiencia coreana vino a demostrar lo que la ONU *no debía hacer*: no tenía que abandonar el principio de imparcialidad ni tomar parte activa en disputas internacionales en las que estuvieran involucradas las dos Grandes Potencias<sup>199</sup>.

Con respecto a la importantísima **resolución 377 (V) de la Asamblea General**, ésta se desglosa en realidad en tres resoluciones agrupadas bajo el título genérico de "Unidos para la Paz", A, B y C, de las cuales la A se refiere directamente a los poderes de la Asamblea, resultando las otras dos complementarias de la primera. Es obvio que debe buscarse el detonante histórico de su aprobación en la guerra de Corea: mientras el representante soviético se mantuvo ausente del Consejo de Seguridad, entre enero y agosto de 1950, este órgano aprobó diversas resoluciones condenando el ataque armado norcoreano sobre Corea del Sur, pero el retorno de la Unión Soviética al Consejo de Seguridad supuso un veto continuo a sus actividades en este asunto, lo que podía provocar la deslegitimación de la acción militar aliada. Por ello, la Asamblea General atrajo para sí la competencia onusiana en el caso coreano por medio de su resolución 377 A (V), adoptada el 3 de noviembre de 1950, resolviendo que

"si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto, con miras a dirigir a los miembros recomendaciones apropiadas para la adopción de medidas colectivas,

---

<sup>197</sup> Los términos del acuerdo de armisticio (doc.S/3079, de 7 de agosto de 1953) fueron más tarde aceptados por la Asamblea General -resolución 712 (VIII), de 28 de agosto de 1953-, un mes después de la entrada en vigor del propio acuerdo. Según GOODRICH, el agresor, Corea del Norte, decidió poner término a las hostilidades en condiciones aceptables para la ONU cuando comprendió que la continuación de la lucha le obligaría a pagar un precio demasiado alto. L.M. GOODRICH, "Korea: Collective Measures against Aggression", en *International Conciliation*, n°494, 1953, p. 192.

<sup>198</sup> Dicho dispositivo internacional se centraba en la Comisión Militar de Armisticio y en la Comisión de Supervisión de Naciones Neutrales, que ha venido funcionando desde julio de 1953 como una misión de observación formada por representantes de Checoslovaquia, Polonia, Suecia y Suiza hasta 1993, y que desde 1995 cuenta con sólo 10 observadores procedentes de Suiza y Suecia. Véanse D.W. WAINHOUSE y asociados, *International Peace Observation: a History and Forecast*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1966, p. 342 y ss.; A. JAMES, *Peacekeeping in International Politics*, Macmillan, Basingstoke, 1990, p. 279 y ss.; *SIPRI Yearbook 1996*, p. 82; *SIPRI Yearbook 2000*, pp. 144 y 155.

<sup>199</sup> M. VIRALLY, *L'ONU d'hier à demain*, Paris, 1961, p. 75; J.A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, CSIC, Madrid, 1966, p. 128. Sobre la preponderancia estadounidense en la primera época de la ONU puede verse R. VÄYRYNEN, "The United Nations and the Resolution of International Conflicts", en *Cooperation and Conflict*, vol. 20, n°3, 1985, pp. 141-171.

inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en período extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal período extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el Consejo de Seguridad por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los Miembros de las Naciones Unidas"<sup>200</sup>.

A su vez, la Asamblea General creaba en virtud de esta resolución dos comisiones, una de observación de la situación en la región<sup>201</sup> y otra de medidas colectivas<sup>202</sup>. Además, la Asamblea recomendó al Consejo de Seguridad la adopción de las medidas adecuadas para la puesta en funcionamiento de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta<sup>203</sup>, e invitó a los miembros permanentes a poner término a sus desavenencias y alcanzar un acuerdo<sup>204</sup>.

La cuestión de la constitucionalidad de esta resolución 377 (V) generó una sugestiva polémica doctrinal<sup>205</sup>. En la comprensión de que nos encontramos ante una interpretación expansiva de los poderes recomendatorios de la Asamblea, no pocos autores defienden su validez

<sup>200</sup> Esta resolución 377 (V) fue ampliamente aprobada por 39 votos a favor, 5 en contra y dos abstenciones, lo que revela la dominación americana en la Asamblea General de la época. Algunos extractos del debate previo a la aprobación de esta resolución en la Asamblea General pueden verse en J. LARUS (ed.), *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*, Wiley & sons, Nueva York, 1965, pp.241-265.

<sup>201</sup> La resolución 377 A (V), sección B, párrafo 3, disponía la creación de la Comisión para la Observación de la Paz, que se configuraba como órgano subsidiario de la Asamblea General con arreglo al artículo 22 de la Carta. Ver G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.77-80.

<sup>202</sup> Resolución 377 A (V), sección D, para. 11. Véase G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.80-81 y 92-94. Esta Comisión de Medidas Colectivas sufrió ciertas críticas como innecesaria y contraria a la Carta, pero debe tenerse en cuenta que no pretendía sustituir al Consejo de Seguridad ni al Comité de Estado Mayor, sino que fue creada de forma excepcional ante la inactividad del Consejo. J. ANDRASSY, "Uniting for Peace", en AJIL, vol.50, n°2, 1956, pp.580-581. Y lo cierto es que las comisiones creadas por la resolución 377 (V) no tuvieron después una vida muy activa, resultando la de medidas colectivas suspendida *de facto* por una decisión de la Asamblea General. K.S. PETERSEN, "The Uses of the Uniting for Peace Resolution Since 1950" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3 The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, pp.256-259; A. ROSSIGNOL, "Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'A.G. des N.U. et de leur inconstitutionnalité", en RGDIP, vol.58, n°1, 1954, p.109 y ss.; R.C.R. SIEKMANN, *National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces*, Nijhoff, Dordrecht, 1991, p.3.

<sup>203</sup> Parte B de la resolución 377 (V), que no llegó a ser puesta en marcha. Véase J.C. MARTINEZ en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, p.735.

<sup>204</sup> Parte C de la resolución 377 (V).

<sup>205</sup> Sobre la posición de los diferentes sectores doctrinales ante la legalidad de la resolución 377 (V) pueden consultarse, entre otros, E. STEIN & R.C. MORRISSEY, "Uniting for Peace Resolution", en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.5, 1983, pp.379-382; G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, pp.68-71; P. POIRIER, *La force internationale d'urgence*, LGDJ, París, 1962, pp.150-153; A. ROSSIGNOL, "Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'A.G. des N.U. et de leur inconstitutionnalité", RGDIP, vol.58, n°1, 1954, pp.94-129; E.K. KOUASSI, "Roles respectifs du Conseil de Sécurité et de l'Assemblée Générale dans le traitement des opérations de maintien de la paix" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p.434 y ss.

jurídica al considerarla concordante con los propósitos de la ONU<sup>206</sup>. De hecho, la Asamblea General ya poseía en el sistema de la Carta una cierta responsabilidad secundaria en el mantenimiento de la paz internacional, pues los artículos 10, 11 y 14 le otorgan a la Asamblea poderes generales de discusión y recomendación, inclusive en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art.11)<sup>207</sup>, con la reserva de que

"toda cuestión de esta naturaleza con respecto a la cual se requiera acción será referida al Consejo de Seguridad por la Asamblea General antes o después de discutirla" (art.11.2 *in fine*)<sup>208</sup>,

y la cautela de la competencia prioritaria del Consejo de Seguridad, expresada en su artículo 12.1:

"Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad"<sup>209</sup>.

---

<sup>206</sup> J. ANDRASSY, "Uniting for Peace", en AJIL, vol.50, n°2, 1956, pp.573 y 581; P. POIRIER, *La force internationale d'urgence*, LGDJ, Paris, 1962, pp.156-157; H. REICHER, "The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage", en Colum. J. Transnat'l L., vol.20, n°1, 1981, pp.1-49; E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Escuela de funcionarios internacionales, Madrid, 1958, pp.198-204; H.F. BANCROFT, "The United Nations as a Collective Security Organization", en ASIL Proc. 1951, vol.45, pp.159-164; A. SHEIKH, "U.N. Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions", en R.B.D.I., vol.7, n°2, 1971, p.495; contra A. ROSSIGNOL, "Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'A.G. des N.U. et de leur inconstitutionnalité", RGDIP, vol.58, n°1, 1954, p.109 y ss. Por su parte, J. BALLALOUD (*L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Pedone, Paris, 1971, pp.30-31) considera que la resolución 377 (V) destruye el sistema de la Carta porque reemplaza un mecanismo de coerción basado en la ejecución por los Estados de las decisiones del Consejo de Seguridad por una obligación facultativa, cual es la de poner en marcha recomendaciones de la Asamblea General; también N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, *Droit International Public*, 6ª ed., LGDJ, Paris, 1999, p.957; y expresando reservas sobre el mecanismo previsto por esta resolución 377 A pueden verse M. Díez de Velasco, "Las fuerzas armadas de las Naciones Unidas", Defensa Nacional, vol.4, 1963, p.85; J. LEPRETTE, "Le Conseil de Sécurité et la résolution 377/A (1950)", AFDI 1988, vol.34, p.428 y ss.

<sup>207</sup> Vid. H. REICHER, "The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage", en Colum. J. Transnat'l L., vol.20, n°1, 1981, p.27 y ss.

<sup>208</sup> Para ATTIA esta limitación de la competencia de la Asamblea General del artículo 11.2 es solamente procedimental: significa que primero debe acudir al Consejo. G.E.D. ATTIA, *cit.*, 1963, p.54. En este mismo sentido se pronuncia J. ANDRASSY, "Uniting for Peace", AJIL, vol.50, n°2, 1956, pp.567-568.

<sup>209</sup> Pero ni el artículo 12.1 ni ningún otro de la Carta de la ONU concede al Consejo de Seguridad el monopolio del uso de la fuerza armada en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, p.50; H. KELSEN, "Is the Acheson Plan Constitutional?", *Western Political Science Quarterly*, vol.3, 1950, pp.520-522. De los tres niveles de posible implicación de la ONU en un determinado asunto, ANDRASSY entiende que la Asamblea General puede **discutir** cualquier cuestión, puede **adoptar recomendaciones** cuando el Consejo no esté ejerciendo sus funciones en ese tema (art. 12), y sólo cuando se requiera **acción** -entendida como medidas de carácter coercitivo o de imposición *ex Capitulo VII*-, entonces la Asamblea General deberá remitir la cuestión al Consejo de Seguridad (art.11.2 *in fine*), si bien ANDRASSY concluye que la Asamblea General puede adoptar, en virtud de la Carta, recomendaciones relativas al empleo de fuerzas armadas. J. ANDRASSY, "Uniting for Peace", AJIL, vol.50, n°2, 1956, pp.566-567; también E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas, cit.*, 1958, p.197 y ss. De hecho, la Asamblea General frecuentemente se ha pronunciado sobre diversas crisis internacionales, sin necesidad de invocar la resolución 377 A (V) y aunque esté reunido el Consejo, como demuestra por ejemplo su resolución 46/242 sobre la situación en Bosnia-Herzegovina, que no dudó en calificar de "agresión".

Por tanto, el surgimiento de la resolución 377 (V) no significa que nos encontremos ante un nuevo sistema de seguridad colectiva, pues dicha resolución "Unidos para la Paz" fue concebida con el fin de legitimar la respuesta militar frente a una agresión concreta procedente del bloque socialista<sup>210</sup>. De hecho, las funciones de la Asamblea General cuentan con una importante limitación, puesto que sólo puede actuar en términos de discusión y recomendación, sin imponer obligaciones vinculantes a sus miembros en el ámbito del mantenimiento de la paz internacional<sup>211</sup>, aunque esta distribución de poderes entre la Asamblea como órgano deliberante y el Consejo como órgano decisorio no siempre ha sido respetada<sup>212</sup>.

Los inspiradores norteamericanos de la resolución 377 (V) eran conscientes de contar en 1950 con el apoyo de la mayor parte de los Estados miembros de las Naciones Unidas, y por tanto con una mayoría de votos en la Asamblea General<sup>213</sup>. Pero pocos años después, con la incorporación a la ONU de los nuevos Estados surgidos del proceso descolonizador, mayoritariamente países africanos y asiáticos subdesarrollados -o en vías de desarrollo (*sic*)-, se produjo un cambio radical en las posiciones de los bloques estatales en el seno de la Asamblea General; Estados Unidos ya no podía controlar la actividad de una Asamblea discolpa a sus intereses, y debido a su pérdida de autoridad, ya no se mostró en los años siguientes tan interesado en reactivar el procedimiento de transferencia del Consejo a la Asamblea de la competencia en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales previsto en la resolución 377 A (V). Y a la inversa, la posición soviética, completamente opuesta en 1950 a la legalidad de la resolución

<sup>210</sup> I.L. CLAUDE jr., "The United Nations and the Use of Force", *International Conciliation*, marzo 1961, pp.360-361; R. BETSALEL PALOMBO, *Seguridad colectiva en la Carta de las Naciones Unidas*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1965, p.205; ESFANDIARY, *The Role of the General Assembly in Dealing with Threats to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Agression*, tesis, Columbia University, Nueva York, 1960, pp.194-200 y 287-302; J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, Stevens, Londres, 1954, p.275; Q. WRIGHT, "Collective Security in the Light of the Korean Experience", en *ASIL Proc.* 1961, pp.178-181; en cambio, para otros autores, esta resolución proporcionaba un sistema de seguridad bastante distinto de lo previsto en la Carta. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.124-125; A. ROSSIGNOL, "Des tentatives effectuées en vue de mettre un nouveau mécanisme de sécurité collective à la disposition de l'A.G. des N.U. et de leur inconstitutionnalité" en *RGDIP*, vol.58, nº1, 1954, p.100 y ss.

<sup>211</sup> D.H.N. JOHNSON, "The Effects of Resolutions of United Nations General Assembly", en *BYIL*, 1955-56, p.97; L. GOODRICH & A. SIMONS, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, The Brookings Institution, Washington, 1957, p.428. Si bien es cierto que de la letra de la resolución 377 A (V) se desprenden ciertas limitaciones a la competencia de la Asamblea General -como que las recomendaciones deben ser "apropiadas"; que solamente puede formular recomendaciones en supuestos de necesidad para mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales; y que solo puede recomendar el uso de la fuerza armada ante rupturas de la paz o actos de agresión, no ante "simples" amenazas a la paz internacional-, sin embargo el órgano plenario de la Organización goza de un amplio y discrecional poder interpretativo de su propia actuación. H. REICHER, "The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage", en *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.20, nº1, 1981, p.13 y ss.

<sup>212</sup> Por ejemplo, la Asamblea General declaró en 1951 a la China comunista como agresor contra Corea, **instando a un embargo contra ella** -resolución 500 (V), de 18 de mayo de 1951-. Ver D.H.S. CHAPMAN, "The UNEF. Legal Status", *Mich. L. Rev.*, vol.57, nov. 1958, p.59.

<sup>213</sup> La iniciativa norteamericana que iba a culminar en la resolución 377 (V) fue presentada en septiembre de 1950 por D. Acheson, entonces Secretario de Estado, en la quinta Asamblea General de las Naciones Unidas. Por eso, el procedimiento establecido por dicha resolución es también conocido como "Plan Acheson". Véase L.H. WOOLSEY, "The 'Uniting for Peace' Resolution of the United Nations", en *AJIL*, vol.45, nº1, 1951, p.130 y ss.

"Unidos para la Paz", se invirtió poco después en el asunto del Canal de Suez en 1956, pues entonces votó en el Consejo de Seguridad en favor de traspasar esta cuestión a la Asamblea General por la vía de la resolución 377 A (V), ante el veto franco-británico en el Consejo<sup>214</sup>. Algún autor ha pretendido encontrar precisamente en esta metamorfosis soviética el comienzo de la cristalización jurídica de la resolución "Unidos para la Paz" como enmienda consuetudinaria de la Carta onusiana, aunque sin modificar el sentido general de sus disposiciones<sup>215</sup>. De hecho, la responsabilidad primaria del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales es respetada por la resolución 377 A (V), que realmente no otorga a la Asamblea nuevos poderes de los que ya le asignaba de forma implícita la Carta de San Francisco<sup>216</sup>. En cualquier caso, el procedimiento previsto en "Unidos para la Paz" ha sido puesto en marcha en muy contadas ocasiones desde 1950 -y sin consecuencias en la adopción de medidas coercitivas-, ya que suponía una cierta ruptura con el equilibrio institucional previsto en la Carta de las Naciones Unidas, al estar dirigida "a funcionar en los casos de conflictos en los que las grandes potencias estuviesen directamente enfrentadas", esto es, en hipótesis no previstas por el sistema diseñado en 1945<sup>217</sup>.

### 3.2.2. ORIGEN HISTÓRICO INICIAL DE LAS OMPs: PELIGRO DE EXPANSIÓN MUNDIAL DEL CONFLICTO ÁRABE-ISRAELÍ

Tal y como vamos a estudiar en los próximos epígrafes, algunas de las primeras

---

<sup>214</sup> Resolución 119 (1956) del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre de 1956.

<sup>215</sup> G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, p.89; también K.S. PETERSEN, "The Uses of the Uniting for Peace Resolution Since 1950" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3. The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.255.

<sup>216</sup> Vid. E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta*, Escuela de Funcionarios Internacionales, Madrid, 1958, p.203; J. ANDRASSY, "Uniting for Peace", en AJIL, vol.50, nº2, 1956, p.572; H. REICHER, "The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage", en Colum. J. Transnat'l L., vol.20, nº1, 1981, pp.44-49; también Y. DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, 2ª ed., Cambridge UP, Cambridge, 1994, p.302; contra P. BRUGIÈRE, "Les résolutions amendant les pouvoirs de l'Assemblée des Nations Unies pour la sécurité collective", RGDIP, vol.57, 1953, p.460 y ss.

<sup>217</sup> J.A. CARRILLO SALCEDO, "Las Naciones Unidas entre 1945 y 1986" en *ONU. Año XL*, número monográfico de la Rev. de la Fac. de Derecho de la UCM, vol.13, Madrid, 1987, pp.14-15. La práctica posterior del Consejo de Seguridad parece demostrar que el procedimiento de remisión a la Asamblea General en virtud de la resolución 377 A (V) ha sido aceptado -E. STEIN & R.C. MORRISSEY, *cit.*, 1983, p.382-, habiendo sido utilizado en las siguientes situaciones internacionales: Corea (1950), Suez (1956), Hungría (1956), Líbano y Jordania (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Bangladesh (1971), Afganistán (1980), Palestina (1980 y 1982), Namibia (1981), territorios ocupados por Israel (1982). Precisamente sobre la utilización de la resolución "Unidos para la Paz" después de 1950 pueden consultarse K.S. PETERSEN, *cit.*, 1966, pp.255-269; H. REICHER, "The Uniting for Peace Resolution on the Thirtieth Anniversary of its Passage", en Colum. J. Transnat'l L., vol.20, nº1, 1981, p.1 y ss.; N.D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1990, p.129 y ss.; y J.F. GUILHAUDIS ("Considérations sur la pratique de l'Union pour le maintien de la paix", AFDI 1981, pp.382-398), quien pone en duda que una resurrección de esta resolución sirva para garantizar la credibilidad de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. *Ibidem*, p.398.

operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas surgieron de forma improvisada para enfriar las manifestaciones armadas del conflicto que viene enfrentando desde hace décadas a árabes e israelíes<sup>218</sup>. Así, tanto el surgimiento de la primigenia misión militar de observación acometida propiamente por la ONU, el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO) tras la guerra árabe-israelí de 1948, como la aparición de la primera Fuerza de mantenimiento de la paz, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), para paliar la crisis de Suez de 1956, se encuentran vinculadas al conflicto de Oriente Próximo. Fijémonos un momento en las estadísticas. De las 54 operaciones de mantenimiento de la paz materializadas por las Naciones Unidas hasta finales del año 2000, seis de ellas fueron creadas como consecuencia del conflicto árabe-israelí y de la adyacente guerra civil libanesa (UNTSO, UNEF I y II, UNOGIL, UNDOF y UNIFIL<sup>219</sup>), todas las cuales surgieron antes de la proliferación de las OMPs ocurrida en la última década. La proporción es considerablemente más significativa si tenemos en cuenta exclusivamente el período de la guerra fría: 6 de las 13 operaciones de *cascos azules* creadas entre 1948 y 1987 se hallaban sumergidas en la lucha entre árabes y judíos, si bien tan sólo tres de ellas permanecen hoy operando en la región (UNTSO en Palestina, UNDOF en los Altos del Golán y UNIFIL en el sur del Líbano). En este sentido, la región del Oriente Próximo se reveló desde el principio como un perfecto banco de pruebas para experimentar y analizar el potencial y las limitaciones de la Organización universal en el mantenimiento de la paz en los conflictos regionales durante la guerra fría<sup>220</sup>. Y además de las ejecutadas por Naciones Unidas,

<sup>218</sup> Puede consultarse sobre las contrapuestas reivindicaciones de soberanía de ambas partes sobre el mismo territorio K.J. PARTSCH, "Israel and the Arab States", en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.2, 1995, p.1463 y ss.; P. LE PEILLET, *Les bérets bleus de l'ONU à travers 40 ans de conflit israélo-arabe*, France-Empire, París, 1988, p.23 y ss.; y acerca del papel jugado por las Naciones Unidas en el conflicto árabe-israelí, R. LAPIDOTH (ed.), *The Arab-Israel Conflict and its Resolution: Selected Documents*, Nijhoff, Dordrecht, 1992; A.G. MEZERIK, "Arab-Israel Conflict and the United Nations", *International Review Service*, vol.8, nº 73, 1962; W. WENGLER (ed.), *Documents on the Arab-Israel Conflict: the Resolutions of the United Nations Organization. 1978-1990*, Berlin Verl., Berlin, 1993; I.S. POGANY, *The Security Council and the Arab-Israeli Conflict*, Gower, Aldershot, 1984; R. SHARIF, *United Nations Resolutions on Palestine and the Arab-Israeli Conflict 1975-1981*, y 2º vol. 1982-1986, en *Institute for Palestine Studies*, Washington, 1988; O.M. SOFFER, *The United Nations' Peacemaking Role in the Arab-Israeli Conflict between 1967-1977*, tesis, CUNY, Nueva York, 1977; E.W. SAÏD, *The Question of Palestine*, 2ª ed., Vintage, Nueva York, 1992; idem, *Palestina: paz sin territorios*, Txalaparta, Tafalla, 1997; J.O.C. JONAH, "Peacekeeping in the Middle East", *International Journal*, vol.31, nº1, 1975-76, pp.100-122; R.C.R. SIEKMANN, "United Nations Peace-keeping in the Middle East: Establishing the Concept" en A.E. KELLERMANN, K. SIEHR & T. EINHORN (eds.), *Israel among the Nations*, Kluwer, La Haya, 1998, pp.367-380; H.F. ARMSTRONG, "The U.N. Experience in Gaza", en *Foreign Affairs*, nº35, 1956-1957, pp.600-619; J. DEHAUSSY, "La crise du Moyen-Orient et l'ONU", en *Journal du Droit International*, vol.95, nº4, 1968, pp.853-888.

<sup>219</sup> UNTSO es el acrónimo del Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua; UNEF I y II son las sucesivas Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas; UNOGIL corresponde al Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano; UNDOF a la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación; y UNIFIL es la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano. Todas estas operaciones son objeto de estudio en el anexo 1 de este trabajo.

<sup>220</sup> Veáanse P. LE PEILLET, *Les bérets bleus de l'ONU à travers 40 ans de conflit israélo-arabe*, France-Empire, París, 1988; A. SAIKAL, "The Role of the United Nations in the Middle East" en T. WOODHOUSE, R. BRUCE & M. DANDO (eds.), *Peacekeeping and Peacemaking: Towards Effective Intervention in Post-Cold War Conflicts*, St. Martin's Press, Nueva York, 1998, p.133 y ss. Así por ejemplo, con ocasión del acuerdo egipcio-israelí de separación y redesplicgue de fuerzas de septiembre de 1975, la ONU decidió crear, para el general fines E. Siilasvuo, el puesto de Coordinador Jefe de las Misiones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en el Oriente Medio. Siilasvuo era entonces el



la disputa árabe-israelí ha hecho surgir diversas operaciones independientes de mantenimiento de la paz: la Misión de Apoyo en el Sinaí, desde 1975; la Fuerza Multinacional y Observadores (FMO), desplegada desde 1979; las sucesivas Fuerzas Multinacionales en el Líbano (FMN I y II), entre 1982 y 1984; y la Presencia Internacional Temporal en Hebrón (PITH), desde 1994<sup>221</sup>.

Las divergentes aspiraciones para adquirir la soberanía territorial sobre Palestina y la conflictiva implantación del Estado israelí en 1948 sobre el mencionado territorio, con la consiguiente diáspora de los originarios habitantes palestinos árabes de la región, causó la explosión de sucesivas crisis bélicas entre Israel y los Estados árabes vecinos<sup>222</sup>. La finalización de cada uno de estos episodios armados era seguida por intensos esfuerzos pacificadores por parte de Naciones Unidas, los cuales en diversas ocasiones se concretaron en el despliegue de *cascos azules* sobre el terreno<sup>223</sup>, presencia que sin embargo sólo permitía paliar algunos aspectos accesorios de la disputa, puesto que estas OMPs tenían sus funciones limitadas a la observación de las fronteras internacionales, la interposición entre bandos rivales y la prestación de asistencia humanitaria, cuando el problema no se reducía a una simple diferencia fronteriza entre Israel y los Estados árabes, sino que, como sabemos, tenía sus orígenes en el dilema palestino<sup>224</sup>.

---

experimentado Comandante de UNEF II, y gozaba de la plena confianza de todas las partes interesadas en el conflicto, en especial de Estados Unidos. Vid. I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, pp.65-66.

<sup>221</sup> Estas OMPs independientes, que son estudiadas en el anexo 2 del presente trabajo, se organizaron sobre la base de la experiencia de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz en la región, e incluso, tal como veremos, algunas de ellas surgieron ante la imposibilidad política de establecer operaciones onusianas. Vid. I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, p.73; y en general J. SINAI, "United Nations' and non-United Nations' Peacekeeping in the Arab-Israeli Sector: Five Scenarios", *Middle East Journal*, vol.49, n<sup>o</sup>4, 1995, pp.629-644.

<sup>222</sup> Sobre la evolución histórica de esta confrontación pueden consultarse las obras de E.L.M. BURNS, *Between Arab and Israeli*, Harrap, Londres, 1962; J. DEHAUSSY, "La crise du Moyen-Orient et l'ONU", en *Journal du Droit International*, vol.95, n<sup>o</sup>4, 1968, pp.853-888; P. POIRIER, *La force internationale d'urgence*, LGDJ, París, 1962, p.8 y ss.; H. WAGNER, *Der arabisch-israelische Konflikt im Völkerrecht*, Duncker, Berlín, 1971; N. FEINBERG, *The Arab-Israel Conflict in International Law*, The Magnes Press, Jerusalén, 1970; P-M. MARTIN, *Le conflit Israélo-Arabe*, LGDJ, París, 1973; J.N. MOORE (ed.), *The Arab-Israeli Conflict*, 5 vols., Princeton UP, Princeton, 1974 y 1991; y sobre todo los siguientes trabajos de N.A. PELCOVITS: "U.N. Peacekeeping and the 1973 Arab-Israel Conflict", en *Orbis*, vol.19, n<sup>o</sup>1, 1975, pp.146-165; "United Nations Middle East Peace-keeping Forces. Strengths and Vulnerabilities", en *The Middle East Review*, 1975, pp.29-32; *Peacekeeping on Arab-Israeli Fronts. Lessons from the Sinai and Lebanon*, Boulder, 1984; y *The Long Armistice. UN Peacekeeping and the Arab-Israeli Conflict, 1948-1960*, Westview Press, Boulder, 1993.

<sup>223</sup> Véanse M. COMAY, *U.N. Peace-keeping in the Israel-Arab Conflict, 1948-1975: an Israeli Critique*, Jerusalén, 1976; J. MACKINLAY, *The Peacekeepers: an Assessment of Peacekeeping Operations at the Arab-Israel Interface*, Unwin Hyman, Londres, 1989; I. MULICKI, "U.N. Peace-Keeping Operations in the Middle East", *Studies on Developing Countries*, n<sup>o</sup>7, 1975, pp.28-56; M. MUSHKAT, "The Middle East Conflict and Some Problems of Peace-keeping Operation and Disarmament", en *International Problems*, vol.7, n<sup>o</sup>1-2, 1969, pp.47-55; B. STJERNFELT, *The Sinai Peace Front: United Nations Peacekeeping Operations in the Middle East 1973-1980*, Hurst, Londres, 1992; M.Y. MUSTAPHA, "Historique et évaluation des opérations de maintien de la paix de l'ONU au Moyen Orient", *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*, vol.13, n<sup>o</sup>4, 1976, pp.919-953; B.E. URQUHART, "United Nations Peace-keeping in the Middle East", *The World Today*, vol.36, 1980, pp.88-93.

<sup>224</sup> Th. KOSZINOWSKI, "The Middle East Problem and the United Nations", en *Aussenpolitik, German Foreign Affairs Review*, vol.36, n<sup>o</sup>3, 1985, p.306 y ss.; E.W. SAID, *Palestina: paz sin territorios*, cit., 1997; M.Y. MUSTAPHA, "Historique et évaluation des opérations de maintien de la paix de l'ONU au Moyen Orient" en *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Economiques et Politiques*, vol.13, n<sup>o</sup>4, 1976, pp.919-920. Para este autor, las operaciones de las Naciones Unidas establecidas en Oriente Medio ni siquiera han podido prevenir la periódica reanudación de las

Como puede comprenderse con facilidad, las dificultades a las que se han tenido que enfrentar estas operaciones han sido numerosas y difícilmente superables. Así por ejemplo, Israel, que se ha negado siempre a permitir que los *cascos azules* patrullaran en su territorio, también se opone a la presencia de contingentes de OMPs procedentes de Estados con los que no mantiene relaciones diplomáticas, como consecuencia de la sensible desconfianza israelí hacia la parcialidad pro-árabe de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de la ONU<sup>225</sup>. Sin embargo, esta postura no debe hacerle olvidar al país hebreo que la presencia de diversas OMPs de las Naciones Unidas en el Oriente Medio beneficia a la seguridad israelí, como se pudo comprobar por ejemplo en octubre de 1973, pues si entonces la UNEF I se hubiera mantenido desplegada en la zona fronteriza entre Egipto e Israel en lugar de haber sido retirada en 1967, no les hubiera resultado posible a las fuerzas armadas egipcias atacar *por sorpresa* a Israel en el *Yom-Kippur* de 1973<sup>226</sup>. Las sucesivas victorias bélicas israelíes sobre sus enemigos árabes se tradujeron en conquistas territoriales -Península del Sinaí, Franja de Gaza, Cisjordania, parte oriental de Jerusalén, Altos del Golán-, casi todas las cuales han seguido ocupadas por Israel durante estos años, a pesar de la condena internacional<sup>227</sup>. Únicamente la Península del Sinaí fue devuelta a la soberanía egipcia tras la culminación de las negociaciones egipcio-israelíes en los acuerdos de Camp David, de

---

hostilidades, por lo que no han sido más que un instrumento puesto al servicio del imperialismo para extender su influencia en la región, sin contribuir a la consecución de una paz justa y estable. *Ibidem*, p.953. No obstante, valoraciones menos negativas pueden encontrarse en R. SOMMEREYNS, "United Nations Peace-keeping Forces in the Middle East", en *Brooklyn J. Int'l L.*, vol.6, nº1, 1980, pp.14 y 47; A.H.M. ELKORDY, *The United Nations peace-keeping functions in the Arab world*, tesis, American University, Washington, 1967. Tras mencionar por primera vez los derechos del pueblo palestino en 1948 -res.194 (III), de 11 de diciembre de 1948-, y crear el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente -res.302 (IV), de 8 de diciembre de 1950-, la Asamblea General de la ONU por fin reconoció en 1974 a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) como el representante oficial del pueblo palestino, otorgándole el estatuto de observador ante las Naciones Unidas -res.3237 (XXIX)-. La OLP había sido creada en el Congreso nacional palestino de El Cairo, en junio de 1964. Sin embargo, para HALBERSTAM el conflicto árabe-israelí es una típica disputa territorial producida por el surgimiento de un Estado no musulmán -el Estado de Israel- en el Oriente Medio, y no es un problema de autodeterminación, puesto que antes de 1967, cuando existía el dominio árabe sobre Cisjordania y Gaza, no se había creado ni reivindicado la existencia de un Estado palestino independiente. Además, los palestinos árabes no constituirían un grupo racial, religioso ni étnico específico con derecho a la libre determinación (cuya virtualidad práctica en cualquier caso no lleva ineludiblemente a la independencia), sino que forman "parte integral de la nación árabe" (artículo 1 de la Carta Nacional Palestina). Vid. M. HALBERSTAM, "Self-Determination in the Arab-Israeli Conflict: Meaning, Myth, and Politics", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.21, nº3, 1989, pp.465-487; e ídem, "Nationalism and the Right to Self-Determination: the Arab-Israeli Conflict", en *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.26, nº3, 1994, pp.573-583.

<sup>225</sup> R. SOMMEREYNS, *cit.*, 1980, p.43; asimismo M. COMAY, *U.N. Peace-keeping in the Israel-Arab Conflict, 1948-1975: an Israeli Critique*, The Hebrew University, Jerusalén, 1976, p.72.

<sup>226</sup> Cf. R. THAKUR, "Peacekeeping in the Middle East", en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.49.

<sup>227</sup> Basta recordar las resoluciones del Consejo de Seguridad números 242 (1967), de 22 de noviembre de 1967, y 338 (1973), de 22 de octubre de 1973. Véanse por ejemplo, sobre la resolución 242 (1967), R. LAPIDOTH, "Security Council Resolution 242 at Twenty Five", en *Israel Law Review*, vol.26, nº3, 1992, pp.295-318; A. LALL, *The U.N. and the Middle East Crisis, 1967*, Columbia UP, Nueva York, 1968, pp.230-270; A. SHAPIRA, "The Security Council Resolution of November 22, 1967 - Its Legal Nature and Implications", en *Israel Law Review*, vol.4, 1969, pp.229-241; P. MALANCZUK, "Israel: Status, Territory and Occupied Territories", en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.2, 1995, p.1489 y ss.

septiembre de 1978, y en el Tratado de Paz, firmado en Washington el 26 de marzo de 1979<sup>228</sup>. Tras este proceso de pacificación, que le costaría a Egipto el ostracismo árabe durante una década, el frente bélico se trasladó al Líbano, como veremos más adelante<sup>229</sup>.

Ahora bien, actualmente nos encontramos en un momento trascendental en el proceso de paz en Oriente Medio: tras la Guerra del Golfo de 1991, y debido en parte al firme apoyo prestado por numerosos Estados árabes a la coalición militar aliada liderada por Estados Unidos, y en parte a la desaparición de la Unión Soviética que venía consagrar el triunfo norteamericano en la guerra fría, comenzaron a avanzarse algunas propuestas de solución<sup>230</sup>, que se formalizaron en la Conferencia de Paz de Madrid de octubre de 1991, en donde se reunieron por primera vez en muchos años los eternos enemigos (Israel y los países árabes)<sup>231</sup>. Desde entonces, las

---

<sup>228</sup> Los acuerdos "Estructura para la Paz en el Oriente Medio", firmados en Camp David (Estados Unidos) el 20 de septiembre de 1978, pueden verse en ILM, vol. 17, n°6, 1978, pp. 1463-1474; y el Tratado de Paz, que entró en vigor el 25 de abril de 1979, en ILM, vol. 18, n°2, 1979, pp. 362-393. El texto del Tratado de Paz estaba acompañado de tres anexos, un apéndice, unas actas convenidas y seis cartas. Sobre estos acuerdos se pueden encontrar numerosas referencias doctrinales: por ejemplo Y. BAR-SIMAN-TOV, *Israel and the Peace Process, 1977-1982. In Search of Legitimacy for Peace*, SUNY Press, Nueva York, 1994; "Peace in the Middle East: Camp David, the Treaty, and Beyond: a Panel", en ASIL Proc. 1980, vol. 74, pp. 106-129; R. LAPIDOTH, "The Camp David Agreements: Some Legal Aspects", *The Jerusalem Quarterly*, n°10, 1979, p. 14; idem, "The Strait of Tiran, the Gulf of Aqaba, and the 1979 Treaty of Peace Between Egypt and Israel", *AJIL*, vol. 77, n°1, 1983, pp. 84-108; W.B. QUANDT, "Camp David and Peacemaking in the Middle East", *Political Science Quarterly*, vol. 101, n°3, 1986, pp. 357-377; J. LE MORZELLE, "Les accords de Camp David et le traité de paix israélo-égyptien", *AFDI* 1980, pp. 175-192; M. ELBARADEI, "The Egyptian-Israeli Peace Treaty and Access to the Gulf of Aqaba: a New Legal Regime", en *AJIL*, vol. 76, n°3, 1982, pp. 532-554; M. TABORY, "Registration of the Egypt-Israel Peace Treaty: Some Legal Aspects", en *ICLQ*, vol. 32, n°4, 1983, pp. 981-1003. Véanse también los apartados de la Misión de Apoyo de Estados Unidos en el Sinaí y de la FMO (3 y 4) en el anexo 2 de la presente tesis.

<sup>229</sup> R. MESA GARRIDO, "Guerra y Paz en Oriente Medio. El drama palestino", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, pp. 288-289.

<sup>230</sup> Véase Keesing's, 1991, pp. 38117 y 38210. Tras un discurso del Presidente americano G. Bush de 6 de marzo de 1991, el Secretario de Estado, J. Baker, emprendió diversas misiones exploratorias al Oriente Medio. Cf. F. MARCELLI, "Gli accordi fra Israele e OLP nel Diritto internazionale", *RDI*, vol. 77, n°2, 1994, p. 431, nota 4; véanse también N. SHAAT, "Intifada' y el Plan de paz palestino", *Tiempo de Paz*, número especial, 1991, pp. 54-56; L. DURÍ, "Un Estado Palestino, un Estado de Israel. Este es el inevitable destino", en *Tiempo de Paz*, n° especial, 1991, pp. 57-60; Y. FETHALLAH, "El respeto a los derechos del pueblo palestino como base para la paz en Oriente Medio", *Tiempo de Paz*, n° especial, 1991, pp. 61-62. Indudablemente Estados Unidos lideró este proceso de paz. M.C. HUDSON, "To Play the Hegemon: Fifty Years of US Policy Toward the Middle East", *The Middle East Journal*, vol. 50, n°3, 1996, pp. 329-343. Pero los contactos entre las sucesivas administraciones norteamericanas y la OLP ya existían desde hacía años, avalados además por la declaración de Y. Arafat ante la Asamblea General de la ONU de 13 de diciembre de 1988, manifestando que la central palestina renunciaba al terrorismo y aceptaba como base de una eventual negociación las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad.

<sup>231</sup> Esta Conferencia, celebrada en Madrid del 30 de octubre al 3 de noviembre de 1991, marcó un decisivo punto de inflexión en el proceso de paz en la región. Presidida por Estados Unidos y la Unión Soviética concentró a las delegaciones de Israel, Siria, Líbano y la conjunta jordano-palestina. La Conferencia consistió en una serie de reuniones bilaterales sobre la base de las resoluciones 242 (1967) y 338 (1973) del Consejo de Seguridad, y en alguna sesión multilateral sobre problemas comunes. Keesing's, 1991, pp. 38594-38595; también véase el número 23, monográfico, de la revista Política Exterior. Pero la ONU fue mantenida al margen, de forma que su Secretario General no participó en la Conferencia ni en las negociaciones posteriores. Th.M. FRANCK & G. NOLTE, "The Good Offices Function of the UN Secretary-General", en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p. 164; y J. DEZCALLAR DE MAZARREDO, "Conferencia de Madrid para la paz en Oriente Medio" en Cuadernos de la Escuela Diplomática, n°10, *La Paz en Oriente Medio*, 1996, pp. 27-48.

conversaciones de paz se hicieron periódicas<sup>232</sup>, hasta culminar en septiembre de 1993 con el mutuo reconocimiento entre el Estado de Israel y la OLP como el representante legítimo del pueblo palestino, y la **Declaración de Principios sobre los acuerdos provisionales de autonomía** para Cisjordania y Gaza (Washington, 13 de septiembre de 1993)<sup>233</sup>, autonomía materializada dos años después, cuando en septiembre de 1995 fue suscrito el **Acuerdo Provisional sobre la Franja de Gaza y la Ribera Occidental**<sup>234</sup>, que ensanchaba la jurisdicción de la reciente Autoridad Nacional Palestina a las principales ciudades de Cisjordania, exceptuando

<sup>232</sup> R. MESA GARRIDO, "Guerra y Paz en Oriente Medio. El drama palestino", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, pp.326-333; K.A. FESTE, *Plans for Peace: Negotiation and the Arab-Israel Conflict*, Praeger, Nueva York, 1991; D. PERETZ, *Palestinians, Refugees, and the Middle East Peace Process*, United States Institute for Peace, Washington, 1993. Este proceso negociador se vio facilitado, además de por la conclusión de la guerra fría, por la revuelta popular en los territorios de Cisjordania y Gaza (*intifada*), por la debilidad política y financiera de la OLP tras su apoyo a Iraq en la Guerra del Golfo, y por la elección de un Gobierno laborista en Israel en junio de 1992; pero las distintas rondas negociadoras parecían no alcanzar ningún fruto, en parte porque la delegación palestina carecía de miembros de la OLP y de representantes de Jerusalén. Por eso, el acuerdo palestino-israelí de septiembre de 1993, logrado tras ocho meses de conversaciones secretas apadrinadas por Noruega, constituyó toda una grata sorpresa. Cf. P. MALANCZUK, "Israel: Status, Territory and Occupied Territories", en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.2, 1995, p.1501 y ss., así como la amplia selección bibliográfica recogida en las páginas 1505-1508.

<sup>233</sup> Keesing's, 1993, p.39659. El texto de las cartas de reconocimiento mutuo de 9 de septiembre de 1993 y de la Declaración de Principios sobre los acuerdos provisionales de autonomía de 13 de septiembre de ese año pueden leerse en R. MESA GARRIDO, *Palestina y la paz en Oriente Medio*, Beramar, Madrid, 1994, pp.190-200; también en ILM, vol.32, 1993, p.1525 y ss. Véanse también N.K. CALVO-GOLLER, "Le régime d'autonomie prévu par la Déclaration des Principes du 13 septembre 1993", en AFDI 1993, vol.39, pp.435-450; F. MARCELLI, "Gli accordi fra Israele e OLP nel Diritto internazionale", en RDI, vol.77, n°2, 1994, pp.430-464; R. SHIHADDEH, "Can the Declaration of Principles Bring about a 'Just and Lasting Peace'?", en EJIL, vol.4, n°4, 1994, pp.555-563; K.W. MEIGHAN, "The Israel-PLO Declaration of Principles: Prelude to a Peace?", en Va. J. Int'l L., vol.34, 1994, pp.435-469; R. BEN ACHOUR, "L'accord Israélo-Palestinien du 13 septembre 1993", RGDIP, vol.98, n°2, 1994, pp.337-376; G. MUNUERA, "Prospects for Security and Cooperation in the Mediterranean after PLO-Israel Agreement. A CSCM Revisited?", Helsinki Monitor, vol.5, n°2, 1994, pp.48-59; E. BENVENISTI, "The Israeli-Palestinian Declaration of Principles: a Framework for Future Settlement", en EJIL, vol.4, n°4, 1993, pp.542-554; A. CASSESE, "The Israel-PLO Agreement and Self-Determination", EJIL, vol.4, n°4, 1993, pp.564-571. Desde entonces, ha quedado definitivamente consolidada la subjetividad internacional de la OLP, de forma que estos acuerdos están regidos por el Derecho internacional. F. MARCELLI, *cit.*, 1994, p.464. La Declaración de Principios, que estaba acompañada por cuatro Protocolos y unas actas convenidas, entró en vigor al mes de su firma (art.17).

<sup>234</sup> Véase el texto de este tratado, firmado el 28 de septiembre de 1995, en A. BADÍA MARTÍ & J. SAURA ESTAPÀ, *Informe sobre las elecciones palestinas de 20 de Enero de 1996 y selección de textos sobre el proceso de paz*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 1996, pp.71-119; y en ILM, vol.36, n°3, 1997, pp.551-649; asimismo M. BENCHIKH, "L'accord intérimaire israélo-palestinien sur la Cisjordanie et la bande de Gaza du 28 septembre 1995", en AFDI 1995, vol.41, pp.7-32; N.K. CALVO-GOLLER, "L'extension de l'autonomie palestinienne à des territoires en Cisjordanie", AFDI 1995, vol.41, pp.53-64; J-D. MOUTON, "L'autonomie palestinienne après l'accord intérimaire israélo-palestinien du 28 septembre 1995: originalité, ambiguïté, tension", RGDIP, vol.100, n°4, 1996, pp.951-978. En el proceso de gradual autonomía palestina que llevó al Acuerdo Provisional deben destacarse diversos instrumentos convencionales:

1. **Acuerdo sobre la Franja de Gaza y la zona de Jericó**, de 4 de mayo de 1994, cuyo texto y el de sus cuatro anexos puede verse en ILM, vol.33, n°3, 1994, pp.622-720; y en A. BADÍA MARTÍ & J. SAURA ESTAPÀ, *op.cit.*, 1996, pp.51-69; Keesing's, 1994, pp.40029-40030.
2. **Acuerdo sobre la transferencia preliminar de poderes y responsabilidades a la Autoridad Palestina**, firmado por ambas partes en la localidad de Erez el 28 de agosto de 1994. Véase su texto más sus seis anexos en ILM, vol.34, n°2, 1995, pp.455-481.
3. **Declaración de Taba**, suscrita el 11 de agosto de 1995, que preveía un adicional traspaso de poderes civiles sobre la Ribera Occidental al tiempo que preparaba las primeras elecciones directas al Consejo Palestino y al puesto de Presidente de la Autoridad Palestina (celebradas el 20 de enero de 1997). Véase su texto en el servidor en Internet del Ministerio israelí de Asuntos Exteriores: <http://www.israel-mfa.gov.il/peace>

Jerusalén y Hebrón<sup>235</sup>. Por fin, la ruta hacia un entendimiento árabe-israelí se había abierto, y pese a no tratarse de un camino fácil<sup>236</sup>, sin embargo ciertos resultados, como el Tratado de paz firmado por Jordania e Israel el 26 de octubre de 1994<sup>237</sup>, las conversaciones sirio-israelíes sobre los Altos del Golán<sup>238</sup>, o el marco negociador multilateral sobre cuestiones de interés regional<sup>239</sup>, conducían al convencimiento de hallarnos ante un proceso pacífico irreversible, en el cual no obstante el papel desempeñado por las Naciones Unidas ha sido marginal.

### **3.3. EL DESARROLLO TEMPORAL DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU**

Sin duda, el mundo ha evolucionado mucho desde la gran Carta de 1945. El

<sup>235</sup> En mayo de 1996 comenzaron en Taba (Egipto) las negociaciones sobre el estatuto jurídico definitivo de Gaza y Cisjordania. Meses después, el 17 de enero de 1997 el Gobierno israelí de B. Netanyahu y la OLP firmaron el **Protocolo relativo al repliegue de Hebrón**, que preveía el traspaso del control sobre la mayor parte de la ciudad -con excepción de una zona habitada por judíos israelíes- a la Autoridad Palestina. Véase su texto en Meridiano CERI, nº13, febrero 1997, pp.27-30; y en ILM, vol.36, nº3, 1997, pp.650-666; y en la doctrina A. BOCKEL, "L'Accord d'Hébron (17 janvier 1997) et la tentative de relance du processus de paix israélo-palestinien", AFDI 1997, vol.43, pp.184-198. Más tarde, ambas partes firmaron el **Memorándum de Wye River**, de 23 de octubre de 1998 (su texto en [www.israel.org/peace/wye.html](http://www.israel.org/peace/wye.html)), y el **Memorándum de Sharm el-Sheikh sobre el periodo de aplicación de compromisos pendientes de los acuerdos firmados y la reanudación de las negociaciones sobre el estatuto permanente**, de 4 de septiembre de 1999 (su texto en [www.israel.org/mfa/go.asp?MFAHOf03](http://www.israel.org/mfa/go.asp?MFAHOf03); y en ILM, vol.38, nº6, noviembre 1999, pp.1465-1468).

<sup>236</sup> Este proceso de paz está teniendo que superar numerosos obstáculos, sobre todo en forma de atentados terroristas cometidos por los sectores árabes y judíos más radicalmente contrarios al presente proceso, como por ejemplo la masacre de decenas de palestinos en una mezquita de la ciudad de Hebrón el 25 de febrero de 1994, condenada enérgicamente por la comunidad internacional -resolución 904 (1994) del Consejo de Seguridad, de 18 de marzo de 1994-, o las periódicas matanzas perpetradas por grupos árabes fundamentalistas en diversas ciudades israelíes. Véase por ejemplo Keesing's, 1994, pp.39883-39884, 40253; Keesing's, 1995, pp.40380, 40524 y 40704; Keesing's, 1996, pp.40975 y 41021, etc. El propio Primer Ministro de Israel, I. Rabin, fue asesinado el 4 de noviembre de 1995 por un fanático ortodoxo judío. Keesing's, 1995, p.40845. Vid. M.C. HUDSON, "El asesinato de Rabin y el Proceso de Paz: nuevos retos para la Política Norteamericana hacia Oriente Medio", en Meridiano CERI, nº6, noviembre 1995, pp.4-7; M.H. ELLIS, "Murdering Rabin and the Jewish Covenant", en Middle East Policy, vol.4, nº3, 1996, pp.72-83.

<sup>237</sup> Véase su texto en ILM, vol.34, nº1, enero 1995, pp.43-66; también Keesing's, 1994, pp.40253-40254. Vid. E. AWWAD, "La paix israélo-jordanienne et le conflit au Proche-Orient", en Défense nationale, vol.51, nº4, 1995, pp.115-126; S. ZUNES, "The Israeli-Jordanian Agreement: Peace or *Pax Americana*?", en Middle East Policy, vol.3, nº4, 1995, pp.57-68. Este Tratado de Paz fue el fruto de un complejo proceso negociador que se inició formalmente el 14 de septiembre de 1993, con la firma por las dos partes de una Agenda Común para las negociaciones bilaterales. Keesing's, 1993, p.39661.

<sup>238</sup> Vid. Keesing's, 1994, pp.39837, 39884 y 39933; también A. BEN-MEIR, "Israel and Syria: the Search for a Risk-Free Peace", en Middle East Policy, vol.4, nº1-2, 1995, pp.140-155. El 31 de enero de 1996 ambas partes, junto con Estados Unidos, firmaron la Declaración de Wye Plantation, como acuerdo político en la búsqueda común de arreglos de seguridad satisfactorios para la solución del conflicto sirio-israelí. Keesing's, 1996, p.40926.

<sup>239</sup> Tal esquema de negociación conjunta comenzó con la Conferencia multilateral sobre Oriente Medio (Moscú, enero de 1992). Desde entonces, y bajo la coordinación de un comité permanente, fueron creados cinco grupos multilaterales de trabajo sobre cuestiones sectoriales (medio ambiente, refugiados, recursos hidrológicos, desarrollo económico regional, y control de armamento y seguridad regional), y se han venido celebrando anualmente Cumbres Económicas del Medio Oriente-Norte de África (Casablanca, 1994; Ammán, 1995; El Cairo, 1996; Doha, 1997), que han ido creando una incipiente -pero pujante- estructura institucional para la cooperación regional. Véanse O. MASSALHA, *Palestiniens, Israéliens: la paix promise. Le véritable dossier des négociations*, Albin Michel, Paris, 1992, p.63 y ss.; G. KEMP & J. PRESSMAN, "The Middle East: Continuation of the Peace Process", en *SIPRI Yb. 1995*, pp.191-194; J. VARDI y Sh. SEROUSSI (eds.), *Development Options for Cooperation: The Middle East/East Mediterranean Region*, 4ª ed., 1995; y en general los artículos recogidos en Cuadernos de la Escuela Diplomática, nº10, *La Paz en Oriente Medio*, 1996.

internacionalismo en la dirección de los asuntos mundiales que entonces había sido proyectado dejó paso durante muchos años, como consecuencia de la confrontación entre las Grandes Potencias, al bilateralismo en las relaciones internacionales, para volver a retomar en los últimos años el camino de la seguridad colectiva. Por otro lado, el mantenimiento de la paz se ha convertido en el método más comúnmente utilizado para la limitación y enfriamiento de conflictos armados<sup>240</sup>. Ciertamente desde 1948, año en el que fue creado el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (UNTSO), Naciones Unidas ha establecido 54 operaciones de mantenimiento de la paz, tres cuartas partes de las mismas en los últimos trece años, a las que deben añadirse algunas otras OMPs surgidas fuera de la cobertura de la ONU<sup>241</sup>. Tales operaciones cuentan con una estructura cada vez más elaborada y compleja, y por ello, más difícil de comprender a simple vista<sup>242</sup>. Asimismo, en ocasiones resultan inciertos los efectos que las mismas realmente ejercen sobre el terreno.

Debemos indicar que en las páginas que siguen vamos a realizar un estudio de la experiencia práctica protagonizada exclusivamente por las OMPs de las Naciones Unidas, dejando para más adelante el examen de las operaciones de mantenimiento de la paz desarrolladas al margen de la Organización universal<sup>243</sup>. Asimismo, será en otros capítulos donde se analicen las características<sup>244</sup> y los problemas<sup>245</sup> que suscitan este tipo de misiones.

Hemos seguido en nuestra explicación del desarrollo histórico de las OMPs de las Naciones Unidas la estratificación temporal establecida hace años por WISEMAN<sup>246</sup>, que dividía la experiencia práctica de estas misiones de paz en una serie de etapas -a la que nosotros hemos añadido la última-:

1) Nacimiento, 1946-1956.

<sup>240</sup> Vid. H. WISEMAN, "The United Nations and International Peacekeeping: A Comparative Analysis" en UNITAR (ed.) AA. VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.263; y A. JAMES, "A Review of UN Peacekeeping", *Internationale Spectator*, vol.47, n°11, 1993, pp.621-633.

<sup>241</sup> Más de 750.000 militares y policías, a los que deben añadirse bastantes millares de civiles, han participado desde 1948 en las OMPs de Naciones Unidas, habiendo sufrido más de 1.670 bajas mortales en acto de servicio, entre militares y civiles (DPI/1634/Rev.18, de 1 de enero de 2001). Vid. R.S. LEE, "United Nations Peacekeeping: Development and Prospects", *Cornell Int'l L. J.*, vol.28, n°3, 1995, pp.619-627; R. WEDGWOOD, "The Evolution of United Nations Peacekeeping", *Cornell Int'l L. J.*, vol.28, n°3, 1995, pp.631-643.

<sup>242</sup> H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.264.

<sup>243</sup> Véase el apartado 4 de este capítulo, *infra*.

<sup>244</sup> Véase el capítulo 2 de la presente tesis.

<sup>245</sup> Vid. el capítulo 3 de este trabajo de investigación.

<sup>246</sup> Vid. H. WISEMAN, "The United Nations and International Peacekeeping: A Comparative Analysis" en UNITAR (ed.) AA. VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.264 y ss.; asimismo Ch. HARLEMAN, "El mantenimiento de la paz y el desarme en el proceso de consolidación de la paz", *Desarme*, vol.15, n°3, 1992, p.139 y ss.

- 2) Afirmación, 1956-1967.
- 3) Dormición, 1967-1973.
- 4) Resurgimiento, 1973-1978.
- 5) Mantenimiento, 1978-1988.
- 6) Expansión, desde 1988 hasta 2000.

Junto a esta clasificación existen otras, como por ejemplo la que incide en la existencia de OMPs de primera y de segunda generación, que responden a distintos momentos históricos y a conflictos armados de diferente naturaleza<sup>247</sup>: la **primera generación** de estas operaciones, que coincidiría con la época de la guerra fría, estaba caracterizada por enfrentarse a contiendas bélicas principalmente interestatales entre ejércitos perfectamente delimitados, y consistía en misiones fundamentalmente militares en su composición y funciones, que se centraban en vigilar el cumplimiento de un alto el fuego, interponerse entre los contendientes, etcétera<sup>248</sup>.

Pero desde el final de los años ochenta comienza a surgir un nuevo tipo de OMPs, llamadas de **segunda generación**, que se encaran con contiendas generalmente internas, auténticas guerras civiles entre distintas facciones que luchan por el poder estatal sin estar organizadas como ejércitos regulares, sino que emplean métodos guerrilleros y no cumplen por lo general las reglas básicas del derecho humanitario bélico. Estos conflictos armados internos resultan enormemente peligrosos y destructivos, pues suelen provocar el aniquilamiento de todas las instituciones estatales y de la propia sociedad civil, junto al hundimiento de las funciones gubernamentales y de la autoridad política, degenerando numerosas veces en la comisión de crímenes contra la humanidad, asesinatos en masa, prácticas genocidas, desplazamientos masivos de poblaciones, y en general un caos generalizado donde la mayor víctima es la población civil -por ejemplo, en Somalia, Liberia, Ruanda y la antigua Yugoslavia-<sup>249</sup>. Frente a ese tipo de conflictos, Naciones Unidas se ha visto en la obligación de reaccionar con el establecimiento de OMPs multifuncionales o de concepto integrado, con distintos componentes y funciones no solamente militares -ampliadas-, sino también policiales, humanitarias, políticas, sociales y económicas, que requieren

---

<sup>247</sup> Vid. por ejemplo A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp.956-964; N. CHRISTIE, *Towards an Enhanced United Nations Peacekeeping?*, Australian National University, Canberra, 1993, p.7 y ss. Asimismo, véanse las clasificaciones establecidas por V. ABELLÁN HONRUBIA en M. Díez DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp.251-258; F. VILLAR Y ORTIZ DE URBINA en "El Sistema de Mantenimiento de la Paz de la ONU, cincuenta años después de su creación", dentro de las *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección de la Escuela Diplomática, nº2, Madrid, 1995, pp.30-32; y por S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, p.25 y ss.; o B.R. PIRME, *Peace Operations: Typology, Key Variables and Critical Issues*, RAND, Santa Monica, 1994. Sobre la evolución de la seguridad colectiva en la *praxis* de la ONU véase D. FRANKE, "Streitkräfte der Vereinten Nationen. Entwicklung und aktuelle Probleme", *Archiv des Völkerrechts*, vol.18, 1979-1980, pp.149-181.

<sup>248</sup> Véase por ejemplo D.M. MORRISS, "From War to Peace: A Study of Cease-Fire Agreements and the Evolving Role of the United Nations", *Va. J. Int'l L.*, vol.36, nº4, 1996, pp.801-931.

<sup>249</sup> Véase en general H. McCoubrey & N.D. WHITE, *International Organizations and Civil Wars*, Dartmouth, Aldershot, 1995.

la activa participación de un número creciente de expertos civiles y de policía civil para cooperar en las actuales misiones de *cascos azules*<sup>250</sup>. Esto ha provocado el surgimiento de operaciones muy amplias, con mandatos y funciones mucho más ambiciosos: ayudar en el fomento de la reconciliación nacional y el respeto de los derechos humanos, apoyar el reagrupamiento y desmovilización de contendientes, organizar y observar distintos procesos electorales -tanto domésticos como de autodeterminación-, garantizar la aplicación del Derecho internacional humanitario, reconstruir las más variadas instituciones estatales -policía civil, ejército, sistema judicial, estructuras administrativas-, diseñar reformas constitucionales internas, etcétera<sup>251</sup>. Y para acometer tan extensa panoplia de tareas, estas operaciones se han dotado de una estructura compleja, en cuya cúspide se sitúa normalmente un Representante Especial del Secretario General, como garantía suprema del carácter integrado de la OMP de las Naciones Unidas<sup>252</sup>. Pero, junto a estas misiones tan amplias, se han seguido estableciendo OMPs más reducidas y con mandatos más modestos y militares tradicionales, tales como el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou (UNASOG) o la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE).

Las múltiples funciones desarrolladas, junto con la proliferación de OMPs que conllevó el final de la guerra fría y el consiguiente desbloqueo del Consejo de Seguridad, explica el espectacular incremento experimentado en esos años por los *cascos azules*: en enero de 1988, las OMPs de la Organización universal apenas sumaban 11.000 efectivos, entre personal militar,

---

<sup>250</sup> Vid. el informe del Comité Especial de OMPs, *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* de 1996 (doc.A/51/130, de 7 de mayo de 1996, para.62-65); S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, pp.21-24; C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, "Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Bilbao, 1997, pp.47-102; A. JAMES, "Internal Peace-keeping: A Dead End for UN?", *Security Dialogue*, vol.24, nº4, 1993, pp.359-368; idem, "Internal Peacekeeping" en D.A. CHARTERS (ed.), *Peacekeeping and the Challenge of Civil Conflict Resolution*, Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick, Fredericton, 1994, pp.3-24; M. GOULDING, "The evolution of United Nations peacekeeping", *International Affairs*, vol.69, nº3, 1993, p.456; S.J. STEDMAN, "UN Intervention in Civil Wars: Imperatives of Choice and Strategy" en D.C.F. DANIEL & B.C. HAYES, *Beyond Traditional Peacekeeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995, pp.40-63; E. SUY, "Peace-keeping Operations" en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, p.555; J.T. WENTGES, "Force, Function and Phase: Three Dimensions of UN Peacekeeping", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, nº3, 1998, pp.63-73.

<sup>251</sup> Vid. P. PICONE, "Il peace-keeping nel mondo attuale: tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria", *RDI*, vol.79, nº1, 1996, p.17 y ss.; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, pp.67-129; P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp.250-296; H. MCCOUBREY & N.D. WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Aldershot, 1996, pp.91-118; A. ZACARIAS, *The United Nations and International Peacekeeping*, Tauris, Londres, 1996, pp.134-150; T.T. HOLM & E.B. EIDE (eds.), *Peacebuilding and Police Reform*, número temático de *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.6, nº4, 1999; y P.F. DIEHL, D. DRUCKMAN & J. WALL, "International Peacekeeping and Conflict Resolution", *Journal of Conflict Resolution*, vol.42, nº1, 1998, pp.33-55.

<sup>252</sup> Véanse L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "Las operaciones de mantenimiento de la paz: aspectos actuales" en F.M. MARINO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III, Madrid, 1996, p.200; G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, pp.130-139.



policial y civil, con un presupuesto aproximado de 230 millones de dólares. Esta cifra fue incrementándose hasta llegar a alcanzar las 77.000 personas encuadradas en operaciones de este tipo en diciembre de 1994, con unos gastos anuales que rondaban los 3.600 millones de dólares<sup>253</sup>. No obstante, el agotamiento financiero de las Naciones Unidas y la finalización del mandato de algunas grandes operaciones (Somalia, ex-Yugoslavia, Mozambique) redujo entre 1995 y 1998 el volumen de *cascos azules* y de sus gastos presupuestarios -en 1997 las OMPs sumaban 30.000 efectivos con unos costes de 1.300 millones de dólares-, si bien se viene produciendo en los dos últimos años un repunte a causa de las complejas operaciones establecidas en 1999 en Kosovo (UNMIK), Sierra Leona (UNAMSIL) y Timor Oriental (UNTAET), con el despliegue de unas 37.000 personas militares y policiales procedentes de 89 Estados, y un presupuesto anual que ha ido creciendo hasta llegar a los 2.600 millones de dólares estimados para el período junio de 2000-julio de 2001<sup>254</sup>, verificándose al tiempo un incremento de la complejidad de las funciones asignadas a dichas misiones de mantenimiento de la paz<sup>255</sup>.

A pesar de lo anterior, es tristemente cierto que la técnica del *peacekeeping* -esto es, el uso no violento de una fuerza militar para preservar la paz- sólo se ha puesto en marcha en una pequeña fracción de las numerosas contiendas bélicas acaecidas en los últimos cincuenta años<sup>256</sup>. Además, ha cambiado radicalmente la naturaleza de los conflictos armados surgidos en este siglo: si entre 1900 y 1941, el 80% de las contiendas bélicas se entablaron entre las fuerzas armadas de

---

<sup>253</sup> Cf. B. BOUTROS-GHALI en *The Blue Helmets*, cit., 3ª ed., 1996, p.4.

<sup>254</sup> Informe del Secretario General sobre la cuenta de apoyo para las OMPs de 3 de diciembre de 1999 (A/54/648).

<sup>255</sup> DPI/1634/Rev.16, de 1 de agosto de 2000; DPI/1815/Rev.18, octubre de 2000; DPI/1634/Rev.18, 1 de enero de 2001; A. BLANC ALTEMIR, "Las Naciones Unidas a final de siglo: elementos para una reflexión" en ídem (ed.), *Las Naciones Unidas a final de siglo: Retos y líneas de acción*, ANUE, Barcelona, 1998, p.21. Entre 1995 y 1998 se venía reduciendo el volumen monetario destinado al mantenimiento de la paz -si bien en 1999 y 2000 han vuelto a reincrementarse tales partidas-, y el Consejo de Seguridad había optado por establecer en los últimos años operaciones más reducidas con mandatos más limitados y condicionados, tendencia que se rompió con las misiones creadas desde 1999 en Kosovo (UNMIK), Sierra Leona (UNAMSIL), Timor Oriental (UNTAET), República Democrática del Congo (MONUC) y Etiopía-Eritrea (UNMEE). Un cuadro de los datos del personal y gastos de las OMPs de Naciones Unidas entre los años 1991 y 2000 puede encontrarse en la siguiente dirección de Internet en el servidor del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, <http://www.iiss.org/pub/tx/tx00008.asp>. Entre 1948 y 2000 los gastos totales de las OMPs onusianas en cincuenta y tres años años habían alcanzado los 20.700 millones de dólares (DPI/1634/Rev.18, 1 de enero de 2001). Además, el Departamento de OMPs de Naciones Unidas ha visto reducido su presupuesto, pese a haber preservado su integridad estructural para mantener la capacidad de la Organización en la gestión de las operaciones existentes. Vid. Comité Especial de OMPs, *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos*, A/51/130, de 7 de mayo de 1996, p.2. En esta línea, el principal contribuyente de la ONU, Estados Unidos, ha emprendido desde 1994 una política de clara racionalización y reducción de su apoyo a las operaciones onusianas de mantenimiento de la paz, como puede verse en el apartado 5.7.2 del capítulo 2 del presente trabajo investigador, y S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, pp. 155-156.

<sup>256</sup> En este sentido, HAAS ha contabilizado, entre 1945 y 1981, un total de 282 disputas internacionales, definidas como la violación del derecho de un Estado por otro. De ellas, 79 no fueron remitidas a ninguna organización; 123 llegaron a la agenda de las Naciones Unidas; 28 a la de la OEA; 25 a la OUA; 22 a la Liga Árabe y 5 al Consejo de Europa. E.B. HAAS, "Regime Decay: Conflict Management and International Organizations, 1945-1981", *International Organization*, vol.37, 1983, p.198. Desde que la ONU fue creada en 1945, "han perdido la vida aproximadamente 20 millones de personas debido a más de 100 conflictos importantes ocurridos en todo el mundo". B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para. 14.

dos o más Estados, en cambio ya entre 1945 y 1976 el 85% de ellas tuvieron lugar en el territorio de un sólo Estado y estaban orientadas hacia su interior<sup>257</sup>. Asimismo, se ha ido elevando el número y proporción de las guerras civiles que resultan internacionalizadas por la intervención de terceros, sobre todo durante la guerra fría, al haber elegido las Grandes Potencias los conflictos domésticos y regionales como terreno de juego donde dirimir su confrontación. De hecho, la mayoría de las OMPs surgidas en los últimos tiempos tienen como común denominador haber sido desplegadas en Estados con contiendas internas internacionalizadas. A lo largo del enfrentamiento entre las Grandes Potencias que marcó la larga guerra fría, los intereses estratégicos de aquéllas determinaban las zonas del mundo y la clase de crisis en las que era permitida la intervención de las Naciones Unidas para desplegar operaciones de mantenimiento de la paz<sup>258</sup>. Mucha razón tiene WISEMAN al indicar que la ONU no es más que un espejo del mundo, de forma que el hecho de que el Consejo de Seguridad no generase una acción afirmativa en esta materia durante los años formativos de la Organización resultó una causa esencial de su incapacidad para poner en marcha las medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta, y así es lógico que su carencia fuera suplida por el desarrollo del instrumento mucho más limitado y modesto del mantenimiento de la paz<sup>259</sup>.

### 3.3.1. NACIMIENTO (1946-1956)

Desde la creación de la ONU surgieron durante su primera década de existencia cuatro precedentes de observación internacional, pero en todo caso Naciones Unidas no acometería de una manera plenamente consciente el mantenimiento de la paz como técnica novedosa para el control internacional de los conflictos armados hasta 1956, con ocasión de la crisis del Canal de Suez<sup>260</sup>. Veamos cuáles fueron estas operaciones previas a las que nos hemos referido:

1. El Comité Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes (UNSCOB), creado en 1946 para investigar las alegaciones del Gobierno griego sobre infiltraciones de elementos armados procedentes de Albania, Bulgaria y Yugoslavia en apoyo de la insurrección en Grecia<sup>261</sup>.

<sup>257</sup> Cf. H. WISEMAN, "The United Nations and International Peacekeeping: A Comparative Analysis", en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.265.

<sup>258</sup> Así por ejemplo, durante la guerra fría no se acometieron OMPs en las zonas geopolíticas sometidas al control de las Grandes Potencias. G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, p.32.

<sup>259</sup> H. WISEMAN, *op.cit.*, 1987, p.265.

<sup>260</sup> Por eso mismo, el mecanismo del *peacekeeping* no sería conceptualizado hasta 1956, cuando se caracterizó a las preexistentes UNTSO y UNMOGIP como operaciones de mantenimiento de la paz. I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, p.1.

<sup>261</sup> Véase el apartado 1 del anexo 1 de la presente tesis.

2. Las Comisiones especiales en Indonesia, surgidas a partir de 1947 para supervisar el cese del fuego que condujo a la independencia del nuevo Estado<sup>262</sup>.
3. La Comisión de Tregua para el Medio Oriente de 1948, que se convertiría en el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina (UNTSO)<sup>263</sup>.
4. El Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), establecido en 1949 a lo largo de la frontera *de facto* en Jammu y Cachemira, con ocasión de la guerra entre ambos países por conseguir la soberanía sobre esos territorios<sup>264</sup>.

Del análisis descriptivo de estas cuatro misiones que caracterizarían el período de nacimiento de las OMPs onusianas puede deducirse que sólo dos de ellas -las de Palestina y Cachemira- constituyen auténticas operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas que la Organización universal reconozca como propias, y de hecho perviven aún hoy. Los mandatos de esas operaciones se centraban en la observación e investigación de violaciones fronterizas y la separación de fuerzas, así como la remisión de información relevante a la ONU. Requerían un número limitado de personal, estaban relacionadas con procesos descolonizadores -excepto en el caso del UNSCOB- y emanaban de crisis procedentes de la Segunda Guerra Mundial.

Este primer período constituyó una etapa experimental en Naciones Unidas, durante la que se introdujo un modesto sistema internacional de observación con misiones de tamaño medio o reducido, sin sobrepasar ninguna de ellas los seis centenares de observadores<sup>265</sup>. Como ya hemos señalado, y exceptuando el UNSCOB en los Balcanes, que arrancó de una intervención externa envuelta en una guerra civil, las otras tres fueron fruto del proceso de descolonización. Denominador común a todas es que no fueron establecidas para cumplir mandatos propios, sino que más bien surgieron para asistir a comisiones de investigación o de buenos oficios. El Consejo de Seguridad fue el órgano creador de estas cuatro misiones, si bien la Asamblea General también intervino en la determinación de las funciones de dos de ellas -UNSCOB en los Balcanes, y UNTSO en Palestina-, lo que puede ser contemplado como un precedente empírico de la distribución competencial entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, cuestión ésta que, tal y como veremos, iba

---

<sup>262</sup> Vid. el epígrafe 2 del anexo 1 de este trabajo de investigación.

<sup>263</sup> Ver la sección 3 del anexo 1 de esta tesis.

<sup>264</sup> Véase el punto 4 del anexo 1 del presente trabajo investigador, donde también se estudia la Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán (UNIPOM), establecida entre 1965 y 1966 a lo largo de la frontera internacional entre esos dos Estados -al margen de los territorios de Jammu y Cachemira, a cargo del UNMOGIP-.

<sup>265</sup> Vid. Ch. HARLEMAN, "El mantenimiento de la paz y el desarme en el proceso de consolidación de la paz", *Desarme*, vol. 15, nº3, 1992, p.139.

a convertirse en motivo de controversia entre los dos actores principales de la guerra fría<sup>266</sup>. Otro dato a destacar radica en el papel significativo que jugó el Secretario General, por entonces el noruego Trygve Lie, en la dirección y ejecución de estas misiones y que, con el tiempo, se convertirá en uno de los rasgos característicos más sobresalientes de los esfuerzos de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz internacional.

Por otro lado, hemos de destacar que, comoquiera que el UNTSO constituye la más duradera de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, ha sido aprovechada en cuantiosas ocasiones la experiencia acumulada por su personal y su permanente disponibilidad para conformar las estructuras de otras operaciones, o prestar servicio en distintas fases de otras misiones onusianas, ya en Oriente Medio -UNEF I, UNDOF o UNIFIL- o en otras regiones -en el Congo en 1960 (ONUC), en el Yemen en 1963 (UNYOM), en las líneas fronterizas entre Afganistán y Pakistán (UNGOMAP), entre Irán e Iraq (UNIMOG) en 1988, entre Iraq y Kuwait tras la Guerra del Golfo en 1991 (UNIKOM), en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR) y en Mozambique (ONUMOZ)-.

El Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina también ha destinado efectivos para apoyar las demás operaciones de Naciones Unidas en la zona, como los Grupos de Observadores del UNTSO en el Golán, el Líbano o Egipto -colocados bajo el control operacional de los Comandantes de UNDOF y UNIFIL-, y ha mantenido durante años abiertas diversas oficinas en Ammán, Beirut, Damasco y Gaza. Además, diverso personal del UNTSO ha realizado misiones técnicas y de investigación de los hechos en diversas partes del mundo, como en Angola en 1987 o Camboya en 1989, con el propósito de preparar y planificar el despliegue de posteriores operaciones de mantenimiento de paz. En definitiva, sus cualidades de adaptación, permanencia y efectividad en su labor han sido utilizadas por Naciones Unidas, sin reconocerlo abiertamente, a modo de sede operacional permanente de la Organización universal en el mantenimiento de la paz<sup>267</sup>.

En cualquier caso, la experiencia de estas primeras misiones no fue demasiado alentadora: tan solo en Indonesia los dos mecanismos paralelos para un arreglo negociado del conflicto, los procesos de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y de establecimiento de la paz (*peacemaking*), se desarrollaron de forma coordinada. En cambio, dos de aquellas operaciones se encuentran todavía en funcionamiento después de tantos años de azarosa existencia, al no haberse solucionado las controversias que provocaron su despliegue.

Esta primera etapa de las OMPs de Naciones Unidas se encuentra marcada por algunas crisis a las que la Organización universal fue incapaz de responder de forma adecuada, como por

<sup>266</sup> Cf. H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.272.

<sup>267</sup> H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.270; asimismo R. THAKUR, "Peacekeeping in the Middle East" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.35.

ejemplo la guerra colonial entre Francia y Vietnam, donde se llegaría en 1954 a un acuerdo especial *ad hoc* de mantenimiento independiente de la paz, esto es, al margen de las Naciones Unidas, pero que fracasaría al carecer de la cooperación efectiva de las partes y de una autoridad competencial que dirigiera la operación, como podría haber sido la ONU<sup>268</sup>. Por otro lado, este período estuvo marcado por los años más agrios de la guerra fría, y el sobrevenido fracaso del Consejo de Seguridad para poner en marcha el sistema de seguridad colectiva previsto en el Capítulo VII de la Carta mediante el desarrollo del necesario mecanismo militar de la Organización<sup>269</sup>. Las dos Grandes Potencias presentaron ambiciosas propuestas en este ámbito, que el clima de enfrentamiento propiciado por la guerra fría se encargaría de acallar. Entonces, en 1956 estalló la crisis de Suez, frente a la cual ni las misiones de observación hasta aquí descritas, ni la imposición de medidas coercitivas, suponían una respuesta apropiada. Algo nuevo y cualitativamente diferente estaba a punto de aparecer<sup>270</sup>.

### 3.3.2. AFIRMACIÓN (1956-1967)

Durante ese período clave, la ONU emprendió, a partir de la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, ocho nuevas OMPs, entre ellas sus primeras Fuerzas de mantenimiento de la paz -UNEF I, ONUC y UNFICYP-, al tiempo que comenzó a desarrollar el propio concepto del *peacekeeping* como la técnica del mantenimiento de la paz que hoy conocemos<sup>271</sup>. En concreto, la Organización universal estableció las siguientes operaciones:

1. La Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), desplegada en Egipto entre 1956 y 1967 como parte de la reacción internacional frente a la intervención armada israelí y franco-británica en territorio egipcio<sup>272</sup>.

---

<sup>268</sup> Véase el desarrollo de la Comisión Internacional de Supervisión y Control en Vietnam de 1954 en el epígrafe 1 del anexo 2 de esta tesis.

<sup>269</sup> Vid. Q. WRIGHT, "Peace-keeping Operations of the United Nations", *International Studies*, vol. 7, nº2, 1965, p. 174 y ss.

<sup>270</sup> H. WISEMAN, *op.cit.*, 1987, p. 273. De hecho, las tensiones entre los árabes y los israelíes no habían desaparecido con los acuerdos de armisticio de 1949, y así por ejemplo, Egipto estableció un bloqueo de la navegación marítima israelí en el Canal de Suez y el Golfo de Aqaba. Vid. G. ROSNER, *La fuerza de emergencia de las Naciones Unidas*, Limusa-Wiley, México, 1966, p. 22 y ss.; y en general S. LESS, "Aqaba, Gulf of" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol. 1, 1992, pp. 197-202.

<sup>271</sup> Véanse J. JUSTE RUIZ, "Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: de Corea a Yugoslavia", *Cuadernos de la Guardia Civil*, nº8, 1992, pp. 20-23; M.H. McVITTY, "An Approach to Development of U.N. Peace-keeping Machinery Based on the Significance of UNEF and ONUC Experience" en S.H. MENDLOVITZ, *Readings and a Discussion Guide for a Seminar on Legal and Political Problems of World Order*, Nueva York, 1962, pp. 335-351; y el estudio dedicado a la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF I), en el apartado 5 del anexo 1 de este trabajo de investigación.

<sup>272</sup> Vid. el mencionado apartado 5 del anexo 1 de la presente tesis.

2. El Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano (UNOGIL), surgido en 1958 para supervisar la no infiltración ilegal en ese país de personal ni de armamento durante la contienda interna de ese año.
3. La Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), desplegada desde 1960 hasta 1964 a propósito de la independencia de ese Estado.
4. La Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental - Irián Occidental- (UNSF), con el mandato de mantener la paz y la seguridad en el territorio subordinado a la Autoridad Ejecutiva Temporal de las Naciones Unidas (UNTEA), encargada a su vez de su administración transitoria entre 1962 y 1963, durante el traspaso de soberanía de Holanda a Indonesia.
5. La Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen (UNYOM), 1963-1964.
6. La Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), que está interpuesta desde 1964 entre las beligerantes comunidades greco y turcochipriota.
7. La Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP), 1965-1966.
8. La Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y el Pakistán (UNIPOM), 1965-1966<sup>273</sup>.

De entre estas misiones fue la primera de ellas, la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas la que supuso el avance cualitativo decisivo con respecto a las anteriores misiones de observación, y a partir de la que comenzaría el proceso de elaboración teórica de la técnica del mantenimiento de la paz. Esa FMP se iba a convertir en un paradigma para las posteriores operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas en las cuestiones de estructura y procedimiento. Pero, comoquiera que fue creada por la Asamblea General, se inició entonces una importante controversia entre las Grandes Potencias sobre la competencia de autorización y la financiación de las OMPs. Más adelante estudiaremos con detalle la divergencia de posiciones, fundamentos jurídicos y posterior evolución de esta polémica que dio origen a la crisis constitucional más grave en la historia de la ONU<sup>274</sup>.

En gran parte, este mecanismo del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas mediante la utilización de personal militar de los Estados miembros bajo un mando internacional integrado fue contemplado en esa época como un fenómeno estrechamente vinculado al proceso de descolonización, de tal manera que se creía que llegaría a su término cuando ésa se completase. Sin embargo, el *peacekeeping*, como maquinaria onusiana para enfriar y detener conflictos, no había cerrado su ciclo vital y muchas más operaciones estaban por venir, aunque, eso sí, las

---

<sup>273</sup> Esta operación es estudiada junto con el UNMOGIP en el apartado 4 del anexo 1 del presente trabajo.

<sup>274</sup> Ver el apartado 2.1 del capítulo 3 de este trabajo de investigación. También puede consultarse C. CHAUMONT, *cit.*, 1958, pp.411-420.

controversias que engendraron la UNEF I y la posterior ONUC habrían de persistir durante décadas. En el seno del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz la Unión Soviética exigió que el Consejo de Seguridad atrajera para sí la dirección y el control de las misiones con la asistencia del Comité de Estado Mayor, mientras que Estados Unidos prefería que el Secretario General continuase ejerciendo el papel de agente clave de su gestión<sup>275</sup>. Las posturas estaban tan encontradas que durante mucho tiempo no fue posible alcanzar ningún progreso visible, pese a que los miembros no alineados del Comité Especial, entre los que se hallaba España, intentaron encontrar un aceptable término medio<sup>276</sup>. Ciertamente en todos estos años hubo muy pocos momentos de optimismo, como los surgidos en 1969 y 1973 con el desarrollo del Modelo I de las operaciones<sup>277</sup>, o con la presentación en 1977 de los *Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*<sup>278</sup>.

El período de afirmación, iniciado con grandes expectativas por la creación de la primera Fuerza de mantenimiento de la paz en 1956 -UNEF I-, concluyó con profunda desilusión diez años después, con su retirada bajo el fragor de la guerra árabe-israelí de 1967<sup>279</sup>. Durante esos años estallaron crisis bélicas de todo tipo, tanto domésticas como interestatales. Cuatro fueron las misiones de observación surgidas durante este período (UNOGIL, UNYOM, DOMREP y UNIPOM); por otra parte, en Nueva Guinea Occidental una misión como la UNTEA, de difícil catalogación, administró aquel territorio de forma temporal con la ayuda de los 1.500 militares que componían la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas (UNSF); además, durante este período surgieron otras tres grandes Fuerzas de mantenimiento de la paz - UNEF I, ONUC y UNFICYP-, que llegaron a totalizar hasta 32.000 *cascos azules*<sup>280</sup>. Asimismo, intervino en esas operaciones

---

<sup>275</sup> Sin embargo, SOUBEYROL critica fuertemente la excesiva autonomía disfrutada por el Secretario General a la hora de interpretar el mandato recibido del Consejo de Seguridad en el asunto del Congo. J. SOUBEYROL, *cit.*, 1966, pp.595-631.

<sup>276</sup> Este Comité Especial de OMPs, también conocido como Comité de los 33, fue creado por la Asamblea General en calidad de órgano subsidiario suyo -resolución 2006 (XIX) de 18 de febrero de 1965-. Sobre los primeros trabajos de este Comité Especial véase J.M. SALAS FERNÁNDEZ, "Problemas constitucionales y financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz. (XXI Período de sesiones de la Asamblea General)", R.E.D.I., vol.19, 1967, p.469 y ss.; y también puede consultarse el epígrafe 1.2.1 del capítulo 3 de esta tesis.

<sup>277</sup> Docs.A/7742 Apéndice, de 3 de noviembre de 1969; y A/9236 anexo, de 21 de noviembre de 1973.

<sup>278</sup> Doc.A/32/394 Anexo II, Apéndice I, de 2 de diciembre de 1977.

<sup>279</sup> Vid. H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.286; asimismo S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, p.97 y ss.

<sup>280</sup> Pero no todas estas Fuerzas cumplieron las mismas funciones, sino que, como recalca JAMES, algunas tuvieron un papel de separación de tropas enemigas (UNEF y UNFICYP), mientras otras desempeñaron mandatos de mantenimiento de la ley y el orden (ONUC). Vid. A. JAMES en sus consecutivos artículos "U.N. Action for Peace, I. Barrier Forces" y "U.N. Action for Peace, II. Law and Order Forces", *The World Today*, vol.18, nº11 y 12, noviembre y diciembre 1962, pp.478-486 y 503-513, respectivamente.

onusianas una parte muy considerable de la comunidad internacional de aquella época (43 de los 123 Estados entonces miembros de la ONU), lo que representaba más de un tercio de los mismos. Esos 43 Estados contribuyentes pertenecían a las diversas regiones políticas del mundo, puesto que participaron en calidad de *cascos azules* soldados procedentes de África, Asia, Europa occidental y escandinava, América Latina, Oceanía, Norteamérica, e incluso la Europa socialista (Yugoslavia). Estos datos demuestran un amplio y activo apoyo a las iniciativas de *peacekeeping* de las Naciones Unidas, no obstante la actitud política radicalmente opuesta a este mecanismo adoptada por el bloque soviético. Asimismo, la aguda confrontación Este-Oeste sobre las dos Fuerzas de mayor envergadura, UNEF I y ONUC, así como sus posiciones contrapuestas con respecto al mandato y funcionamiento de otras misiones (UNOGIL, DOMREP y UNIPOM), demuestra la disparidad de sus respectivos puntos de vista sobre el mantenimiento de la paz. Tan solo la Fuerza de Chipre (UNFICYP) y la Fuerza de Seguridad en Nueva Guinea Occidental (UNSF) parecen haber contado con el consenso tácito de ambas Grandes Potencias. En el origen de este conflicto se hallaban sus diferencias conceptuales sobre la distribución de funciones entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, el nivel de autoridad del Secretario General sobre estas operaciones y su financiación, lo que llegó a la Corte Internacional de Justicia<sup>281</sup>. Pero es evidente que, tras estas antagónicas interpretaciones de las cláusulas de la Carta, subyacía por una parte la competición política estratégica entre las dos Grandes Potencias y, por la otra, el dilema entre la autoridad independiente de la Organización de las Naciones Unidas y la percepción de la misma como una simple suma de las voluntades de sus Estados miembros<sup>282</sup>. ¿En qué consistía realmente, o *rectius*, en que debía consistir la ONU? ¿Cuál era su papel en el mundo?

Cada una de estas operaciones sirvió sin duda para sentar precedentes y proporcionar experiencias todavía hoy relevantes, como por ejemplo la asunción temporal de la autoridad administrativa sobre un territorio colonial, en Nueva Guinea Occidental (UNTEA/UNSF), o la utilización por primera vez de un componente de policía civil de las Naciones Unidas, en Chipre (UNFICYP).

Por otro lado, el surgimiento de estas misiones forzó la creación de dos nuevas estructuras institucionales dentro de la Secretaría de la ONU (la Oficina del Secretario General Adjunto para Asuntos Políticos Especiales y la División de Operaciones sobre el Terreno), así como de un comité inédito (el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz). La Oficina del nuevo Secretario General Adjunto se iba a convertir en la base operacional, militar y política en la ejecución y control diario de las OMPs. Por su parte, la División de Operaciones

---

<sup>281</sup> Véase su famosa opinión consultiva de 20 de julio de 1962 en el asunto de *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, *ICJ Reports 1962*, p.151 y ss., estudiada en el apartado 2.1 del capítulo 3 de la presente tesis, correspondiente a la crisis constitucional de las Naciones Unidas.

<sup>282</sup> Cf. H. WISEMAN, *loc.cit.*, 1987, p.287; y Y. TANDON, "The Peaceful Settlement of International Disputes" *International Relations*, vol.2, nº9, 1964, pp.555-587.



sobre el Terreno fue creada como una unidad administrativa para gestionar la asistencia y el suministro logístico y técnico a los *cascos azules*. Ninguna de estas instancias poseía grandes capacidades, pero sin ellas el *peacekeeping* de las Naciones Unidas hubiera resultado irrealizable. Por último, el Comité Especial de OMPs nació de forma consensuada en febrero de 1965, pero en su seno se ha vivido una larga discrepancia ideológica. No obstante, ha mantenido vivo su firme propósito de construir un fundamento más sólido para la práctica de las operaciones de las Naciones Unidas, a pesar de no contar en sus primeros años de funcionamiento con la confianza del personal de la propia Secretaría de las Naciones Unidas, pues se temía que todo acuerdo sobre *peacekeeping* que eventualmente pudiera ser alcanzado en el seno del Comité de los 33, cuando no abiertamente contraproducente, estaría tan lastrado de condicionantes y limitaciones que resultaría un incómodo estorbo para la puesta en marcha de posteriores operaciones. De esta manera, puede explicarse la escasa relevancia práctica otorgada a este Comité, teniendo además presente que la Secretaría de la Organización no se encuentra vinculada por sus deliberaciones y decisiones, con la salvedad de que debe suministrarle información de las operaciones emprendidas. Sin embargo, este Comité de los 33 ha continuado con sus reuniones habituales y la remisión de informes anuales al Comité Político Especial de la Asamblea General.

### 3.3.3. DORMICIÓN (1967-1973)

Durante los años anteriores Naciones Unidas había desafiado los límites de su propia legitimidad y competencia operacional en una época en la que la guerra fría ponía en cuestión los propios cimientos de la Organización universal. Pero la absoluta falta de firmeza demostrada por la ONU en 1967, al aceptar la retirada de la UNEF I de su zona de operaciones ante la insistente petición de Egipto sin tan siquiera convocar una sesión de la Asamblea General para debatir el asunto, junto con la polémica actuación de la ONUC en el Congo, hicieron decrecer la credibilidad de la Organización en el terreno de la paz y la seguridad internacionales<sup>283</sup>.

Después de 1967, UNTSO y UNMOGIP prosiguieron discretamente sus respectivas misiones de observación, y la UNFICYP se mantuvo en la isla chipriota sin el necesario complemento político para el arreglo negociado de la controversia (*peacemaking*). Pero generalmente fue puesta en cuestión en aquella época la virtualidad práctica del mecanismo del mantenimiento de la paz, y como consecuencia lógica de esa desilusión se vivió una etapa de paralización en las iniciativas de *peacekeeping*<sup>284</sup>. De esta manera, sobrevino el denominado

---

<sup>283</sup> H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.288; D.W. BOWETT, "United Nations Peace-keeping"; *International Relations*, vol.3, nº10, 1966-1971, p.756 y ss.; A. BUCHAN, "Concepts of Peacekeeping" en M. FRY (ed.), *Freedom and Change. Essays in honour of Lester B. Pearson*, McClelland and Stewart, Toronto, 1975, p.17 y ss.

<sup>284</sup> D.W. BOWETT, "United Nations Peace-Keeping" en K. TWITCHETT (ed.), *The Evolving United Nations: A Prospect for Peace?*, Europa, Londres, 1971, p.72 y ss.

período durmiente de las OMPs de las Naciones Unidas, pues durante seis años -entre 1967 y 1973- no se estableció ninguna nueva operación de mantenimiento de la paz, a pesar de la aparición o continuidad de diversos conflictos armados, tanto domésticos como internacionales, en diversas partes del planeta. En ciertos casos, esas contiendas contaban con la implicación directa de alguna de las dos Grandes Potencias, como la invasión de Checoslovaquia por la Unión Soviética o la involución militar directa de los Estados Unidos en Vietnam, y en ellas Naciones Unidas encontraba vetado cualquier tipo de intervención posible.

Pero también se produjeron otros conflictos armados que pudieron haber conducido a activar el mecanismo del *peacekeeping* por parte de la ONU, como por ejemplo la lucha de la población mayoritaria negra en Rhodesia del Sur (Zimbabue) por conseguir el gobierno del territorio; sin embargo, tampoco ahí se acudió a la técnica de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas esencialmente por dos motivos:

1. Durante la guerra fría, Naciones Unidas sólo actuaba por lo general cuando una crisis llegaba a un estado crítico y amenazante para la paz internacional. Por desgracia, la Organización universal se mostraría incapaz de adoptar una acción precautoria en las primeras fases de cualquier confrontación armada, como sucedió en Rhodesia del Sur. El Consejo de Seguridad condenó en ese país la declaración unilateral de independencia del régimen de minoría blanca de I. Smith, y se llegaron a imponer diversas medidas coercitivas económicas, sin que se fuera más allá.
2. La preferencia manifestada por los Estados africanos en acudir antes a otras instancias, como su recién creado instrumento regional -la Organización de la Unidad Africana (OUA)-, o alguna otra más específica, como el Reino Unido en su calidad de antigua potencia colonial del territorio de Rhodesia del Sur<sup>285</sup>.

Otro ejemplo de grave conflagración bélica de ese período fue la guerra civil de Pakistán en 1971, debida sobre todo a la lucha de autodeterminación mantenida por el Pakistán Oriental, que supuso el desplazamiento de varios millones de refugiados desde allí a territorio hindú, y la subsiguiente guerra entre la India y el Pakistán, extendiéndose por todas las líneas fronterizas. Pero mientras el Consejo de Seguridad deliberaba en medio de la impotencia política causada por los intereses opuestos de sus distintos miembros, el futuro del Pakistán Oriental se decidió en el campo de batalla, hasta que el Consejo de Seguridad pudo solicitar un alto el fuego estable, la cesación de todas las hostilidades y la retirada de las fuerzas armadas a sus respectivos territorios, al tiempo que demandaba la prestación urgente de asistencia humanitaria<sup>286</sup>. En cualquier caso, la ONU jugó tan solo un papel marginal en la solución de esta crisis, lo que contrasta abiertamente

---

<sup>285</sup> En Rhodesia del Sur, por ejemplo, la situación se resolvió en 1979 con la presencia de una Fuerza de mantenimiento de la paz integrada por Estados pertenecientes a la Commonwealth. Véase el apartado 7 del anexo 2 de este trabajo investigador, dedicado a la Fuerza de Supervisión de la Commonwealth en Rhodesia-Zimbabue.

<sup>286</sup> Resolución 307 (1971) de 21 de diciembre de 1971, paras. 1 y 4.

con el despliegue de dos operaciones de *cascos azules* -UNMOGIP y UNIPOM- en las precedentes crisis de 1948 y 1965<sup>287</sup>.

En resumen, el motivo preponderante de la no utilización del mantenimiento de la paz durante este período debe buscarse en el enfrentamiento continuo entre la Unión Soviética y Estados Unidos acerca de la distribución competencial en este ámbito entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, el sistema de financiación y el grado de autoridad del Secretario General en la dirección de las OMPs. Este período durmiente concluyó en 1973, cuando la guerra del *Yom-Kippur* en Oriente Medio se convirtió en una amenaza a la paz y la seguridad internacionales de tal gravedad que las dos Grandes Potencias se vieron obligadas a poner en marcha la maquinaria de enfriamiento de las hostilidades en que se había convertido el recurso del *peacekeeping* de Naciones Unidas, a pesar de que durante el transcurso de los combates tanto Estados Unidos como la URSS habían apoyado vigorosamente a cada uno de los distintos contendientes<sup>288</sup>.

### 3.3.4. RESURGIMIENTO (1973-1978)

Entre 1973 y 1978 aparecieron nuevas operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, en concreto en el Oriente Medio<sup>289</sup>. Esta nueva etapa estuvo marcada por una serie de signos esperanzadores que permitieron acometer experiencias novedosas de *peacekeeping*: las Grandes Potencias no vetaron en el seno del Consejo de Seguridad el establecimiento de nuevas misiones, e incluso se materializó la participación activa en las mismas de antiguos detractores de este mecanismo, como el bloque socialista -la URSS en el UNTSO, y Polonia en UNEF II y en UNDOF- o Francia -UNIFIL-; los países no alineados apoyaron activamente a las nuevas misiones, lo que les libraba de la acusación de neocolonialismo que años antes habían sufrido otras OMPs; se logró una fórmula consensuada de financiación del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas por los Estados miembros, con arreglo al nivel de desarrollo de cada país<sup>290</sup>; y fueron definidas de modo más preciso las facultades políticas del

---

<sup>287</sup> Véase el apartado 3.3.1 de este capítulo, correspondiente a las mencionadas operaciones, *supra*.

<sup>288</sup> Véase H. WISEMAN, *cit.*, 1987, pp.288-291; A. BUCHAN, *cit.*, 1975, p.24 y ss.

<sup>289</sup> Vid. entre otros J. JUSTE RUIZ, "Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones para el mantenimiento de la paz: de Corea a Yugoslavia", Cuadernos de la Guardia Civil, nº8, 1992, pp.24-25; y L.L. FABIAN, "Toward a Peacekeeping Renaissance", *International Organization*, vol.30, nº1, 1976, pp.153-161.

<sup>290</sup> Véase la resolución 3101 (XXVIII) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1973; y en general, consúltese el apartado 2 del capítulo 3 del presente trabajo de investigación, correspondiente al problema de la financiación de las OMPs.

Secretario General de la ONU<sup>291</sup>.

La conclusión de la guerra árabe-israelí de octubre de 1973 supuso el establecimiento de dos nuevas misiones de *cascos azules*: la Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el Sinaí (UNEF II), y la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación en los Altos del Golán (UNDOF). Años más tarde, en 1978 la invasión israelí del Líbano supuso la creación de una nueva operación, la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL)<sup>292</sup>. Pero la eficacia alcanzada por estas tres OMPs, todas ellas Fuerzas de mantenimiento de la paz, ha resultado muy desigual a pesar de la importancia intrínseca de cada una de ellas. En su momento, la UNEF II implantó una nueva concepción de la estructura, funciones y evaluación de las OMPs, mientras que tanto la UNDOF como la UNIFIL han mantenido su despliegue en el terreno con un grado de éxito muy diferente, debido entre otras razones a la falta de cooperación de algunas de las partes en litigio.

No obstante, estas tres operaciones del Oriente Medio iban a convertirse en las únicas creadas por la Organización universal en el lapso de tiempo superior a veinte años que abarca entre 1966 y 1988<sup>293</sup>. Todas las demás misiones de este tipo surgidas en dicho período, como las de Rhodesia (1979) y Beirut (desde 1982), fueron establecidas al margen de la ONU; esto es, que Naciones Unidas se vio obligada a frenar durante muchos años, hasta 1988, sus iniciativas de mantenimiento de la paz, con excepción del conflicto árabe-israelí. Un paradigma de esta paralización operacional lo constituyó el esfuerzo onusiano por liberar al África del Sudoeste (Namibia) del dominio colonial de la República Sudafricana. Naciones Unidas avanzó planes muy elaborados con vistas a un eventual proceso de transición, pero dichos proyectos iban a permanecer archivados durante largos años<sup>294</sup>; por su parte, Sudáfrica había echado mano a todo tipo de recursos, diplomáticos y militares, para evitar perder el control sobre ese territorio vecino; y por otro lado, el Grupo de Contacto de cinco países designado por la ONU para negociar la puesta en marcha de la operación descolonizadora proyectada, no ejerció la presión necesaria para vincular al régimen de Pretoria con el cumplimiento de las resoluciones del Consejo de

---

<sup>291</sup> Vid. H. WISEMAN, "Peacekeeping and conflict resolution" en J.H. SIGLER (ed.), *International Peacekeeping in the Eighties: Global Outlook and Canadian Priorities*, Norman Patterson School of International Affairs, Ottawa, 1982, pp.4-5.

<sup>292</sup> Pueden consultarse N. BAR-YAACOV, "Keeping the Peace between Egypt and Israel 1973-1980", *Is. L. R.*, vol. 15, n°2, 1980, pp.197-268; M. HARBOTTLE, "The October Middle East War: Lessons for U.N. Peacekeeping", *International Affairs*, vol.50, n°4, 1974, pp.544-553.

<sup>293</sup> B. FETHERSTON, *Towards a Theory of United Nations Peace-Keeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, p.18.

<sup>294</sup> Concretamente, los planes de autodeterminación del territorio namibio traen su origen de las resoluciones 431 (1978) y 435 (1978) del Consejo de Seguridad, pero no se pondrían en marcha hasta abril de 1989, tras el Acuerdo de Nueva York de 22 de diciembre de 1988 (doc.S/20346). Véase el apartado 18 del anexo 1 de este trabajo, dedicado al Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición en Namibia (UNTAG).

Seguridad<sup>295</sup>. A este respecto, el factor esencial de la inacción onusiana deriva de la falta de voluntad de los Estados en redefinir o limitar la propia percepción de sus intereses nacionales para así poder mejorar la seguridad internacional, circunstancia ésta que siempre hace sufrir al mecanismo del mantenimiento de la paz y a la propia Organización universal<sup>296</sup>.

### 3.3.5. MANTENIMIENTO (1978-1988)

La dramática experiencia libanesa de la UNIFIL enfrió sin duda durante la década siguiente el deseo de las Naciones Unidas por fomentar el mecanismo del mantenimiento de la paz. ¿Cuáles son las razones que explican el no surgimiento de nuevas OMPs en estos años? Como causas inmediatas se deben citar, aparte del relativo fracaso de la UNIFIL en el Líbano y, en general, de los esfuerzos de Naciones Unidas en el Oriente Medio<sup>297</sup>, la falta de acuerdo entre las partes interesadas para poner en marcha el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Periodo de Transición en Namibia (UNTAG), a pesar de haber sido decidida su creación por el Consejo de Seguridad ya en 1978 -resolución 435 (1978) de 29 de septiembre de 1978-<sup>298</sup>. Desde después de la guerra árabe-israelí de 1973 falló la cooperación que había venido produciéndose en los años anteriores entre Estados Unidos y la Unión Soviética en el seno de la ONU.

Diversos factores, como la derrota norteamericana en Vietnam, los efectos políticos del *Watergate*, el crecimiento del poderío militar soviético, la crisis del petróleo y la entrada de la República Popular China en Naciones Unidas verificada en octubre de 1971, pusieron fin a esa colaboración que se había vivido entre las dos Grandes Potencias desde la segunda mitad de los años sesenta. No obstante, los Jefes de Estado y de Gobierno de 35 naciones de Europa y Norteamérica celebraron en Helsinki entre 1973 y 1975 la primera Conferencia para la Seguridad y Cooperación en Europa<sup>299</sup>:

Durante la primera mitad de los años ochenta sobrevino la parálisis de las Naciones Unidas como consecuencia de un recrudecimiento de la guerra fría provocado por determinados acontecimientos: la revolución islámica en Irán, la invasión de Afganistán por la Unión Soviética, la presidencia republicana de R. Reagan en Estados Unidos, la intervención armada

---

<sup>295</sup> En concreto, las ya citadas resoluciones 431 (1978) y 435 (1978) del Consejo de Seguridad, de 27 de julio y 29 de septiembre de 1978 respectivamente.

<sup>296</sup> Cf. H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.289.

<sup>297</sup> Cf. R.Ch. THAKUR, "The Olive Branch Brigades", *New Zealand International Review*, vol.9, n°2, p.23.

<sup>298</sup> H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.299.

<sup>299</sup> M. JAKOBSON, *The United Nations in the 1990s. A Second Chance?*, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1993, pp.51-52.

norteamericana en Granada, el conflicto de América Central, el autogolpe del general Jaruzelski en Polonia, son hechos que explican una exacerbación de la intransigencia, un cambio radical en las relaciones entre las Grandes Potencias, que evolucionó durante aquellos años a un estado de extremada tensión<sup>300</sup>. Curiosamente, a esos tiempos de frustración siguió, en la última parte de la década y a partir del ascenso de M. Gorbachov a la Secretaría General del Partido Comunista de la Unión Soviética, auténtica cumbre del poder en la URSS, un proceso de distensión, de relajación en las relaciones internacionales que culminó en el final de la guerra fría, y que trajo como consecuencia una revitalización de Naciones Unidas en calidad de foro mundial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>301</sup>.

Si hacemos un pequeño balance, veremos cómo durante los años transcurridos desde 1945 hasta 1987 la Organización universal estableció en total trece OMPs, conocidas por numerosos autores como **operaciones de primera generación**<sup>302</sup>. Además de haber desempeñado mandatos *tradicionales* en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales -observación de armisticios y ceses del fuego, interposición entre combatientes-, estas misiones onusianas habían surgido en un determinado entorno internacional y respondían a una serie de rasgos comunes que conviene señalar, si bien sea de forma breve.

En primer lugar, y lamentablemente, la mayoría de estas OMPs fueron desplegadas en medio de contiendas armadas abiertas, sin haber sido planificadas ni preparadas con la antelación suficiente sobre la base de una amplia negociación con las partes. Tan sólo en tres ocasiones -UNSF en Irán Occidental, UNYOM en Yemen y UNDOF en los Altos del Golán- se rompió esta triste circunstancia. De hecho, una amarga lección del *peacekeeping* se deriva de reconocer que, en la mayoría de los casos, no es conveniente insistir en que los contendientes acepten el procedimiento de una negociación o cualquier otro método de establecimiento de la paz de manera previa al establecimiento y despliegue de la propia operación de mantenimiento de la paz.

Otro de los resultados entresacados de un primer estudio descriptivo de estas operaciones consiste en confirmar el carácter regional de los conflictos armados en los que se desplegaron. De las trece misiones onusianas creadas hasta 1987, tres se habían desarrollado en el Sur o Sudeste de Asia, una en África, otra en Latinoamérica, una en Europa y siete en Oriente

---

<sup>300</sup> Véanse A. FERNÁNDEZ TOMÁS, "El desvanecimiento del sistema de paz y seguridad colectiva de las Naciones Unidas", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº17, 1989, pp.5-36; A. PARSONS, "The United Nations and International Security in the 1980's", Millennium, vol. 12, nº2, 1983, pp. 101-109; y G.L. SOROKIN, "The superpowers and United Nations peacekeeping: Cold War impediments to effective regional conflict resolution" en R. WHEELER & H. McCONNELL (eds.), *Swords and Plowshares: the United Nations in Transition*, Canadian Scholars' Press, Toronto, 1997, pp.85-97.

<sup>301</sup> Sobre esta época véase en general J.N. ROSENAU, *The United Nations in a Turbulent World*, Occasional Paper Series, IPA, Rienner, Boulder, 1992.

<sup>302</sup> Véase por ejemplo A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp.956-960.

Medio<sup>303</sup>. En este último caso, las opuestas reclamaciones territoriales presentes en la región, la existencia de muy diversos y divergentes intereses de todo tipo, los apoyos cruzados de las Grandes Potencias a los distintos contendientes, y también la alta concentración de OMPs en un área tan problemática de gran importancia estratégica, hacían poco menos que imposible cualquier posibilidad de entendimiento entre las partes o entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad acerca de la solución negociada del conflicto y el papel de los *cascos azules* desplegados en la zona.

Como botón de muestra, baste decir que en muchos de los momentos conflictivos que dieron lugar a OMPs en el Medio Oriente, Estados Unidos y la Unión Soviética se encontraban apoyando activamente a los bandos enfrentados; como deducía WISEMAN, "este constante comportamiento partisano ha invadido los órganos de toma de decisiones de las Naciones Unidas y quebrantado las funciones del mantenimiento de la paz"<sup>304</sup>. Únicamente en cinco de las trece OMPs ambas Grandes Potencias votaron conjuntamente en favor de su puesta en funcionamiento. Por el contrario, sus conocidas diferencias sobre la UNEF I y la ONUC, o la negativa del Kremlin a permitir la extensión del mandato de la UNEF II tras el Tratado de Paz egipcio-israelí de 1979, tuvieron consecuencias nefastas<sup>305</sup>. A ello se debía añadir la negativa de la Unión Soviética y de sus países satélites a abonar sus cuotas en muchas de estas operaciones, falta de entusiasmo en cumplir con sus obligaciones financieras que se había contagiado a muchos otros Estados miembros de la ONU.

No obstante, la fórmula de las operaciones de mantenimiento de la paz se ha revelado como relativamente económica si se la compara con la carrera armamentista, que alcanzó su cenit precisamente en los primeros años ochenta: en 1985, el coste aproximado total de las OMPs de las Naciones Unidas desde su comienzo en 1948 no superaba los 2.830 millones de dólares, bastante poco si se confrontaba con los 800.000 millones de dólares anuales recogidos en los presupuestos militares estatales de ese mismo año<sup>306</sup>. A pesar de ello, todavía en los años ochenta algunos Estados se negaban a sufragar estas operaciones, aún reconociendo la ecuanimidad y eficacia del sistema de financiación adoptado por la Asamblea General en 1973<sup>307</sup>. ¿Por qué se

---

<sup>303</sup> Vid. H. WISEMAN, *loc.cit.*, 1987, p.301; y sobre las OMPs onusianas durante la guerra fría véase A. VERRIER, *International Peacekeeping. United Nations Forces in a Troubled World*, Penguin, Harmondsworth, 1981.

<sup>304</sup> Vid. H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.301. Véase también L.B. SOHN, "The Security Council's Role in the Settlement of International Disputes", *AJIL*, vol.78, 1984, pp.402-404.

<sup>305</sup> Véase P.R. BAEHR & L. GORDENKER, *The United Nations in the 1990s*, 2ª ed., St Martin's Press, Nueva York, 1994, pp.76-83.

<sup>306</sup> H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.301.

<sup>307</sup> Los criterios de financiación de las OMPs que han venido primando en la Asamblea General han tendido a reducir las cuotas a pagar por los Estados menos desarrollados y, por el contrario, incrementar la responsabilidad contributiva de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En este sentido se explican la resolución 1441 (XIV) de 1959; las

producía esa paradoja? La explicación se encuentra en el consentimiento estatal, necesario tanto para el despliegue de las OMPs como para su financiación; numerosas -y audaces- propuestas habían sido planteadas en el seno del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, entre ellas la soviética de que el obligado a pagar fuera el agresor<sup>308</sup>. Pero ninguna fórmula puede funcionar cuando algunos de los Estados miembros desconfían de la misma legitimidad de las OMPs y declinan abonar sus cuotas.

Por lo que se refiere a la composición de estas operaciones, algunos Estados occidentales eran los que mayor número de *cascos azules* habían aportado hasta 1987, como los de la Europa nórdica y Canadá, quien participó en todas las trece primeras OMPs de las Naciones Unidas. Otro dato a tener en cuenta era el escaso nivel de participación de los Estados africanos, asiáticos y latinoamericanos que se venía materializando desde la operación en el Congo -ONUC-, sin duda a causa de la convicción de muchos de esos Estados no alineados de que la mencionada misión onusiana había estado guiada por oscuros intereses neocolonialistas y filooccidentales; otras causas que ayudan a explicar la reducida predisposición de dichos países a la hora de implicarse en mayor medida en estas operaciones se refieren a su número creciente de bajas mortales, los para ellos elevados gastos, y el escaso y tardío reembolso, junto a la frustración acumulada por los Estados del Tercer Mundo miembros del Comité de los 33, tras haber fracasado durante años sus propuestas de consenso relativas a las directrices y procedimientos operacionales para las OMPs.

En otro orden de ideas, existe una estrecha y evidente correlación entre el coste, duración y tamaño de estas operaciones; hasta 1987, las de más larga duración habían sido UNTSO, UNMOGIP, UNEF I, ONUC, UNFICYP, UNEF II, UNDOF y UNIFIL; representando los gastos de las seis últimas mencionadas más del 99,7% de todos los *cascos azules* de las Naciones Unidas; de ellas, cinco -UNEF I, ONUC, UNFICYP, UNEF II y UNIFIL- habían alcanzado un tamaño superior a los 6.000 efectivos. Y al mismo tiempo, esas cinco operaciones más numerosas, todas ellas Fuerzas de mantenimiento de la paz, habían sido las que habían sufrido mayor número de víctimas mortales -667-, mientras que las demás OMPs solamente habían tenido 45 bajas mortales<sup>309</sup>. Pero, contra lo que pudiera parecer, no existe una estricta proporcionalidad directa entre el número de bajas y la duración de la operación; de esta manera, dos longevos Grupos de observadores como el UNMOGIP y el UNTSO han sufrido hasta enero de 2001 únicamente 47 bajas, lo que viene a demostrar que las misiones de observación comportan por lo

---

resoluciones 1732, 1733 y 1961 (XVI) de 1961; la número 1874 (S-IV) de 1963; y sobre todo, la resolución 3101 (XXVIII) de 1973, que establece el sistema de financiación de UNEF II, posteriormente empleado por todas las demás OMPs hasta la fecha. Realizaremos un estudio más detallado de este sistema en el epígrafe 2 del capítulo 3 de este trabajo, dedicado a tratar el problema de la financiación.

<sup>308</sup> UN Doc.A/AC 121/L., 23 de enero de 1973.

<sup>309</sup> Vid. H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.307.



general menos riesgos para los militares participantes -pese a actuar desarmados- que las Fuerzas de mantenimiento de la paz. Probablemente, la razón se deba a que los Grupos de observación tienen encomendadas funciones menos peligrosas derivadas de mandatos más precisos, allí donde previamente las partes han consensuado un arreglo pacífico del conflicto; por ello, los observadores de las Naciones Unidas se ven inmersos en situaciones menos conflictivas, y por tanto, menos comprometidas para su propia seguridad que los *cascos azules* de las FMPs.

En uno de los aspectos a los que nos hemos referido anteriormente, en la solución negociada del conflicto, o mejor dicho en la falta de esa solución, es donde se basan las mayores y más consistentes críticas a las OMPs de las Naciones Unidas, pues se aduce, con grandes dosis de razón, que la técnica del mantenimiento de la paz tiende a reforzar el *statu quo* existente, y en consecuencia a perpetuar el conflicto y la propia operación onusiana. Por otra parte, nos encontramos abocados a esperar la cooperación de los contendientes a través de, al menos, el mantenimiento del cese del fuego por ellos convenido; sin embargo, tan sólo dos de las OMPs onusianas desplegadas hasta 1987, UNEF II en el Sinaí y UNDOF en los Altos del Golán, operaron en frentes donde se mantuvo una suspensión estable de las hostilidades.

Por otro lado, la propia naturaleza del *peacekeeping* puede servir para explicar en parte la incompetencia de Naciones Unidas durante esos años en la consecución del arreglo pacífico de conflictos que, sin embargo, había sido capaz de limitar y contener con anterioridad gracias al empleo de operaciones de mantenimiento de la paz; éstas, en realidad, constituyen un instrumento frágil surgido de forma improvisada ante la indecisión del Consejo de Seguridad para adoptar acciones coercitivas<sup>310</sup>, incapacidad sobrevenida a causa de que el enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Soviética hacía utópica la puesta en marcha del Capítulo VII de la Carta; y ese mismo antagonismo de la guerra fría que había invadido y convertido en campo de batalla inoperante al Consejo de Seguridad se había infiltrado, como no podía ser menos, en los terrenos del mantenimiento y el establecimiento de la paz<sup>311</sup>. Además, un factor exógeno a la propia Organización universal, la carencia de verdadera voluntad política de los bandos de los conflictos para llegar a un arreglo pacífico de los mismos ha constituido el motivo principal de la insuficiencia durante tantos años del mecanismo del establecimiento de la paz internacional.

Por supuesto, no sólo Naciones Unidas ha puesto en marcha operaciones de mantenimiento de la paz, puesto que también las han llevado a la práctica tanto organizaciones regionales del Capítulo VIII de la Carta como ciertos grupos de países o determinados Estados de forma unilateral. Pero vamos a abordar el estudio de estas misiones no onusianas -evolución

---

<sup>310</sup> H. WISEMAN, *op.cit.*, 1987, pp.308-309.

<sup>311</sup> No obstante, durante esos años se avanzaron diversas propuestas de revitalización del sistema de seguridad colectiva mediante la mejora en la eficacia de la actuación del Consejo de Seguridad. Vid. las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad de 12 de julio de 1983 (S/15971), y de 28 de septiembre de 1984 (S/16760).

histórica, juicio de legalidad y nivel de eficacia- en otras partes de este trabajo, adonde nos remitimos<sup>312</sup>.

### 3.3.6. EXPANSIÓN (1988-2000)

Ciertamente a partir de 1988, con la conclusión de la guerra fría y el resurgimiento de la acción colectiva del Consejo de Seguridad comienza un explosivo renacimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, pasándose de 13 OMPs ejecutadas hasta 1988 a 54 en el año 2000, de un número de 10.000 a 70.000 *cascos azules* simultáneamente desplegados en 1995, y de unos gastos anuales para las OMPs desde 800 a más de 3.500 millones de dólares en 1994<sup>313</sup>, si bien a partir de 1995 volvieron a reducirse estas cifras de forma progresiva como consecuencia del esfuerzo de contención realizado por Naciones Unidas a causa de la gravísima situación financiera de la Organización y la conclusión -en ocasiones, no demasiado afortunada- de las grandes operaciones de Camboya, Mozambique, Somalia, y después UNPROFOR en la antigua Yugoslavia (en 1997 las OMPs ocupaban a 23.000 efectivos con un coste anual estimado de 1.300 millones de dólares)<sup>314</sup>.

Al iniciarse la década de los noventa existía un generalizado ambiente de optimismo y confianza en que Naciones Unidas sería capaz de jugar un papel mucho más relevante en la seguridad internacional, así como en la gestión y la resolución de los conflictos<sup>315</sup>. De hecho, entre

<sup>312</sup> Véase el apartado 4 de este capítulo 1, así como el anexo 2 de la tesis.

<sup>313</sup> Del presupuesto bienal 1994/95 se preveían unos gastos para las OMPs en 1994 de 3.795 millones de dólares, frente a los 1.000 millones del presupuesto ordinario en ese mismo periodo. Por otro lado, no es correcto señalar la Guerra del Golfo derivada de la invasión de Kuwait por Iraq en agosto de 1990 como el punto de partida de la revitalización del mecanismo onusiano del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pues ésta ya se había producido en distintos conflictos: en Afganistán -retirada de las tropas rusas-, Iran-Iraq, Namibia, Angola, Centroamérica, Camboya -Acuerdos de París-, etc. Cf. B. URQUHART, "The United Nations: From Peace-keeping to a Collective System", *Adelphi Papers* n°265, IISS, Londres, p. 18; también F.O. HAMPSON, "The Role of the United Nations in Conflict Resolution and Peacekeeping", en *Estrategia. Revista de Estudios Internacionales*, n°7, 1990, pp.51-64. Sobre la evolución y el examen del mantenimiento de la paz después de la guerra fría pueden verse W. BIERMANN, *The evolution of UN peace-keeping operations in the post-Cold War era*, Center for Peace and Conflict Research, Copenhagen, 1995; idem (ed.), *UN Peacekeeping in Trouble*, Aldershot, 1998; J. ROPER y otros, *Keeping the Peace in the Post-Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*, The Trilateral Commission, Nueva York, 1993; J. SÁNCHEZ & I. MOLOC, "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la posguerra fría", *Agenda ONU*, 1998, n°1, pp.61-84; D. HAHLEBOHM, "United Nations and Peacekeeping: Möglichkeiten und Grenzen einer Friedenssicherung durch die Vereinten Nationen", *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft*, vol.24, n°4, 1995, pp.421-430; H-G. ERHART (ed.), *UN-Friedenssicherung 1985-1995. Analyse und Bibliographie*, Nomos, Baden-Baden, 1996; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, p.158 y ss.

<sup>314</sup> Véanse las siguientes direcciones de Internet, dentro del servidor de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/Depts/dpko/faq.htm>, y <http://www.un.org/Depts/dpko/troop/troop.htm>; también T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1997*, p.42 y ss.; y K. KOVANDA, "Challenges to Crafting and Keeping the Peace", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, n°1, 1996, p.59 y ss.

<sup>315</sup> Muestra evidente de las expectativas de ese periodo fueron la primera reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del Consejo de Seguridad en enero de 1992 y el tan citado *Programa de Paz* del entonces Secretario General BOUTROS-GHALI, de 17 de junio de ese año (doc.S/24111).

1987 y 1991 se había alcanzado un conjunto de acuerdos regionales de paz en distintas zonas del planeta (Afganistán, Centroamérica, Angola, Namibia y Camboya), que precisaban el despliegue de nuevas OMPs para que colaborasen con las partes en el cumplimiento de sus disposiciones convencionales. Por otro lado, las Grandes Potencias comenzaron a replegarse en sus aventuras regionales, prefiriendo que fuese el sistema de Naciones Unidas quien diese respuesta a las crisis armadas periféricas. Y además, la abrupta descomposición de la Unión Soviética y de Yugoslavia planteó nuevos conflictos, con urgentes apelaciones a la intervención de la ONU<sup>316</sup>.

El cambio no sólo ha sido cuantitativo -41 OMPs creadas por Naciones Unidas entre 1988 y 2000<sup>317</sup>-, sino también y fundamentalmente cualitativo, pues junto a operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, basadas en el despliegue de observadores o Fuerzas militares con el mandato de supervisar el cumplimiento de acuerdos de armisticio o alto el fuego, y/o de interponerse entre los combatientes (UNIKOM entre Iraq y Kuwait, UNMOT en Tayikistán, UNOMSIL en Sierra Leona, UNOMIG en Georgia, UNMOP en Prevlaka, UNOMUR entre Ruanda y Uganda, MONUA en Angola, UNMEE entre Etiopía y Eritrea), comienzan a proliferar OMPs *expandidas* de carácter multifuncional con crecientes componentes civiles, conocidas como **operaciones de segunda generación**, que desarrollan amplias funciones -despliegues preventivos (UNPREDEP en Macedonia)<sup>318</sup>, acciones compulsivas para restaurar o mantener cesaciones del fuego (UNOSOM II en Somalia), escolta militar a la distribución de ayuda humanitaria (UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, UNOSOM II en Somalia)<sup>319</sup>, la organización y verificación de procesos electorales (UNTAG en Namibia, ONUSAL en El Salvador, UNAVEM II en Angola, UNTAC en Camboya y ONUMOZ en Mozambique), la supervisión de procesos de concentración, desarme y desmovilización de los contendientes (ONUCA en Nicaragua, UNAVEM I y UNAVEM III en Angola, ONUMOZ en Mozambique,

---

<sup>316</sup> Cf. A. ROBERTS, "The Crisis in UN Peacekeeping", *Survival*, vol.36, nº3, 1994, pp.96-97.

<sup>317</sup> Para un estudio de cada una de ellas consúltense los apartados 15 a 37 del anexo 1 del presente trabajo de investigación.

<sup>318</sup> Vid. S.T. OSTROWSKI: "Preventive Deployment of Troops as Preventive Measures: Macedonia and Beyond", *N. Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.30, nº3-4, 1998, pp.793-880; S. TRIFUNOVSKA, "Preventive Peacekeeping and the Case of the Former Yugoslav Republic of Macedonia", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.4, nº1-2, 1997, pp.2-7.

<sup>319</sup> Numerosas operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas han llevado a cabo mandatos humanitarios. Vid. J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.306-318; S. RIPOL CARULLA, "El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo", *R.E.D.I.*, vol.51, nº1, 1999, pp.80-83; L. MINEAR, "Humanitarian Action and Peacekeeping Operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.4, nº1-2, 1997, pp.7-18; J. ELIASSON, "Humanitarian Action and Peacekeeping" en O.A. OTUNNU & M.W. DOYLE (eds.), *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1998, pp.203-213; A. ROBERTS, *Humanitarian Action in War*, Adelphi Paper nº305, IISS, Londres, 1996, pp.35-39; y en general S. OGATA, "The Interface between Peacekeeping and Humanitarian Action" en D. WARNER (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Nijhoff, Dordrecht, 1995, pp.119-127; L. GORDENKER & Th.G. WEISS (ed.), *Soldiers, Peacekeepers and Disasters*, Macmillan, Londres, 1991, sobre todo los artículos de F.T. LIU ("Peacekeeping and Humanitarian Assistance", pp.33-51) y de J.O.C. JONAH ("Developing a United Nations Capacity for Humanitarian Support Operations", pp.82-96).

ONUSAL en El Salvador, MINUGUA en Guatemala)<sup>320</sup>, salvaguardia de zonas protegidas de diversa índole (UNPROFOR en Croacia y Bosnia-Herzegovina), asistencia a la reconstrucción de estructuras estatales democráticas tras una guerra civil (ONUSAL en El Salvador y UNTAC en Camboya)<sup>321</sup>, protección de los derechos humanos y de la población civil (ONUSAL en El Salvador, UNMIH en Haití, UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina y UNAMIR en Ruanda)<sup>322</sup>, remoción de minas (UNTAC en Camboya, UNTAES en Croacia, UNMIBH en Bosnia-Herzegovina), administración provisional de diversos territorios (UNTAES en Croacia, UNMIK en Kosovo, UNTAET en Timor Oriental)<sup>323</sup>, adiestramiento y verificación de la actuación de la policía local (UNTMH y MIPONUH en Haití, UNPSG en Croacia)<sup>324</sup> - en orden a cooperar con las partes en la ejecución de acuerdos globales de resolución de las controversias alcanzados mediante las técnicas de establecimiento de la paz o *peacemaking*, principalmente a través de las negociaciones diplomáticas<sup>325</sup>.

Por otra parte, y si bien las OMPs anteriores a 1990 no solían estar compuestas - excepto en casos puntuales - por tropas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, las operaciones surgidas en el período posterior a la guerra fría han estado integradas cada vez más por efectivos procedentes de tales países y de los demás Estados

<sup>320</sup> Véase M.R. BERDAL, *Disarmament and Demobilisation after Civil Wars*, IISS, Oxford UP, Londres, 1996.

<sup>321</sup> Vid. R. DREYER, "State Building and Democracy in Second-Generation Peacekeeping Operations" en D. WARNER (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Nijhoff, Dordrecht, 1995, pp.147-155.

<sup>322</sup> C. ESCOBAR HERNÁNDEZ, "Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Bilbao, 1997, pp.47-102; y los artículos de D.P. FORSYTHE, "Human Rights and International Security: United Nations Field Operations Redux" y H. HEY, "Peace Operations: New Opportunities for the United Nations to Promote and Protect Human Rights in the 21st Century" en M. CASTERMANS-HOLLEMAN, F. van HOOFF & J. SMITH (eds.), *The Role of the Nation-State in the 21st Century. Human Rights, International Organisations and Foreign Policy. Essays in Honour of Peter Baehr*, Kluwer, La Haya, 1998, pp.265-276 y 307-326 respectivamente.

<sup>323</sup> GRAY considera que la UNMIK y la UNTAET, por la enorme amplitud de sus funciones y poderes en Kosovo y Timor Oriental respectivamente, podrían ser contempladas como OMPs de tercera generación. Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, p.159.

<sup>324</sup> A partir del UNTAG en Namibia numerosas operaciones de mantenimiento de la paz han incorporado componentes policiales, como consecuencia lógica de que muchos de los conflictos donde se despliegan estas misiones de paz presentan amenazas no solamente militares sino también civiles, verbigracia violaciones graves de derechos humanos, niveles exagerados de armamento en la población civil, proliferación de problemas sociales como el narcotráfico o la delincuencia organizada, etc. F. MORALES UTRABO, "Las fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz", Cuadernos de la Guardia Civil, n°8, 1992, p.68; M.J. KELLY, "Responsibility for Public Security in Peace Operations" en H. DURHAM & T.L.H. McCORMACK (eds.), *The Changing Face of Conflict and the Efficacy of International Humanitarian Law*, Kluwer, La Haya, 1999, p.141-172.

<sup>325</sup> De ahí que la profesora ABELLÁN HONRUBIA las considere "mecanismos generalizados de pacificación". V. ABELLÁN HONRUBIA en M. DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.255. Véanse J. HERNÁNDEZ GARCÍA, "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela", *Revista Mexicana de Política Exterior*, n°47, 1995, p.121 y ss.; S. LODGAARD, "In Defence of International Peace and Security: New Missions for the United Nations", en UNIDIR Newsletter, n°24, diciembre 1993, p.5 y ss.; y P. NOPENS, *Peace Operations as an Instrument of Conflict Prevention*, Centre d'Etudes de Défense, Bruselas, 1995, pp.76-84.

miembros de la OTAN<sup>326</sup>.

Asimismo, una gran parte de estas misiones han sido empleadas para la pacificación de conflictos armados internos, provocados por disputas étnicas, luchas políticas domésticas o el colapso de las instituciones estatales<sup>327</sup>. Al intensificarse las OMPs que actúan en conflictos internos se ha incrementado el carácter "intrusivo" de muchas de estas operaciones en los asuntos domésticos de los Estados<sup>328</sup>. Normalmente en estos casos, las OMPs se han encontrado con enormes dificultades derivadas de la naturaleza del conflicto, al tener que convivir en un clima de continuo enfrentamiento armado sin fronteras definidas ni líneas claras de alto el fuego, y con el riesgo de ver peligrar su labor e incluso su seguridad. En este sentido, algunos autores creen que las OMPs de segunda generación requieren una capacidad militar y unas directrices de funcionamiento cualitativamente diferentes de las utilizadas por las operaciones tradicionales<sup>329</sup>. Pero nosotros consideramos que las nuevas misiones, si bien pueden poseer mandatos multifuncionales, no han modificado sus características esenciales en cuanto a imparcialidad, consentimiento de las partes y abstención del uso de la fuerza, salvo en circunstancias extraordinarias<sup>330</sup>. En cualquier caso, se impone una necesaria reflexión sobre **cuando y cómo** Naciones Unidas debe involucrarse en operaciones de mantenimiento de la paz, pues determinadas situaciones bélicas resultan especialmente inadecuadas para poner en funcionamiento la técnica del *peacekeeping*<sup>331</sup>. Precisamente desde esa perspectiva más autocrítica puede entenderse el esfuerzo de racionalización que se ha venido produciendo en Naciones Unidas desde 1994 con un

---

<sup>326</sup> M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford University Press, Londres, 1998, p.14.

<sup>327</sup> Vid. A. MANGAS MARTÍN, "Incidencia de los conflictos armados internos en la paz mundial: de la Sociedad de las Naciones a la Organización de las Naciones Unidas", Cuadernos de la Guardia Civil, n°8, 1992, p.38 y ss.; D. BRATT, "Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts", *International Peacekeeping*, vol.4, n°3, 1997, pp.45-70.

<sup>328</sup> G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, p.59; M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford University Press, Londres, 1998, p.14.

<sup>329</sup> Th.G. WEISS, "New Challenges for UN Operations - Implementing an Agenda for Peace", *The Washington Quarterly*, vol.16, invierno 1993, p.59 y ss.; véanse también G. ABI-SAAB, "La deuxième génération des opérations de maintien de la paix", *Trimestre du monde*, n°20, 1992, pp.87-97; V-Y. GHEBALI, "Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide", *Trimestre du monde*, n°20, 1992, pp.67-85; también A. ROBERTS, "The Crisis in UN Peacekeeping", *Survival*, vol.36, n°3, 1994, p.97 y ss.

<sup>330</sup> En esta dirección véanse A. JAMES, "Is there a second generation of peacekeeping?", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, n°4, 1994, pp.110-113; y G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, pp.140-179; pero también J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.313-316.

<sup>331</sup> Vid. J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p.316; G. EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen & Unwin, St. Leonards, 1993, pp.103-106; F. ADU-AMANFOH, *Understanding the U.N. System and Second Generation Peacekeeping*, Adwinsa, Accra, 1997; L. MARTIN, "Peacekeeping as a Growth Industry", *The National Interest*, n°32, verano 1993, p.3 y ss.

retramiento notorio en el tamaño de las OMPs creadas y un estudio doctrinal para garantizar la viabilidad y la operatividad de tales misiones<sup>332</sup>. Así por ejemplo, y frente a las 22 OMPs emprendidas por la Organización universal entre 1988 y 1994, desde entonces sólo se han aprobado ocho misiones en nuevos territorios (MINUGUA en Guatemala, MINURCA en la República Centroafricana, UNOMSIL y UNAMSIL en Sierra Leona, UNMIK en Kosovo, UNTAET en Timor Oriental, MONUC en el Congo, y UNMEE en Etiopía y Eritrea), además de otras surgidas como continuación de operaciones ya existentes con mandatos modificados o revisados.

Durante los últimos años el Consejo de Seguridad ha autorizado numerosas OMPs, pero el problema no se encuentra tanto en crearlas como en mantenerlas de forma adecuada, porque no siempre estas operaciones cuentan con el apoyo político y popular necesario para otorgar a la misión el sentido de continuidad y credibilidad que precisa para poder cumplir su mandato, y además no en todos los casos está garantizada la permanencia ni la disciplina operativa de los contingentes nacionales de cada OMP. Junto a ello, resulta indispensable el consentimiento y la cooperación real de las partes del conflicto con la operación de las Naciones Unidas<sup>333</sup>.

Como explicación de la crisis cuantitativa de las OMPs onusianas a partir de 1995 debe mencionarse el exceso de confianza que supuso para la ONU el éxito de las operaciones emprendidas entre 1988 y 1991, que le impidió fijarse en -y remediar- las graves debilidades de sus métodos operacionales sobre financiación de las OMPs, planificación y dirección en el terreno<sup>334</sup>. Otras causas se encuentran en la resolución de algunos de los graves conflictos secesionistas surgidos al iniciarse la década de los años noventa con los desmantelamientos de la URSS o Yugoslavia; y por otro lado, las fuerzas armadas de los países occidentales -habituales contribuyentes de tropas a las operaciones de Naciones Unidas- estaban sufriendo un proceso de reestructuración y reducción de efectivos que les dificultaba comprometerse a participar en nuevas OMPs<sup>335</sup>.

Entre 1992 y 1993 Naciones Unidas había acometido algunas operaciones de *peacekeeping* de tal magnitud y complejidad que claramente sobrepasaban sus recursos y

---

<sup>332</sup> Vid. I. MOTOC & J. SÁNCHEZ CANO, "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la posguerra fría", *Agenda ONU*, n°1, 1998, p.62 y ss.; S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, p.155 y ss.

<sup>333</sup> K. ANNAN, "Peace-keeping in Situations of Civil War", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.26, n°4, 1994, p.624 y ss.

<sup>334</sup> S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, pp.78-83. Como señalaban estos autores todavía en 1992, la ONU carecía de un sistema logístico capaz de sostener operaciones tan amplias como la UNTAC en Camboya, la UNOSOM en Somalia o la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia. *Ibidem*, p.131; vid. también N. WISNUMURTI, "The United Nations and Peace Enforcement: Prescription for Disorder or Path Towards a New World Order", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, n°1, 1996, pp.72-73.

<sup>335</sup> P.K. BAEV, "External Interventions in Secessionist Conflicts in Europe in the 1990s", *European Security*, vol.8, n°2, 1999, pp.22-36.

capacidades (UNPROFOR en la ex-Yugoslavia, UNOSOM en Somalia o UNAMIR en Ruanda), lo que conllevó una grave pérdida de eficiencia en las mismas, y una disminución del crédito del que hasta entonces había gozado este mecanismo del mantenimiento de la paz<sup>336</sup>. El éxito cosechado por las OMPs onusianas en otros muchos lugares, como en Camboya, Mozambique o El Salvador, se vio oscurecido por las desastrosas experiencias de los *cascos azules* ante la anarquía política y el desastre humanitario de Somalia, la guerra étnica de la ex-Yugoslavia o el genocidio de Ruanda<sup>337</sup>. De este modo, la ONU se encontró abocada a emprender desde 1994 una mayor racionalización del *peacekeeping*, en el sentido de reducir cuantitativa y cualitativamente las responsabilidades de las nuevas operaciones<sup>338</sup>. Así, en 1997 todas las OMPs que Naciones Unidas mantenía desplegadas eran reducidas: misiones observadoras subsistentes desde la época de la guerra fría, restos de antiguas grandes operaciones, misiones de policía civil (en Bosnia-Herzegovina y Haití), y Grupos de observadores encargados de supervisar las labores de mantenimiento de la paz acometidas por algunas organizaciones regionales (en Georgia y Tayikistán). Precisamente fue a finales de ese año cuando se estabilizó el número de *cascos azules* desplegados sobre el terreno en menos de 15.000 efectivos, con un coste aproximado de 1.300 millones de dólares en 1997, volumen menor por primera vez en muchos años al presupuesto ordinario de Naciones Unidas<sup>339</sup>, y que sin embargo se ha visto quebrado por las amplias operaciones iniciadas en 1999 en Kosovo (UNMIK), Sierra Leona (UNAMSIL), Timor Oriental (UNTAET) y la prevista ampliación de la MONUC en la República Democrática del Congo<sup>340</sup>.

En cierto sentido, la evolución del *peacekeeping* ha llevado rumbos parejos durante la guerra fría y después de ésta: en ambos casos, ocurrió un nacimiento (finales de los años cuarenta) o revitalización del mecanismo (fines de los años ochenta), y en ambas épocas se produjo una expansión en el número y tamaño de las operaciones emprendidas, finalizando con una seria

---

<sup>336</sup> S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, pp.117-154.

<sup>337</sup> T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution", *SIPRI Yb. 1998*, p.72.

<sup>338</sup> Véanse por ejemplo S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, p.155 y ss.; R. WEDGWOOD, "The Promise of and Obstacles to Effective Peace-keeping by the CIS, NATO, OSCE, WEU and UN" en W.P. HEERE (ed.), *Contemporary International Law Issues: New Forms, New Applications*, La Haya, 1998, pp.57-75; T. FINDLAY, *cit.*, 1998, p.36. Y además, la progresiva reducción de las OMPs de Naciones Unidas ha ido acompañada del pausado fortalecimiento de la capacidad de *peacekeeping* de las organizaciones regionales, que se han venido ocupando de intervenir en diversos conflictos armados surgidos en sus zonas de influencia. *Ibidem*, p.71.

<sup>339</sup> Cf. T. FINDLAY, *cit.*, 1998, p.40. Véase también INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford University Press, Londres, 1999, p.291.

<sup>340</sup> El personal militar y policial alcanzaba en enero de 2000 los 18.927 efectivos, con unos gastos estimados de 1.560 millones de dólares entre el 1 de julio de 1999 a 30 de junio de 2000 (DPI/1634 Rev.12, de 1 de febrero de 2000), pero en agosto de ese mismo año de 2000 los efectivos militares y policiales ya superaba los 37.000 efectivos militares y policiales con unos gastos estimados entre julio de 2000 y junio de 2001 de 2.200 millones de dólares (DPI/1634 Rev.16, de 1 de agosto de 2000). Véanse sobre UNMIK, UNAMSIL y UNTAET los epígrafes 33, 34 y 35 del anexo 1 de este trabajo de investigación.

evaluación y racionalización de la técnica del mantenimiento de la paz en el marco de la resolución de las contiendas armadas<sup>341</sup>.

#### **4. OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ AL MARGEN DE NACIONES UNIDAS**

Aunque la Organización universal es la creadora y principal impulsora de las OMPs, en bastantes ocasiones durante los últimos cincuenta años algunas organizaciones regionales y ciertos Estados -individualmente o de forma colectiva- se han enfrentado con desigual fortuna a diversos conflictos regionales y/o locales mediante la creación de operaciones militares auto-calificadas de mantenimiento de paz que, reales o ficticias, se han venido desarrollando al margen de las Naciones Unidas. Precisamente el estudio de las mismas, a la par que un análisis de su fundamentación jurídica y oportunidad política, así como la valoración que nos merecen, ocupará las siguientes páginas del presente capítulo -y el anexo 2 de este trabajo-, con el fin de conocer si pueden considerarse como auténticas operaciones de mantenimiento de la paz o se trata simplemente de argucias legales elaboradas con el objetivo de encubrir otros propósitos intervencionistas<sup>342</sup>. La clasificación que proponemos en nuestro estudio atiende al sujeto que las ejecuta; por consiguiente, vamos a distinguir entre las operaciones creadas por acuerdos regionales de los encuadrados en el Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, y aquellas otras puestas en funcionamiento por algunos Estados en ciertos conflictos armados, y que aquí vamos a denominar OMPs independientes *ad hoc*<sup>343</sup>.

<sup>341</sup> D.C.F. DANIEL & B.C. HAYES, *Beyond Traditional Peacekeeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995, p.303.

<sup>342</sup> Aquí hemos de advertir que la Comunidad Europea estableció en 1991 una OMP en el conflicto de los Balcanes, la Misión de Observación de la Comunidad Europea en Yugoslavia, en la cual ha participado España, y que vamos a estudiar en el epígrafe 2.4.4 del capítulo 4 del presente trabajo de investigación. En otro orden de ideas, DIEHL explicaba como algunos Estados, verbigracia Israel o la anteriormente racista Sudáfrica, pueden preferir una fuerza multinacional frente a una OMP de Naciones Unidas, a causa de la marginación institucional que tradicionalmente han padecido en el seno de la Organización mundial. Pero en general, las operaciones al margen de la ONU no presentan demasiadas ventajas frente a los *cascos azules*. P.F. DIEHL, "Peacekeeping Operations and the Quest for Peace", *Political Science Quarterly*, vol.103, nº3, 1988, p.504, nota 29; y en general C. HOMAN, "Regional and Multinational Peacekeeping Forces", *Internationale Spectator*, vol.47, nº11, 1993, pp.651-655.

<sup>343</sup> Probablemente se puedan realizar otras clasificaciones tomando como rasgos diferenciadores algunos parámetros distintos. Así por ejemplo, JAMES se ha fijado en los factores puramente políticos de los conflictos que dan lugar a estas operaciones para su categorización en cinco clases. Vid. A. JAMES, *op.cit.*, 1990, pp.13-16. Este autor recoge ahí hasta 57 ejemplos de misiones o propuestas de *peacekeeping*, que clasifica en operaciones en el patio trasero -que tienen lugar dentro de la esfera de influencia de una Gran Potencia-, operaciones en el club -esto es, las acometidas por una agrupación de Estados para mediar en una contienda surgida en el seno del grupo-, mantenimiento de la paz para calmar conflictos entre vecinos -que pueden atraer cierta atención exterior-, operaciones en la calle mayor internacional -relativas a retiradas militares que suelen causar cierto embarazo internacional-, y misiones en encrucijadas arriesgadas -cuando los Estados ponen en peligro la paz internacional con su comportamiento-.



#### 4.1. EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ POR LAS ORGANIZACIONES REGIONALES

Ya el artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones había señalado la importancia que las organizaciones regionales podían tener en el mantenimiento de la paz internacional<sup>344</sup>. Pero es la Carta de las Naciones Unidas la que dedica su Capítulo VIII (artículos 52 a 54) a los acuerdos y organismos regionales "cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas" (art.52.1)<sup>345</sup>. Según el artículo 52.2, los Estados miembros utilizarán los acuerdos u organismos regionales de los que sean partes, para intentar lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local antes de someterlas al Consejo de Seguridad. Y el propio Consejo también puede emplearlos "para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad"<sup>346</sup>, que no obstante "no se aplicarán [las mismas] en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad" (art. 53.1)<sup>347</sup>, salvo en los casos de medidas

<sup>344</sup> Sobre la situación de los acuerdos regionales bajo la égida del citado artículo 21 del Pacto de la Sociedad de Naciones véanse J.R. DE ORÚE Y ARREGUI, *Le régionalisme dans l'Organisation internationale*, Rec. des C., vol.53, 1935-III, pp.7-94; y H. SABA, *Les accords régionaux dans la Charte de l'ONU*, Rec. des C., vol.80, 1952-I, pp.649-660.

<sup>345</sup> Para un estudio más en profundidad sobre las cláusulas de este Capítulo VIII de la Carta véanse los comentarios de B. SIMMA (ed.), *Charta der Vereinten Nationen*, Beck, Munich, 1991, pp.636-701; idem, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.679-757; J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, pp.795-839; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.354-379; y también pueden consultarse B. BOUTROS-GHALI, *Contribution à l'étude des ententes régionales*, Pedone, Paris, 1949; I.L. CLAUDE jr., *Swords into Plowshares*, 4ª ed., 1971, Random House, Nueva York, 1971, pp.114-117; N.J. PADEFORD, "Regional Organization and the United Nations", *International Organization*, vol.8, 1954, p.204 y ss.; H. SABA, *Les accords régionaux dans la Charte de l'ONU*, Rec. des C., vol.80, 1952-I, pp.661-703; J.M. YEPES, *Les accords régionaux et le Droit international*, Rec. des C., vol.71, 1947-II, p.269 y ss.; Ch. WALTER, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen: Eine Untersuchung zu Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen*, Springer, Berlin, 1996; M. IOVANE, "La NATO, le organizzazioni regionali e le competenze del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite in tema di mantenimento della pace", *La Comunità Internazionale*, vol.53, n°1, 1998, p.43 y ss. Para AKEHURST la diferencia entre un organismo y un acuerdo regional radicaría en que el organismo (por ejemplo, la OEA) posee una cierta estructura institucional, de la que carecería un acuerdo regional, *verbi gratia*, el Pacto anglo-soviético de Ayuda Mutua. M. AKEHURST, "Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States", *BYIL* 1967, p.177; igualmente B. BOUTROS-GHALI, *cit.*, 1949, p.101; y A. GIOIA, "The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.195 y ss. Si esto es cierto, entonces nos encontraríamos con que los acuerdos regionales no contarían con uno de los requisitos esenciales de toda organización internacional, como es poseer una estructura orgánica propia. Pero esta distinción teórica no tiene gran relevancia práctica, pues el objeto y las consecuencias jurídicas de sus actividades son idénticas (W. HUMMER & M. SCHWEITZER, en su comentario al artículo 52 de la Carta de Naciones Unidas en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.694), por lo que, en todo caso, vamos a utilizar indistintamente ambos términos en el presente trabajo.

<sup>346</sup> Cf. H. Kelsen, *The Law of the United Nations*, Stevens, Londres, 1950, p.326. En los últimos años ha sido bastante frecuente este aprovechamiento de los acuerdos y organismos regionales, entendidos en un sentido amplio, para ejecutar medidas establecidas por el Consejo de Seguridad, como por ejemplo la Comunidad Europea, la OTAN y la UEO en el conflicto en la antigua Yugoslavia. Vid. R. WOLFRUM, "Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen", en *ZaöRV*, vol.53, n°3, 1993, p.578.

<sup>347</sup> Vid. H. SABA, *loc.cit.*, 1952, p.694 y ss. Se entiende que la autorización del Consejo de Seguridad debe prestarse con anterioridad a la acción regional propuesta, sin que pueda ser posterior y operar con efecto retroactivo. M. AKEHURST, *cit.*, 1967, p.214. Asimismo, la mencionada autorización del Consejo ha de ser expresa, y no puede

adoptadas por la vía del artículo 107 contra los Estados enemigos en la Segunda Guerra Mundial, disposición ésta última que se encuentra en desuso<sup>348</sup>. De cualquier manera, "se deberá mantener en todo tiempo al Consejo de Seguridad plenamente informado de las actividades emprendidas o proyectadas de conformidad con acuerdos regionales o por organismos regionales con el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales" (art.54)<sup>349</sup>. Como señala JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, en la Conferencia fundacional de la ONU en San Francisco se concebía al Consejo de Seguridad como la última opción ante la incapacidad de los Estados para resolver por sí mismos sus conflictos a través de los medios pacíficos enumerados en el Capítulo VI, entre ellos el recurso a los acuerdos regionales<sup>350</sup>.

---

deducirse implícitamente de su falta de actividad ante un supuesto determinado. J.N. MOORE, "The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order" en R.A. FALK & C.E. BLACK (eds.), *The Future of the International Legal Order*, vol.3, Princeton, 1971, p.160; M. SCHAEFER, *Die Funktionsfähigkeit des Sicherheitsmechanismus der Vereinten Nationen*, Springer, Berlín, 1981, p.201; contra L.C. MEEKER, "Defensive Quarantine and the Law", AJIL, vol.57, 1963, p.522. A este respecto puede verse por ejemplo la resolución 1132 (1997) del Consejo de 8 de octubre de 1997, que autoriza a la CEDEAO a garantizar la ejecución del embargo de petróleo y armamento contra la junta militar golpista en Sierra Leona, incluyendo la facultad de detener e inspeccionar el tráfico marítimo dirigido a ese país -punto dispositivo 8-.

<sup>348</sup> Vid. G. RESS en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.742-743.

<sup>349</sup> H. SABA, *cit.*, 1952, pp.701-703. Sobre la acción ejercitada por las organizaciones regionales consúltense en general J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, 2ª ed. rev., 1959; A. EIDE, "Peacekeeping and Enforcement by Regional Organizations", *Journal of Peace Research*, nº3, 1966, pp.125-144; las contribuciones de E. THEUERMANN, "Regionale Friedenssicherung im Lichte von Kapitel VIII der Satzung der Vereinten Nationen: Juritische und politische Probleme" y de T.J. FARER, "The Role of Regional Organizations in International Peacemaking and Peace-keeping: Legal, Political and Military Problems" en el libro de W. KÜHNE, *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, pp.231-273 y pp.275-292 respectivamente; R. WEDGWOOD (ed.), *Regional Organizations in Peacekeeping and Conflict Resolution*, Council on Foreign Relations, Nueva York, 1995; A. ZACARIAS, *The United Nations and International Peacekeeping*, Tauris, Londres, 1996, pp.104-133. En el sistema de la Carta las organizaciones regionales se concibieron, no como un grupo de estructuras independientes -y coordinadas por la ONU- con autoridad prioritaria en materia de seguridad internacional, sino como agencias utilizadas por las Naciones Unidas para ejecutar sus decisiones, y subordinadas a ella. Esta concepción universalista, de clara desconfianza hacia los organismos regionales, se evidencia por ejemplo en la inclusión, en el artículo 54 de la Carta, de una garantía general para Naciones Unidas frente al ejercicio de las actividades de los entes regionales, o en su artículo 103, que señala la primacía de la Carta onusiana sobre eventuales ordenamientos convencionales más restringidos. Vid. J.M. SOBRINO HEREDIA, "La institucionalización del regionalismo internacional", en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº20, 1991, p.121 y ss. En realidad, este enfoque ya había prevalecido en las "Propuestas de Estados Unidos para una organización internacional general", que fueron el proyecto de trabajo en la Conferencia de Dumbarton Oaks (cap. VIII, sección C), (vid. CORDELL HULL, *Memoirs*, vol.2, 1948, p.1645; R.B. RUSSELL, *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States. 1940-1945*, The Brookings Institution, Washington, 1958, pp.398-399), y que también había sido sugerida con anterioridad, en la época de la Sociedad de Naciones. J.R. DE ORÚE Y ARREGUI, *cit.*, 1935, pp.86-87. Para una visión crítica véanse A. ORTIZ-ARCE, "La seguridad colectiva y su tergiversación a través de las organizaciones regionales y de las alianzas institucionalizadas", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid*, vol.16, nº43, 1972, pp.169-226; A. GIOIA, "The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.192 y ss.

<sup>350</sup> Vid. E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *La coordination des systèmes de l'ONU et de l'Organisation des États Américains pour le règlement pacifique des différends et la sécurité collective*, *Rec. des C.*, 1964, pp.432-436; J.M. YEPES, *cit.*, 1947, p.276 y ss. Pero ello no obsta para que los Estados enfrentados puedan acudir directamente a la ONU, sin haber apelado antes a los organismos regionales, puesto que "sería contrario a un principio elemental de lógica y de igualdad soberana entre los Estados admitir que un tercero, que no es parte en la controversia, ni miembro de un acuerdo regional, tenga la facultad de llevar él mismo, sin ninguna obligación previa, una controversia al Consejo o a la Asamblea, y desconocer este derecho o restringirlo en el caso de Estados miembros de un organismo regional". E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *cit.*, 1964, pp.433-434; J.M. RUDA, "Relaciones de la OEA y la ONU en cuanto al mantenimiento de la

En todo caso, no pretendemos emprender aquí un estudio sobre la problemática de la aplicación de medidas coercitivas por las organizaciones regionales<sup>351</sup>. Baste decir que dichos organismos pueden acometer también operaciones de mantenimiento de la paz, que al no implicar acción coercitiva alguna no precisan la previa autorización del Consejo de Seguridad, aunque sí

---

paz y la seguridad internacionales", Separata de la Revista Jurídica de Buenos Aires, vol. I, 1961, p.27. Esto es, los Estados son libres a la hora de acudir al Consejo de Seguridad o a una agencia regional, lo que no implica que ambos órganos tengan jurisdicción concurrente, pues el Consejo de Seguridad puede ocuparse de un asunto aunque en él ya se encuentre involucrada una instancia regional. W. HUMMER & M. SCHWEITZER en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, cit., 1995, pp.708-709. Sobre la disputa entre universalistas y regionalistas en el seno de la Conferencia de San Francisco, se pueden consultar I.L. CLAUDE, "The O.A.S., the U.N. and the United States", *International Conciliation*, 1964, pp.4-15; M. AKEHURST, "Enforcement Action by Regional Agencies, with Special Reference to the Organization of American States", *BYIL* 1967, pp.175-176; A. EIDE, cit., 1966, p.132 y ss.

<sup>351</sup> Véase sobre las medidas coercitivas adoptadas por la OEA, M. AKEHURST, cit., 1967, pp.185-203. En esta cuestión, la mayoría de la doctrina opina que dichas medidas coercitivas adoptadas por las organizaciones regionales, cuando impliquen el uso de la fuerza armada, precisan la autorización del Consejo de Seguridad. Vid A. EIDE, op.cit., 1966, pp.139-140; en el mismo sentido, cuando las medidas coercitivas se dirigen a Estados no miembros, se pronuncia J.H. McNEILL, "Regional Enforcement Action Under the United Nations Charter and Constraints Upon States not Members", *Cornell Int'l L. J.*, vol.9, nº1, 1975, p.15. El problema surgió en 1962 cuando la OEA "recomendó" a sus miembros la adopción de las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza armada, para impedir que Cuba recibiera material militar de la URSS. Algunos autores estadounidenses señalaban como, toda vez que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no llegó a desaprobar la acción de la OEA, su inactividad equivalía implícitamente a una autorización. A. CHAYES, "Law and the Quarantine of Cuba", *Foreign Affairs*, vol.41, 1963, p.556; en contra se expresa A. EIDE, op.cit., 1966, pp.139-140. Los abogados del Gobierno norteamericano pretendieron también hacer hincapie en que la resolución de la OEA tomaba la forma de una recomendación, por lo que no se trataba de una medida coercitiva armada bajo el artículo 53 de la Carta de la ONU, y en consecuencia no precisaba autorización del Consejo de Seguridad. L.C. MEEKER, "Defensive Quarantine and the Law", *AJIL*, vol.57, 1963, p.521; A. CHAYES, "The Legal Case for U.S. Action on Cuba", *Dept. State Bull.*, vol.47, 1962, pp.763-765; de la opinión contraria eran A. EIDE, op.cit., 1966, p.140; E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *International Law in the Past Third of a Century*, Rec. des C., 1978, pp.141-142; Q. WRIGHT, "The Cuban Quarantine", *AJIL*, 1963, pp.546-548; L. HENKIN en *ASIL Proc.* 1963, pp.166-167; J.H. McNEILL, cit., 1975, p.15. De hecho, el Consejo de Seguridad no apoyó en conjunto la postura oficial norteamericana. O. SCHACHTER, *International Law...*, cit. 1991, p.411. Más difícil resulta la calificación de las medidas no armadas adoptadas por los acuerdos regionales, tales como embargos económicos, ruptura de relaciones diplomáticas, etc., similares a las sanciones recogidas en el artículo 41 de la Carta (Capítulo VII). Estas medidas, ¿son consideradas coercitivas en el sentido del artículo 53? ¿necesitan la autorización previa del Consejo de Seguridad? Ver A.L. LEVIN, *The Organization of American States and the United Nations*, UNITAR, 1974, pp.165-166, 168, 208; O. SCHACHTER, *International Law...*, op.cit., 1991, pp.410-411; Ch. WALTER, "Security Council Control over Regional Action", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.1, 1997, pp.136-143. EIDE se apoya en los *travaux préparatoires* de la Carta de Naciones Unidas para considerarlas coactivas, y por tanto sujetas a la autorización del Consejo de Seguridad. A. EIDE, cit., 1966, pp.140-141. En esta misma dirección se apunta la doctrina de H. KELSEN, *The Law of the United Nations*, 1950, p.724; J. WOLF, "Regional Arrangements and the UN Charter" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, cit., 1ª ed., vol.6, 1983, p.292; contra L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, p.365; C.J. BORGES, "The Theory and Practice of Regional Organization Intervention in Civil Wars", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.26, nº4, 1994, p.806; Ch. WALTER, cit., 1997, pp.138-140. Ahora bien, a EIDE le parece razonable que tal autorización la pueda otorgar la Asamblea General, pues tal vez así resultaría más aceptable para los acuerdos regionales, e incluso para las Grandes Potencias. De hecho, la Asamblea General ya ha recomendado *per se* boicots diplomáticos y económicos contra España -res.391 (I), de 12 de diciembre de 1946- y la República Sudafricana -res.2054 (XX), de 22 de octubre de 1965-. También es de esta opinión, basándose en la resolución 377 (V), "Unidos para la paz", E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, op.cit., 1964, pp.463-465. No obstante, a AKEHURST le parece que la sugerencia de EIDE, atractiva como parece, sin embargo no resulta *constitucionalmente conforme* con los términos actuales de la Carta de las Naciones Unidas. M. AKEHURST, cit., 1967, pp.215-216. Por otro lado, este autor arguye que, si la Asamblea General tiene competencia para recomendar a sus Estados miembros medidas coercitivas no armadas, y si éstos pueden, mediante acuerdo previo, aceptar como vinculantes tales resoluciones de la Asamblea (jurisprudencia de la CPJI en los casos de la *Interpretación del Artículo 3, párrafo 2, del Tratado de Lausana* (1925), CPJI, Serie B, nº12, pp.26-29; y del *Tráfico de Ferrocarril entre Lituania y Polonia* (1931), CPJI, Serie A/B, nº42), ¿por qué no podrían entonces los Estados conferir poderes similares a una organización regional? *Ibidem*, p.197.

se le debe mantener informado<sup>352</sup>. Y en este ámbito se suscitan diversos problemas: uno de ellos se refiere a que en ninguno de los tratados constitutivos de estas organizaciones regionales, tal como sucedía en la propia Carta de las Naciones Unidas, se preveía la posibilidad de establecer operaciones militares de esta clase<sup>353</sup>, si bien la principal dificultad que se les ha planteado en la práctica a las agencias regionales consiste en el modo de cumplir el requisito, común a todas las OMPs, del consentimiento del Estado receptor en aquellas crisis domésticas en las que se carece de un gobierno efectivo y reconocido<sup>354</sup>. En estos supuestos de conflictos internos es muy importante que el órgano que crea y dirige la operación se encuentre en una situación de equilibrio político, puesto que las organizaciones regionales, tal como veremos cuando son éstas las promotoras de estas misiones, suelen estar más interesadas en una pronta finalización de la contienda que en asistir a las partes con imparcialidad para que alcancen una solución pacífica y equitativa a su controversia<sup>355</sup>.

La práctica posterior a 1945 ha otorgado a las agencias regionales un protagonismo mucho mayor en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales del que se preveía en la Carta de San Francisco. Este giro hacia el regionalismo producido en numerosos conflictos se explica por una serie de motivos, como la incapacidad demostrada en algunas ocasiones por las Naciones Unidas para solucionar disputas regionales, la reaparición de un fuerte

<sup>352</sup> M. AKEHURST, *cit.*, 1967, p.208; E. SUY, "Peace-keeping Operations" en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, Nijhoff, Dordrecht, 1988, p.379; Ch. WALTER, "Security Council Control over Regional Action", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.1, 1997, p.174; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, p.200 y ss. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA afirma que las agencias regionales pueden adoptar medidas provisionales sin autorización del Consejo de Seguridad, puesto que no son medidas coercitivas (*enforcement action*) en el sentido del artículo 53 de la Carta. E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *op.cit.*, 1964, pp.465-466. Dichas medidas provisionales tienen carácter temporal y no prejuzgan los derechos ni las posiciones de las partes, como las OMPs creadas por el Consejo de Seguridad de la ONU, estimadas por nosotros como medidas provisionales en el sentido del artículo 40 de la Carta. Véase el apartado 1.1.1 del capítulo 3 del presente trabajo.

<sup>353</sup> P.F. DIEHL, "Institutional Alternatives to Traditional UN Peacekeeping - An Assessment of Regional and Multinational Options", *Armed Forces and Society* (Chicago), vol.19, n.º2, 1993, p.210-211.

<sup>354</sup> Cf. O. SCHACHTER, *International Law in Theory and Practice*, Nijhoff, Dordrecht, 1991, p.412, argumento repetido en su aportación "Authorized Uses of Force by the United Nations and Regional Organizations", dentro del libro editado por L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER, *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p.88.

<sup>355</sup> A. EIDE, *op.cit.*, 1966, p.141. En general, las organizaciones regionales son más vulnerables a las presiones de sus miembros más poderosos, y están demasiado próximas a los conflictos locales para que puedan actuar de forma imparcial. Cf. B. RIVLIN, "Regional Arrangements and the UN System for Collective Security and Conflict Resolution: A New Road Ahead?", *International Relations*, vol.11, 1992, pp.95 y 101. De hecho, EIDE se refiere a la OEA como ejemplo paradigmático de organización que en sus actuaciones en diversos conflictos internos se ha mostrado parcial contra el bando comunista de cualquier conflicto. Ya su Carta fundacional, en concreto el apartado d) del artículo 3 relativo a los principios de los Estados americanos, afirmaba que su organización política debía asentarse sobre la democracia representativa, cuya promoción y defensa ha sido proclamada en numerosas ocasiones. Véase por todas la Resolución sobre Democracia Representativa o Declaración de Santiago, de 5 de junio de 1991 -OEA AG/RES.1080 (XXI-0/91)-. Sobre la operatividad de este principio y la lucha contra el comunismo dentro del hemisferio americano, ver por todos A. REMIRO BROTONS, *La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la O.E.A.*, Zaragoza, 1972, pp.117-154 y 155-180. Así, EIDE se decanta por la necesidad de contar con la autorización de un órgano de Naciones Unidas -que según él, podría ser incluso la Asamblea General-, cuando la OMP regional suponga el empleo de fuerzas armadas. A. EIDE, *op.cit.*, 1966, p.142.

sentimiento de solidaridad regional, la preferencia por llegar a acuerdos en marcos más reducidos y mejor adaptados para comprender las peculiaridades de ciertas contiendas, o el miedo a la fiscalización y la intervención de las Grandes Potencias mundiales -lo que inevitablemente sucedería en el caso de llegar el asunto ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas-<sup>356</sup>. No obstante, esta tendencia regionalista se ha visto compensada por la presencia de otros factores, tales como la pretensión de conseguir recursos, sobre todo financieros, a través de las instituciones universales, o el temor a verse cohibidos por alguna potencia hegemónica en el ámbito regional<sup>357</sup>.

Actualmente, y aunque no es posible encontrar una definición universalmente aceptada de "acuerdo u organismo regional"<sup>358</sup>, puede decirse que existen tres organizaciones que pueden considerarse tradicionalmente incluidas dentro de esta categoría en el sentido del Capítulo VIII de la Carta: la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de la Unidad Africana (OUA) y la Liga de los Estados Árabes<sup>359</sup>. No obstante, en los últimos tiempos se ha planteado la cuestión de la naturaleza jurídica de ciertas entidades "regionales" que vienen

---

<sup>356</sup> Además, la presencia de diversas necesidades políticas, económicas, comerciales y militares de alcance regional se constituyeron desde finales de los años cuarenta en los "motores de la institucionalización regional". Cf. J.M. SOBRINO HEREDIA, "La institucionalización del regionalismo internacional", en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº20, 1991, p.124 y ss.

<sup>357</sup> Cf. Ch. SCHREUER, "Regionalism v. Universalism", EJIL, vol.6, nº3, 1995, p.479; D.W. BOWETT, "United Nations Peace-Keeping" en K. TWITCHETT (ed.), *The Evolving United Nations: A Prospect for Peace?*, Europa, Londres, 1971, p.73.

<sup>358</sup> La Carta de las Naciones Unidas evita deliberadamente toda descripción precisa de los mismos, "lo cual permite que distintos grupos de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción regional" (B.BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.61), pero una reciente conceptualización doctrinal los considera como "una unión de Estados o una organización internacional basada en un tratado colectivo o una Constitución, y conforme con los propósitos y los principios de las Naciones Unidas, cuyo primer cometido es el mantenimiento de la paz y la seguridad bajo el control y en el marco de las Naciones Unidas." Cf. W. HUMMER & M. SCHWEITZER, en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.699. Es dudoso que un grupo ocasional de Estados pueda ser considerado como un acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, como puso de manifiesto la Corte Internacional de Justicia con respecto al Grupo de Contadora, al negarle ese carácter. Véase su sentencia de 26 de noviembre de 1984 en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua c. Estados Unidos) -competencia y admisibilidad-, *ICJ Reports 1984*, p.440. Véanse a su vez los elementos definitorios de los organismos regionales -competencial, geográfico y finalista- en A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.965; así como la aproximación conceptual de la noción de organización internacional regional acometida por J.M. SOBRINO HEREDIA en "La institucionalización del regionalismo internacional", en Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº20, 1991, p.137 y ss.

<sup>359</sup> Vid. A. EIDE, *op.cit.*, 1966, pp.136-137; E. KOURULA, "Peace-keeping and Regional Arrangements" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.101-103; comentario de E. KODJO del artículo 52 de la Carta en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, Paris, 1985, p.808; M. AKEHURST, *cit.*, 1967, pp.178-179. La OEA se define como organización regional en el artículo 1 de su Carta, y como tal fue pronto reconocida por la Asamblea General de Naciones Unidas -res.253-III, de 1948-, por su parte, la Carta de la OUA no presenta una cláusula similar, pero se puede deducir que es considerada como tal, tanto en los *travaux préparatoires* de su tratado fundacional como en la práctica de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas -*ad exemplum*, resoluciones 2011-XX de la Asamblea General, y 199 (1964) y 217 (1965) del Consejo de Seguridad-. J.A. DE YTURRIAGA BARBERÁN, "L'Organisation de l'Unité Africaine et les Nations Unies", RGDIP, vol.69, 1965, pp.370 y 378; M. AKEHURST, *cit.*, 1967, p.179. La Liga Árabe, por su parte, ha sido reputada como organismo regional por algunas de sus propias resoluciones -como la res.290, de 1 de abril de 1950-, y por los órganos políticos de Naciones Unidas -resolución 477-V de su Asamblea General, de 1950; y resoluciones 751 (1992) y 794 (1992) del Consejo de Seguridad-.

actuando en la práctica internacional más reciente (CSCE, UEO, CEDEAO, Organización de la Conferencia Islámica, etc.); en este sentido, BOUTROS-GHALI parecía abogar en 1992, durante su mandato como Secretario General de la ONU, por una concepción expansiva de los "organismos regionales" bajo el Capítulo VIII de la Carta, pues la acción regional,

"al promover la descentralización, la delegación de facultades y la cooperación con las Naciones Unidas, podría no sólo aligerar la carga del Consejo sino también fomentar un mayor grado de participación, consenso y democratización en los asuntos internacionales"<sup>360</sup>.

De esta forma, y sin dejar de reconocer la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad, se intentaría fomentar la participación de los mecanismos regionales, ya fuera mediante la celebración de consultas con la Organización universal, su contribución a las actividades de la ONU, o el acometimiento de iniciativas pacificadoras propias -expresamente autorizadas por el Consejo de Seguridad- frente a determinadas crisis regionales<sup>361</sup>.

De igual manera, hace años surgieron también ciertas organizaciones internacionales creadas para la legítima defensa colectiva de sus miembros, como la OTAN o el antiguo Pacto de Varsovia, aparecidas a la sombra del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas para evitar el control previo del Consejo de Seguridad y el posible veto a sus actuaciones<sup>362</sup>. No existe una posición unánime sobre la cuestión de si estas agencias pudiesen actuar en un caso particular como

<sup>360</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.64. Véase también un análisis parcial del estatuto jurídico de algunas de estas organizaciones regionales, como la UEO, el Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo o la CEDEAO, en W. HUMMER & M. SCHWEITZER, dentro de B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, cit., 1995, pp.706-707.

<sup>361</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.65; también L. BALMOND, "L'apport des organismes régionaux à la sécurité collective" en AA.VV., *Paix et Sécurité internationale: L'Agenda pour la Paix, Après 1993* (Grenoble), vol.14-I, p.42 y ss.; en el mismo libro, la aportación de S. IHRAÏ, "Le système de sécurité collective des Nations Unies: un point de vue du sud de la Méditerranée", pp.59-60. En esta dirección se movía también la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 28 de enero de 1993, al subrayar que "las formas de interacción de esos acuerdos y organizaciones con las Naciones Unidas deben ser flexibles y adecuadas a cada situación concreta. Entre ellas se pueden incluir, en particular, el intercambio de información y la realización de consultas con el Secretario General o, cuando corresponda, con su representante especial, a fin de realzar la capacidad de las Naciones Unidas, incluidas medidas de vigilancia y de alerta temprana; su participación en carácter de observadores en los periodos de sesiones y la labor de la Asamblea General; la adscripción de funcionarios a la Secretaría de las Naciones Unidas; solicitudes oportunas y concretas de participación de las Naciones Unidas, y la disposición a suministrar los recursos necesarios" (S/25184).

<sup>362</sup> Véanse los artículos 5 del Tratado del Atlántico Norte (1949), y 4 del Pacto de Varsovia (1955); también la Organización del Tratado del Asia Suroriental (SEATO), cuyo tratado constitutivo es de 8 de septiembre de 1954, o el Tratado tripartito de seguridad del ANZUS, de 29 de abril de 1952. Vid. también M. AKEHURST, cit., 1967, pp.179-180; E. KOURULA, loc.cit., 1978, p.101. Numerosos autores no consideraban a tales alianzas defensivas como organismos regionales del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas. J.M. YEPES, *Les accords régionaux et le Droit international*, Rec. des C., vol.71, 1947-II, p.250 y ss.; J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, Londres, 1954, p.247 y ss.; H. SABA, *Les accords régionaux dans la Charte de l'ONU*, Rec. des C., vol.80, 1952-I, p.686 y ss. El artículo 51 de la Carta permite a los Estados miembros de la ONU ejercer la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales, y por lo tanto, no necesitan su autorización previa para poder actuar (al contrario de lo dispuesto por el artículo 53 con respecto a los acuerdos regionales).

organismos regionales en el sentido del Capítulo VIII<sup>363</sup>. BOWETT, por ejemplo, se inclinaba hace años por una aproximación funcional al problema, de forma que la pregunta que deberíamos hacernos no sería ¿qué clase de organización es?, sino ¿qué clase de función está ejerciendo?, esto es, si está acometiendo una acción militar en autodefensa frente a una agresión armada (art. 51), o en atención a propósitos más genéricos de mantenimiento de la paz regional (art. 53)<sup>364</sup>. Lo cierto es que en el intento de arreglo pacífico de la contienda en la antigua Yugoslavia han actuado algunas instancias internacionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, antes CSCE), la Comunidad Europea (desde noviembre de 1993, Unión Europea) o la Alianza Atlántica, que sin embargo no habían sido concebidas en principio como acuerdos regionales del Capítulo VIII, lo que viene a demostrar que los conceptos no se encuentran completamente acotados y diferenciados<sup>365</sup>. Tal vez resulte interesante distinguir a estos efectos entre una legitimación de "primer grado" para autorizar operaciones militares de este tipo, que correspondería a aquellas organizaciones internacionales que tengan entre sus propósitos el

---

<sup>363</sup> Véanse H. KELSEN, "Is the North Atlantic Treaty a Regional Arrangement?", *AJIL*, vol. 46, 1951, pp. 162-166; J. STONE, *Legal Controls of International Conflict*, 2ª ed., 1959, pp. 247-250; M. VOELCKEL, "Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix", *AFDI* 1993, vol. 39, pp. 78-79; W. HUMMER & M. SCHWEITZER, en su comentario al artículo 52 de la Carta en B. SIMMA y otros (eds.), *Charta der Vereinten Nationen*, Beck, Munich, 1991, p. 681 y ss. También ver la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 26 de noviembre de 1984 en el asunto de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra Nicaragua*. Competencia y admisibilidad (Nicaragua c. Estados Unidos), *ICJ Reports 1984*, p. 392 y ss.

<sup>364</sup> D. BOWETT, *Self-defence in International Law*, Manchester UP, Manchester, 1958, pp. 222-223; asimismo, Th. M. FRANCK, *Fairness in the International Legal and Institutional System*, *Rec. des C.*, vol. 240, 1993-III, pp. 299-300; A. GIOIA, "The United Nations and Regional Organizations in the Maintenance of Peace and Security" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p. 202; y M. AKEHURST, "Enforcement Action by Regional Agencies, with Especial Reference to the Organization of American States", *BYIL* 1967, vol. 42, p. 180. Sin embargo, KOURULA advierte del riesgo que implicaría que las partes en una organización de defensa colectiva pudieran transformar la naturaleza de su tratado institutivo cada vez que sus intereses así lo aconsejasen. E. KOURULA, *op. cit.*, 1978, p. 101.

<sup>365</sup> En Yugoslavia, el Consejo de Seguridad de la ONU dejó los intentos de arreglo de esta controversia en un primer momento en manos de la Comunidad Europea y la CSCE; más tarde, el Consejo onusiano autorizó la actividad de algunas organizaciones regionales (UEO y OTAN) para garantizar la eficacia de las medidas de embargo decretadas por él mismo; y desde las resoluciones 816 (1993), 836 (1993) y 844 (1993), el Consejo de Seguridad ha autorizado a los Estados miembros, a título individual o dentro de acuerdos regionales, a adoptar medidas de fuerza para garantizar el respeto de la zona de interdicción aérea sobre Bosnia-Herzegovina. En este sentido, la propia Alianza Atlántica había manifestado su disponibilidad para intervenir en ejecución de las resoluciones del Consejo de Seguridad (Comunicado final de la reunión ministerial del Consejo Atlántico de 17 de diciembre de 1992, y las decisiones del Consejo Atlántico, en sesión permanente, de 8 de abril y de 9 de agosto de 1993). No han faltado voces que, sobre la base de las actuaciones de la OTAN y la UEO en la antigua Yugoslavia bajo la autorización de la ONU y para hacer cumplir resoluciones del Consejo de Seguridad, consideran a aquéllas como parte del "sistema mutuo de seguridad colectiva". Véase la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de julio de 1994, y G. NOLTÉ, "Die 'neuen Aufgaben' von NATO und WEU: Völker- und verfassungsrechtliche Fragen", en *ZaöRV*, vol. 54, 1995, pp. 110-114; C. KRESS, "The External Use of German Armed Forces - The 1994 Judgment of the Bundesverfassungsgericht", en *ICLQ*, vol. 44, n.º 2, 1995, p. 418. No obstante, CANNIZZARO especifica la actuación de las organizaciones regionales en el conflicto yugoslavo, no como entes delegados del Consejo de Seguridad en el sentido del artículo 53 de la Carta de Naciones Unidas, sino como entidades de coordinación de las acciones de los Estados. E. CANNIZZARO, "Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte di organizzazioni regionali", en *RDI*, vol. 76, n.º 2, 1993, p. 410. Y la continuación durante largos años de esta contienda en el corazón de Europa, en cuya solución se encontraban involucradas la OTAN, la UEO, CSCE y la Comunidad Europea, demuestra las limitaciones inherentes a los organismos regionales, incluso los más opulentos y mejor organizados. Cf. J. S. SUTTERLIN, *The United Nations and the Maintenance of International Security. A Challenge to Be Met*, Praeger, Westport, 1995, pp. 98-99. Véase el apartado 23 del anexo I de la presente tesis, correspondiente al conflicto en la ex-Yugoslavia.

mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (como la ONU, la OEA o la OSCE), y una legitimación de "segundo grado" o de ejecución material, que podría otorgarse a los organismos de carácter regional cuyo tratado constitutivo no les señala como meta específica el mantenimiento de la paz internacional (OTAN o UEO), pero que pueden ser empleados en ciertas acciones militares con tal objeto<sup>366</sup>. En cualquier caso, la práctica internacional ha demostrado que una organización de legítima defensa colectiva puede comportarse como organismo regional del Capítulo VIII de la Carta si se lo permiten sus reglas internas y lo reconocen los órganos pertinentes de Naciones Unidas, en concreto el Consejo de Seguridad<sup>367</sup>. De hecho, actualmente puede decirse que se ha impuesto una concepción muy amplia del concepto de acuerdo u organismo regional, donde el único límite sería que los mismos y sus actividades deben ser conformes con los propósitos y los principios de las Naciones Unidas; y el Consejo de Seguridad ha considerado en su práctica reciente como organismos o acuerdos regionales a la Comunidad Europea -res.727 (1992)-, a la CSCE -res.743 (1992)-, a la OUA -res.751 (1992)-, a la Liga de Estados Árabes -res.751 (1992)-, la Organización de la Conferencia Islámica -res.751 (1992)-, la Comunidad Económica de Estados del África Occidental (CEDEAO) -declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 22 de enero de 1991 (S/22133), y su resolución 788 (1992)-, la OTAN -res.816 (1993)- la OEA -res.841 (1993)-, o la Comunidad de Estados Independientes (CEI) -res.1167 (1998)-<sup>368</sup>.

Por lo que se refiere a la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE, antes CSCE), y con independencia de que dejemos para más adelante el análisis de su estructura, evolución histórica y actuación en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad europeas<sup>369</sup>, aquí vamos a fijarnos en su configuración jurídica: si se tienen en cuenta sus objetivos, su reciente estructura institucional y su virtualidad funcional puede decirse que se trata de un "acuerdo regional" en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. Es cierto que la CSCE no está basada como tal en un tratado internacional, pues ni el Acta Final de la Conferencia en Helsinki, de 1 de agosto de 1975<sup>370</sup>, ni la "Carta de París para una Nueva Europa",

---

<sup>366</sup> Cf. A. RUIZ DE LOS PAÑOS BRUSI, "La diplomacia preventiva", en R.E.D.M., n°66, julio-diciembre 1995, pp.153-154.

<sup>367</sup> Vid. A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.965; también N.D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1993, p.23; y Ch. WALTER, *Vereinte Nationen und Regionalorganisationen*, cit., 1996, p.27 y ss.

<sup>368</sup> J. CARDONA LLORÉNS en M. DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.262.

<sup>369</sup> Véase el epígrafe 2.1 del capítulo 4 de la presente tesis, correspondiente a la OSCE. Sobre su evolución histórica puede verse *inter alia* G. BARBERINI, *Dalla C.S.C.E all'O.S.C.E. Testi e Documenti*, Edizioni Scientifiche Italiane, Nápoles, 1995.

<sup>370</sup> Su texto en ILM, vol.14, 1975, p.1292.



de 21 de noviembre de 1990<sup>371</sup>, revestían este carácter, pero la capacidad real que ha demostrado la Conferencia para cumplir las funciones de una agencia regional en diversos conflictos (antigua Yugoslavia, Kosovo, Macedonia, Estonia), así como su auto-calificación como "acuerdo regional" en el sentido del Capítulo VIII de la Carta onusiana, y el reconocimiento de este hecho por los órganos políticos de la Organización universal, no dejan lugar a demasiadas dudas sobre su estatuto jurídico. En efecto, en su Cuarta Reunión de Seguimiento en Helsinki en julio de 1992 la CSCE se proclamó como organización regional con arreglo al Capítulo VIII de la Carta de la ONU,

"Al reafirmar los compromisos para con la Carta de las Naciones Unidas, suscritos por nuestros Estados, damos por entendido que la CSCE es un acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas. En cuanto tal, constituye un eslabón importante entre la seguridad europea y la mundial. Los derechos y las responsabilidades del Consejo de Seguridad no sufrirán menoscabo alguno. La CSCE colaborará estrechamente con las Naciones Unidas, especialmente en la prevención y el arreglo de conflictos"<sup>372</sup>.

De igual forma, los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la CSCE resolvieron entonces informar a Naciones Unidas de sus actividades relativas a la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz regional. Y la reacción de la ONU fue especialmente positiva: por un lado, su Asamblea General dio la bienvenida a la autodeclaración de la CSCE como acuerdo regional según el Capítulo VIII de la Carta onusiana -resolución 47/10, de 28 de octubre de 1992-, y la invitó a participar en sus reuniones como observador -res.48/5, de 13 de octubre de 1993-; por otro lado, el Consejo de Seguridad, por medio de una declaración de su Presidente de 28 de enero de 1993, tomó nota de la importancia del entendimiento alcanzado por la CSCE en este sentido<sup>373</sup>, y en consecuencia se ha referido a dicha agencia europea en términos del Capítulo VIII de la Carta en muchas de sus resoluciones sobre la guerra en la ex-Yugoslavia -*ad exemplum*, las resoluciones 743 (1992), 820 (1993) y 855 (1993)-.

---

<sup>371</sup> Véase en ILM, vol.30, 1991, p.190.

<sup>372</sup> Vid. el punto 25 de la Declaración de la Cumbre de Helsinki, documento de Naciones Unidas S/24370, anexo; y en ILM, vol.31, 1992, pp.1392 y 1400; y las "Decisiones de Helsinki", la Sección III, párrafos 17-38. Véase también la Decisión de la CSCE sobre Arreglo Pacífico de las Controversias, de 15 de diciembre de 1992, que incluye en su segundo anexo la Convención sobre Conciliación y Arbitraje en la CSCE (ILM, vol. 32, n°2, 1993, pp.551-571). Sobre ello pueden verse, entre otros, B. B. FERENCZ, *New Legal Foundations for Global Survival: Security through the Security Council*, Oceana, Nueva York, 1994, pp.211-214; M. WELLER, "The European Union within the 'European Security Architecture'" en M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, Kluwer, La Haya, 1998, pp.78-79; y H. KÖRBS, "Is die Organisation über Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE) eine 'regionale Abmachung oder Einrichtung' im Sinne des Kapitel VIII der UN-Charta", *Archiv des Völkerrechts*, vol.33, n°4, 1995, pp.459-538.

<sup>373</sup> Vid. la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de 28 de enero de 1993 (S/25184).

#### 4.1.1. LA ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS (OEA)

De las tres organizaciones regionales primeramente mencionadas, la OEA es la más antigua y desarrollada<sup>374</sup>. Su estructuración, producto de una evolución lenta cuyos frutos se recogen en el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de 1947 -que reemplazaba al Acta de Chapultepec de 1945<sup>375</sup>-, la Carta de la OEA<sup>376</sup> y el Tratado Americano de Arreglo Pacífico o Pacto de Bogotá (1948)<sup>377</sup>, se llevó a efecto con el objetivo primordial de garantizar la paz y la

<sup>374</sup> Ello se debe, sin duda, al rechazo que a los Estados latinoamericanos les producía la hegemonía de Estados Unidos sobre su tradicional esfera de influencia en el hemisferio americano, basada en la famosa *doctrina Monroe*, sobre la cual pueden consultarse C. BARCÍA TRELLES, *Origine et évolution de la doctrine de Monroe*, 1915; idem, *La doctrine de Monroe dans son développement historique particulièrement en ce qui concerne les relations interaméricaines*, Rec. des C., vol.32, 1930-II, pp.391-605; J.B. WHITTON, *La doctrine de Monroe*, Pedone, París, 1933. Así pues, trataron de sustituirla por un foro multilateral donde cada Estado contara con un voto, y las decisiones fueran tomadas por una mayoría de dos tercios. M. AKEHURST, *cit.*, 1967, p.225. Pero es evidente que la igualdad de los miembros de la OEA es puramente teórica, pues los **todos menos poderosos** Estados del Sur son básicamente dependientes del **todopoderoso** Estado del Norte, por lo que no faltan autores que contemplan a la OEA como un instrumento de la política norteamericana. A. REMIRO BROTONS, *op.cit.*, 1972, pp.259-262. Para un estudio general del sistema interamericano pueden consultarse entre otros C. SEPÚLVEDA, *El sistema interamericano. Mudanza y transición*, Valladolid, 1973; J.J. CAICEDO CASTILLA, *El Derecho Internacional en el sistema interamericano*, Madrid, 1970; J.J. FARER (ed.), *The future of the Inter-American System*, Nueva York, 1979; J.L. SIQUEIROS, "La OEA y el derecho internacional" en AA.VV., *La OEA*, México, 1998, pp.37-67; asimismo, y en relación con los antecedentes del sistema panamericano véase H. SABA, *loc.cit.*, 1952, pp.664-667.

<sup>375</sup> La Conferencia de Chapultepec o Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y de la Paz, celebrada en México entre febrero y marzo de 1945, tenía por objeto coordinar la defensa de la posición regionalista americana en la inmediata Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional, a celebrar en San Francisco esa primavera de 1945. A. GÓMEZ ROBLEDO, *La seguridad colectiva en el continente americano*, UNAM, México, 1960, p.54 y ss; J.M. YEPES, *Les accords régionaux et le Droit international*, Rec. des C., vol.71, 1947-II, pp.303-312. Por su parte, el texto del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Río de Janeiro, 2 de septiembre de 1947) se encuentra en UNTS, vol.21, n°324, pp.78-105. Véase en general P-F. SÁLAS ELGART, *El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de Río de Janeiro (1947)*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, 1962.

<sup>376</sup> UNTS, vol.119, n°1609.

<sup>377</sup> El texto del Pacto de Bogotá, de 30 de abril de 1948, puede verse en UNTS, vol.30, n°449, pp.56-113; y sobre el mismo T.B. DE MAEKELT, "Bogotá Pact" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.1, 1992, North-Holland, Amsterdam, pp.415-419; E. ORIHUELA CALATA YUD, "El Pacto de Bogotá y la Corte Internacional de Justicia", R.E.D.I., vol.42, n°2, 1990, p.415 y ss. Un breve recorrido por la estructura de la OEA puede encontrarse en F.V. GARCÍA-AMADOR, "Organization of American States", dentro de R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2ª ed., vol.3, 1997, pp.810-816; M. DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp.672-687, y la bibliografía citada en las páginas 687-689. Por su parte, la Carta de la OEA fue firmada el 30 de abril de 1948, entró en vigor el 13 de diciembre de 1951 (su texto original en UNTS, vol.119, pp.48-93), y ha sido enmendada en cuatro ocasiones: en primer lugar, por el Protocolo de Reformas a la Carta de la Organización de los Estados Americanos, "Protocolo de Buenos Aires", suscrito en la tercera Conferencia Interamericana Extraordinaria el 27 de febrero de 1967 (en vigor desde el 27 de febrero de 1970). Vid. su texto en OEA/Ser.E/XIV.1, Doc.11, Rev.5, y en ILM, vol.6, n°2, 1967, pp.310-355; también C. SEPÚLVEDA, "La Organización de Estados Americanos desde las reformas de Buenos Aires", R.E.D.I., vol.24, 1971, p.272 y ss. Posteriormente, la Carta fue de nuevo enmendada por el Protocolo de Cartagena de Indias, de 5 de diciembre de 1985 (en vigor desde el 18 de noviembre de 1988). El texto de la Carta así enmendada puede consultarse en el documento OEA/Ser.P, AG/doc.16 (XIV-E/85), Res.2, y en ILM, vol.25, n°5, 1986, pp.527-542. Con posterioridad, fueron firmados respectivamente el 10 de junio de 1992 y el 14 de diciembre de ese año los Protocolos de reforma de Managua -en vigor desde el 29 de enero de 1996- y de Washington -vigente desde el 25 de septiembre de 1997-. Véase el texto integrado y vigente de esta Carta enmendada por los Protocolos de Buenos Aires y Cartagena, más los textos de los posteriores Protocolos de Washington y Managua, en ILM, vol.33, n°4, 1994, pp.985-1013. Sobre la configuración de esta Organización regional tras el Protocolo de Cartagena, consultar F. ORREGO-VICUÑA, "A la recherche d'un nouveau rôle pour l'Organisation des États Américains: le Protocole d'amendements de 1985 de la Charte", AFDI 1987, vol.33, pp.784-792; también E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, "Tentativas de reforma del Pacto de Bogotá", en Anuario Jurídico Interamericano, 1986, pp.3-11; y tras la entrada en vigor de los cuatro protocolos de enmiendas véase J-M. ARRIGHI, "Les réformes à la Charte de l'Organisation des États Américains: problèmes de droit des traités", AFDI 1997, vol.43, pp.93-104. Asimismo, el Tratado de Río de 1947 también resultó enmendado por un

seguridad en el hemisferio americano, y con el compromiso de sus miembros en la seguridad colectiva y el arreglo pacífico de los conflictos<sup>378</sup>. Así, el artículo 28 de la Carta de la OEA se remite en materia de seguridad colectiva al Tratado de Río, cuyo artículo 3 especifica la obligación que incumbe en una primera fase a los Estados miembros de la OEA, de prestar ayuda a cualquier Estado americano que haya sufrido un ataque armado y requiera su asistencia, y cuyo artículo 6 otorga competencia en una segunda etapa al Órgano de Consulta para emprender una acción ante cualquier "hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América"<sup>379</sup>. Dichas medidas colectivas, que deben tomarse por una mayoría de dos tercios (art. 17), pueden revestir un carácter diplomático, económico e incluso de fuerza militar (art. 8) y son vinculantes para sus miembros, salvo en el caso de uso de la fuerza armada, donde sólo tienen calidad recomendatoria (art. 20)<sup>380</sup>. En este sentido, cabe decir que los Estados latinoamericanos vienen prefiriendo los medios políticos y jurisdiccionales de arreglo pacífico, reforzados por los principios, casi sagrados para ellos, de igualdad soberana de los Estados y no intervención en los asuntos de su jurisdicción doméstica; esto es, que no se muestran especialmente interesados en recurrir a los medios militares para la solución multilateral de disputas, pues temen que dichas medidas puedan ser utilizadas, como así ha sucedido en la cruda realidad, para servir los intereses del Estado *hegemón* de la

---

Protocolo de 26 de julio de 1975 (ILM, vol. 14, nº5, 1975, pp. 1122-1132). Para un análisis comparativo entre los sistemas de seguridad colectiva onusiano y americano véanse A. HERRERO DE LA FUENTE, *Seguridad colectiva y arreglo pacífico de controversias, dos sistemas en presencia: O.N.U. y O.E.A.*, Valladolid, 1973; y A. GÓMEZ ROBLEDO, *Las Naciones Unidas y el Sistema Interamericano*, Colegio de México, México, 1974, pp. 1-123.

<sup>378</sup> Art. 2 de la Carta de la OEA. El objetivo no confesado de la organización americana era minimizar en lo posible el control del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en virtud del artículo 53 de la Carta de la ONU. M. AKEHURST, *loc. cit.*, 1967, p. 182. Ya en junio de 1945 en el seno de la Conferencia de San Francisco, los Estados latinoamericanos se mostraron contrarios a la necesidad de la autorización del Consejo de Seguridad para poner en marcha una acción regional, porque recelaban de la dominación del órgano onusiano por las Grandes Potencias, y de la consiguiente amenaza del veto. El compromiso se alcanzó con la inclusión del artículo 51 en la Carta de la ONU, que permite a los Estados ejercitar la legítima defensa colectiva sin autorización previa del Consejo de Seguridad. *Ibidem*, p. 176; A. GÓMEZ ROBLEDO, *La seguridad colectiva en el continente americano*, UNAM, México, 1960, pp. 83-93. Así se puede comprender la actuación interamericana en las crisis de Guatemala (1954), Cuba (1960-62), y la República Dominicana (1960 y 1965). M. AKEHURST, *cit.*, 1967, p. 185 y ss.; A. REMIRO BROTONS, *op. cit.*, 1972, pp. 36-51, 63-72 y 130-135. Pero la OEA, por otra parte, ha sido la única organización regional que ha mantenido periódicamente informado al Consejo de Seguridad de sus actividades en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, según prescribe el artículo 54 de la Carta de San Francisco. W. HUMMER & M. SCHWEITZER en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p. 757; M. AKEHURST, *cit.*, 1967, p. 183. Eso le lleva a este profesor británico a sentenciar que la formalidad del artículo 54 se ha convertido en opcional.

<sup>379</sup> Vid. J.L. KUNZ, "The Inter-American Treaty of Reciprocal Assistance", *AJIL*, vol. 42, nº1, 1948, pp. 111-120; asimismo Ch. O. LERCHE jr., "Development of Rules relating to Peacekeeping by the Organization of American States", en *ASIL Proc.* 1965, pp. 60-66.

<sup>380</sup> Puede decirse que el sistema de legítima defensa colectiva diseñado para el continente americano por el Tratado de Río se corresponde con lo dispuesto por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. P. PIRRONE, "The Use of Force in the Framework of the Organization of American States" en A. CASSESE (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp. 223-224; asimismo A. GÓMEZ ROBLEDO, *La seguridad colectiva en el continente americano*, UNAM, México, 1960, pp. 109-158.

organización, léase Estados Unidos<sup>381</sup>. De esta manera, el órgano militar previsto en el tratado institutivo, el Comité Consultivo de Defensa<sup>382</sup>, ha resultado sistemáticamente ignorado como medio de arreglo pacífico de las controversias regionales, lo que explica porque no se ha recurrido por lo general a **misiones de observación** de ceses del fuego salvo en determinados casos, en los cuales han sido establecidas con un número muy escaso de personal. Casi todos los ejemplos de este tipo se han producido en América Central o el área del Caribe, tratándose en la mayoría de los casos de conflictos interestatales fronterizos, entre los que se pueden enumerar los siguientes ejemplos: Ecuador-Perú (1941-42, 1955, 1981 y 1995)<sup>383</sup>; Costa Rica-Nicaragua (1948-49, 1955 y 1978-79); Honduras-Nicaragua (1957-62); Cuba-Venezuela (1963-64); Honduras-El Salvador (1969-71 y 1976-80); y Reino Unido-Guatemala (1972)<sup>384</sup>. Por otro lado, misiones de observación en contiendas de origen interno fueron llevadas a cabo en Guatemala en 1954 o en Panamá en 1959<sup>385</sup>; y además, la Organización americana ha colaborado con la ONU en numerosas misiones civiles de supervisión electoral, comenzando por las de Nicaragua y Haití de 1990 (ONUVEH y ONUVEH), aunque ya hemos señalado anteriormente que tales misiones no constituyeron operaciones de mantenimiento de la paz<sup>386</sup>. En el supuesto guatemalteco de 1954, en concreto, la

<sup>381</sup> Ver A. REMIRO BROTONS, *op.cit.*, 1972, pp.31-58; Th.M. FRANCK, *Nation against Nation: What Happened to the U.N. Dream and What the U.S. Can Do About It*, Oxford UP, Oxford, 1985, p.824; I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, pp.137-138; N.D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1990, p.23.

<sup>382</sup> Arts. 64 a 67 de la Carta de la OEA.

<sup>383</sup> Entre marzo de 1995 y junio de 1999 estuvo operando en esta frontera interestatal la Misión de Observadores Militares en Ecuador y Perú (MOMEPE), sobre la base de la Declaración de Itamaraty, firmada por ambos países el 17 de febrero de 1995 -que a su vez se refería a un Protocolo de Río de Janeiro de 1942-, cuyo artículo 1 señala la voluntad de los Estados garantes del citado Protocolo (Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos) de enviar de forma consensuada observadores internacionales a la región en conflicto con la función de supervisar la observancia del cese del fuego, la retirada y desmilitarización acordada, así como la aceptación de esta oferta por los contendientes. Y precisamente esta Misión, cuyos costes eran repartidos entre Ecuador y Perú, estuvo formada por unos 30 observadores procedentes de los cuatro países garantes del citado Protocolo, a los que se añadieron elementos peruanos y ecuatorianos, así como diverso personal de apoyo logístico. Posteriormente, ambas partes firmaron el 29 de octubre de 1996 la Declaración de Santiago, comprometiéndose en ella a comenzar las negociaciones sobre el fondo de la controversia (vid. *SIPRI Yb. 1996*, pp.83 y 89; y T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1997*, p.64), que concluyeron con la firma del acuerdo de paz de 26 de octubre de 1998, y el mandato de la Misión de Observadores comprendió entonces funciones de patrullaje terrestre y aéreo en las zonas fronterizas desmilitarizadas hasta que fueran presentados tanto el plan de demarcación fronteriza como las directrices para la remoción, bajo los auspicios de la OEA, de las minas colocadas durante el conflicto. La demarcación fronteriza entre ambos Estados quedó formalmente establecida en mayo de 1999, por lo que se dio por concluida la disputa, y la MOMEPE terminó su mandato al mes siguiente. Vid. R. DWAN y otros, *SIPRI Yearbook 2000*, pp.144 y 156; y en general D.S. PALMER, "Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol.39, 1997, pp.109-148.

<sup>384</sup> Véanse E. PAZ-BARNICA, "Peacekeeping within the Inter-American System" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Nueva York, 1983, p.244 y ss.; H. WISEMAN, *op.cit.*, 1987, p.310; A. JAMES, *op.cit.*, 1990, pp.43-52 y 61-62.

<sup>385</sup> Para un estudio exhaustivo sobre las experiencias de observación interamericanas puede consultarse D.W. WAINHOUSE, *International Peace Observation*, cit., 1966, pp.86-215.

<sup>386</sup> Véase la nota 35 de este mismo capítulo 1, *supra*.

evolución de la crisis demuestra que Estados Unidos se hallaba involucrado en el conflicto, por lo que nos encontramos aquí ante el típico ejemplo de utilización del recurso de la organización internacional por parte del *Estado hegemón* para satisfacer sus propios intereses. En realidad, en este caso no estamos ante una muestra de auténtico *peacekeeping*, sino ante un empleo fraudulento del mecanismo regional por parte de la Potencia preponderante<sup>387</sup>.

Tan sólo en una ocasión la OEA ha decidido crear una pretendida Fuerza de mantenimiento de la paz con ciertas similitudes a las Fuerzas de las Naciones Unidas, durante la crisis dominicana de 1965-66. Desde comienzos de esa década existía un conflicto entre diversos grupos políticos de la isla, y Estados Unidos decidió intervenir enviando en abril de 1965 una fuerza armada al país con la excusa de evacuar a sus ciudadanos allí residentes<sup>388</sup>, pero, además de no poder contemplarse aquélla como fundamento de su acción<sup>389</sup>, pronto se comprobó que los *marines* norteamericanos estaban favoreciendo a la facción conservadora de la contienda; es decir, el verdadero motivo de la intervención armada estadounidense debe buscarse en su aguzado recelo anticomunista<sup>390</sup>, y como tal, fue duramente criticada por numerosos países<sup>391</sup>. Por ello, la Potencia hegemónica americana buscaría defender su acción unilateral con distintos argumentos (protección de derechos humanos en peligro, amenaza comunista internacional), pero es evidente que su acción suponía una clara intervención militar y una vulneración de ciertas normas fundamentales de Derecho internacional, como son la prohibición del uso de la fuerza armada contra la independencia política de un Estado y la no intervención en sus asuntos internos<sup>392</sup>. Estados

---

<sup>387</sup> Vid. A. REMIRO BROTONS, *op.cit.*, 1972, pp.48-49 y 108, nota 157. En este sentido, el profesor REMIRO define al *Estado-hegemón* como aquel cuya predominancia en una organización internacional se traduce esencialmente en tres imposibilidades: a) no es posible que la organización actúe en su contra; b) pero la organización tampoco puede obrar eficazmente sin su colaboración; c) tampoco resulta posible evitar que la actitud de la Potencia hegemónica condicione la postura de la mayoría de los demás miembros de la organización. *Ibidem*, p.30, nota 6.

<sup>388</sup> Doc. de Naciones Unidas S/6310, de 29 de abril de 1965. Esta fuerza expedicionaria norteamericana llegó a sumar 22.000 hombres. Véanse B. PALMER, *Intervention in the Caribbean: The Dominican Crisis of 1965*, University of Kentucky Press, Lexington, 1989; D.W. WAINHOUSE, *International Peacekeeping at the Crossroads*, *cit.*, 1973, pp.464-469 y 504; J.P.S. McLAREN, "The Dominican Crisis: An Inter-American Dilemma", *Can. Yb. Int'l L.*, vol.4, 1966, p.178 y ss.; P. PIRRONE, *cit.*, 1986, pp.229-230; A. JAMES, *op.cit.*, 1990, pp.54-60; BOHAN, "The Dominican Case: Unilateral Intervention", *AJIL*, vol.60, 1966, p.809 y ss.

<sup>389</sup> R.-J. DUPUY, "Les Etats Unis, l'OEA et l'ONU a Saint Domingue", *AFDI* 1965, p.77; Ch. ZORGBIBE, "De l'intervention a Saint-Domingue", *Politique Etrangère*, vol.31, 1966, pp.299-300.

<sup>390</sup> Ch. ROUSSEAU, "Etats Unis et République Dominicaine", *RGDIP*, vol.70, 1965, p.1125; M. AKEHURST, *cit.*, 1967, p.204; V. NANDA, "The United States Action in the 1965 Dominican Crisis: Impact on World Order", en *Den. L.J.*, vol.43, 1966, p.439 y ss.; y vol.44, 1967, p.225 y ss. El propio Presidente del Comité de Relaciones Exteriores del Senado de Estados Unidos, el senador W. FULBRIGHT, reconocía hace años que la razón principal de la intervención americana había sido derrotar a las fuerzas dominicanas "constitucionalistas". W. FULBRIGHT, *La arrogancia del poder*, Madrid, 1967, p.67, citado por A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1972, p.41, nota 25.

<sup>391</sup> Véase P. PIRRONE, *cit.*, 1986, p.229 y nota 36.

<sup>392</sup> Estos dos principios, normas imperativas de Derecho internacional general, se encuentran recogidos, entre otros, en los artículos 2.4 y 2.7 de la Carta de Naciones Unidas y en los artículos 18 a 21 de la Carta de la OEA. De hecho, la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales ha sido reconocida por numerosos autores como

Unidos informó de su intervención militar a la OEA, que solicitó en dos ocasiones el cese del fuego y que todas las partes permitiesen "el establecimiento de una zona internacional de refugio neutral comprendiendo la sección de la ciudad de Santo Domingo..."<sup>393</sup>, a ser supervisada por una **Fuerza Interamericana de Paz (FIAP)**<sup>394</sup>. Al mismo tiempo, los esfuerzos de *peacemaking* de la OEA se concretaron en la creación, por la Décima Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores, de un Comité de Cinco Estados para investigar la situación y emplear sus buenos oficios con el propósito de garantizar el alto el fuego<sup>395</sup>. De hecho, el Comité de los Cinco convenció a los contendientes para que firmaran el 5 de mayo de 1965 el Acta de Santo Domingo, donde se reafirmaba la cesación del fuego y se aceptaba el establecimiento en la capital de la zona de seguridad ya mencionada<sup>396</sup>.

Por lo que se refiere a la FIAP, su vida se prolongó desde mayo de 1965 hasta septiembre de 1966<sup>397</sup>, tras la celebración de elecciones generales y el nombramiento de un nuevo

---

"el prototipo de **norma imperativa**". C. DÍAZ BARRADO, *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza en Derecho internacional*, Zaragoza, 1989, p.69; A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, p.182; J.A. CARRILLO SALCEDO, *Curso de Derecho internacional público*, Tecnos, Madrid, 1991, p.322; A. CASSESE, *Il Diritto internazionale nel mondo contemporaneo*, Bologna, 1984, p.82 y ss.; C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El Estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1987, pp.95-96; J.B. ACOSTA ESTÉVEZ, *La Crisis de Irak-Kuwait*, PPU, Barcelona, 1994, pp.160-161.

<sup>393</sup> Docs.S/6313, de 29 de abril de 1965; y S/6315, de 30 de abril de ese mismo año.

<sup>394</sup> La FIAP fue creada por la resolución III de la Décima Reunión de Consulta de los Ministros de Asuntos Exteriores de la OEA, de 6 de mayo de 1965 (3ª sesión plenaria). De ella se entresaca el mandato de la misma: "...esta Fuerza tendrá como su único propósito, en un espíritu de imparcialidad democrática, cooperar en la restauración de las condiciones normales en la República Dominicana, en la mantención de la seguridad de sus habitantes y la inviolabilidad de derechos humanos, y en el establecimiento de una atmósfera de paz y conciliación que permitirá el funcionamiento de instituciones democráticas" (S.C.O.R., reunión 1202, 6 de mayo de 1965, para. 36). Además, el preámbulo de esta resolución anuncia la integración de las tropas norteamericanas en la FIAP, pues "la formación de la Fuerza Inter-Americana de Paz significará la transformación *ipso facto* de las fuerzas actualmente en territorio dominicano en otra fuerza que no será de un Estado ni de un grupo de Estados, sino de la OEA...". Texto recogido en W.D. WAINHOUSE, *cit.*, 1973, p.207. Sobre la FIAP se pueden consultar con carácter general, A. HERRERO DE LA FUENTE, *La Force Interamericaine de la Paix à Saint Domingue* (tesis), Paris, 1967; D.W. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1973, pp.459-516; R-J. DUPUY, "Les Etats Unis, l'OEA et l'ONU a Saint Domingue", AFDI 1965, pp.90-96; W.L. WILLIAMS, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Sijthoff, Leiden, 1971, pp.336-340.

<sup>395</sup> Doc.S/6319, de 1 de mayo de 1965. Posteriormente serían incrementados los poderes del Comité de los Cinco (doc.S/6345/Rev.1, de 10 de mayo de 1965). Así, se le encargó la mediación para llegar a un gobierno democrático de base amplia y representativa. Poco después, este Comité iba a ser reducido a tres miembros con las mismas funciones (doc.S/6401, de 2 de junio de 1965). Véase P. PIRRONE, *loc.cit.*, 1986, pp.230-232.

<sup>396</sup> Doc.S/6364, de 12 de mayo de 1965. El Acta de Santo Domingo puede encontrarse en ILM, 1965, p.570.

<sup>397</sup> El acto formal de constitución de la FIAP fue firmado por el Secretario General de la OEA y los comandantes de los diversos contingentes nacionales el 23 de mayo de 1965, y el Reglamento que gobernaba la Fuerza fue adoptado el 29 de junio de 1965; véanse sus textos en D.W. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1973, pp.505-510; y sobre sus aspectos organizativos, *ibidem*, pp.475-482. Nos interesa destacar aquí que, a pesar de que la Décima Reunión de Consulta fue la autoridad creadora de la FIAP, sin embargo el poder operativo recaía en el Comandante (que era responsable del desarrollo de la operación ante la Décima Reunión de Consulta, y no ante el Secretario General), y no en el Secretario General de la Organización regional, a diferencia de las OMPs de Naciones Unidas, en las que el Secretario General elige al Comandante, solicita la aportación de los contingentes nacionales, negocia con el Estado receptor el acuerdo sobre el estatuto de los *cascos azules*, dicta el Reglamento de la operación, y en general es la máxima autoridad ejecutiva de las misiones de las Naciones Unidas. *Ibid.*, pp.478-479.

Gobierno<sup>398</sup>. Esta Fuerza operó dentro de la designada zona neutral de refugio y pretendía asemejarse formalmente a las FMPs de las Naciones Unidas creadas poco antes en el Congo y Chipre con ocasión de sus conflictos internos de 1960 y 1964, respectivamente<sup>399</sup>. Los diversos contingentes fueron aportados de forma voluntaria por varios Estados americanos (más las tropas ya presentes de Estados Unidos), que aceptaron poner sus soldados bajo el control táctico exclusivo del Comandante de la Fuerza, el general brasileño H.P. Alvim<sup>400</sup>. Al ser concebida como una operación de mantenimiento de paz y no como una medida coercitiva, no se puede vincular la FIAP al Tratado de Río, equivalente americano al sistema de seguridad colectiva del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas<sup>401</sup>. Según su resolución creadora, la FIAP debía actuar con imparcialidad, mas ciertamente su origen se encontraba viciado por la previa intervención unilateral norteamericana, que no fue formalmente condenada por la OEA, aparte de que las tropas invasoras estadounidenses se iban a convertir en el contingente preponderante de la Fuerza Interamericana<sup>402</sup>. Además, esta operación no contaba con el requisito básico de las OMPs, cual

---

<sup>398</sup> El 31 de agosto de 1965 fue firmada la Ley de Reconciliación Dominicana -junto con la Ley Institucional- entre las diferentes facciones rivales, con la mediación de Estados Unidos y la OEA. Ver estos acuerdos en ILM, 1965, p.150 y ss. El 3 de septiembre de ese año se nombró un Gobierno provisional y las elecciones presidenciales y generales se celebraron el 1 de junio de 1966, saliendo elegidos J. Balaguer y su Partido reformista. Cf. Keesing's, 1965-66, p.21481 A. La retirada de la FIAP, decretada por una resolución de 24 de junio de 1966 de la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de la OEA -véase también el artículo 10 de la Ley de Reconciliación Dominicana-, se completó en septiembre de ese mismo año. Keesing's, 1965-66, p.21648 B; M. AKEHURST, *cit.*, 1967, pp.209-210.

<sup>399</sup> Para una comparación entre la FIAP y UNFICYP véase D.W. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1973, pp.514-516. La OEA no firmó ningún acuerdo con la República Dominicana sobre el estatuto de la Fuerza (SOFA), ni tampoco convenio alguno con los Estados participantes en la misma, si bien su Reglamento era casi idéntico -y cabe suponer que copiado- al Reglamento de las Fuerzas de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, como veremos en la nota siguiente. *Ibidem*, pp.514-515. Tampoco los costes de la FIAP fueron sufragados por el presupuesto de la OEA. D.W. BOWETT, "International Military Force" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.2, 1995, p.1269.

<sup>400</sup> Resolución de 6 de mayo de 1965 -punto 1-; doc.S/6381, de 24 de mayo de 1965. No obstante, las cuestiones disciplinarias seguían siendo competencia de los países participantes en la Fuerza. Cf. M. BOTHE, *Streitkräfte internationaler Organisationen*, Heymanns, Colonia, 1968, p.77. En su afán por asemejarse a las OMPs de Naciones Unidas, el Reglamento de la Fuerza Interamericana de Paz pretendía reproducir las cláusulas de los Reglamentos anteriores de UNEF I, ONUC y UNFICYP. Así, aquél establecía la completa autoridad del Comandante sobre la Fuerza -incluso en las cuestiones financieras y logísticas-, salvo la responsabilidad de la acción disciplinaria, que correspondía a los jefes de los contingentes nacionales (parágrafo 10); esto es, el control que ejercía el Comandante sobre la Fuerza de la OEA era incluso superior al que ostentaban los Comandantes de las Fuerzas onusianas. Ver el texto del Reglamento de la FIAP en D.W. WAINHOUSE, *International Peacekeeping at the Crossroads*, *cit.*, 1973, pp.508-510; y sobre la cuestión de si la FIAP era un órgano de la Organización interamericana léase M. BOTHE, *Streitkräfte internationaler Organisationen*, Heymanns, Colonia, 1968, p.76 y ss.

<sup>401</sup> M. AKEHURST, *cit.*, 1967, p.208; véase también R. HERRERA CÁCERES, "The Use of Force by International Organizations" en M. BEDJAOUI (ed.), *International Law: Achievements and Prospects*, UNESCO, Nijhoff, Dordrecht, 1991, p.755.

<sup>402</sup> El Secretario General de Naciones Unidas informó al Consejo de Seguridad que la FIAP estaba compuesta por 14.100 soldados procedentes de siete Estados americanos, de los que 12.400 eran estadounidenses. Vid. informe del Secretario General de 16 de julio de 1965 (Doc.S/6530). Cuando la Fuerza entró en funcionamiento, el 22 de mayo de 1965, la desproporción era aún mucho mayor: 22.000 soldados de Estados Unidos, por apenas 500 latinoamericanos. Cf. A. JAMES, *op.cit.*, 1990, p.56.

es el consentimiento del Gobierno y de todas las partes dominicanas implicadas en el conflicto<sup>403</sup>, operó en la misma zona de seguridad que previamente había sido establecida de forma coactiva por las tropas estadounidenses y, por si fuera poco, se la acusó en repetidas ocasiones de actuar coercitivamente con parcialidad contra el bando izquierdista<sup>404</sup>, por lo que difícilmente cabría calificarla de genuina operación de mantenimiento de la paz<sup>405</sup>.

La crisis dominicana también llegó a la agenda del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: tanto Estados Unidos como la OEA -en virtud del artículo 54 de la Carta- mantuvieron al Consejo informado de esta cuestión<sup>406</sup>. Y en dicha dirección, el órgano onusiano apeló en dos resoluciones al cese del fuego, invitó al Secretario General a enviar un representante propio al país y decidió crear una reducida operación de mantenimiento de la paz, la Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP)<sup>407</sup>, con el mandato de observar e informar de las rupturas del alto el fuego cometidas por las facciones rivales. Esta operación de las Naciones Unidas prolongaría su duración hasta el 22 de octubre de 1966, siendo contemplada con recelo por el Comité de los Tres de la OEA pese a no trabajar, a diferencia del órgano regional, como mediadora en el arreglo político final<sup>408</sup>.

Ciertamente, y como puede deducirse de lo visto hasta ahora, los Estados miembros de la OEA no se han mostrado especialmente interesados en acudir a dicha instancia regional para

<sup>403</sup> P. PIRRONE, *cit.*, 1986, p.233; D.W. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1973, p.514; E. SUY, "Peace-keeping Operations" en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales* 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, p.540. Precisamente como ninguna de las partes en conflicto fue reconocida como el Gobierno dominicano legítimo, es por lo que no se llegó a negociar con ellas ningún acuerdo sobre el estatuto de la Fuerza (SOFA). Cf. I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, p.149.

<sup>404</sup> Vid. informes del Secretario General de la ONU de junio de 1965 (docs.S/6447 y S/6459), consignados en *The Blue Helmets*, *op.cit.*, 2ª ed., 1990, p.204. Ver igualmente A. JAMES, *op.cit.*, 1990, pp.56-57; P.F. DIEHL, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1993, p.121.

<sup>405</sup> Para R.-J. DUPUY se trató de una "intervención unilateral de los Estados Unidos amparada por la O.E.A.", *loc.cit.*, 1965, p.72; también E. SUY, *cit.*, 1998, p.540. En cambio, de la opinión contraria es WAINHOUSE, para quien la FIAP fue "una fuerza neutral entre las partes contendientes" convirtiéndose en "el más importante factor en la resolución de la crisis". D.W. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1973, p.498.

<sup>406</sup> Docs.S/6310; S/6313; S/6364, anexo; S/6372/Rev.1; S/6401; S/6404; y S/6457, anexo I. En las discusiones que se produjeron en aquellos meses en el seno del Consejo, la FIAP mereció valoraciones contrapuestas, desde considerarla una "cortina de humo" de la previa intervención armada ilegal de Estados Unidos (posición de la URSS, doc.S/6411 de 3 de junio de 1965), hasta calificarla como Fuerza de mantenimiento de la paz creada legítimamente por la OEA (posición de Estados Unidos, S.C.O.R., reunión 1220, 3 de junio de 1965, para.79-80), si bien la mayoría de sus miembros criticaron la acción estadounidense. Vid. M. AKEHURST, *cit.*, 1967, pp.210-212; L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, *cit.*, 1969, pp.366-367.

<sup>407</sup> Resoluciones 203 (1965) de 14 de mayo de 1965, y 205 (1965) de 22 de mayo de 1965. La misión de la ONU, creada por la resolución 203 (1965), y que fue catalogada por el Secretario General como operación de mantenimiento de la paz (doc.A/6001/Add.1), estaba compuesta tan sólo por tres observadores militares, convirtiéndose así en la más reducida de las misiones onusianas de este tipo que han existido hasta la fecha. Para un estudio de la DOMREP véase el apartado 11 del anexo I de este trabajo. Vid. también *The Blue Helmets*, 3ª ed., 1996, pp.649-658.

<sup>408</sup> M. AKEHURST, *loc.cit.*, 1967, p.209, nota 7.



resolver conflictos propios<sup>409</sup>. ¿Cuáles son las causas de este rechazo? Las razones son diversas y van desde el fracaso de la OEA a la hora de adoptar decisiones en algunas crisis (por ejemplo, en las islas Malvinas)<sup>410</sup> hasta las condiciones rápidamente cambiantes de América Latina, pasando por el deseo de mayor independencia de los gobiernos contemporáneos, y por el temor derivado de la dominación de Estados Unidos en la región. En este sentido, no cabe duda de que la OEA se encuentra desde sus comienzos bajo la influencia hegemónica del gigante norteamericano, y de que ha sido explotada en numerosas ocasiones para su beneficio particular<sup>411</sup>. Por todo ello, los conflictos locales se han visto complicados por factores ideológicos e intereses externos, para cuya resolución los Estados miembros no han sido capaces de encontrar remedios institucionales dentro de un foro neutral en el hemisferio. Esta carencia ha sido especialmente patente durante la crisis centroamericana de los años ochenta: ante tal situación, algunos países latinoamericanos formaron, al margen de los mecanismos de la OEA, el denominado Grupo de Contadora con el fin de buscar un arreglo pacífico a los principales conflictos de la zona. Desde su creación en octubre de 1983, llevaron a cabo una extraordinaria labor que se ha visto jalonada finalmente con el éxito a comienzos de la década de los años noventa<sup>412</sup>. Todo el proceso que está llevando a la consecución de la paz en América Central lo estudiaremos con más detalle en el apartado dedicado al análisis de las operaciones de Naciones Unidas en este área<sup>413</sup>. Lo que sí cabe decir aquí es que el proceso negociador se encontró paralizado durante muchos años y fue el final de la guerra fría el que permitió la progresiva y acelerada solución, primero de la guerra civil nicaragüense, más tarde del

---

<sup>409</sup> Y menos aún, la práctica de la OEA no permite pensar en una Fuerza militar americana permanente, en parte por el impopular recuerdo de la intervención estadounidense y de la FIAP en la República Dominicana. A.M. COX, *Prospects for Peacekeeping*, The Brookings Institution, Washington, 1967, p.58 y ss.

<sup>410</sup> En este sentido, CAMINOS nos advierte de los reducidos poderes de que disponía el Secretario General de la OEA hasta la entrada en vigor del Protocolo de Cartagena de Indias de 1985; pese a ser calificado por el artículo 112 de la Carta de la Organización americana como "el órgano central y permanente de la OEA", sin embargo aquél carecía de los poderes de iniciativa política de los que viene disfrutando el Secretario General de la ONU en virtud del artículo 99 de su Carta. H. CAMINOS, "L'exercice de pouvoirs implicites par le Secrétaire Général de l'Organisation des États Américains dans le cadre de l'établissement de la paix en Amérique Centrale", AFDI 1989, vol.35, pp.189-190.

<sup>411</sup> Así, REMIRO BROTONS explica como Estados Unidos se siente abocado a proteger su esfera de influencia a través de una organización regional que le sirva como "esponja legal" entre la ONU y sus intereses, para lo cual utiliza aquella de diversas formas. Ver A. REMIRO BROTONS, *La hegemonía norteamericana, factor de crisis de la OEA*, Zaragoza, 1972, pp.31-55 y 259-262; idem, "Ortodoxia ideológica-política y hegemonía en la Organización de Estados Americanos", *Revista de Política Internacional*, n°115, mayo-junio 1971, pp.31-88. AKEHURST, por el contrario, entiende que la influencia estadounidense en la OEA, pese a ser grande, no debería exagerarse por cuanto el sistema inter-americano es aceptado por sus miembros y, en general, los acuerdos regionales preservan la estabilidad y el Derecho internacional; pone como ejemplo el hecho de que los EEUU decidieran intervenir unilateralmente en la República Dominicana en 1965, y no embozados en decisiones de la OEA, lo que se debió a que Estados Unidos era consciente de que no obtendría la autorización pertinente de la Organización regional. M. AKEHURST, *cit.*, 1967, pp.226-227.

<sup>412</sup> H. CAMINOS & R. LAVALLE, "New Departures in the Exercise of Inherent Powers by the UN and OAS Secretaries-General: the Central American Situation", *AJIL*, vol.83, 1989, pp.395-402. Por su parte, tanto el Consejo Permanente -res.427 (618/85), de 7 de junio de 1985-, como la Asamblea General de la OEA -res.870 (XVI O/87), de la misma fecha- reconocieron la importancia de las iniciativas tomadas por su Secretario General con respecto a la situación centroamericana.

<sup>413</sup> Véase el epígrafe 19 del anexo 1 del presente trabajo.

conflicto armado salvadoreño y de la crisis haitiana (pese al retroceso sufrido por el golpe de estado de septiembre de 1991<sup>414</sup>), y finalmente de la disputa civil guatemalteca, que se encuentra en pleno proceso de pacificación<sup>415</sup>.

Otro de los hitos fundamentales que ha transformado la capacidad de la OEA a la hora de encarar la solución pacífica de los conflictos surgidos en el continente americano se produjo con la entrada en vigor en noviembre de 1988 del Protocolo de Cartagena de Indias, que modifica la Carta de la OEA puesto que añade dos nuevos párrafos a su artículo 115 -de contenido casi idéntico al artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas-, en virtud de los cuales se aproximan las funciones del Secretario General de la OEA a las de su homónimo de la Organización universal, al concederse a aquél una cierta capacidad de iniciativa política y el ejercicio de algunos poderes implícitos de los que antes carecía<sup>416</sup>. De esta manera, también el Secretario General americano "puede llamar la atención del Consejo permanente y de la Asamblea General de la OEA hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro la paz y la seguridad del Hemisferio o el desarrollo de los Estados Miembros", lo que en la práctica ha sido aprovechado para implicar a su organización en los esfuerzos pacificadores en Centroamérica tras el Acuerdo de Esquipulas II, participación concretada en la Comisión de Apoyo y Verificación para Nicaragua, en la supervisión internacional de las elecciones nicaragüenses de febrero de 1990, en las negociaciones haitianas, y en la firma y ejecución de los acuerdos de paz en El Salvador y Guatemala<sup>417</sup>. De esta manera, queda patente que los esfuerzos de la OEA en la solución del conflicto centroamericano se han concentrado específicamente en los aspectos técnicos y de verificación del proceso de

---

<sup>414</sup> Keesing's, 1991, p.38430.

<sup>415</sup> Véase el epígrafe 19.3 del anexo 1 de la presente tesis, dedicado a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA).

<sup>416</sup> Sobre los poderes de iniciativa política de los que disfruta el Secretario General de Naciones Unidas en virtud del artículo 99 de la Carta de San Francisco ya es clásica la referencia al libro de L. GORDENKER, *The UN Secretary-General and the Maintenance of Peace*, Columbia UP, Nueva York, 1967, sobre todo las páginas 235-336. Con respecto a la OEA, CAMINOS señala como en el nuevo artículo 115 de la Carta de la Organización panamericana nos encontramos ante uno de los más importantes avances institucionales en toda su historia, puesto que permite al Secretario General no actuar sólo como órgano administrativo, sino también llamar la atención de la Asamblea General o del Consejo permanente sobre cualquier cuestión que pueda atentar contra la paz y la seguridad del continente. De esta forma, al Secretario General se le otorga un nuevo y fundamental papel dentro de la estructura orgánica de la OEA, al permitirle proceder en virtud de poderes implícitos. H. CAMINOS, *cit.*, 1989, pp.202-203; H. CAMINOS & R. LAVALLE, "New Departures in the Exercise of Inherent Powers by the UN and OAS Secretaries-General: the Central American Situation", *AJIL*, vol.83, 1989, pp.398-402.

<sup>417</sup> La intervención de la OEA en la resolución de la crisis centroamericana puede consultarse en los apartados correspondientes a Nicaragua, El Salvador y Guatemala (1, 2 y 3), dentro del epígrafe 19 del anexo 1 de la presente tesis. Y con respecto a Haití, puede verse el apartado 29 del anexo 1 de este trabajo, correspondiente a las sucesivas misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en Haití. Vid. en general F. VENDRELL, "La ONU y la OEA: diplomacia preventiva, "peace-making", "peace-keeping" y "peace-building": breves apuntes" en D. BARDONNET & A.A. CANÇADO TRINDADE (eds.), *Derecho internacional y derechos humanos/Droit international et droits de l'homme*, Instituto Interamericano de Derechos Humanos/Academia de Derecho Internacional de La Haya, San José, 1996, pp.225-249.

paz<sup>418</sup>.

#### 4.1.2. LA ORGANIZACIÓN DE LA UNIDAD AFRICANA (OUA)

La creación de la OUA en 1963 se encuentra íntimamente ligada al proceso descolonizador de África, y surgió con la pretensión de servir como soporte institucional para la unidad y la cooperación entre los Estados del continente negro<sup>419</sup>. Al igual que ya había sucedido en las Naciones Unidas y en la OEA, la soberanía estatal y su natural reverso, el principio de no intervención en los asuntos estatales internos, se convirtieron en los principios básicos de esta Organización<sup>420</sup>. De la misma forma, la OUA adoptó la premisa del "arreglo pacífico de las diferencias, por vía de negociaciones, de mediación, de conciliación o de arbitraje"<sup>421</sup>, como fórmula para lograr la participación de una instancia neutral en la resolución de los conflictos africanos, contando siempre con el consentimiento de las partes enfrentadas. Mas no se incluyó en su Carta fundacional cláusula alguna referente a una posible acción militar, ya se tratara de una misión de observación, Fuerza de mantenimiento o de imposición de la paz<sup>422</sup>. En concordancia

---

<sup>418</sup> Cf. J. CHILD, *The Central American Peace Process, 1983-1991*, Rienner, Boulder, 1992, p.150; A. ACHARYA, "Regional Organisations and UN Peacekeeping" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.210; J-Ph. THÉRIEN, M. FORTMANN & G. GOSSELIN, "The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism", en *Global Governance*, vol.2, n°2, 1996, p.219 y ss.

<sup>419</sup> La Carta de la OUA fue firmada el 25 de mayo de 1963 en Addis-Adeba; su texto se encuentra recogido en J.R. REMACHA, *op.cit.*, 1984, pp.602-610. Los propósitos de esta Organización son enumerados en su artículo II, y entre ellos se halla el de "eliminar en todas sus formas el colonialismo de África" (art.II.d). Sobre sus antecedentes, fines y estructura orgánica pueden consultarse entre otros B. BOUTROS-GHALI, *L'Organisation de l'Unité Africaine*, París, 1968; E.G. BELLO, "Organization of African Unity" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.3, 1997, pp.802-810; J.L. CORTES, *La Organización para la Unidad Africana*, Madrid, 1982; M. GLELE-AMANHANZO, *Introduction a l'Organisation de l'Unité Africaine et aux Organisations regionales africaines*, París, 1986; M. DíEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp.776-778.

<sup>420</sup> Artículo III, puntos 1, 2 y 3, de la Carta de la OUA. Véase B. BOUTROS-GHALI, "The Addis Abeba Charter", en *International Conciliation*, n°546, enero 1964, p.53.

<sup>421</sup> Punto 4 del artículo III de la Carta. El Protocolo de la Comisión de Mediación, Conciliación y Arbitraje fue aprobado el 21 de julio de 1964 (su texto en ILM, vol.3, 1964, pp.1116-1124), pero fue disuelta en 1970 al constatarse su ineficacia, siendo reemplazada en 1977 por un Comité *ad hoc*, que tampoco llegó nunca a ser utilizado. Vid. J. POLHEMUS, "The Birth and Irrelevance of the Commission of Mediation, Conciliation and Arbitration of the OAU", *Nigerian Journal of International Affairs*, vol.3, 1977, pp.1-20. Más tarde, en junio de 1993 una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización africana inauguró un nuevo procedimiento de arreglo de controversias entre sus Estados miembros, el "Mecanismo de Prevención, Gestión y Solución de Conflictos" -doc.AHG/Decl.3 (XXXIX), Rev.1-, que ha contado con el apoyo financiero y logístico de Estados Unidos, y a cuya estructura pertenece el Centro de El Cairo para la Solución de Crisis Africanas, operativo desde junio de 1995. Vid. D. OCAYA-LAKIDI, *The OAU mechanism for conflict prevention, management and resolution*, Nueva York, 1996; M. DíEZ DE VELASCO, *cit.*, 1999, p.777; M.C. DJIENA WEMBOU, "A propos du nouveau mécanisme de l'OUA sur les conflits", *RGDIP*, vol.98, 1994, pp.377-385; E. AWWAD, "Un mécanisme apte à prévenir et régler les conflits en Afrique", *Défense nationale*, vol.49, 1993, pp.145-156; M. KAMTO, "Le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits: l'esquisse d'un nouvel instrument régional pour la paix et la sécurité en Afrique", *Arès* 1996, vol.15, n°2, pp.61-83; T. FINDLAY en *SIPRI Yb. 1998*, p.59.

<sup>422</sup> A. JAMES, *The Politics of Peacekeeping*, Chatto & Windus, Londres, 1969, p.2; N. PELCOVITS, "Peacekeeping: The African Experience" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Nueva York, 1983, p.260.

con ello, la estructura de esta Organización carece de autoridad u órgano decisorio alguno para dirigir operaciones militares a cualquier nivel. Todo lo más, se preveía la creación de una comisión de defensa para erradicar todas las formas de neocolonialismo (artículo XX.3)<sup>423</sup>, que nunca llegó a convertirse en realidad. De hecho, los fundadores de la OUA no se ocuparon del concepto ni la práctica del mantenimiento de la paz, rechazándolo de hecho porque muchos Estados africanos habían manifestado su repulsa a las Fuerzas de *cascos azules* de las Naciones Unidas desplegadas en Suez (1956) y en el Congo (1960), al acusarlas de ser meros instrumentos del colonialismo occidental, pese a que la mayoría de los Estados participantes en la operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) eran africanos<sup>424</sup>.

No obstante la existencia de todos estos prejuicios, la OUA ha llegado a proyectar a lo largo del tiempo diversas misiones de observación de la paz y dos FMPs<sup>425</sup>. En concreto, los intentos de establecer **Grupos de observadores**, que sólo se han materializado en la última década, han ido surgiendo con ocasión del conflicto fronterizo entre Argelia y Marruecos en 1963, la crisis etíope-somalí de 1964, el conflicto del Congo también en 1964, las recientes guerras civiles que azotan Ruanda y Burundi desde 1990, el conflicto interno de Comoras en 1997, y la guerra civil en la República Democrática del Congo en 1999:

1. En el primer caso, los Jefes de Estado de ambas partes acordaron en Bamako (Mali) el 29 de octubre de 1963 el establecimiento de una zona desmilitarizada bajo vigilancia internacional. Pero ni dicho acuerdo ni las propuestas de la consiguiente comisión *ad hoc* llegaron a ser ejecutadas<sup>426</sup>.
2. En el segundo supuesto, el Consejo de Ministros de la Organización ordenó un alto el fuego, y fue Somalia la que propuso establecer una zona desmilitarizada vigilada por observadores neutrales, sugerencia que fue rechazada por Etiopía.
3. En la cuestión del Congo, la OUA consideró el empleo de la técnica del *peacekeeping* para poner término a las luchas ideológicas que amenazaban la propia existencia del país centroafricano tras la retirada de la Fuerza de las Naciones Unidas (ONUC) en 1964. Mas estos esfuerzos

---

<sup>423</sup> También el artículo II.2.f. de su Carta resuelve que los Estados miembros coordinarán sus políticas generales en los campos de la defensa y la seguridad.

<sup>424</sup> H. WISEMAN, *loc.cit.*, 1987, p.312; B.M. SCHUTZ, "Peacekeeping in Africa: Breakthrough or Politics as Usual?", en *Transafrica Forum*, vol.8, nº3, 1991, p.51 y ss.

<sup>425</sup> Ver H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.312; G.J. NALDI, "Peace-keeping attempts by the Organization of African Unity", *ICLQ*, vol.34, nº3, 1985, pp.593-601; S. STEARNS, "The OAU's Peacekeepers", en *Africa Report*, vol.39, 1994, p.35; I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, pp.150-169. De hecho, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha abstenido en numerosas ocasiones de decidir sobre conflictos importantes en el continente africano desde el surgimiento de la OUA. ¿Significa esta abstención la adopción de una política de "manos fuera" por parte de las Grandes Potencias? Puede que se trate solamente de jugar la carta del regionalismo, conscientes de que la OUA es menos poderosa que la ONU a la hora de eludir la intervención de las Grandes Potencias en África.

<sup>426</sup> Vid. I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, pp.152-153.

pacificadores panafricanos fueron tajantemente rechazados por el Primer Ministro congoleño<sup>427</sup>.

4. En el asunto ruandés, la OUA había desplegado en dicho país entre julio de 1992 y noviembre de 1993 un **Grupo de Observadores Militares Neutrales** (GOMN I y II), compuesto primero por 50 y después por 130 soldados procedentes de diversos países africanos, con el mandato de vigilar el cese del fuego en la contienda que enfrentaba al Gobierno con la guerrilla del Frente Patriótico Ruandés<sup>428</sup>. Algunos efectivos de este Grupo, que tuvo una escasa incidencia en el desarrollo del conflicto, se integraron luego en la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR)<sup>429</sup>.

5. Por su parte, la **Misión de la OUA en Burundi** ha estado desplegada en ese país desde diciembre de 1993 con 65 observadores militares provenientes de 5 Estados africanos, resultando sus costes sufragados por el presupuesto regular de la Organización panafricana más otras contribuciones voluntarias<sup>430</sup>.

6. La **Misión de Observación Militar de la OUA en las Comoras** fue creada por sendas decisiones de la OUA de 24 de octubre y 6 de noviembre de 1997 ante el conflicto interno surgido entre las autoridades gubernamentales y los rebeldes secesionistas de la isla de Anjouan; con una veintena de observadores militares procedentes de cuatro países africanos, sus funciones se centraban en la supervisión de la situación para facilitar un entorno de confianza, pero sus integrantes tuvieron que retirarse en mayo de 1999 después de un golpe militar en ese Estado archipelágico, permaneciendo en la zona tan sólo dos oficiales civiles<sup>431</sup>.

7. Con ocasión del conflicto en la República Democrática del Congo, diversos Estados miembros de la OUA han aportado el grupo de observadores militares (unos 30 efectivos) de la **Comisión Militar Conjunta**, creada por el Acuerdo de Cesación del Fuego firmado el 10 de julio de 1999

---

<sup>427</sup> H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.312.

<sup>428</sup> El Acuerdo de cese del fuego de N'Sele, tal como fue enmendado en Arusha el 12 de julio de 1992 (su texto en *The United Nations and Rwanda 1993-1996*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, pp.172-174) fue el instrumento creador de este Grupo de observadores, y allí se recogía tanto su mandato y composición como su estatuto (art.3). Con posterioridad, el tránsito del GOMN I al GOMN II vino determinado por el Acuerdo de Paz de Arusha, firmado por los bandos ruandeses contendientes el 4 de agosto de 1993 (S/26915, de 23 de diciembre de 1993).

<sup>429</sup> Resolución 872 (1993) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 5 de octubre de 1993, párrafo 5; S. STEARNS, *cit.*, 1994, p.35; DPI/1306/Rev.3, junio de 1994, p.160; Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/48/1), septiembre de 1993, para.395; *The Blue Helmets*, 3ª ed., 1996, p.342 y ss.

<sup>430</sup> Vid. *SIPRI Yb. 1996*, pp.82 y 89. En este sentido, y ante la grave y deteriorada situación que atraviesa el país vecino a Ruanda, el Secretario General de la ONU ha sugerido en diversas ocasiones el despliegue preventivo de una fuerza multinacional de intervención humanitaria bajo el Capítulo VII de la Carta, pero el Consejo de Seguridad se ha mostrado reticente hasta ahora a estas propuestas. Véanse al carta del Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad de 29 de diciembre de 1995 (S/1995/1068), y su informe de 15 de febrero de 1996 (S/1996/116, párrafos 26 y 27), así como la resolución 1040 (1996) del Consejo de Seguridad, de 29 de enero de 1996. Vid. Th. KURZIDEM, Ch. MAYER & N. LAVRANOS, "Burundi: A way out of the dilemma?", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.3, nº1, 1995-1996, pp.8-11.

<sup>431</sup> Esta Misión tenía unos gastos mensuales aproximados de 160.000 dólares -Decisión de la OUA de 22 de agosto de 1997-. Vid. T. FINDLAY en *SIPRI Yb. 1998*, pp.59-60, 82 y 90; y R. DWAN y otros en *SIPRI Yb. 2000*, pp.143 y 154.

en Lusaka (Zambia)<sup>432</sup>. Además, la OUA es miembro de pleno derecho de esa Comisión Militar Conjunta y designó, en consulta con las partes, al Presidente neutral de ese órgano. El amplio mandato de la Comisión, instalada formalmente en septiembre de 1999, se refería a la supervisión del cumplimiento de las disposiciones del Acuerdo de Lusaka y la investigación de sus violaciones<sup>433</sup>.

Como vemos, la OUA no había tenido en sus inicios mucho éxito a la hora de convencer a sus miembros de la necesidad de crear misiones de observación en medio de procesos de pacificación, pero eso no le impidió intentar por dos veces el establecimiento más complejo de Fuerzas de mantenimiento de la paz en el Chad<sup>434</sup>. Aquel país se encontraba en una situación de permanente guerra civil, casi desde la misma salida de la Potencia colonial, Francia, del territorio en 1960. Para complicar aún más las cosas, Libia había ocupado algunas zonas del norte del territorio chadiano, y la asistencia militar francesa era solicitada o rechazada de forma alternativa, dependiendo de qué facción armada se encontraba en el poder en la capital del país, Yamena<sup>435</sup>. En estas condiciones, el mantenimiento de la paz fue intentado, aunque sin éxito, en dos ocasiones: en 1979, contando con el requerimiento de las cuatro principales facciones chadianas y los Jefes de Estado de los países vecinos, se llegó a pactar (acuerdos de Kano y Lagos, en marzo y agosto de 1979) el despliegue de una **Fuerza neutral nigeriana de mantenimiento de la paz**, con 150 efectivos -luego incrementados hasta 800-, para vigilar una zona desmilitarizada de 100 kilómetros alrededor de la capital, y así garantizar el cumplimiento del cese del fuego y el control sobre la fuerza aérea del país<sup>436</sup>. Sin embargo, los soldados de la Fuerza de mantenimiento de la paz no alcanzaron Yamena, la lucha armada prosiguió, e incluso las tropas enviadas para mantener la paz fueron acusadas de parcialidad, por lo que tuvieron que retirarse en medio de un agudo

---

<sup>432</sup> Documento de Naciones Unidas S/1999/815, de 23 de julio de 1999.

<sup>433</sup> Vid. "Report of the Secretary-General on the DRC Peace Process", Órgano Central/MEC/AMB/3, de 23 de septiembre de 1999; y R. DWAN y otros en *SIPRI Yb. 2000*, pp. 143 y 154. Sobre este conflicto armado, el Acuerdo de Cesación del Fuego de Lusaka y la Comisión Militar Conjunta véase el apartado 36 del anexo 1 de este trabajo de investigación.

<sup>434</sup> Vid. I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, pp. 159-169; R. MAY & S. MASSEY, "The OAU Interventions in Chad: Mission Impossible or Mission Evaded?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol. 5, nº1, 1998, p. 46 y ss.; A. FLORINI & N. TANNENWALD, *On the Front Lines: the United Nations' Role in Preventing and Containing Conflict*, UNA-USA, Nueva York, 1984, p. 42 y ss.

<sup>435</sup> Para un estudio histórico del conflicto chadiano pueden consultarse A. SESAY, "The Limits of Peace-keeping by a Regional Organization: the OAU Peace-Keeping Force in Chad", en *Conflict Quarterly*, invierno 1991, pp. 7-11; R. MAY & S. MASSEY, "The OAU Interventions in Chad: Mission Impossible or Mission Evaded?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol. 5, nº1, 1998, p. 47 y ss.; y I.J. RIKHYE, *op.cit.*, 1984, p. 159 y ss.

<sup>436</sup> Véanse T. MALICK NDIAYE, "Conflict Prevention and Conflict Resolution in the African Context", en *Disarmament Topical Papers*, nº12, 1992, pp. 101-102; N. PELCOVITS, "Peacekeeping: The African Experience" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Nueva York, 1983, p. 275 y ss.

sentimiento de frustración<sup>437</sup>. A pesar de ello, la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA aprobó en junio de 1981 la propuesta de establecimiento de una nueva **Fuerza africana de mantenimiento de la paz en el Chad**<sup>438</sup>. En esta ocasión, la Fuerza iba a supervisar el alto el fuego, asegurar la libre circulación por todo el territorio, desarmar a la población, restaurar la ley y el orden, y colaborar en la incorporación de los componentes de algunas facciones rivales dentro de una renovada fuerza armada nacional, esto es, en la creación de un nuevo ejército chadiano integrado y unido. Desde luego, se trataba de un mandato extraordinariamente difícil de cumplir y en absoluto realista, pues sus objetivos iban mucho más allá de lo que la propia ONU hubiera sido capaz de conseguir, y además la Fuerza no contaba con ninguna autoridad ni línea centralizada de mando, sin infraestructura ni base financiera adecuada<sup>439</sup>.

La súbita retirada de las tropas libias a comienzos de noviembre de 1981 forzó la activación de la Fuerza africana de paz, que fue instituida por los acuerdos de París y Nairobi, firmados por la OUA y el Presidente provisional del Chad, G. Weddeye, los días 14 y 28 de noviembre de 1981 respectivamente. Por aquel entonces, la Organización africana se hallaba comprometida en una casi desesperada lucha por la afirmación de su legitimidad y competencia en la resolución del conflicto armado chadiano, de tal manera que reafirmó todos los elementos de su anterior mandato para poco después, el 2 de diciembre de 1981, dirigir al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas una petición de asistencia logística y financiera para el despliegue de una Fuerza Panafricana de 5.000 hombres, reclutados de seis países africanos. Pero la ONU no facilitó la ayuda requerida, porque era práctica habitual de la Organización mundial por entonces no prestar una cooperación de tal naturaleza a las instancias regionales sin contar previamente con el control de la operación. Así, el Consejo de Seguridad se contentó con adoptar su resolución 504 (1982), de 30 de abril de 1982<sup>440</sup>, en la que solicitaba al Secretario General el establecimiento de un fondo de aportaciones voluntarias para asistir a esta Fuerza de la OUA. Evidentemente, sólo las Grandes Potencias eran capaces de proporcionar contribuciones financieras significativas; así por ejemplo, Francia y Estados Unidos le prestaron cierto apoyo

---

<sup>437</sup> Vid. H. WISEMAN, *cit.*, 1987, pp.312-313; A. SESAY, *cit.*, 1991, p.10.

<sup>438</sup> Resolución 102 (XVIII), Rev.1., citada por G.J. NALDI, *cit.*, 1985, p.594; véase también A. SESAY, "Peacekeeping by Regional Organization: The OAU and ECOWAS Peacekeeping Forces in Comparative Perspective" en D.A. CHARTERS (ed.), *Peacekeeping and the Challenge of Civil Conflict Resolution*, Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick, 1994, pp.111-134. La propuesta había sido presentada por una Conferencia Africana sobre el Chad, celebrada en Lomé en enero de 1981. Vid. T. MALICK NDIAYE, *cit.*, 1992, p.102. No obstante, para PELCOVITS el mandato de esta Fuerza africana derivaba del marco convencional de Kano y Lagos más que de la propia OUA: N. PELCOVITS, *cit.*, 1983, p.277.

<sup>439</sup> G.J. NALDI, *cit.*, 1985, p.594.

<sup>440</sup> Por medio de esta resolución, el Consejo de Seguridad se limitaba a tomar nota de la intervención de la OUA en la guerra del Chad, ya que éste fue considerado un asunto interno que no amenazaba la paz ni la seguridad internacionales. J-P. COT, *cit.*, 1986, p.175.

logístico y 12 de los 163 millones de dólares previstos para los gastos de su primer año de actuación<sup>441</sup>.

En total, la Fuerza de paz se desplegó con tropas procedentes de tres Estados (Nigeria, Senegal y Zaire), alcanzando la cifra de 3.000 soldados, de los 5.000 previstos en un principio. La Fuerza se colocó bajo la autoridad del Secretario General de la OUA, a través de su Representante especial en Yamena, y estaba dirigida sobre el terreno por un Comandante de la Fuerza<sup>442</sup>. Pero se le reconocía al Gobierno chadiano un cierto control -a través de un procedimiento consultivo- sobre la composición de la operación, el reclutamiento de sus contingentes y el nombramiento de sus mandos en el terreno<sup>443</sup>. Desde el punto de vista operativo, la FMP se desplegó en tres sectores dentro del territorio chadiano -norte, este y centro-, con la misión de separar de manera imparcial a las facciones armadas rivales. Pero esta Fuerza tuvo que enfrentarse con graves problemas teóricos, institucionales y técnicos que le incapacitaron para contener la guerra civil: teóricos, porque la Fuerza africana trató de imitar a las FMPs de Naciones Unidas desplegadas en algunos conflictos internos, si bien la OUA carece del prestigio y la autoridad de la Organización universal; escollos institucionales, no tanto porque no existiera cláusula alguna de la Carta de la OUA que previera la técnica del mantenimiento de la paz<sup>444</sup>, como por su falta de experiencia, demostrada en diversas ocasiones, la ambigüedad del mandato recibido, y sobre todo por la carencia de una financiación adecuada, lo que provocó como consecuencias directas la falta de apoyo logístico y el quebranto de la voluntad de sus miembros a la hora de aportar contingentes a la Fuerza<sup>445</sup>; y dificultades técnicas, que se tradujeron en importantes errores, como no acordar un alto el fuego antes de proceder al envío de la Fuerza de paz, el despliegue demasiado tardío de las tropas y una estructura de mando que no gozaba del control absoluto sobre los diversos contingentes de la

---

<sup>441</sup> SESAY señala que no sólo la aportación financiera de las potencias occidentales resultó fundamental para el funcionamiento de la Fuerza, pues también su aliento inicial había resultado decisivo para su propia creación. Vid. A. SESAY, *loc.cit.*, 1991, p.12.

<sup>442</sup> El Representante Especial fue el etiope G.E. Dawitt, por lo que también iba a dirigir el Comité permanente sobre el Chad. Como Comandante de la Fuerza fue nombrado el general nigeriano G. Ejiga. A. SESAY, *cit.*, 1991, p.13.

<sup>443</sup> Véase el Memorandum de Acuerdo suscrito por la OUA y el Gobierno Provisional de Unidad Nacional del Chad. Doc.AHG/Res.102-103 (XVIII), p.2 y ss.

<sup>444</sup> Al fin y al cabo, tampoco la Carta de las Naciones Unidas se caracteriza precisamente por ofrecer una regulación de las OMPs.

<sup>445</sup> Curiosamente, la OUA es la organización regional interestatal más numerosa del mundo -junto con la OSCE-, pero también la más pobre. Su escaso presupuesto de 17-23 millones de dólares en los años ochenta no podía sufragar una Fuerza de paz cuyos gastos totales rondaban los 150-160 millones de dólares anuales. A. SESAY, *cit.*, 1991, p.15; R. MAY & S. MASSEY, "The OAU Interventions in Chad: Mission Impossible or Mission Evaded?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, nº1, 1998, p.58. Además, teniendo en cuenta que sus Estados miembros se cuentan entre los económicamente menos desarrollados y más endeudados, es difícil pensar que en un futuro próximo la OUA disponga de la capacidad financiera necesaria para acometer nuevas aventuras de *peacekeeping*. A. SESAY, *cit.*, 1991, pp.15-17.



FMP, lo cual es sin embargo una condición imprescindible para su eficacia y actuación imparcial<sup>446</sup>. La Fuerza regional se retiró en junio de 1982 sin haber conseguido sus objetivos de pacificación del país<sup>447</sup>. ¿Por qué volvió a fracasar la OUA? La razón principal fue la falta de entendimiento y de apreciación de lo que significa la interposición de un tercero neutral; además, en las condiciones descritas cualquier operación de mantenimiento de la paz estaría predestinada al fracaso, especialmente si el conflicto en el que se encuentra envuelta es una guerra civil internacionalizada, con un fuerte componente ideológico exacerbado por la intervención foránea<sup>448</sup>.

Obviamente, la infortunada experiencia en el Chad supuso un fuerte varapalo para las expectativas de desarrollo de la OUA. Ésta sufrió en su credibilidad y prestigio, y se suscitaron en la comunidad internacional serias dudas sobre su capacidad y aptitud para la resolución pacífica de los conflictos regionales. No obstante, en 1981 intentaría de nuevo establecer una operación de mantenimiento de paz en el Sáhara Occidental<sup>449</sup>. En vista del estado de beligerancia presente entre el administrador del territorio, Marruecos, y el movimiento de liberación nacional, el Frente Polisario, la OUA elaboró complicados planes con avanzadas propuestas para el alto el fuego, una fuerza africana de paz y la celebración de un referéndum de autodeterminación a ser supervisado conjuntamente por la Organización regional y Naciones Unidas<sup>450</sup>. Pero tanto Marruecos como otros Estados africanos y occidentales rechazaron frontalmente estas iniciativas<sup>451</sup>, de tal manera que la propia OUA se encontró sumida en una grave crisis que le llevó a cancelar su siguiente reunión en la cumbre. Evidentemente, la Organización africana se decantó por su propia supervivencia como acuerdo regional y desechó la idea de montar una OMP en el Sáhara

---

<sup>446</sup> *Ibid.*, p. 19.

<sup>447</sup> Vid. G.J. NALDI, *cit.*, 1985, p. 595.

<sup>448</sup> Para una valoración de la experiencia de la Organización de la Unidad Africana en el Chad véanse A. SESAY, "The OAU Peace-keeping Force in Chad: Some Lessons for Future Operations", *Current Research on Peace and Violence*, vol. 12, nº4, 1989, pp. 191-200; R. MAY & S. MASSEY, "The OAU Interventions in Chad: Mission Impossible or Mission Evaded?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol. 5, nº1, 1998, pp. 46-65.

<sup>449</sup> Vid. G.J. NALDI, *loc. cit.*, 1985, pp. 595-601; N. PELCOVITS, *cit.*, 1983, p. 281 y ss.

<sup>450</sup> Los esfuerzos de *peacemaking* de la Organización africana en el asunto sahariano se concretaron en la creación de dos Comités: el Comité *Ad Hoc* y el Comité de Ejecución. El primero de ellos, establecido por la resolución 92 (XV) de 22 de julio de 1978, estuvo compuesto por varios Jefes de Estado africanos, y buscó una solución pacífica al conflicto del Sáhara que fuera compatible con el principio de libre determinación. Este Comité formuló varias recomendaciones (retirada del ejército marroquí, cese del fuego supervisado por una Fuerza de la OUA, ejercicio de la libre determinación mediante un referéndum popular) que iban a ser adoptadas por la Asamblea de la OUA en su resolución 114 (XVI), de julio de 1979. En cuanto al Comité de Ejecución, éste fue creado -res. 103 (XVIII)- para preparar, junto con las partes, el cumplimiento de las propuestas del Comité *Ad Hoc*, pero las diferencias irreconciliables entre los contendientes hicieron fracasar este proceso, a pesar del apoyo de Naciones Unidas (res. 36/46 de la Asamblea General). G.J. NALDI, *cit.*, 1985, pp. 600-601; W.J. DURCH, "Building on Sand-UN Peacekeeping in the Western Sahara", en *International Security*, vol. 17, nº4, 1993, p. 156.

<sup>451</sup> De hecho, Marruecos decidió retirarse de la OUA en noviembre de 1984, en protesta por la admisión de la República Árabe Saharaui Democrática (entidad proclamada unilateralmente por el Frente Polisario en febrero de 1976) como miembro de dicha Organización. G.J. NALDI, *cit.*, 1985, p. 596.

occidental. Años después, sin embargo, sí se ha visto implicada en el proceso de pacificación acometido por las Naciones Unidas en ese mismo territorio<sup>452</sup>, y asimismo, ha venido desplegando sus esfuerzos de buenos oficios en la crisis somalí de comienzos de los años noventa, estudiada en otra parte de la presente tesis al estar implicada una Fuerza de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas (UNOSOM)<sup>453</sup>.

De cualquier forma, y pese a la triste realidad de que la mayor parte de los conflictos armados de los últimos diez años se vienen produciendo en el continente africano<sup>454</sup>, se hace difícil pensar que la OUA consiga en un futuro previsible la necesaria capacidad organizativa y el compromiso de sus miembros para establecer por sí sola fuerzas de mantenimiento de la paz<sup>455</sup>, pues ni cuenta con la infraestructura ni la financiación requeridas, ni tampoco dispone de la pericia ni los recursos imprescindibles para desarrollar los paralelos procesos de establecimiento (*peacemaking*) y consolidación de la paz (*peacebuilding*)<sup>456</sup>. En los últimos años se ha ceñido a crear misiones de observación y verificación con cometidos y duración limitados<sup>457</sup>. Incluso su "Mecanismo de Prevención, Gestión y Solución de Conflictos"<sup>458</sup> no ha conseguido desarrollar su labor con eficacia y sus resultados han sido más bien modestos<sup>459</sup>. De hecho, podemos comprobar como en los últimos años, para la resolución pacífica de los conflictos armados africanos, los contendientes suelen preferir el recurso de la ONU (como en los casos de Namibia, Angola, Mozambique), o de organismos subregionales como la CEDEAO (Liberia y Sierra Leona), y en el mejor de los casos el papel de la OUA se suele reducir a verse asociada a las Naciones Unidas

<sup>452</sup> Acción concertada entre los Secretarios Generales de ambas organizaciones sobre la base de resoluciones de la Asamblea General de la ONU, *ad exemplum* la resolución 35/19, de 11 de noviembre de 1980. Este proceso hizo surgir en 1991 una nueva OMP, la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), razón por la cual es estudiada en el apartado 21 del anexo 1 de esta tesis.

<sup>453</sup> Consultar el apartado 24 del anexo 1 de este trabajo, relativo a la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM).

<sup>454</sup> T. SEYBOLT y otros, "Major Armed Conflicts" en *SIPRI Yearbook 2000*, p.17.

<sup>455</sup> Vid. H. WISEMAN, *loc.cit.*, 1987, p.314.

<sup>456</sup> Cf. S.M. MAKINDA, "UN Peacekeeping in Africa" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.106.

<sup>457</sup> Declaración de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de la OUA de 30 de junio de 1993 (doc.AHG/Decl.3 (XXXIX), Rev.1, para.15); M.C. DJIENA WEMBOU, *L'OUA à l'aube du XXIe siècle: bilan, diagnostic et perspectives*, LGDJ, París, 1995, pp.231-244; G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", *RGDIP*, vol.104, nº1, 2000, pp.81-82.

<sup>458</sup> Doc.AHG/Decl.3 (XXXIX), Rev.1, de 30 de junio de 1993. Sobre dicho Mecanismo véase la nota 421 de este mismo capítulo 1, *supra*.

<sup>459</sup> M. KAMTO, "Le mécanisme de l'OUA pour la prévention, la gestion et le règlement des conflits: l'esquisse d'un nouvel instrument régional pour la paix et la sécurité en Afrique", *Arès* 1996, vol.15, nº2, p.72 y ss.; G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", *RGDIP*, vol.104, nº1, 2000, pp.80-82.

en los trabajos de convocatoria y celebración de conferencias negociadoras (Somalia). No obstante, no han faltado propuestas para ampliar la capacidad de esta organización regional en el mantenimiento de la paz y la seguridad regionales<sup>460</sup>. Así por ejemplo, SESAY ha propuesto la inclusión en la Carta de la OUA de una cláusula similar al artículo 99 de la Carta de San Francisco -y al nuevo artículo 115 de la enmendada Carta de la OEA-, para dotar al Secretario General de la Organización africana con poderes de iniciativa política de los que ahora no dispone<sup>461</sup>. Con una ventaja sí que cuenta al menos la OUA: no es una organización controlada por ningún Estado hegemónico, a diferencia de su homóloga americana, sino que básicamente sus miembros se encuentran en una posición equilibrada dentro de la misma, por lo que no es la posición predominante de alguno de ellos la causa principal de su incapacidad para crear y ejecutar operaciones neutrales de mantenimiento de la paz.

#### 4.1.3. LA LIGA DE LOS ESTADOS ÁRABES

Esta Organización comprende todos los países árabes independientes, más Palestina. El Pacto constitutivo de la Liga Árabe data de 1945, completado en 1950 con un tratado de defensa<sup>462</sup>. El revelador artículo 6 del Pacto prevé la autodefensa regional en caso de ataque armado exterior y de disturbios de la paz en el interior de la región. La condición desencadenante

---

<sup>460</sup> Véase en este sentido el informe del Secretario General de la ONU de 1 de noviembre de 1995 "Mejora de la preparación para la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz en África" (S/1995/911).

<sup>461</sup> Ver A. SESAY, *cit.*, 1991, p.22, y la bibliografía por él citada en la nota 64 de su artículo. En esta dirección, el Secretario General de la OUA presentó a la Cumbre de la Organización de julio de 1992 (Dakar) un informe titulado "Propuestas para la resolución de los conflictos en África", solicitando la institucionalización de la Oficina de la Asamblea de Jefes de Estado y de Gobierno para facultarla a autorizar operaciones de mantenimiento de la paz. A. ACHARYA, "Regional Organisations and UN Peacekeeping" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.213. Pero por el contrario, la actual cláusula XVI de la Carta de la OUA recalca el papel puramente burocrático de su Secretario General, carente por tanto de toda facultad de iniciativa política: "La Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno designará un Secretario General Administrativo de la Organización, que dirigirá los servicios de la Secretaría". Vid. N. PELCOVITS, "Peacekeeping: The African Experience" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Nueva York, 1983, pp.266-267.

<sup>462</sup> El Pacto de la Liga Árabe fue firmado en El Cairo el 22 de marzo de 1945. Su texto puede ser consultado en UNTS, vol.70, pp.237-263; y en J.R. REMACHA, *op.cit.*, 1984, pp.597-601. El Tratado de Defensa Conjunta y de Cooperación Económica (adoptado por el Consejo el 13 de abril de 1950 y aprobado por los Estados miembros el 17 de junio de ese año), que surgió como consecuencia de la derrota árabe ante Israel en los planos militar y diplomático a finales de los años cuarenta, tiene como base legal el artículo 6 del Pacto de la Liga Árabe y el 51 de la Carta de la ONU, pues se trata de un acuerdo de legítima defensa colectiva. J. WOLF, "Regional Arrangements and the U.N. Charter", en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.6, North-Holland, Amsterdam, 1983, p.292. Un estudio de los antecedentes, fines y estructura orgánica de la Liga Árabe se encuentra en M. Díez de Velasco, *op.cit.*, 1999, pp.764-769; M. SHIHAB, "League of Arab States" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.1, North-Holland, Amsterdam, 1992, pp.202-207; y en B. BOUTROS-GHALI, *La Ligue des Etats arabes*, Rec. des C., vol.137, 1972-III, pp.13-46. De la Liga forman parte 22 miembros, incluyendo Palestina, que fue admitido en septiembre de 1976. Vid. Keesing's, 1976, p.27955. Por su parte, Egipto fue suspendido de su pertenencia a la Liga Árabe en marzo de 1979, como sanción por haber firmado el Tratado de Paz con Israel (volvió en 1989). I. POGANY, "The Arab League and Regional Peacekeeping", *NILR*, nº1, 1987, p.55. Sobre el estatuto de esta organización se pueden ver M. KHADDURI, "The Arab League as a Regional Arrangement", *AJIL*, vol.40, 1946, pp.756 y 770; M. MOUSKHELI, "La ligue des états Arabes", *RGDIP*, vol.50, 1946, p.112; R.W. MACDONALD, *The League of Arab States*, 1965, pp.12 y 245-249; B. BOUTROS-GHALI, "The Arab League (1945-1970)", *Rev. Egypt. de Droit Int'l*, 1969, pp.74-75.

debe ser una agresión o amenaza de agresión, y la decisión ha de tomarse de forma unánime en el Consejo de la Liga (sin contar el voto del agresor), donde están representados todos sus miembros. La concreción de la respuesta se deja al arbitrio del Consejo de la organización regional<sup>463</sup>. En otro orden de ideas, el artículo 8 del Pacto prohíbe la intervención en los asuntos de jurisdicción doméstica de los Estados miembros, pero como vamos a ver a continuación en el conflicto libanés, la práctica de la Organización panárabe no ha sido consecuente con esta cláusula de su Carta Magna puesto que, invocando el artículo 6, se ha pretendido legitimar la involución regional en los asuntos internos de un Estado miembro cuando se encuentra en peligro la paz de la región<sup>464</sup>.

El compromiso árabe que simbolizó la creación de la Liga se fundó en su radical oposición a Israel, pero aparte de esto, la unidad árabe no existe en cuanto tal, puesto que los Estados miembros de la Liga mantienen muy diferentes sistemas políticos, económicos, nivel de riqueza, etc. Otro rasgo peculiar de esta organización apunta a que no se encuentra dominada hegemonícamente por ninguno de sus miembros, a diferencia de la OEA, si bien tampoco ha tenido en la práctica la relevancia de la organización americana en la resolución de conflictos regionales.

La Liga Árabe, en cuanto organización regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>465</sup>, ha emprendido tres fuerzas militares que algunos autores califican como OMPs<sup>466</sup>, lo que vamos a estudiar a continuación. La primera fue establecida en Kuwait entre septiembre de 1961 y febrero de 1963; en segundo lugar, la Fuerza Árabe de Seguridad en el Líbano, desplegada entre junio y octubre de 1976, y que se transformó en tercer lugar en la Fuerza Árabe de Disuasión, también en el Líbano, desde octubre de 1976 a marzo de 1983, por lo que se suele considerar que éstas dos últimas pueden ser reconducidas en realidad a dos fases distintas dentro de la misma operación militar. Pasemos a estudiarlas, siquiera sea brevemente.

---

<sup>463</sup> Sobre la seguridad colectiva en el marco instituyente de la Liga Árabe véase B. BOUTROS-GHALI, *cit.*, 1972, pp.58-63.

<sup>464</sup> E. KOURULA, *cit.*, 1978, p.105.

<sup>465</sup> No ha sido reconocida en tal calidad explícitamente por la ONU (L. GOODRICH y otros, *Charter of the United Nations*, 3ª ed. rev., 1969, pp.356-357), pero es ampliamente aceptada por la doctrina como tal, y además los órganos onusianos la tratan en la práctica como una organización regional. I. POGANY, *cit.*, 1987, p.56; E. KOURULA, *cit.*, 1978, p.104; J.N. MOORE, "The Role of Regional Arrangements in the Maintenance of World Order" en C. BLACK & R. FALK (eds.), *The Future of the International Legal Order*, vol.3, Princeton, 1971, pp.122-124. Sin embargo, KHADDURI (*cit.*, 1946, p.756) y MOUSKHELI (*cit.*, 1946, p.112) ponían en duda que la Liga fuera un organismo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de la ONU, puesto que el Pacto de la Liga se basa exclusivamente en factores étnicos y religiosos, y no siempre ésta se ha sometido a las recomendaciones y decisiones de las Naciones Unidas. Pero en octubre de 1950, la Asamblea General de la Organización universal se pronunció en favor de otorgarle a la Liga dicha naturaleza -resolución 477 (V)-. Asimismo, la respuesta de la Liga a las críticas doctrinales recibidas puede verse en el comentario de E. KODJO al artículo 52 de la Carta en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, p.811.

<sup>466</sup> I. POGANY, *cit.*, 1987, p.54. Además de las tres fuerzas citadas, ha de mencionarse la existencia de una Misión Árabe Observadora del Cese del Fuego, que vigiló en septiembre de 1970 la retirada de las unidades militares y guerrillas palestinas, sobre la base de un acuerdo firmado entre el líder de la OLP, Y. Arafat, y las autoridades del Gobierno militar de Jordania. Vid. E. KOURULA, *cit.*, 1978, p.110.

1. La Fuerza de Seguridad de la Liga Árabe en Kuwait fue establecida como un intento de la Organización árabe por mantener las disputas regionales dentro de su club de Estados<sup>467</sup>. Kuwait había alcanzado su independencia en junio de 1961, siendo admitido como miembro de la Liga Árabe al mes siguiente -resolución 1.777, de 20 de julio de 1961-<sup>468</sup>. En ese breve intervalo de tiempo, y debido a las pretensiones iraquíes de anexionarse el territorio de Kuwait, el recién independizado Gobierno había solicitado la ayuda del Reino Unido, que envió fuerzas militares a la zona<sup>469</sup>. La misma resolución que admitía a Kuwait como miembro de la Liga Árabe, demandaba la retirada de las tropas británicas de ese país, y reivindicaba una "asistencia efectiva para la preservación de la independencia de Kuwait". Y en esa dirección, el 12 de agosto de ese año fue firmado un acuerdo -mediante intercambio de cartas- entre el Secretario General de la Liga Árabe y el Gobierno de Kuwait sobre el estatuto de la Fuerza Árabe, en términos muy similares al de la UNEF I<sup>470</sup>, y aquélla se desplegó entre septiembre y octubre de 1961. A medida que ésta se iba estableciendo en la frontera entre Kuwait e Iraq, las tropas británicas se fueron retirando<sup>471</sup>. La Fuerza Árabe alcanzó un volumen de 3.300 soldados procedentes de cuatro Estados, y estaba al mando de un general saudí, quien respondía ante el Secretario General de la Liga, responsable a su vez ante el Consejo de la Organización árabe<sup>472</sup>. En todo caso, el mandato de la Fuerza, garantizar "la asistencia efectiva para la preservación de la independencia de Kuwait" -recogida por su resolución creadora 1.777, de 20 de julio de 1961-<sup>473</sup>, le asemejaba más a una fuerza de seguridad colectiva que a una operación de mantenimiento de la paz, pues aquélla estaba autorizada a responder con la fuerza a todo ataque iraquí que se perpetrara contra la integridad

---

<sup>467</sup> A. JAMES, *cit.*, 1990, p.95. Sobre esta operación pueden consultarse D.W. WAINHOUSE, *International Peacekeeping at the Crossroads*, *cit.*, 1973, pp.414-436; HASSOUNA, *The League of Arab States and Regional Disputes*, Nueva York, 1975, pp.91-140; SCHWADRAN, "The Kuwait Incident", en *Middle Eastern Affairs*, vol.13, 1962, pp.2-13 y 43-53.

<sup>468</sup> Cf. I. POGANY, *cit.*, 1987, p.59.

<sup>469</sup> *Keesing's*, 1961-62, pp.18187-18188. Sobre esta crisis véase también B. STERN y otros, *Guerre du Golfe. Le dossier d'une crise internationale 1990-1992*, La Documentation française, Paris, 1993, pp.36-41.

<sup>470</sup> Doc.S/5007, de 30 de noviembre de 1961, recogido en D.W. WAINHOUSE, *cit.*, 1973, pp.431-436. También se suscribieron una serie de acuerdos entre la Liga Árabe y los Estados contribuyentes de tropas, así como un Reglamento de la Fuerza internacional, y el establecimiento de un fondo financiero para la operación con fondos procedentes de Kuwait. D.W. BOWETT, "International Military Force" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.2, North-Holland, Amsterdam, 1995, p.1270.

<sup>471</sup> D.W. WAINHOUSE, *cit.*, 1973, pp.420-423.

<sup>472</sup> *Ibidem*, pp.423-425.

<sup>473</sup> *Ibid.*, pp.418-419.

territorial de Kuwait<sup>474</sup>.

2. La Fuerza Árabe de Seguridad en el Líbano fue establecida por el Consejo de la Liga Árabe por medio de su resolución 3.456, de 9 de junio de 1976<sup>475</sup>. La guerra civil libanesa había estallado en abril de 1975, y Siria, implicada en este conflicto, ocupó militarmente una gran parte del territorio libanés en junio de 1976 con el propósito de apoyar a una de las facciones en lucha, las milicias maronitas<sup>476</sup>. Ante esta situación, la Liga Árabe no condenó formalmente la invasión siria, sino que instó a las partes, a través de la citada resolución, al cese inmediato del fuego y que llegaran a una conciliación nacional comprehensiva y pacífica bajo los auspicios de un presidente electo, así como la consolidación de la unidad, seguridad y estabilidad del país. Con ese fin, el Consejo previó un cese del fuego y decidió establecer una Fuerza Árabe Simbólica de Seguridad, bajo la supervisión del Secretario General de la Liga, "para mantener la seguridad y estabilidad" en ese país, actuando "dentro del marco de la soberanía libanesa"<sup>477</sup>. Al mismo tiempo, el Consejo creó una Comisión especial para colaborar con las partes y supervisar la situación existente<sup>478</sup>. En teoría, el Presidente libanés, quien según la propia resolución 3.456 podría solicitar la retirada de la Fuerza Árabe cuando quisiera, fue sin embargo persuadido a aceptarla<sup>479</sup>, y ésta se desplegó en el Líbano a finales de junio de 1976.

Esta Fuerza llegó a contar con 2.500 soldados provenientes de cuatro Estados árabes, bajo el mando de un general egipcio, pero desgraciadamente se mostró incapaz de preservar la seguridad y estabilidad del país, y tampoco sustituyó a las tropas sirias presentes en el Líbano

<sup>474</sup> I. POGANY, *cit.*, 1987, pp.60-61. No obstante, de la opinión contraria es J. PÉREZ DE CUÉLLAR, para quién se trataba de una Fuerza de mantenimiento de la paz, emprendida dentro del sistema de seguridad colectiva de la Liga Árabe. Cf. informe del Secretario General de la ONU de 25 de octubre de 1982 sobre la cooperación entre las Naciones Unidas y la Liga de Estados Árabes (doc.A/37/536). La Fuerza de la Liga se mantuvo desplegada hasta febrero de 1963, tras la subida al poder de un nuevo gobierno en Iraq, que reconoció la independencia de Kuwait en un tratado bilateral de 4 de octubre de 1963 sobre restablecimiento de relaciones amistosas entre ambos Estados (UNTS, 1964, n°7063); su texto también en *The United Nations and the Iraq-Kuwait Conflict 1990-1996*, Naciones Unidas, Nueva York, 1996, pp.166-167. Vid. W.L. WILLIAMS, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Sijthoff, Leiden, 1971, p. 120.

<sup>475</sup> Sobre esta Fuerza Árabe de Seguridad y su posterior evolución hacia la Fuerza Árabe de Disuasión se pueden consultar I. POGANY, *The Arab League and Peacekeeping in the Lebanon*, Averbury, Aldershot, 1987; G. FEUER, "La Force Arabe de Sécurité au Liban", AFDI 1976, pp.51-61; J.P. ISSELÉ, "The Arab Deterrent Force in Lebanon, 1976-1983" en A. CASSESE (ed.), *The Current Legal Regulation of the Use of Force*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.179-221; ídem, *Du modèle de l'ONU à la force arabe de dissuasion au Liban: thème et variation sur le maintien de la paix*, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra, 1987, p.109 y ss.

<sup>476</sup> Keesing's, 1976, pp.21771-21773.

<sup>477</sup> J.P. ISSELÉ, *cit.*, 1986, pp.183-184.

<sup>478</sup> G. FEUER, *cit.*, 1976, p.54.

<sup>479</sup> En principio, el Presidente del Líbano, S. Frangieh, se había mostrado favorable a la presencia de las tropas sirias, y contrario al despliegue de la proyectada Fuerza de la Liga Árabe. I. POGANY, *cit.*, 1987, pp.62-63.

(unas 20.000 en aquellos meses<sup>480</sup>), de las que solamente una pequeña parte se integró en la Fuerza Árabe. Además, y para que esta Fuerza consiguiera realizar su mandato, resultaba imprescindible la observancia de otras dos condiciones del plan de arreglo, el cese del fuego y la reconciliación nacional en torno al Presidente electo. Sin embargo, la guerra civil continuó y en octubre de ese mismo año de 1976 se celebraron las sucesivas Conferencias árabes de Riad y El Cairo, en las que se decidió transformar la Fuerza de Seguridad en una Fuerza Árabe de Disuasión. Puede decirse, a modo de valoración de la breve Fuerza Árabe de Seguridad, que ésta no consiguió sus objetivos debido a lo utópico de su mandato, su demasiado reducido tamaño, y sobre todo por su concepción como dispositivo de sustitución de las tropas sirias. En todo caso, reunió los rasgos de una operación de mantenimiento de paz, porque respetaba la soberanía libanesa, no poseía carácter coercitivo al no tratar de imponer una solución por la fuerza, y la Organización árabe mantuvo el control operativo sobre la Fuerza a través de un mando unificado<sup>481</sup>.

**3. La Fuerza Árabe de Disuasión**, que sucedió a la anterior, fue creada por una resolución de 18 de octubre de 1976 durante la Cumbre de Riad, en la que se fijaba el 21 de octubre de ese año como fecha límite para alcanzar un cese definitivo del fuego en el Líbano, al tiempo que solicitaba a la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) el respeto de la soberanía y la seguridad libanesa, así como la no intervención en los asuntos internos de ese país<sup>482</sup>. Igualmente, se indicaba que la Fuerza de Seguridad presente en ese territorio se transformaría en una Fuerza de Disuasión bajo el mando personal del Presidente del Líbano, y para ajustarse a su nuevo carácter, iba a aumentar su tamaño hasta los 30.000 efectivos. El mandato de la Fuerza, de una duración de seis meses renovables a decisión del Consejo de la Liga Árabe<sup>483</sup>, también se precisó con mayor detalle: imponer el cumplimiento del alto el fuego y la conclusión de las hostilidades, disuadir cualquier intento de violación del proceso, garantizar la aplicación de un acuerdo firmado en El Cairo en 1969<sup>484</sup>, separar a los contendientes y mantener la seguridad interna del país<sup>485</sup>. Para alcanzar estos

---

<sup>480</sup> Keesing's, 1976, p.28120.

<sup>481</sup> J.P. ISSELÉ, *cit.*, 1986, pp.184-185; *idem*, *Du modèle de l'ONU à la force arabe de dissuasion au Liban: thème et variation sur le maintien de la paix*, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra, 1987, p.112.

<sup>482</sup> Keesing's, 1976, p.28122.

<sup>483</sup> Este procedimiento de renovación cada seis meses es similar al de las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas. Cf. J-P. ISSELÉ, *Du modèle de l'ONU à la force arabe de dissuasion au Liban: thème et variation sur le maintien de la paix*, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra, 1987, p.137.

<sup>484</sup> Este acuerdo, suscrito el 3 de noviembre de 1969 entre el Gobierno libanés y la OLP, permitía las actividades de los comandos palestinos exclusivamente en determinadas y específicas zonas de la frontera israelo-libanesa. Véase su texto en W. KHALIDI, *Conflict and Violence in Lebanon: Confrontation in the Middle East*, Harvard UP, Harvard, 1979, apéndice I, pp.185-187.

<sup>485</sup> Véase el texto de la citada resolución en J.P. ISSELÉ, *cit.*, 1986, p.186; Keesing's, 1976, pp.28122-28123.

objetivos, la Fuerza de Disuasión debía gozar de libertad de movimientos por todo el territorio libanés. El núcleo de la misma estaría conformado por la anterior Fuerza de Seguridad, y el Presidente libanés determinaría el tamaño de cada contingente nacional a integrarse en la misma. De hecho, la Fuerza de Disuasión se compuso sobre todo de tropas sirias, más algunas unidades militares saudíes y sudanesas (en total, unos 30.000 soldados), y como Comandante de la Fuerza se nombró a un coronel libanés<sup>486</sup>. En cuanto a su financiación, la inmediatamente posterior Cumbre de Jefes de Estado de la Liga Árabe en El Cairo aprobó el 25 de octubre de 1976 la creación de un fondo especial "para las necesidades de las Fuerzas de seguridad en el Líbano"; en este sentido, todos los miembros de la Liga Árabe debían contribuir con cuotas a dicho fondo, pero se dejaba a cada Estado la libertad de determinar el porcentaje de su contribución, de acuerdo con su capacidad. El fondo, bajo la supervisión del Presidente libanés, fue instituido por seis meses, siendo renovable por decisión del Consejo de la Liga Árabe a petición del Jefe de Estado del Líbano<sup>487</sup>. Y como es lógico, las monarquías petrolíferas de la Península arábiga fueron quienes más recursos aportaron al fondo<sup>488</sup>.

La Fuerza de Disuasión, tal como fue creada, mantenía importantes diferencias con respecto a su antecesora, la Fuerza de Seguridad:

1. El mandato de la Fuerza de Disuasión consistía precisamente en desalentar a las partes en recurrir de nuevo a la violencia y la fuerza armada, función que no caía dentro de la competencia de la anterior Fuerza de Seguridad<sup>489</sup>. Ahora bien, ninguna de las dos pretendía garantizar la retirada de las tropas sirias del territorio libanés.
2. En la cuestión del control operativo, la Fuerza de Disuasión se encontraba "bajo las órdenes personales del Presidente de la República libanesa", y no bajo el mando de los órganos de la Liga, tal como había sucedido con la Fuerza de Seguridad<sup>490</sup>.
3. En cuanto a los medios utilizables, la Fuerza de Disuasión podía emplear la violencia armada para conseguir sus objetivos, por lo que sus efectivos eran más numerosos y estaban mejor armados que los de su predecesora. De esta manera, la Fuerza de Disuasión fue concebida desde

<sup>486</sup> Keesing's, 1976, p.28123.

<sup>487</sup> J.P. ISSELÉ, *cit.*, 1986, p.187; también J-P. ISSELÉ, *Du modèle de l'ONU à la force arabe de dissuasion au Liban: thème et variation sur le maintien de la paix*, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra, 1987, p.116. El texto de este convenio se puede consultar en Keesing's, 1976, p.28123.

<sup>488</sup> Se estimaba que eran necesarios 62 millones de dólares para los seis primeros meses de funcionamiento de la Fuerza de Disuasión. De ellos, 58 millones fueron aportados por los ricos países petroleros, y tan solo cuatro millones por los demás Estados árabes. G. FEUER, *cit.*, 1976, p.58.

<sup>489</sup> Vid. J-P. ISSELÉ, *Du modèle de l'ONU à la force arabe de dissuasion au Liban: thème et variation sur le maintien de la paix*, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra, 1987, p.117.

<sup>490</sup> No fue firmado ningún acuerdo sobre el estatuto de la fuerza (SOFA) ni se dictó un Reglamento para la misma. D.W. BOWETT, "International Military Force" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.2, North-Holland, Amsterdam, 1995, p.1270.



el comienzo como una acción coercitiva, un instrumento de ejecución forzosa de las decisiones de la Liga Árabe, que la situaba mucho más allá de la técnica del mantenimiento de la paz<sup>491</sup>.

Al principio, la presencia de la Fuerza de Disuasión contribuyó a una reducción de los combates, pero pronto esta misma Fuerza iba a entrar en enfrentamientos armados con las milicias cristianas maronitas<sup>492</sup>, y en 1979 los contingentes no sirios abandonaron la Fuerza de Disuasión. No obstante, el mandato de la misma continuó renovándose cada seis meses hasta finales de julio de 1982, cuando las tropas invasoras israelíes rodearon Beirut-Oeste<sup>493</sup>. Pocos meses después, una Cumbre Árabe (Fez, septiembre de 1982) informó de la decisión del Gobierno de Beirut de poner término a la Fuerza Árabe de Disuasión, y en marzo de 1983 el Presidente del Líbano firmó un decreto disolviéndola formalmente<sup>494</sup>.

Pensamos que la Fuerza de Disuasión no fue una auténtica OMP por varias razones: le estaba permitido utilizar la fuerza armada para el cumplimiento de su mandato<sup>495</sup>; fue creada para intentar subsanar una previa invasión militar siria en el Líbano mediante la incorporación de las unidades militares intrusas a la Fuerza Árabe, convirtiéndose de esta manera en el principal y más numeroso contingente de la misma; se encontraba a las órdenes del Presidente del Líbano, y por lo tanto no contaba con un mando militar integrado ni podía actuar con imparcialidad<sup>496</sup>. Por todas estas razones, se puede considerar la situación resultante de la presencia en el Líbano de la Fuerza de Disuasión como una especie de *Pax siriana*, no obstante el manto encubridor de la Liga Árabe<sup>497</sup>. Por si fuera poco, y a pesar de la disolución formal de la Fuerza de Disuasión, ciertas unidades del ejército sirio continuaron en el territorio libanés. Han surgido, eso sí, algunas propuestas posteriores para alcanzar una efectiva cesación del fuego y lograr la retirada de las

---

<sup>491</sup> J.P. ISSELÉ, *cit.*, 1986, pp.190-191; ídem, *Du modèle de l'ONU à la force arabe de dissuasion au Liban: thème et variation sur le maintien de la paix*, Institut Universitaire de Hautes Études Internationales, Ginebra, 1987, pp. 151-152.

<sup>492</sup> Keesing's, 1978, pp.29032-29033; J.P. ISSELÉ, *op.cit.*, 1986, pp. 194-198. De hecho, el ejército libanés no consiguió nunca controlar el sur de su propio país. Vid. J-P. ISSELÉ, *Du modèle de l'ONU...*, *cit.*, 1987, p.70 y ss.

<sup>493</sup> Keesing's, 1983, p.32037.

<sup>494</sup> Keesing's, 1983, pp.32037 y 32164.

<sup>495</sup> Declaración del Secretario General de la Liga Árabe al periódico "The Times" de 27 de octubre de 1976, recogida en E. KOURULA, *cit.*, 1978, p.111, nota 36.

<sup>496</sup> De la misma opinión era J.P. ISSELÉ, *cit.*, 1986, p.203; ídem, *Du modèle de l'ONU...*, *cit.*, 1987, p.156 y ss.

<sup>497</sup> G. FEUER, *cit.*, 1976, p.61; E. KOURULA, *cit.*, 1978, pp.111-112; A. JAMES, *cit.*, 1990, pp.337-338. En cambio, en opinión de POGANY esta Fuerza de Disuasión sí podía ser reputada como una misión de mantenimiento de la paz, al menos en su origen, por lo que la compara con la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC). I. POGANY, *cit.*, 1987, p.69; igualmente H.A. HASSOUNA, "The League of Arab States and the United Nations: Relations in the Peaceful Settlement of Disputes" en B. ANDEMICAEL (ed.), *Regionalism and the United Nations*, Oceana, Dobbs Ferry, 1979, p.321.

tropas sirias, pero sin éxito<sup>498</sup>.

En resumen, la Liga Árabe es una organización regional que en teoría puede emprender operaciones de mantenimiento de la paz, pero en muchos de los conflictos armados con los que se enfrenta la región están comprometidos Estados no miembros de la Liga, como Israel e Irán, y se suele entender que la acción regional del artículo 52 de la Carta de las Naciones Unidas no es apropiada para la resolución de una crisis que implica a un Estado no miembro de ese organismo regional<sup>499</sup>. Pero además, algunos Estados árabes han optado por solicitar asistencia extraregional para el arreglo de sus contiendas internas: el Líbano en 1958 o Yemen en 1962 prefirieron a las Naciones Unidas (UNOGIL y UNYOM); de nuevo el Líbano se decantó por una Fuerza multinacional en 1982 (FMN), etc. Precisamente para paliar estas fugas hacia soluciones auspiciadas por otras instancias, el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Liga decidió en su resolución 3.842 de 28 de junio de 1979 la reforma de su tratado constitutivo<sup>500</sup>; de este modo, se presentó un proyecto de reforma de dicho Pacto de la Liga Árabe, que alude a la posible creación de "fuerzas árabes de seguridad" en su nuevo Capítulo IV, dedicado al arreglo de disputas entre los Estados miembros, y no en su Capítulo V, relativo a la seguridad colectiva, por lo que algunos autores entienden que tales fuerzas previstas en el seno de este nuevo proceso de la Organización árabe están concebidas como operaciones de mantenimiento de la paz y no como instrumentos de seguridad colectiva<sup>501</sup>. El proyecto mencionado señala que las funciones, composición y financiación de estas fuerzas serían determinadas por el Consejo de la Liga Árabe, cuyo Secretario General se responsabilizaría de supervisar sus actuaciones<sup>502</sup>.

#### 4.1.4. VALORACIÓN DEL PAPEL DE LAS ORGANIZACIONES REGIONALES EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Como hemos visto, la práctica de las organizaciones regionales no ofrece muchos ejemplos claros de operaciones de mantenimiento de la paz. De hecho, solamente dentro de los

<sup>498</sup> Keesing's, 1987, p.35020; A. JAMES, *cit.*, 1990, p.338.

<sup>499</sup> L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *op.cit.*, 1969, p.358.

<sup>500</sup> Vid. W. HUMMER & M. SCHWEITZER en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.701.

<sup>501</sup> Vid. S. CHAABANE, "La réforme du Pacte de la Ligue des États Arabes", *RGDIP*, vol.86, 1982, pp.515 y 525, citado por I. POGANY, *cit.*, 1987, pp.73-74.

<sup>502</sup> Sobre esta propuesta de reforma del Pacto de la Liga Árabe, aún no en vigor, véase W. HUMMER & M. SCHWEITZER en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.701. En esta misma dirección se enmarca una resolución de la Conferencia Árabe en la Cumbre, celebrada en El Cairo (21-23 de junio de 1996), que establece el Tribunal Árabe de Justicia y el Mecanismo de la Liga Árabe para la prevención, gestión y solución de los conflictos entre sus Estados miembros. Vid. *ILM*, vol.35, nº5, 1996, pp.1289-1290.

marcos de la OEA y la OUA habían surgido durante la guerra fría auténticas experiencias de mantenimiento de la paz llevadas a cabo por organizaciones regionales, con la posible excepción de la breve Fuerza Árabe de Seguridad en el Líbano, en el sentido de cumplir los requisitos básicos del *peacekeeping*, esto es, interposición neutral, consentimiento de las partes y no utilización de la fuerza salvo para la defensa propia. Por el contrario, en la Fuerza de Supervisión de la Commonwealth en Rhodesia fue un único Estado, el Reino Unido, quien jugó el papel preponderante en aquélla como poder ejecutor y mayor contribuyente de tropas, por lo que es preferible considerarla como una operación de mantenimiento de la paz independiente *ad hoc*<sup>503</sup>.

La experiencia nos muestra dos razones cruciales del fracaso de las operaciones regionales de mantenimiento de la paz anteriores a la década de los años noventa: en primer lugar, y debido a la carencia de una apropiada capacidad institucional colectiva, esas acciones debían apoyarse en gran medida en los recursos de la Potencia regional más poderosa, quien suele utilizar en ese caso el mecanismo del *peacekeeping* según sus propios intereses (como también veremos en otros contextos con la preponderancia de Nigeria en la misión militar internacional desplegada en Liberia y Sierra Leona, o de Rusia en las operaciones de la CEI en las repúblicas ex-soviéticas)<sup>504</sup>. Y, en segundo lugar, los esfuerzos regionales de mantenimiento de la paz se tropezaban a menudo con dificultades al enfrentarse con contiendas internas, a pesar de ser éstas las más numerosas y que más atención reciben en la posguerra fría, pues los pequeños Estados suelen resultar los más celosos de su soberanía a la hora de invocar el principio de no intervención en sus asuntos -y disputas- domésticos<sup>505</sup>.

En resumen, la OEA ha establecido diversas misiones observadoras hasta comienzos de la década de los ochenta, junto a una FMP en 1965, pero desde 1981 la Organización americana no ha emprendido más operaciones de esta naturaleza; las divisiones internas y la política hegemónica de Estados Unidos han ido erosionando la cohesión interna de esa organización. Por su parte, la OUA ha intentado desplegar algunas operaciones de mantenimiento de la paz a gran escala, pero las mismas no fueron ejecutadas de manera adecuada y por ello

---

<sup>503</sup> H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.314. Véase más adelante el apartado 7 del anexo 2 de esta tesis.

<sup>504</sup> Cf. M.R. BERDAL, *Whither UN Peacekeeping?*, Brasseys/IISS, Adelphi Paper n°281, 1993, p.68; L.P. BLOOMFIELD, "Peacekeeping and peacemaking", *Foreign Affairs*, vol.44, 1965-1966, p.681. Véanse los puntos correspondientes a la actuación del Grupo de Vigilancia de la Cesación del Fuego de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOMOG) -epígrafe 4.3 de este capítulo 1- y al mantenimiento de paz ruso -apartado 10 del anexo 2-.

<sup>505</sup> S.N. MACFARLANE & Th.G. WEISS, "Regional Organizations and Regional Security", en *Security Studies*, vol.2, n°3, 1992-93, p.31. Como sabemos, en los últimos años la mayor parte de las OMPs de las Naciones Unidas se han desplegado ante contiendas intraestatales. A. JAMES, "Internal Peace-keeping: A Dead End for UN?", en *Security Dialogue*, vol.24, n°4, 1993, p.359.

fallaron<sup>506</sup>. De hecho, la OUA carece de la coherencia organizativa, capacidad de decisión y competencia financiera u operacional necesarias para intentarlo de nuevo. Aún cuando estas organizaciones preferirían gestionar sus propios asuntos regionales antes que trasladarlos a las Naciones Unidas, en los últimos años no han sido capaces de hacerlo así: los conflictos de Nicaragua o El Salvador (OEA), la guerra libanesa o la contienda Irán-Iraq (Liga Árabe), y la cuestión del Sáhara Occidental (OUA) no han podido ser resueltos por los organismos regionales pertinentes, contrastando especialmente con el enorme crecimiento experimentado por la actividad de la ONU en este terreno<sup>507</sup>. De forma tradicional en el continente americano, y hasta finales de los años ochenta, Estados Unidos vedaba a la ONU responder a crisis alguna dentro de su hemisferio; sin embargo en los últimos años, durante el presente proceso de arreglo de la crisis centroamericana, materializado en las sucesivas ONUCA, ONUSAL y MINUGUA, se ha contado no sólo con el beneplácito estadounidense, sino también con su plena cooperación puesto que, tras el final de la guerra fría y la consiguiente desaparición de los factores ideológicos que rodeaban el conflicto armado, las verdaderas causas de las controversias internacionales se manifiestan hoy con mayor claridad: "la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política", por decirlo con palabras del anterior Secretario General de las Naciones Unidas, B. BOUTROS-GHALI<sup>508</sup>. El continente africano, por su parte, se encontraba abatido por innumerables crisis que podrían ser susceptibles de una operación de mantenimiento de la paz; sin embargo, la competición ideológica entre Estados Unidos y la Unión Soviética, a la par que su enfrentamiento para alcanzar una preponderancia estratégica en el continente, debilitaron sobremanera a la OUA. Por otro lado, los recuerdos que la operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) suscitaban entre los noveles Estados africanos no resultaban nada proclives a ulteriores esfuerzos pacificadores por parte de la ONU. La consecuencia natural de todas estas circunstancias fue acudir a operaciones unilaterales *ad hoc*, fuera de la estructura de toda organización internacional<sup>509</sup>. Esta actitud, no obstante, iba a sufrir un profundo y brusco cambio a finales de los años ochenta, con la presencia de las Naciones Unidas en los coetáneos y coordinados procesos de pacificación en el Sur de África (Namibia, Angola y Mozambique), la implicación onusiana en la cuestión de la libre

---

<sup>506</sup> Véase E.B. HAAS, *Why we still Need the United Nations. The Collective Management of International Conflict 1945-84*, Institute of International Studies, University of California, Berkeley, 1986, pp.29-34.

<sup>507</sup> Vid. A. ACHARYA, "Regional Organisations and UN Peacekeeping" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.211.

<sup>508</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de paz*, cit., 1992, parágrafo 15. Una resumida enumeración de las posibles ventajas e inconvenientes de las OMPs regionales se puede encontrar en P.F. DIEHL, "Institutional Alternatives to Traditional UN Peacekeeping: An Assessment of Regional and Multinational Options", *Armed Forces and Society*, vol. 19, n°2, 1993, pp.211-219; también puede verse T.J. FARER, "The Role of Regional Collective Security Arrangements" en Th.G. WEISS (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Rienner, Boulder, 1993, p.167 y ss.

<sup>509</sup> Véase F.T. LIU, "The Significance of Past Peacekeeping Operations in Africa to Humanitarian Relief" en Th.G. WEISS (ed.), *Humanitarian Emergencies and Military Help in Africa*, Macmillan, Londres, 1990, pp.24-37.

determinación del pueblo saharauí, así como el experimento de reconstrucción del Estado somalí acometido por la UNOSOM.

#### 4.2. EL MANTENIMIENTO INDEPENDIENTE DE LA PAZ

El motivo principal por el que desde 1975 se han multiplicado las OMPs al margen del entramado de las organizaciones internacionales tiene mucho que ver con un debilitamiento de la voluntad política colectiva y de la coherencia organizativa necesaria para crear y dirigir con éxito este tipo de operaciones<sup>510</sup>. Debe señalarse que aquí nos vamos a referir a operaciones **internacionales** de mantenimiento de la paz realizadas de forma independiente, pero no a fuerzas domésticas de policía cuya función se circunscriba a la conservación de la ley y el orden dentro de un determinado país. Como ejemplo paradigmático de este tipo de fuerzas armadas, que quedan fuera del objeto de estudio de este trabajo de investigación, se encuentra la ya mencionada Fuerza Nacional de Mantenimiento de la Paz, desplegada en la República sudafricana entre enero y junio de 1994, durante el proceso electoral celebrado en ese Estado<sup>511</sup>. Compuesta por algo más de 3.000 soldados reclutados de diferentes facciones armadas del país, la concepción de esta Fuerza fue inspirada por la propia sociedad civil sudafricana. Dependía del Comité Ejecutivo de Transición, cuya ley constitutiva ya preveía el establecimiento de tal unidad militar<sup>512</sup>. Sus funciones venían referidas al mantenimiento de la paz interna y el orden público en Sudáfrica<sup>513</sup>, y precisamente su carácter de fuerza paramilitar de orden público no nos permite considerarla como operación internacional de mantenimiento de la paz, a pesar de su denominación<sup>514</sup>.

El mantenimiento de la paz independiente *ad hoc* se desarrolló entre los años setenta y comienzos de los ochenta en cinco casos, cuatro de ellos en Oriente Medio, y uno en África: la Misión de Apoyo en el Sinaí, desde 1975; la Fuerza Multilateral y Observadores (FMO), de nuevo en el Sinaí desde 1979; las Fuerzas Multinacionales (FMN I y II) desplegadas por dos veces en El Líbano, entre 1982 y 1984; y la Fuerza de Supervisión de la Commonwealth en Zimbabue (FSC), en 1980. Todas ellas contaron con el acuerdo de las diversas partes del conflicto, pero

---

<sup>510</sup> Véanse R.Ch. THAKUR, "Peacekeeping in the Middle East from United Nations to Multinational Forces", *Australian Outlook*, vol.38, nº2, 1984, pp.81-89; M. GHALI, *The Multinational Forces: Non-UN Peacekeeping in the Middle East*, Occasional Paper nº12, The Henry L. Stimson Center, Washington, 1992.

<sup>511</sup> Vid. D.G. ANGLIN, "The Life and Death of South Africa's National Peacekeeping Force", *The Journal of Modern African Studies*, vol.33, nº1, 1995, pp.21-52. Véase el epígrafe 1 *in fine* de este capítulo 1.

<sup>512</sup> Ley del Comité Ejecutivo de Transición nº151 de 1993, en vigor desde noviembre de 1993. En concreto, esa Fuerza fue situada bajo la autoridad del Subcomité de Defensa del citado Comité transitorio.

<sup>513</sup> Artículo 16.10.a de la Ley del Comité Ejecutivo de Transición.

<sup>514</sup> Cf. D.G. ANGLIN, *cit.*, 1995, p.26.

mientras la función principal de las operaciones desplegadas en el Oriente Medio se reducía a observar la cesación del fuego y la separación de los contendientes, a la Fuerza de la Commonwealth se le habían encargado también otras actividades de control del proceso político interno de un Estado. No obstante, estas experiencias independientes de mantenimiento de la paz contaban con dos precedentes no institucionales de operaciones de observación en Indochina, la primera en 1954 y la segunda en 1973. Y además Rusia ha desarrollado en los años noventa diversas misiones militares que ha calificado como OMPs, en algunas de sus repúblicas -ex-soviéticas- vecinas e incluso en el territorio de la propia Federación Rusa. El análisis descriptivo de cada una de estas misiones se encuentra en el anexo 2 de este trabajo de investigación, que además expone dos tentativas de encubrir intervenciones armadas unilaterales bajo la denominación de operaciones de mantenimiento de paz, en Granada en 1983 y en Sri Lanka, entre 1987 y 1990.

A modo de valoración de las operaciones independientes de mantenimiento de la paz, debemos en primer lugar descartar como OMPs las mencionadas intervenciones militares de Estados Unidos en Granada y de la India en su vecina Sri Lanka, y poner entre serios interrogantes la calidad de "mantenimiento de la paz" de las actuaciones militares rusas en su ex-imperio<sup>515</sup>. Pero de las demás operaciones, ¿se puede afirmar que presentan características comunes? La respuesta tiene que ser positiva, pues casi todas ellas (excepto la FMN II) surgen como consecuencia de acuerdos de suspensión de las hostilidades negociados por las partes, y fueron desplegadas con el consentimiento del Estado receptor; consistieron principalmente en misiones de observación; respetaron por lo general (con las excepciones de las operaciones rusas y de la FMN II) el requisito primordial del no uso de la fuerza, salvo en legítima defensa; cuando así se les pidió, funcionaron como fuerzas neutrales de interposición, y ninguna de ellas estuvo sujeta a la autoridad de una organización internacional, ya fuera universal o regional<sup>516</sup>. Como puede observarse, y exceptuando este último rasgo, acumulan todas las características esenciales de las OMPs de Naciones Unidas. De hecho, surgieron normalmente como resultado de la parálisis sufrida por la Organización universal a la hora de autorizar en un momento dado el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz, como consecuencia del veto interpuesto a la ONU por alguna de las partes o por las potencias vecinas.

Sin embargo, debe reflejarse aquí que estas operaciones independientes no suponen lo mismo que el mantenimiento de la paz auspiciado por la Organización universal. Así por ejemplo, las misiones en Vietnam y la segunda fase de la FMN en Beirut desembocaron en grandes fracasos

---

<sup>515</sup> Véanse los epígrafes 8, 9 y 10 del anexo 2 de la presente tesis.

<sup>516</sup> Como estudiaremos más adelante, en el apartado 5.7.1 del capítulo 2 de esta tesis, la existencia de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) le viene sirviendo como coartada a Rusia para institucionalizar sus propias operaciones militares, supuestamente de "mantenimiento de la paz". Vid. C.R. AGUILERA DE PRAT, "Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº42, 1998, pp.7-20.

pues tuvieron que enfrentarse con guerras domésticas extraordinariamente complejas, donde abundaban los actores no estatales, internacionalizadas a su vez por motivo de la pertinaz asistencia prestada a los combatientes por las Grandes Potencias<sup>517</sup>. En estas condiciones, no podía funcionar con eficacia la técnica del *peacekeeping*; por el contrario, las OMPs que se han visto coronadas por el éxito se desarrollaron en conflictos que, al menos durante el despliegue de aquéllas, se mantuvieron fuera de la controversia Este-Oeste, esto es, que se presentaban no sólo como contiendas periféricas sino también marginales, y por ende, las operaciones vieron reconocida su imparcialidad.

Otro dato a tener en cuenta por lo que se refiere a la composición de estas operaciones *ad hoc* es que en las dos primeras en Vietnam, los Estados contribuyentes fueron tanto occidentales como socialistas, pese a lo cual no funcionaron de manera eficaz. Sin embargo en las siguientes, en el Sinaí (la Misión de Campo y FMO), en el Líbano (FMN I y II), en Rhodesia-Zimbabue (FSC), y en la antigua Unión Soviética, el contingente más numeroso de la operación fue aportado por una Gran Potencia, ya se tratara de Estados Unidos, el Reino Unido o Rusia, que además se convirtió en el garante y responsable del funcionamiento de la Fuerza y de la supervisión del cumplimiento de los acuerdos. Con la evidente excepción de las actuaciones rusas en la antigua URSS, los contingentes militares de las demás operaciones procedían de Estados occidentales, varios de los cuales eran a su vez miembros de la OTAN -Estados Unidos, Canadá, Italia, Noruega y el Reino Unido-.

Ciertamente, durante la segunda mitad de la década de los setenta se desplegaron hasta cinco operaciones *ad hoc* y tan solo una de Naciones Unidas, UNIFIL en el Líbano, lo que vendría a reflejar en esa época una tendencia hacia la "occidentalización" de las mismas, que les llevaría a actuar no solo en nombre de la comunidad internacional sino también en favor de sus intereses regionales<sup>518</sup>; esta caracterización, en caso de haberse generalizado, hubiera afectado a su imparcialidad y tendría repercusiones muy peligrosas, pues hay que abogar por una más amplia y equitativa representación internacional en la composición de las OMPs. Sin embargo, debe reconocerse que los Estados occidentales se encontraban *de facto* entre los principales valedores y contribuyentes de las operaciones independientes y descentralizadas de mantenimiento de la paz, gracias a lo cual éstas contaban con la capacidad organizativa necesaria y los recursos adecuados, al tiempo que disponían de la financiación y logística requerida, aspectos éstos que, como ya hemos comentado anteriormente, Naciones Unidas estaba lejos de satisfacer para con sus propias misiones de mantenimiento de la paz<sup>519</sup>. Pero, en todo caso, estas posibles ventajas no siempre se

---

<sup>517</sup> H. WISEMAN, *cit.*, 1987, p.324.

<sup>518</sup> *Ibidem*, p.325.

<sup>519</sup> P.F. DIEHL, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1993, pp.135-136.

han traducido en una mayor cooperación de los contendientes o de los Estados interesados, verbigracia en Vietnam o en la FMN II; esto es, que no implican necesariamente una mayor predisposición hacia la resolución del conflicto.

Al mismo tiempo, el recurso a fuerzas multinacionales de interposición puede conllevar ciertos riesgos, tales como la temida parcialidad de sus actuaciones o la falta de adiestramiento y de adecuada comprensión de los procedimientos del *peacekeeping*. Como podemos deducir de experiencias tales como Sri Lanka o El Líbano, el concepto del mantenimiento de la paz ha sufrido una interpretación abusiva por parte de ciertos Estados. Por lo tanto, y si bien las operaciones independientes pueden servir como alternativa a los *cascos azules* de Naciones Unidas cuando alguna de las partes muestra su preferencia por aquéllas, debe tenerse presente que las mismas no pueden servir como sustitutos de las OMPs onusianas en aquellos conflictos que no reúnen las condiciones precisas, en especial si las partes se oponen a su despliegue<sup>520</sup>. En consecuencia, conscientes de los peligros que implican, sabedores de su falta de eficacia ante determinadas contiendas, y tomando en consideración el creciente protagonismo de Naciones Unidas en la gestión de la paz y la seguridad internacionales, sólo en algunos marcos muy concretos (las repúblicas ex-soviéticas, Hebrón o la República Centroafricana<sup>521</sup>) se ha vuelto a recurrir a operaciones independientes de mantenimiento de la paz. En las actuales circunstancias, resultaría aconsejable la preservación del mantenimiento internacional de la paz bajo la égida de Naciones Unidas, ya porque esas misiones surgieran de la iniciativa de la propia Organización universal, ya porque fueran establecidas por organismos regionales o Estados individuales que contaran con la autorización del Consejo de Seguridad y el asesoramiento y supervisión de la ONU<sup>522</sup>.

#### **4.3. EL RESURGIMIENTO RECIENTE DE LAS OPERACIONES REGIONALES E INDEPENDIENTES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

En los últimos años, y tras la apelación sobreabundante a las OMPs de Naciones Unidas durante los primeros años noventa, la comunidad internacional se ha concienciado de la efectividad del mecanismo del *peacekeeping*, pero también de la insuficiencia de recursos de la ONU para poder enfrentarse a los conflictos armados de todas las regiones del planeta, por lo que se ha

<sup>520</sup> Vid. F. GREGORY, *The Multinational Force - Aid or Obstacle to Conflict Resolution?*, Institute for the Study of Conflict, Londres, 1984.

<sup>521</sup> Véanse los epígrafes 10, 11 y 12 del anexo 2 de este trabajo investigador.

<sup>522</sup> N.D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1993, p.212. DIEHL también manifiesta su preferencia por el sistema onusiano de mantenimiento de la paz, tras examinar las posibles ventajas y riesgos que conllevan las operaciones multinacionales en comparación con las de Naciones Unidas. P.F. DIEHL, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1993, pp.134-142; ídem, "Institutional Alternatives to Traditional UN Peacekeeping - An Assessment of Regional and Multinational Options", *Armed Forces and Society*, vol.19, n°2, 1993, pp.220-227.



producido una progresiva reducción del volumen de las misiones de la ONU y la reaparición correlativa de operaciones de mantenimiento de la paz acometidas desde otras instancias, ya se trate de organizaciones regionales -o subregionales- o de iniciativas multiestatales -como la Presencia Internacional Temporal en Hebrón (PITH) o la Misión Interafricana de Supervisión de la Aplicación de los Acuerdos de Bangui (MISAB)<sup>523</sup> -.

En el plano empírico, ha tenido una extraordinaria importancia en este resurgimiento del *peacekeeping* fuera de la égida de Naciones Unidas la creación y desarrollo del Grupo Observador Militar -o de Vigilancia de la Cesación del Fuego- de la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (ECOMOG). En 1990 había estallado una guerra civil en Liberia entre diversos bandos armados, de forma que la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), organización subregional de la que Liberia era miembro<sup>524</sup>, reaccionó

<sup>523</sup> Véanse, sobre estas operaciones independientes de mantenimiento de la paz, los apartados 11 y 12 del anexo 2 de la presente tesis. Pero no todas las acciones militares internacionales desarrolladas en los últimos años han sido OMPs; así por ejemplo, entre abril y agosto de 1997 se desplegó en Albania -ante la grave situación política y de orden público- una Fuerza Multinacional de Protección compuesta por 6.000 efectivos militares de 9 países europeos (doc.S/1997/296, de 10 de abril de 1997). Su base jurídica se encontraba en la Decisión 160 del Consejo Permanente de la OSCE, de 27 de marzo de 1997 (PC.DEC/160), que establece las condiciones para acometer el esfuerzo de asistencia a Albania, y en la resolución 1101 (1997) del Consejo de Seguridad, de 28 de marzo de 1997. Véanse también la resolución 1114 (1997) del Consejo de Seguridad, de 19 de junio de 1997, y la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad, de 13 de marzo de 1997 (S/PRST/1997/14). Su mandato consistía en facilitar la entrega de la ayuda humanitaria en condiciones de seguridad, se firmó el 21 de abril de 1997 un acuerdo sobre el estatuto de esa Fuerza Multinacional de Protección (SOFA) entre Albania y los Estados contribuyentes de tropas a la misma, entre ellos España (BOE nº150, de 24 de junio de 1997), y sus gastos fueron abonados por los propios Estados participantes en esa operación -res.1101 (1997), para. 7-, pero no era una OMP porque podía recurrir a la fuerza para cumplir su mandato y no conformaba un órgano integrado. Vid. el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 12 de agosto de 1997 (S/1997/632, apéndice); la Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 14 de agosto de 1997 (S/PRST/1997/44); M. CASTILLO, "L'opération Alba: une réussite pour l'ONU, un bilan mitigé pour l'Union Européenne et l'UEO", AFDI 1998, vol.44, pp.243-261; F. CAFFIO & F. GALLO, "Il caso Albania" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.205-221; J.C. GONZÁLEZ BARRAL, "Aspectos jurisdiccionales" en AA.VV., *Consideraciones sobre los estatutos de las fuerzas armadas en actividades internacionales*, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Ministerio de Defensa, 1998, pp.92-93.

<sup>524</sup> Sobre la intervención de la CEDEAO en la guerra liberiana véanse con carácter general G. NOLTE, "Restoring Peace by Regional Action: International Legal Aspects of the Liberian Conflict", ZaöRV, vol.53, nº3, 1993, pp.603-637; M.A. VOGT, "Nigeria's Participation in the ECOWAS Monitoring Group - ECOMOG", Nigerian Journal of International Affairs, vol.17, nº1, 1991, pp.101-122; idem, (ed.), *The Liberian Crisis and ECOMOG: A Bold Attempt at Regional Peace-keeping*, Gaboumo, Lagos, 1992; M. HUBAND, *The Liberian Civil War*, Frank Cass, Essex, 1998; H. HOWE, "Lessons of Liberia. ECOMOG and Regional Peacekeeping", International Security, vol.21, nº3, 1996-97, pp.145-176; A. SESAY, "Peacekeeping by Regional Organization: The OAU and ECOWAS Peacekeeping Forces in Comparative Perspective" en D.A. CHARTERS (ed.), *Peacekeeping and the Challenge of Civil Conflict Resolution*, Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick, 1994, pp.111-134; A. CHUKWUKA OFODILE, "The Legality of ECOWAS Intervention in Liberia", Colum. J. Transnat'l L., vol.32, nº2, 1994, pp.381-418; M. SESAY, "Collective security or collective disaster? Regional peace-keeping in West Africa", Security Dialogue, vol.26, nº2, 1995, pp.205-222; S.D. MURPHY, *Humanitarian Intervention. The United Nations in an Evolving World Order*, University of Pennsylvania, Filadelfia, 1996, pp.146-165; F. MELEDJE DJEDJRO, "La guerre civile du Libéria et la question de l'ingérence dans les affaires intérieures des États", R.B.D.I., vol.26, nº2, 1993, pp.393-436; A. ADELEKE, "The Politics and Diplomacy of Peacekeeping in West Africa: The Ecomog Operation in Liberia", The Journal of Modern African Studies, vol.33, nº4, 1995, pp.569-593; A-D. MINDUA, "Intervention armée de la CEDEAO au Libéria: illégalité ou avancée juridique?", African Journal of International and Comparative Law, vol.7, nº2, 1995, pp.257-283; K.P. MAGYAR & E. CONTEH-MORGAN, *Peacekeeping in Africa: ECOMOG in Liberia*, St. Martin's Press, Nueva York, 1998; A. ALAO, J. MACKINLAY & F. OLONISAKIN, *Peacekeepers, Politicians and Warlords. The Liberian Peace Process*, United Nations University Press, Tokio, 1999. La CEDEAO se constituyó por el Tratado de Lagos de 28 de mayo de 1975 como una organización de integración económica entre sus Estados miembros, que a finales de 1999 eran 16. Véase su tratado instituyente en UNTS, vol.1010, nº14843; ILM, vol.14, 1975, p.1200 y ss.; también en M. WELLER (ed.), *Regional Peace-keeping and International Enforcement: The Liberian Crisis*, Cambridge UP, Cambridge, 1994, pp.1-18. Asimismo, pueden consultarse M. DÍEZ DE VELASCO, *op.cit.*, 1999, pp.786-788; y J.E. OLOLE, "ECOWAS regional

creando durante una Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno en mayo de 1990 un Comité Permanente de Mediación<sup>525</sup>, el cual en una reunión de agosto de aquel mismo año emanó una decisión que decretaba el alto el fuego y establecía un Grupo de Vigilancia de la Cesación del Fuego (ECOMOG), compuesto por contingentes militares de los Estados miembros del Comité de Mediación, además de Sierra Leona y Guinea, con el mandato de efectuar operaciones militares de vigilancia del cumplimiento por las partes del cese del fuego, restaurar la ley y el orden, así como crear las condiciones necesarias para la celebración de elecciones libres, previendo su permanencia en Liberia hasta la finalización del proceso electoral y la instauración del Gobierno surgido de las urnas<sup>526</sup>.

Pero la confrontación civil continuó, tornándose cada vez más virulenta, con su número de víctimas constantemente *in crescendo*<sup>527</sup>. En estas circunstancias, la decisión de intervención militar que iba a tomar la CEDEAO el 25 de agosto de 1990 recibió el apoyo general, tanto de la OUA como del Consejo de Seguridad y el Secretario General de Naciones Unidas<sup>528</sup>. Antes del despliegue del ECOMOG, dos de las tres facciones armadas enfrentadas firmaron un acuerdo de alto el fuego<sup>529</sup>, aunque la otra milicia liderada por Ch. Taylor se opuso desde el principio a la llegada de la Fuerza militar internacional. No se alcanzó ningún acuerdo con la guerrilla de Taylor,

---

cooperation regime", German Yearbook of International Law 1989, pp.111-137.

<sup>525</sup> Decisión de la Autoridad de los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO de 30 de mayo de 1990, A/DEC.9/5/90; también en el documento de Naciones Unidas S/21485, anexo, de 10 de agosto de 1990; Keesing's, 1990, pp.37601-37602.

<sup>526</sup> Decisión del Comité Permanente de Mediación de 7 de agosto de 1990, A/DEC.1/8/90, que también disponía la formación de un Gobierno provisional de amplia base. También se establecía que todos los gastos del ECOMOG se sufragaran con cargo a un Fondo Especial de Emergencia, instaurado por la decisión A/DEC.3/8/90 del Comité Permanente de Mediación.

<sup>527</sup> Keesings, 1990, p.37644; informe del Secretario General de Naciones Unidas de 12 de marzo de 1993 (S/25402, p.4); A. CHUKWUKA OFODILE, *cit.*, 1994, pp.383-389. La guerra civil liberiana había causado en julio de 1996 más de 150.000 muertos, 800.000 refugiados en los países vecinos y 500.000 personas desplazadas en el interior de Liberia. Cf. Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (doc. A/51/1, de 20 de agosto de 1996, para.849).

<sup>528</sup> Véanse por ejemplo las resoluciones 788 (1992), 813 (1993), o 950 (1994) del Consejo de Seguridad; y G. NOLTE, *cit.*, 1993, p.608; J.O.C. JONAH, "ECOMOG: A Successful Example of Peacemaking and Peace-keeping by a Regional Organization in the Third World" en W. KÜHNE (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, p.303 y ss. La decisión se centraba en el envío de una Fuerza plurinacional de 3.000 o 4.000 hombres al puerto de Monrovia. Keesings, 1990, p.37644. Esta actuación de la CEDEAO, y sobre todo el respaldo del Secretario General de Naciones Unidas, son criticadas por CHUKWUKA OFODILE al entender que una intervención militar de esas características, sin contar con el consentimiento de todas las partes del conflicto, debería haber sido autorizada *ex ante* por el Consejo de Seguridad de la ONU, en virtud del artículo 53.1 de la Carta de San Francisco. A. CHUKWUKA OFODILE, *cit.*, 1994, p.414.

<sup>529</sup> Este acuerdo de cese de las hostilidades y arreglo pacífico del conflicto, firmado en Banjul el 24 de octubre de 1990, puede consultarse en M. WELLER, *cit.*, 1994, pp.104-105.

a la que llegó a enfrentarse el ECOMOG<sup>530</sup>. Al mismo tiempo, los esfuerzos negociadores culminaron en la Conferencia de Banjul de finales de agosto de 1990, con la elección de un Gobierno provisional de amplia base popular. Dos de las tres facciones en lucha reconocieron a dicho Gobierno, y A. Sawyer fue oficialmente nombrado Presidente de la República de Liberia el 22 de noviembre de 1990<sup>531</sup>.

Más tarde, en diciembre de ese año, todas las milicias contendientes, incluida la de Taylor, suscribieron un documento en el que se preveía celebrar negociaciones adicionales con vistas a un futuro Gobierno provisional<sup>532</sup>. Este nuevo acuerdo de alto el fuego se mantuvo vigente por dos años, durante los cuales la CEDEAO organizó un nuevo Comité de los Cinco (julio de 1991), y las negociaciones de paz desembocaron en el Cuarto Acuerdo de Yamoussoukro, firmado el 30 de octubre de 1991<sup>533</sup>. El citado tratado preveía, además de la cesación del fuego, el acantonamiento de las fuerzas contendientes bajo la supervisión del ECOMOG y la celebración de elecciones libres e imparciales en el país; sin embargo, la guerra civil fue reanudada, haciendo inviable la ejecución de los acuerdos.

En octubre de 1992, la milicia de Taylor atacó Monrovia, pero las tropas del ECOMOG, cercanas a los 10.000 soldados, repelieron el asalto y contraatacaron, al tiempo que eran impuestas sanciones económicas contra el territorio liberiano bajo el control de la milicia de Taylor; así como un embargo de armas, tanto por parte de la CEDEAO<sup>534</sup>, como del Consejo de

---

<sup>530</sup> Keesings, 1990, p.37766. Vid. M.A. VOGT, "Nigeria's Participation in the ECOWAS Monitoring Group-ECOMOG", *Nigerian Journal of International Affairs*, vol.17, n°1, 1991, pp.106-107; M. WELLER, *cit.*, 1994, p.87 y ss. Es importante tener en cuenta la hegemónica posición e influencia que ejerce Nigeria en el seno de la CEDEAO y del ECOMOG. Cf. A. ADELEKE, *cit.*, 1995, pp.576-578; G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", *RGDIP*, vol.104, n°1, 2000, p.101.

<sup>531</sup> G. NOLTE, *cit.*, 1993, p.610.

<sup>532</sup> Este acuerdo fue firmado en Banjul (Gambia) el 21 de diciembre de 1990. Vid. Keesing's, 1991, p.37948. Véase también la Declaración conjunta sobre la cesación de hostilidades, firmada por todas las facciones en Bamako (Mali) el 28 de noviembre de 1990 (S/22025, de 20 de diciembre de 1990), en la que consentían el despliegue del ECOMOG.

<sup>533</sup> Doc.S/24815 anexo, de 17 de noviembre de 1991. Sobre los acuerdos de Yamoussoukro y su ejecución véase M. WELLER, *cit.*, 1994, pp.150-204; T. MALICK NDIAYE, "Conflict Prevention and Conflict Resolution in the African Context", en *Disarmament Topical Papers*, n°12, 1992, pp.97-120. Posteriormente a este acuerdo se desarrolló una reunión consultiva oficiosa de la CEDEAO y del Comité de los Cinco sobre Liberia, de la que surgió un importante Documento Final de 7 de abril de 1992.

<sup>534</sup> Decisión A/DEC.1/10/92 para la ejecución de la anterior decisión A/DEC.8/7/92, sobre sanciones contra las partes del conflicto de Liberia que dejen de cumplir con las cláusulas del Cuarto Acuerdo de Yamoussoukro, de 30 de octubre de 1991 (doc.S/24811, anexo I, de 16 de noviembre de 1992). No obstante dicho embargo, los esfuerzos de mediación de la CEDEAO continuaron, como demuestran los comunicados finales de la primera reunión conjunta del Comité Permanente de Mediación y del Comité de los Cinco, de 20 de octubre de 1992 en Cotonú (Benin) (doc.S/24735), y de la Primera Reunión del Comité de Supervisión de los Nueve para el conflicto de Liberia en Abuja (Nigeria), de 7 de noviembre de 1992 (doc.S/24812, anexo). En estos comunicados se autorizaba al ECOMOG para vigilar la observancia de las sanciones impuestas y garantizar el respeto del cese del fuego decretado por la CEDEAO.

Seguridad de la ONU -resolución 788 (1992), de 19 de noviembre de 1992-<sup>535</sup>.

La intervención de las Naciones Unidas en el conflicto liberiano se produjo como consecuencia de la petición cursada al Secretario General por parte de la CEDEAO, en su reunión del 20 de octubre de 1992, de un grupo de observadores del alto el fuego<sup>536</sup>. Asimismo, e inmediatamente después, la resolución 788 (1992) del Consejo de Seguridad solicitó también al Secretario General que enviara un Representante Especial a Liberia<sup>537</sup>. Pero el paso decisivo fue dado el 25 de julio de 1993 con la firma en Cotonú (Benin) de un Acuerdo de Paz entre las tres partes liberianas, puesto que solicitaba el concurso conjunto de Naciones Unidas y del ECOMOG para la verificación de la ejecución de sus disposiciones<sup>538</sup>. En consecuencia, el Consejo de Seguridad decidió establecer la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL) -resolución 866 (1993) de 22 de septiembre de 1993-, que iba a ser la primera operación de las Naciones Unidas que colaborara con una misión regional de mantenimiento de la paz ya desplegada en el terreno (ECOMOG) en la pacificación de una contienda bélica intraestatal<sup>539</sup>; asimismo, esta estrecha cooperación entre la Organización universal y la CEDEAO

<sup>535</sup> Quedaban excluidas del embargo de armas aquéllas "destinadas exclusivamente a su utilización por las fuerzas de mantenimiento de paz de la CEDEAO en Liberia" -párrafo dispositivo 9 de la citada resolución 788 (1992), de 19 de noviembre de 1992-. Pero el Consejo no impuso un embargo a la exportación de los productos liberianos procedentes del territorio ocupado por la guerrilla de Taylor, pese a la petición de los Estados de la CEDEAO. D. WIPPMAN, "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War" en L.F. DAMROSCH (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993, p.174.

<sup>536</sup> Solicitud formulada por el Representante Permanente de Benin ante Naciones Unidas en nombre de la CEDEAO (doc.S/24735).

<sup>537</sup> En noviembre de 1992 fue nombrado el jamaicano T.L. Gordon-Somers como Representante Especial del Secretario General de Naciones Unidas (doc.SG/A/511). La resolución 813 (1993), de 26 de marzo de 1993, se congratulaba del nombramiento del Representante Especial -punto 8-, además de reiterar el embargo de armas -puntos 9 y 13-, y exhortar a las partes y a los Estados para que cooperaran en el proceso de paz recogido en el Cuarto Acuerdo de Yamaoussoukro y ejecutado por la CEDEAO -parágrafos 4, 7 y 10-. En diciembre de 1994 T.L. Gordon Somers fue reemplazado como Representante Especial del Secretario General por el tanzano A.B. Nyakyi, sustituido a su vez en abril de 1997 por T. Kalomoh, y en diciembre de ese 1997 por el gambiano F.C. Downes-Thomas.

<sup>538</sup> Doc.S/26272; *The Blue Helmets*, cit., 1996, pp.378-379. En virtud de dicho acuerdo se establecía un programa para la transición pacífica hacia un régimen democrático en Liberia: así, se preveía un proceso de acantonamiento, desarme y desmovilización de los combatientes, la configuración de un Comité Conjunto de Vigilancia de la Cesación del Fuego (a ser sustituido por un Comité de Violaciones), la instauración de un Gobierno Provisional Nacional junto a una nueva Asamblea Nacional y una administración civil unificada, y la celebración de elecciones presidenciales y legislativas, inicialmente previstas para marzo de 1994, y después, debido a una renovación de los enfrentamientos armados, pospuestas para septiembre de ese mismo año. Vid. informes del Secretario General de la ONU de 16 de diciembre de 1993 (S/26868), de 16 de febrero de 1994 (S/1994/168), y de 18 de abril de 1994 (S/1994/463); y resolución 911 (1994) del Consejo de Seguridad, de 21 de abril de 1994, puntos dispositivos 3 y 6.

<sup>539</sup> Punto dispositivo 4 de la citada resolución 866 (1994). Vid. F. OLONISAKIN, "UN Co-operation with Regional Organizations in Peacekeeping: The Experience of ECOMOG and UNOMIL in Liberia", *International Peacekeeping* (Frank Cass); vol.3, nº3, 1996, pp.33-51. La creación de UNOMIL por el punto 2 de la resolución 866 (1993) es el resultado ya previsto en la resolución 856 (1993), de 10 de agosto de 1993, y doblemente solicitado por el Secretario General en sus informes de 3 de agosto y 9 de septiembre de 1993 (docs.S/26200 y S/26422 + Add.1). No obstante la colaboración entre ambas OMPs, el Acuerdo de Paz de Cotonú establecía, y la ONU reconocía, que la responsabilidad principal en la supervisión del cumplimiento de las cláusulas militares del citado acuerdo correspondía al ECOMOG, que podía llegar a recurrir a una acción de imposición de la paz contra quien violase lo pactado (art.3 del Acuerdo de Cotonú). Para un análisis de la operación de las Naciones Unidas (UNOMIL), puede consultarse el apartado 28 del anexo 1 de la presente tesis.

llevó a las Naciones Unidas a la creación de un fondo voluntario de confianza para financiar la ejecución del Acuerdo de Paz, incluyendo aquí el despliegue de las tropas del ECOMOG, la desmovilización de los combatientes, el proceso electoral y la asistencia humanitaria<sup>540</sup>, mientras que la seguridad del personal de la misión de las Naciones Unidas era confiada a la Fuerza de la CEDEAO<sup>541</sup>.

El período de transición comenzó en marzo de 1994, con la instalación parcial del Consejo de Estado del Gobierno de transición (completada en mayo) y la entrada en funciones de la Asamblea Legislativa provisional<sup>542</sup>, pero el proceso de desarme y desmilitarización previsto en el Acuerdo de Cotonú ha sufrido una considerable demora<sup>543</sup>. A pesar de los esfuerzos realizados en esta dirección por Boutros-Ghali y por el Presidente de la CEDEAO<sup>544</sup>, los cuales llevaron en un breve período de tiempo, entre septiembre y diciembre de 1994, a la firma de los sucesivos acuerdos de Akosombo y Accra<sup>545</sup>, sin embargo ha continuado el enfrentamiento armado entre las

---

<sup>540</sup> Vid. doc.S/26376, de 27 de agosto de 1993, y punto 6 de la resolución 866 (1993). El Acuerdo de Cotonú admitía incluir en el ECOMOG efectivos procedentes de otros países que no fueran del África occidental. Cf. *SIPRI Yb. 1996*, p.89. Sobre la acción humanitaria desplegada en Liberia puede consultarse C. SCOTT y otros, *Humanitarian Action and Security in Liberia 1989-1994*, Watson Institute for International Studies, Providence, 1995.

<sup>541</sup> Punto dispositivo 12 de la resolución 866 (1994), párrafo 8 de la resolución 911 (1994), ambas del Consejo de Seguridad, y el acuerdo que definía las relaciones y responsabilidades del ECOMOG y la UNOMIL, constituido por el intercambio de cartas de 7 de octubre y 11 de noviembre de 1993 entre el Secretario General de Naciones Unidas y el Presidente de la CEDEAO -informe del Secretario General de la ONU de 13 de diciembre de 1993 (S/26868, para.9)-.

<sup>542</sup> Keesing's, 1994, p.39898; DPI/1306/Rev.3, junio de 1994, p.144; informe del Secretario General de la ONU de 18 de mayo de 1994 (S/1994/588).

<sup>543</sup> En marzo de 1994 solamente se habían desarmado 2.000 de los 60.000 combatientes presentes en la guerra civil liberiana. Vid. Keesing's, 1994, p.39898; DPI/1306/Rev.4, febrero de 1995, p.180. Y en junio de ese año el número de soldados desmovilizados no superaba aún los 3.200. Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 24 de junio de 1994 (S/1994/760).

<sup>544</sup> Por ejemplo, una misión de investigación de los hechos encabezada por un Enviado Especial del Secretario General de la ONU, L. Brahimi, visitó la zona en agosto de 1994. Véanse las conclusiones de esta misión en el informe del Secretario General de 14 de octubre de 1994 (S/1994/1167); DPI/1306/Rev.4, febrero de 1995, p.183.

<sup>545</sup> Cf. *The Blue Helmets*, cit., 1996, pp.385 y 388. El acuerdo de Akosombo, firmado por algunas de las facciones liberianas el 12 de septiembre de 1994 bajo los auspicios del Presidente de la CEDEAO (S/1994/1174), reafirmaba que el acuerdo de Cotonú era el único camino para la paz en Liberia y buscaba ampliar el papel del Gobierno nacional de transición en la supervisión y vigilancia de la ejecución de las disposiciones de Cotonú. El Acuerdo de Akosombo también preveía que el desarme y la desmovilización de los combatientes se desarrollara según el calendario acordado, y que las elecciones generales se celebraran en octubre de 1995, en lo que venía a coincidir con las recomendaciones emanadas de la Conferencia Nacional liberiana, que se desarrolló entre agosto y octubre de 1994. Asimismo, el acuerdo de Akosombo perfilaba los poderes de imposición de la paz del ECOMOG. DPI/1306/Rev.4, febrero de 1995, p.184. Pero desde la firma en Akosombo, se desató una fuerte controversia entre las partes sobre la interpretación del citado acuerdo, lo que condujo a su no aplicación posterior; en una línea crítica, ADELEKE considera que el tratado de Akosombo no contaba con posibilidades de éxito, debido a su concepción. A. ADELEKE, "The Politics and Diplomacy of Peacekeeping in West Africa: The Ecomog Operation in Liberia", *The Journal of Modern African Studies*, vol.33, n.º4, 1995, pp.583-584. Por lo que se refiere al acuerdo de Accra, firmado por los jefes de las facciones étnicas el 21 de diciembre de 1994 (S/1995/7), se basa en los anteriores convenios de Yamoussoukro, Cotonú y Akosombo, conteniendo un calendario para la aplicación de sus disposiciones, incluida una cesación del fuego que entró en vigor el 28 de diciembre de 1994, pero que tampoco ha sido especialmente respetada por sus firmantes -res.985.(1995) del Consejo de Seguridad de la ONU, de 13 de abril de 1995-.

distintas facciones liberianas<sup>546</sup>, lo que ha venido impidiendo el desarrollo del proceso de pacificación del territorio, así como el desempeño de sus actividades a las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas en Liberia, la UNOMIL y el ECOMOG, de tal manera que éstas decidieron reducir su tamaño<sup>547</sup>.

Con posterioridad, y ante la amenaza del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas de no renovar más el mandato de UNOMIL si no se producía un progreso significativo en el proceso de pacificación<sup>548</sup>, la CEDEAO reaccionó convocando una reunión de las distintas facciones liberianas en Abuja, quienes firmaron un nuevo acuerdo en Abuja el 19 de agosto de 1995, que modificaba y completaba los pactos anteriores<sup>549</sup>. Este Acuerdo de Abuja estipulaba el establecimiento de un nuevo Consejo de Estado encabezando un Gobierno Nacional de Transición, la cesación del fuego, el desarme de las distintas milicias y la celebración de un proceso electoral dentro del plazo de 12 meses<sup>550</sup>. Y de conformidad con el nuevo marco convencional de pacificación, el ECOMOG iba a mantener la responsabilidad principal en la asistencia al nuevo Gobierno de Transición en la ejecución de las cláusulas militares del acuerdo: vigilar las fronteras, los puertos y aeropuertos del país para asegurar el cumplimiento del embargo de armas; reunir y desarmar a los combatientes de todas las facciones; apoyar el retorno de los refugiados y las personas desplazadas; realizar patrullas continuas para aumentar la confianza en un clima de

<sup>546</sup> Incluso se produjo una tentativa de golpe de estado el 15 de septiembre de 1994 contra el Gobierno de transición liberiano por parte del grupo disidente de una de las facciones armadas, intento que fue abortado por la acción firme del ECOMOG. DPI/1306/Rev.4, febrero de 1995, pp.183-184.

<sup>547</sup> El ECOMOG se ha visto obligado a disminuir el número y tamaño de sus contingentes debido al sentimiento de frustración acumulado por los Estados participantes en la operación militar a causa de la carencia de recursos financieros y de progresos en el proceso de paz. DPI/1306/Rev.4, febrero de 1995, p.185. La falta de seguridad de las operaciones internacionales ha resultado decisiva en esta reducción: incluso se produjo el secuestro de algunos observadores militares de la UNOMIL en septiembre de 1994, lo que llevó al Secretario General de Naciones Unidas a ordenar la evacuación de todas las zonas de despliegue, salvo en el área de la capital liberiana, Monrovia, y a reducir la cifra de efectivos de UNOMIL hasta los 90 observadores. Informe del Secretario General de 14 de octubre de 1994 (S/1994/1167). Esta reducción del número de *boinas azules* fue favorablemente acogida por el Consejo de Seguridad en tanto no mejorase la situación del conflicto -res.950 (1994), de 21 de octubre de 1995, para.3-. De esta forma, a finales de noviembre de 1994 la UNOMIL se componía de 76 observadores militares, 58 voluntarios de Naciones Unidas y unos 200 funcionarios y empleados civiles, procedentes de 11 Estados. DPI/1306/Rev.4, febrero de 1995, pp.185-186.

<sup>548</sup> Vid. la resolución 1001 (1995), de 30 de junio de 1995, puntos dispositivos 4 y 5.

<sup>549</sup> Para el texto de este Acuerdo de Abuja véase el documento S/1995/742, anexo. La reacción de la CEDEAO ante la amenaza del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se plasmó en una resolución de los Jefes de Estado de la organización regional (S/1995/701, anexo), en la que declaraban que una retirada eventual de la UNOMIL comprometería los esfuerzos del ECOMOG y afectaría a la paz regional. Vid. *The Blue Helmets*, cit., 1996, p.392.

<sup>550</sup> El cese del fuego entró en vigor de inmediato (26 de agosto), y el nuevo Consejo de Estado en Liberia, constituido por los jefes de las distintas facciones y diversos representantes civiles, quedó instaurado el 1 de septiembre de ese mismo año. Cf. Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/51/1, de 20 de agosto de 1996, para.836); *The Blue Helmets*, cit., 1996, p.392; A. ADELEKE, cit., 1995, p.585 y ss.

seguridad, etc<sup>551</sup>. Al mismo tiempo, la UNOMIL debía modificar su mandato para trabajar en colaboración con el ECOMOG, pues en adelante se iba a encargar de ofrecer sus buenos oficios para apoyar a la CEDEAO y al Gobierno Nacional de Transición de Liberia en la aplicación de las cláusulas del Acuerdo de Abuja, vigilar el cumplimiento de las disposiciones militares del acuerdo e investigar las alegaciones de violaciones del alto el fuego, ayudar en la aplicación del programa de desmovilización de los combatientes, apoyar las actividades humanitarias, investigar las infracciones de los derechos humanos, y supervisar la celebración de elecciones libres y justas en Liberia<sup>552</sup>. Pero las diversas milicias liberianas no se desarmaron ni desmovilizaron, sino que, muy al contrario continuaron con sangrientos enfrentamientos que incluso llegaron a colapsar la propia capital del país, Monrovia, completando así una situación realmente dramática, que impidió durante un tiempo el pleno despliegue en Liberia del ECOMOG y de la UNOMIL, así como la actuación de las agencias humanitarias<sup>553</sup>.

Fijemos ahora brevemente nuestra atención en la estructura institucional en la que se apoya la operación regional de mantenimiento de la paz en Liberia. La CEDEAO había surgido en 1975 como una organización internacional de carácter económico<sup>554</sup>, pero pronto sus Estados miembros decidieron dotarla de competencias también en el ámbito de la seguridad regional. De este modo, el 22 de abril de 1978 fue suscrito un Protocolo de no agresión, según el cual toda contienda entre Estados miembros puede ser sometida como último recurso a la decisión unánime de la Autoridad, compuesta por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Organización<sup>555</sup>. Tres años después, el 29 de mayo de 1981, se firmó un Protocolo relativo a asistencia mutua sobre defensa, que preveía la creación de una Fuerza multinacional de seguridad de la CEDEAO, tanto para proteger a sus Estados miembros en caso de ataque exterior como para asistir a los gobiernos de los mismos en los conflictos armados internos<sup>556</sup>. Así, este Tratado de Defensa le permitiría a

---

<sup>551</sup> Para poder cumplir con estos nuevos cometidos, el ECOMOG proyectaba un incremento de su tamaño, de 7.200 efectivos hasta 12.000 que se desplegarían por todo el país, dividido para este menester en tres sectores distintos. Cf. *The Blue Helmets*, cit., 1996, p.394.

<sup>552</sup> El Consejo de Seguridad decidió esta ampliación de las funciones de la UNOMIL -resolución 1020 (1995), de 10 de noviembre de 1995-, actuando de acuerdo con las propuestas realizadas en este sentido por el Secretario General -S/1995/881 y Add.1, de 23 de octubre de 1995-.

<sup>553</sup> Vid. Memoria del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/51/1, de 20 de agosto de 1996, párrafos 838-853); *The Blue Helmets*, cit., 1996, pp.395-398.

<sup>554</sup> Su tratado constitutivo, firmado en Lagos (Nigeria) el 28 de mayo de 1975, puede consultarse en ILM, vol.14, n°5, 1975, pp.1200-1209.

<sup>555</sup> Su texto se encuentra en M. WELLER, cit., 1994, pp.18-19. Véanse G. NOLTE, cit., 1993, p.613; I.A. GAMBARI, *Political and Comparative Dimensions of Regional Integration: The Case of ECOWAS*, Londres, 1991, p.46.

<sup>556</sup> En ambos casos se requiere la solicitud por escrito del Jefe del Estado (arts.16 y 18). El texto de este Tratado de Defensa, que entró en vigor el 30 de septiembre de 1986, se puede encontrar en el *Official Journal of the ECOWAS*, junio de 1981, p.9 y ss.; también en M. WELLER, cit., 1994, pp.19-24.

la organización africana actuar, según los casos, ya como una alianza defensiva o ya como un acuerdo regional en el sentido del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>557</sup>. Ambos protocolos fueron invocados oficialmente como la base jurídica del ECOMOG<sup>558</sup>, mas NOLTE pone en tela de juicio esta tesis, puesto que tal operación regional fue establecida en concreto por el Comité de Mediación sin haber solicitado la autorización previa de la Autoridad de los Jefes de Estado y de Gobierno, y a pesar de que el Tratado fundacional de la CEDEAO requiere la unanimidad en otras decisiones similares<sup>559</sup>. Además, el Grupo de Vigilancia operaba bajo la batuta directa de la Secretaría ejecutiva de la CEDEAO y de un Comandante de la Fuerza, sin depender de la estructura institucional ideada por el Tratado de Defensa (art.9)<sup>560</sup>. El ECOMOG contaría entonces con una base jurídica informal dentro del sistema de la CEDEAO; precisamente al ser conscientes de sus limitaciones constitucionales en el campo de la seguridad regional, sus Estados miembros se preocuparon por llevar a cabo una revisión de su tratado instituyente, que llevó a la firma el 24 de julio de 1993 en Cotonú de un nuevo Tratado revisado, con el propósito de dotar a la CEDEAO de una dimensión política y otorgarle la responsabilidad de prevenir y solucionar conflictos regionales<sup>561</sup>. En concreto, su artículo 58.2 indica la posibilidad de establecer mecanismos apropiados para la prevención y resolución de conflictos internos o interestatales, incluyendo un sistema de observación de la paz y la seguridad regional, el posible despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz, y la asistencia en la observación de elecciones democráticas, a petición de los Estados miembros.

En otro orden de ideas, las justificaciones de su intervención armada en Liberia que

---

<sup>557</sup> G. NOLTE, *cit.*, 1993, p.613; R. WOLFRUM, "Der Beitrag regionaler Abmachungen zur Friedenssicherung: Möglichkeiten und Grenzen", *ZaöRV*, vol.53, n°3, 1993, p.579; y en general O.A. AKINYEYE, "Regional Security and Integration: the ECOWAS Case", *Nigerian Journal of International Affairs*, vol.19, n°2, 1993, pp.64-80.

<sup>558</sup> Tal era la opinión del Representante Especial de Naciones Unidas en Liberia (doc.S/25402, de 12 de marzo de 1993). Vid. T. MALICK NDIAYE, "Conflict Prevention and Conflict Resolution in the African Context", en *Disarmament Topical Papers*, n°12, 1992, pp.105-106.

<sup>559</sup> G. NOLTE, *cit.*, 1993, p.615; ídem, "Combined peacekeeping: ECOMOG and UNOMIL in Liberia", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, n°2, 1994, p.43; asimismo F. MELEDJE DJEDJRO, "La guerre civile du Libéria et la question de l'ingérence dans les affaires intérieures des États", en *R.B.D.I.*, vol.26, n°2, 1993, p.411 y ss. Recordemos que el ECOMOG fue creado por la Decisión del Comité Permanente de Mediación de 7 de agosto de 1990 (doc.A/DEC.1/8/90).

<sup>560</sup> Efectivamente, según el Reglamento regulador del Grupo de Vigilancia de la Cesación del Fuego, emitido en Banjul el 13 de agosto de 1990, esta Fuerza se configura como un órgano subsidiario de la CEDEAO, cuyo Comandante ejerce poder completo sobre el Grupo, siendo responsable ante el Jefe de la Autoridad a través del Secretario Ejecutivo (art.11). Asimismo, el personal de esta operación goza del estatuto, privilegios e inmunidades de la Convención sobre privilegios e inmunidades de la CEDEAO, de 22 de abril de 1978 (art.10 del Reglamento); y la jurisdicción criminal y civil -en el ejercicio de sus funciones- sobre sus miembros corresponde a los Estados participantes (art.35), recayendo en el jefe de cada contingente nacional la responsabilidad de la acción disciplinaria, al igual que sucede en las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas (véase el citado Reglamento para el ECOMOG en M. WELLER, *cit.*, 1994, pp.77-85); además, en junio de 1998 fue firmado un acuerdo sobre el estatuto de la Fuerza por el Gobierno de Liberia y el ECOMOG.

<sup>561</sup> El texto de este Tratado revisado de la CEDEAO puede verse en *ILM*, vol.35, n°3, 1996, pp.660-697.



fueron adelantadas por la CEDEAO (intervención humanitaria, restablecer la democracia, mantener la paz regional, restaurar la ley y el orden, garantizar el cese del fuego<sup>562</sup>) no pueden considerarse suficientes para explicar el recurso a una intervención armada unilateral: algunos de los Estados miembros de la CEDEAO, y participantes en el ECOMOG, no son regímenes democráticos, por lo que resulta difícil creerse el pretexto de la restauración de la democracia en Liberia; tampoco puede tratarse de una medida coercitiva adoptada por la CEDEAO según el Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, toda vez que ello hubiera requerido la previa autorización del Consejo de Seguridad (art.53 de la Carta)<sup>563</sup>. Pero esto no significa necesariamente que la actuación del ECOMOG vulnerara el Derecho internacional: podría calificarse como una decisión colectiva adoptada por una organización subregional sobre la solicitud de asistencia cursada por el Presidente reconocido de Liberia, S. Doe (por tanto no coercitiva)<sup>564</sup>, y aceptada posteriormente por la ONU<sup>565</sup>. Ciertamente en Liberia la petición de asistencia militar del Presidente Doe provenía de un Gobierno internacionalmente reconocido, y no de una de las facciones en lucha (a diferencia de la FIAP en la República Dominicana en 1965<sup>566</sup>), ni de un Jefe de Estado puramente nominal (como había sido el caso del Gobernador General de Granada en 1983<sup>567</sup>). Según NOLTE, la situación de Doe en 1990 era comparable a

---

<sup>562</sup> Vid. la declaración del Jefe del Comité de Mediación de la CEDEAO (doc.S/21485, anexo, de 10 de agosto de 1990); también D. WIPPMAN, "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War", en L.F. DAMROSCH (ed.) *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993, p.175 y ss.

<sup>563</sup> El Consejo de Seguridad nunca autorizó formalmente al ECOMOG el uso de la fuerza en Liberia. Véase D. WIPPMAN, "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War" en L.F. DAMROSCH (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993, p.184; A. CHUKWUKA OFODILE, *cit.*, 1994, p.396 y ss.

<sup>564</sup> G. NOLTE, *loc.cit.*, 1993, pp.621-622; ídem, "Combined peacekeeping: ECOMOG and UNOMIL in Liberia", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, n°2, 1994, pp.42-43. Además, la doctrina jurisprudencial internacional corrobora que "la intervención es permisible a petición del Gobierno". Vid. sentencia de fondo de la CIJ en el asunto de las *actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*, *ICJ Reports 1986*, p.116. No obstante, esta tesis de la validez legal de una intervención militar fundada en la solicitud del gobierno es interpretada restrictivamente por diversos autores. Vid. L. DOSWALD-BECK, "The Legal Validity of Military Intervention by Invitation of the Government", en *BYIL* 1985, vol.56, p.251. Y algún autor entiende que la intervención de la CEDEAO en el conflicto liberiano era contraria a los principios y las reglas del Derecho internacional por los motivos ya expuestos. A. CHUKWUKA OFODILE, *cit.*, 1994, p.396 y ss.; asimismo BORGÉN entiende que el ECOMOG desarrolló una acción impositiva no autorizada por el Consejo de Seguridad. C.J. BORGÉN, "The Theory and Practice of Regional Organization Intervention in Civil Wars", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.26, n°4, 1994, pp.816-820.

<sup>565</sup> Las diversas decisiones adoptadas por la CEDEAO fueron comunicadas al Consejo de Seguridad -conforme a la letra del artículo 54 de la Carta de Naciones Unidas-, quien las aceptó mediante declaraciones de su Presidente (S/22133, S/23886, etc.). Tales declaraciones expresaban el consenso del Consejo y, pese a que pueden llegar a tener un efecto jurídico parecido al de una resolución (S.D. BAILEY, *The Procedure of the U.N. Security Council*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1988, pp.235-239), sin embargo puede entenderse que aquí poseían un carácter simplemente político. G. NOLTE, *cit.*, 1993, p.632.

<sup>566</sup> Consúltese, sobre la Fuerza Interamericana de Paz, el epígrafe 4.1.1 de este capítulo 1; también V.P. NANDA, "The United States in the 1965 Dominican Crisis: Impact on World Order", *Den. L.J.*, vol.43, 1966, pp.465-467.

<sup>567</sup> Véase el apartado 8 del anexo 2 de esta tesis, así como L. DOSWALD-BECK, *cit.*, 1984, pp.369-373.

la del Gobierno congoleño cuando éste solicitó la asistencia de las Naciones Unidas en julio de 1960, o a la del Gobierno del Libano en 1982<sup>568</sup>.

En cualquier caso, resulta difícil concluir que el ECOMOG actuara como una clásica operación de mantenimiento de la paz, puesto que fue desplegada contra el parecer de una de las principales partes del conflicto, y además actuó al menos en dos ocasiones de manera coactiva contra la milicia de Taylor, en septiembre de 1990 y en octubre de 1992<sup>569</sup>, si bien las partes del Acuerdo de Cotonú de 25 de julio de 1993 autorizaron al ECOMOG a llegar a recurrir a la fuerza armada para imponer la paz (art.3 del acuerdo). No obstante, NOLTE asimila la actuación del ECOMOG contra Taylor a la desarrollada por la ONUC en el Congo en 1961 contra las fuerzas secesionistas de Katanga<sup>570</sup>, y que el Tribunal de La Haya no conceptuó como medida coercitiva del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas porque no suponía acción militar alguna dirigida contra un Estado<sup>571</sup>; esta misma situación peculiar se ha producido en la contienda liberiana, por cuanto la facción de Taylor no llegó a establecer un régimen político dentro del país, ni *de facto* ni reconocido, y así puede entenderse que el ECOMOG, al igual que anteriormente la ONUC, actuó motivado únicamente por "propósitos de seguridad interna" para prevenir una agravación del conflicto<sup>572</sup>, utilizando la fuerza en legítima defensa frente a los ataques de la milicia de Taylor<sup>573</sup>. Parece que la actuación del ECOMOG logró en sus inicios el objetivo de evitar una catástrofe humana mayor, si bien, ante el recrudecimiento de la guerra civil que se produjo 1995 y 1996, esta Fuerza no contaba con los efectivos ni los recursos necesarios para poder cumplir

<sup>568</sup> G. NOLTE, *cit.*, 1993, p.625.

<sup>569</sup> A. CHUKWUKA OFODILE, *cit.*, 1994, pp.412-414; C. SCOTT y otros, *Humanitarian Action and Security in Liberia 1989-1994*, Watson Institute for International Studies, Providence, 1995, p.9 y ss.; una posición más favorable a considerar al ECOMOG como operación de mantenimiento de la paz en F. MELEDJE DJEDJRO, *cit.*, 1993, p.424 y ss.

<sup>570</sup> La iniciativa en el empleo de la fuerza armada por parte de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) fue autorizada por el Consejo de Seguridad en las resoluciones 161 (1961) y 169 (1961), de 21 de febrero y 24 de noviembre de 1961 respectivamente. Véase el epígrafe 7 del anexo 1 de la presente tesis, correspondiente a la ONUC, así como el apartado 2.2 del capítulo 2.

<sup>571</sup> Cf. opinión consultiva de la CIJ de 20 de julio de 1962 sobre *Ciertos Gastos de Naciones Unidas*, *ICJ Reports 1962*, p.177.

<sup>572</sup> G. NOLTE, *cit.*, 1993, p.627, parafraseando a O. SCHACHTER, "Legal Aspects of the United Nations Action in The Congo", *AJIL*, vol.55, 1961, p.8. Este tipo de medidas adoptadas por una operación de mantenimiento de la paz en un conflicto interno no tienen por qué suponer una intervención "en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados". Vid. O. SCHACHTER, "Preventing the Internationalization of Internal Conflict: A Legal Analysis of the UN Congo Experience", *ASIL Proc.* 1963, pp.216-224.

<sup>573</sup> Véase el Comunicado final de la primera reunión conjunta del Comité Permanente de Mediación de la CEDEAO y del Comité de los Cinco, de 20 de octubre de 1992 en Cotonú (Benin) (doc.S/24735); de la opinión contraria es D. WIPPMAN, "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War" en L.F. DAMROSCH (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993, pp.167-178; y C. SCOTT y otros, *cit.*, 1995, p.33.

eficazmente sus responsabilidades<sup>574</sup>, y de hecho cuando la CEDEAO decidió poner por fin en marcha la agenda de paz de Abuja<sup>575</sup>, el ECOMOG se encargó de controlar y supervisar el proceso de desmovilización y desarme de las facciones liberianas, que tuvo lugar entre noviembre de 1996 y febrero de 1997, para lo que tuvo que incrementar su tamaño hasta alcanzar los 11.000 efectivos<sup>576</sup>, desplegarse por todo el territorio liberiano y organizar diversas zonas de separación entre algunos de los bandos del conflicto<sup>577</sup>. Además, el ECOMOG fue el responsable de proporcionar la seguridad necesaria durante todo el subsiguiente proceso electoral de 1997 que culminó con los comicios legislativos y presidenciales del 19 de julio, tarea que llevó a cabo con gran éxito<sup>578</sup>. Nigeria retiró su contingente del ECOMOG en Liberia entre enero y octubre de 1999; lo que de hecho supuso la terminación de la operación del ECOMOG.

Con todo, es cierto que hubiera resultado preferible una intervención de las Naciones Unidas, pues la imparcialidad es más palpable en las operaciones de la Organización mundial, aunque las recientes experiencias de la ONU en los conflictos angoleño, balcánico y somalí demuestran la necesidad de que en ocasiones la imparcialidad onusiana se vea apoyada por la fuerza armada. De esta manera, tal vez hubiera resultado mejor alternativa que el ECOMOG la creación de una unidad de resguardo de la paz, a las que se refería BOUTROS-GHALI en su célebre *Programa de Paz*<sup>579</sup>. Pero también hay que reconocer que la guerra liberiana preocupaba hasta 1993 casi en exclusiva a los Estados del África occidental, y que la acción de la CEDEAO

---

<sup>574</sup> G. NOLTE, *cit.*, 1993, p.636; M.A. VOGT, "Nigeria's Participation in the ECOWAS Monitoring Group-ECOMOG", *Nigerian Journal of International Affairs*, vol. 17, n°1, 1991, p. 108 y ss.; Memoria del Secretario General de la ONU sobre la labor de la Organización (A/51/1, 20 de agosto de 1996, para.846); F. MELEDJE DJEDJRO, *cit.*, 1993, p.421. En realidad, la experiencia del ECOMOG en Liberia demuestra como la acción de una organización regional puede superar los diversos obstáculos que puedan plantearse siempre que cuente con el apoyo político necesario. D. WIPPMAN, "Enforcing the Peace: ECOWAS and the Liberian Civil War", en L.F. DAMROSCH (ed.), *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, Council on Foreign Relations Press, Nueva York, 1993, p.191; y en general F. OLONISAKIN, *Reinventing Peacekeeping in Africa. Conceptual and Legal Issues in ECOMOG Operations*, Kluwer, La-Haya, 2000. La guerra civil liberiana continuó, entre otros motivos, por el surgimiento de nuevas facciones armadas y por la falta de control de los antiguos líderes sobre sus respectivas fuerzas. A. CHUKWUKA OFODILE, *cit.*, 1994, pp.387-388.

<sup>575</sup> Vid. el Comunicado final de la Reunión de los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEDEAO de 17 de agosto de 1996 en Abuja (S/1996/679, de 21 de agosto de 1996).

<sup>576</sup> Cf. informe del Secretario General de la ONU de 19 de junio de 1997 (S/1997/478, para. 18).

<sup>577</sup> Véase el informe del Secretario General de la ONU de 29 de enero de 1997 (S/1997/90, para.2-9).

<sup>578</sup> Véase el informe del Secretario General de la ONU de 19 de junio de 1997 (S/1997/478, para.57). Las elecciones presidenciales fueron ganadas por Ch. Taylor, cuyo partido -el Partido Patriótico Nacional- alcanzó una abrumadora mayoría en los comicios legislativos. De esta forma, Taylor se convirtió el 2 de agosto de 1997 en el flamante Presidente democrático de Liberia. Cf. informe del Secretario General de 13 de agosto de 1997 (S/1997/643, para.8-10).

<sup>579</sup> Doc.S/24111, 17 de junio de 1992, párrafo 44.

ha contado con el beneplácito de las Naciones Unidas, tanto de su Consejo de Seguridad<sup>580</sup>, como del Secretario General<sup>581</sup>.

Pero la actividad del ECOMOG no se circunscribió al conflicto liberiano, pues también se ha recurrido a esta fuerza militar en las contiendas en Sierra Leona y en Guinea-Bissau<sup>582</sup>. En cuanto a Sierra Leona, el conflicto interno por el poder en este país había comenzado en 1991 pero, a pesar de los periódicos enfrentamientos bélicos y la inestabilidad reinante, se celebraron elecciones presidenciales y parlamentarias en febrero de 1996. El resultado de los comicios no fue aceptado por los rebeldes del Frente Revolucionario Unido (FRU), que sin embargo negociaron y firmaron el Acuerdo de Abiyán con el Gobierno de Freetown el 30 de noviembre de 1996. Pero el 25 de mayo de 1997 se produjo un golpe de estado que derribó al Gobierno democrático de Sierra Leona y, pese a ello, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas rechazó la propuesta del Secretario General de la ONU de establecer una OMP en ese país, por lo que sólo quedaba como alternativa viable el ECOMOG desplegado en la vecina Liberia. De esta manera, la Cumbre de la OUA en Harare (Etiopía) autorizó al ECOMOG a restaurar la legalidad constitucional en Sierra Leona, lo que fue apoyado por el Consejo de Seguridad -res. 1132 (1997), de 8 de octubre de 1997-, que además impuso un embargo de petróleo y armamento contra ese país, pidiendo a la CEDEAO que garantizase su cumplimiento<sup>583</sup>. Tras algunos enfrentamientos armados y subsiguientes ceses del fuego, el Comité de Mediación de la CEDEAO negoció con la junta militar golpista la reinstauración del Presidente constitucional, A. T. Kabah, una amnistía para los rebeldes y el desarme, desmovilización y reintegración a la sociedad civil de las distintas facciones armadas -Acuerdo de Conakry, de 23 de octubre de 1997-<sup>584</sup>. Pero como no se ejecutaba lo ya convenido, en febrero de 1998 el ECOMOG lanzó un ataque armado con unos 12.000 efectivos, que expulsó a la junta militar de la capital, y además se desplegó por gran parte del país para intentar

---

<sup>580</sup> Véanse las resoluciones 788 (1992), 813 (1993), 856 (1993) y 866 (1993), anteriormente citadas; y G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", RGDIP, vol. 104, n°1, 2000, pp.99-100.

<sup>581</sup> Vid. *ad exemplum*, doc.SG/SM/1411, de 17 de febrero de 1993, p.2.

<sup>582</sup> J. KARHILO en *SIPRI Yb. 1999*, pp.130-132.

<sup>583</sup> La citada resolución 1132 (1997) de 8 de octubre de 1997 impuso un embargo de petróleo y armamento, así como limitaciones de la libertad de circulación de los miembros y familiares de la junta militar golpista -puntos 5 y 6-, con ciertas excepciones que puede autorizar el correspondiente comité de sanciones en favor del gobierno democrático del país, por propósitos humanitarios o necesidades del ECOMOG -parágrafo 7-. El embargo de petróleo fue levantado el 16 de marzo de 1998 -res. 1156 (1998), para. 2-, y el de armamento lo fue por la resolución 1171 (1998), de 5 de junio de 1998 -para. 1-, que no obstante estableció ciertas medidas restrictivas de suministro de armamento y libertad de circulación sobre los militares golpistas -para. 2,4 y 5-.

<sup>584</sup> Naciones Unidas estableció una pequeña oficina de enlace y una misión de investigación de los hechos para asistir a las partes en la puesta en marcha del citado Acuerdo de Conakry (Guinea).

pacificarlo<sup>585</sup>. Los objetivos del ECOMOG en Sierra Leona se centraban en garantizar la asistencia humanitaria, acometer la consecución de la paz, adiestrar un nuevo ejército nacional, y asegurar el proceso de desarme, desmovilización y reincorporación de los combatientes en la comunidad<sup>586</sup>, esfuerzos que fueron reconocidos por el propio Consejo de Seguridad de Naciones Unidas<sup>587</sup>. Pero también la Organización universal estaba ocupándose del conflicto interno<sup>588</sup>, y así el Secretario General propuso, y el Consejo de Seguridad autorizó en julio de 1998, el establecimiento de una operación onusiana de mantenimiento de la paz, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNOMSIL), con el mandato reconocido de supervisar el proceso de paz, y la función no confesada de vigilar la actuación del ECOMOG en Sierra Leona<sup>589</sup>. En 1999, el ECOMOG mantenía 15.000 efectivos en Sierra Leona, de los cuales 12.000 procedían de Nigeria, pero deseaba retirarse, lo que impulsó al Gobierno sierraleonés a avanzar en las negociaciones, puesto que su seguridad dependía totalmente de la presencia del ECOMOG: así, tras un acuerdo de cese del fuego en mayo de 1999, el Gobierno sierraleonés y la guerrilla del FRU firmaron el Acuerdo de Paz de Lomé (Togo) el 7 de julio de 1999<sup>590</sup>, y al mes siguiente Nigeria comenzó la retirada gradual de Sierra Leona de su contingente del ECOMOG, parte del cual -unos 2.500 efectivos- se incorporó en diciembre de 1999 a la nueva y más numerosa operación de Naciones Unidas que sustituyó a la UNOMSIL, la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL), aprobada por el Consejo de Seguridad onusiano -resolución 1270 (1999) de 22 de octubre de 1999, para. 10-<sup>591</sup>. No obstante, fue otorgado apoyo financiero a la fuerza restante del

---

<sup>585</sup> Vid. el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 9 de junio de 1998 (S/1998/486, para. 13-18). Vid. en general K. NOWROT & E.W. SCHABACKER, "The Use of Force to Restore Democracy: International Legal Implications of the ECOWAS Intervention in Sierra Leone", *American University International Law Review*, vol. 14, n<sup>o</sup> 2, 1998, pp. 321-412.

<sup>586</sup> Véase en este sentido el diseño realizado en mayo de 1998 sobre las funciones del ECOMOG por el Jefe de Estado Mayor de la Defensa de Nigeria -informe del Secretario General de la ONU de 9 de junio de 1998 (S/1998/486, para. 17)-. Y el 7 de mayo de 1998 el Gobierno liberiano aceptó, por medio de una declaración política, el despliegue de una unidad observadora del ECOMOG en la frontera entre Liberia y Sierra Leona en el Condado de Lofa (Liberia).

<sup>587</sup> Véase la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 20 de mayo de 1998 (S/PRST/1998/13).

<sup>588</sup> Así, el Secretario General de la ONU había designado en noviembre de 1994 un Enviado Especial para ayudar a las partes a lograr un arreglo negociado del conflicto. Y había sido creado un fondo fiduciario para apoyar el mantenimiento de la paz y otras actividades relacionadas en Sierra Leona.

<sup>589</sup> Vid. la resolución 1181 (1998) del Consejo de Seguridad, de 13 de julio de 1998 -para. 6-; el informe del Secretario General de la ONU de 9 de junio de 1998 (S/1998/486, para. 17); y el epígrafe correspondiente a UNOMSIL y UNAMSIL -apartado 33- en el anexo I de la presente tesis.

<sup>590</sup> Doc.S/1999/777.

<sup>591</sup> Sobre el reemplazo de la UNOMSIL y del ECOMOG por la UNAMSIL en Sierra Leona véase el apartado 33 del anexo I de este trabajo investigador.

ECOMOG<sup>592</sup>, que mantenía su responsabilidad en la protección del Gobierno sierraleonés y en la seguridad de la capital del país, Freetown<sup>593</sup>.

Por lo que respecta a Guinea-Bissau, la contienda interna surgida entre el Gobierno de este país y la Junta Militar Autoproclamada comenzó a reconducirse con la firma por ambas partes de los acuerdos de Praia de 26 de agosto de 1998<sup>594</sup>, y de Abuja de 1 de noviembre de ese 1998<sup>595</sup>, que estipulaban el respeto del cese del fuego, la instauración inmediata de un gobierno de unidad nacional, la celebración de elecciones generales y presidenciales, la apertura del aeropuerto y del puerto marítimo de Bissau, el retiro de todas las tropas extranjeras y el despliegue simultáneo de una fuerza del ECOMOG. Ante este marco convencional, la CEDEAO decidió enviar -y el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aceptó en su resolución 1216 (1998) de 21 de diciembre de 1998<sup>596</sup>- una fuerza de interposición del ECOMOG de unos 600 efectivos a ese país con el mandato de mantener la paz, garantizar la seguridad en la frontera entre Guinea-Bissau y Senegal, supervisar la retirada de todas las fuerzas extranjeras de ese Estado, y asegurar el libre acceso de las organizaciones humanitarias a la población civil afectada -res. 1216 (1998), para. 3-. Tras el posterior Acuerdo de Lomé de 17 de febrero de 1999 entre ambas partes<sup>597</sup> y la instauración tres días más tarde de un nuevo Gobierno de Unidad Nacional, se preparó un proceso electoral democrático y plural. El ECOMOG estaba obligado a actuar de conformidad con los principios básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz -por ejemplo de forma imparcial y neutral-, pudiendo adoptar medidas para garantizar la seguridad y la libertad de circulación de sus tropas -res. 1216 (1999), para. 4 y 6-. Pero en mayo de 1999 el ECOMOG retiró sus tropas de Guinea-Bissau, cuando fuerzas rebeldes del ejército guineano depusieron al Presidente de ese

---

<sup>592</sup> En efecto, Estados Unidos prometió 11 millones de dólares adicionales al ECOMOG ante la solicitud del Secretario General de Naciones Unidas de apoyo internacional a esta Fuerza subregional -informe de K. ANNAN de 4 de junio de 1999 (S/1999/645)-.

<sup>593</sup> Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 28 de septiembre de 1999 (S/1999/1003). Asimismo, la CEDEAO decidió el 16 de diciembre de 2000 desplegar una fuerza de interposición de 1.800 soldados en la frontera de Sierra Leona, Guinea y Liberia con la función principal de supervisar esas zonas fronterizas para evitar cualquier apoyo procedente de esos Estados a la guerrilla sierraleonesa del Frente Revolucionario Unido, además de facilitar la libre circulación de personas y mercancías, garantizar la seguridad de refugiados y desplazados, y proteger la asistencia humanitaria, si bien todavía no se ha materializado tal fuerza de la CEDEAO -informe del Secretario General de 14 de marzo de 2001 (S/2001/228, para. 25)-.

<sup>594</sup> Doc.S/1998/825.

<sup>595</sup> Doc.S/1998/1028, anexo.

<sup>596</sup> Naciones Unidas también decidió crear en su seno un fondo fiduciario para prestar apoyo logístico a las actuaciones de mantenimiento de la paz del ECOMOG en Guinea-Bissau, así como una Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz después del conflicto (UNOGBIS), bajo la dirección de un Representante del Secretario General -vid. el informe de K. ANNAN de 17 de marzo de 1999 (S/1999/294), y la resolución 1233 (1999) del Consejo de Seguridad, de 6 de abril de 1999, para. 7-.

<sup>597</sup> Documento de Naciones Unidas S/1999/173.

país<sup>598</sup>. Sin embargo, Guinea-Bissau no fue expulsada de la CEDEAO, por cuanto los líderes del golpe de estado prometieron celebrar elecciones legislativas y presidenciales<sup>599</sup>.

Indudablemente, el mayor atractivo que despierta el conflicto liberiano en el campo del mantenimiento de la paz internacional deriva de la colaboración llevada a cabo entre la Organización universal (ONU) y un organismo subregional, la CEDEAO: sus operaciones respectivas han venido trabajando conjuntamente en el territorio liberiano entre 1993 y 1997, lo que viene a confirmar la tesis, avanzada por diversos autores, entre ellos el anterior Secretario General de Naciones Unidas, sobre la superación actual de la clásica dicotomía "universalismo" contra "regionalismo" en los esfuerzos encaminados hacia el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>600</sup>. De este modo, y además de la ya mencionada cooperación en Liberia y en Sierra Leona entre la ONU y la CEDEAO, la Organización universal ha venido colaborando en los últimos años con diversas instancias regionales -y subregionales- en la resolución de ciertos conflictos: con la OEA en Haití y en Nicaragua; con la OUA en Ruanda; con la anterior, la Liga Árabe y la Conferencia Islámica en Somalia; con la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) en Camboya; con la OSCE -antes CSCE- en las Repúblicas surgidas de la antigua Unión Soviética<sup>601</sup>; y con la Unión Europea, la UEO, la OSCE y la OTAN en Bosnia-Herzegovina y en Kosovo, de acuerdo con la invitación cursada a este respecto por el Consejo de Seguridad en diversas ocasiones<sup>602</sup>.

---

<sup>598</sup> Comunicado final de la Reunión de los Ministros de Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la CEDEAO, 24-25 de mayo de 1999. Vid. R. DWAN en *SIPRI Yb. 2000*, p.109; informe del Secretario General de Naciones Unidas de 1 de julio de 1999 (S/1999/794).

<sup>599</sup> Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 23 de diciembre de 1999 (S/1999/1276).

<sup>600</sup> Vid. G. NOLTE, *cit.*, 1993, pp. 636-637; B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, *cit.*, 1992, párrafos 60-65; O. KIMMINICH, "Peacekeeping on a Universal or Regional Level" en R. WOLFRUM (ed.), *Strengthening the World Order. Universalism v. Regionalism*, Kiel, 1989, pp.37-47; Ch. HARLEMAN, "El mantenimiento de la paz y el desarme en el proceso de consolidación de la paz", en *Desarme*, vol.25, n°3, 1992, pp.137-154, especialmente las páginas 147-149; J. CARDONA LLORENS, *cit.*, 1994, p.248 y ss.; C.J. BORGEM, "The Theory and Practice of Regional Organization Intervention in Civil Wars", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.26, n°4, 1994, pp.797-835; Ch. SCHREUER, "Regionalism v. Universalism", *EJIL*, vol.6, n°3, 1995, p.490 y ss.; y más en general véanse F. ALDECOA LUZARRAGA & N. CORNAGO PRIETO, "El nuevo regionalismo y reestructuración del sistema mundial", *R.E.D.I.*, vol.50, n°1, 1998, pp.59-113; U. VILLANI, "Il ruolo delle organizzazioni regionali per il mantenimento della pace nel sistema dell'ONU", *La Comunità Internazionale*, vol.53, n°3, 1998, pp.428-459; A.C. AREND, "The United Nations, Regional Organizations, and Military Operations: the Past and the Present", *Duke J. Comp. & Int'l L.*, vol.7, n°1, 1996, pp.3-33.

<sup>601</sup> Véanse la Memoria del Secretario General de la ONU sobre la labor de la Organización (doc.A/49/1), 2 de septiembre de 1994, para.466-467 y 588; *OSCE Handbook*, 3ª ed., Viena, 1999, pp.157-159; y W. HÖYNCK, "La CSCE potencia su capacidad en la prevención de conflictos", *Revista de la OTAN*, 1994, n°2, pp.19-21.

<sup>602</sup> Véase *ad exemplum* la resolución 816 (1993), de 31 de marzo de 1993, para.4. Para una enumeración de las muestras de cooperación y coordinación entre la ONU y los organismos regionales véase J. CARDONA LLORENS, "La coopération entre les Nations Unies et les accords et organismes regionaux pour le reglement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales" en AA.VV., *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, développement, démocratie*, vol.1, Bruylant, Bruselas, 1998, p.264 y ss; y de nuevo J. CARDONA LLORENS en M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp.260-267.

Como podemos ver, esta reciente relación de constante colaboración y sinergia entre las Naciones Unidas y los organismos o arreglos regionales ha adoptado diversas modalidades, ya sea la evacuación de consultas, la prestación de apoyo diplomático o técnico (con la OSCE en Abjasia y Nagorno-Karabaj), la asistencia operacional (con la OTAN en la ex Yugoslavia), el asesoramiento técnico, el despliegue conjunto de misiones sobre el terreno (con la CEDEAO en Liberia y Sierra Leona, con la CEI y la OSCE en Georgia y Tayikistán, o con la OUA en Ruanda)<sup>603</sup>, el despliegue de operaciones mixtas (con la OEA en Haití)<sup>604</sup> o la integración en una operación de Naciones Unidas de los esfuerzos conjuntos y coordinados de diversos organismos regionales (OSCE y Unión Europea en Kosovo)<sup>605</sup>. En este contexto, la Asamblea General de la ONU ha reseñado como posibles formas de cooperación de las Naciones Unidas con los organismos o acuerdos regionales el intercambio de información y evacuación de consultas a todos los niveles, la apropiada participación en los trabajos de los órganos onusianos de conformidad con las reglas de procedimiento y prácticas aplicables, o la aportación de personal, material y cualquier otra asistencia que se estime adecuada<sup>606</sup>. El anterior Secretario General BOUTROS-GHALI ha interpretado que los redactores de la Carta de las Naciones Unidas evitaron "toda definición precisa de los acuerdos y organismos regionales, lo cual permite que distintos grupos

<sup>603</sup> CAHIN explica como el codespliegue de una OMP de Naciones Unidas con una fuerza militar subregional o independiente es una de las modalidades preferidas por el Consejo de Seguridad de la ONU para vigilar las actividades de las fuerzas que autoriza, como en el caso del ECOMOG en Liberia -con la UNOMIL- o en Sierra Leona -con la UNOMSIL-, en el supuesto de la Fuerza Colectiva de mantenimiento de la paz de la Comunidad de Estados Independientes en Georgia (Abjasia) -con la UNOMIG-, o al sustituir a la MISAB en la República Centroafricana con la MINURCA. G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", RGDIP, vol. 104, n°1, 2000, pp. 102-103. Por su parte, el Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI, adoptado el 19 de enero de 1996 por el Consejo de Jefes de Estado de esa Comunidad, favorecía el despliegue de OMPs bajo los auspicios de Naciones Unidas en el territorio de los Estados miembros de la CEI -apartado 4- (S/1996/74 anexo I, apéndice).

<sup>604</sup> Vid. B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, doc.S/1995/1, 3 de enero de 1995, para. 86. En concreto, en la Misión de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH) participó desde marzo de 1995 la Comunidad del Caribe (CARICOM) con el envío de personal militar y policial. La CARICOM había sido admitida en 1992 en calidad de observadora en la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual emitió el 20 de diciembre de 1994 la resolución 49/141 sobre la cooperación entre ambas organizaciones. Y en mayo de 1996 una reunión institucional de los Ministros de Asuntos Exteriores de la CARICOM identificó diversos modos para fortalecer la cooperación con Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz, entre otros ámbitos. Vid. las sucesivas Memorias anuales del Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización de 1995 (A/50/1, de 22 de agosto de 1995), y de 1996 (A/51/1, de 20 de agosto de 1996), párrafos 942-943 y 1062-1063 respectivamente.

<sup>605</sup> La Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK), creada a partir de la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad, de 10 de junio de 1999, cuenta con cuatro componentes, de administración civil, de asistencia humanitaria, de democratización y fortalecimiento institucional -responsabilidad de la OSCE-, y de reconstrucción económica -bajo la dirección de la Unión Europea-. Véase el epígrafe 34 del anexo 1 del presente trabajo de investigación.

<sup>606</sup> Resolución 49/57, anexo, de 17 de febrero de 1995, "Declaración sobre el reforzamiento de la cooperación entre las Naciones Unidas y los acuerdos u organismos regionales para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", párrafo 3; véase también el informe del Secretario General de 1 de noviembre de 1995, *Mejora de la preparación para la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz en África* (S/1995/911, para. 40 y 43). Y las organizaciones regionales han vuelto a reunirse periódicamente con la ONU, por ejemplo en julio de 1998 (S/1998/785). Vid. F. MARIÑO MENÉNDEZ, "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Tiempo de Paz*, n°43, invierno 1996-1997, p. 47.



de Estados actúen con suficiente flexibilidad para tratar los asuntos susceptibles de acción regional<sup>607</sup>, y ha optado por acogerse a una interpretación extensiva de la noción de acuerdos y organismos regionales, englobando tanto las organizaciones creadas y desarrolladas en virtud de tratados bajo la égida del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas, como los acuerdos de seguridad y defensa, los organismos de desarrollo, e incluso instancias informales de cooperación regional, verbigracia diversos grupos de Estados "colaboradores del Secretario General" en la resolución de los conflictos salvadoreño, georgiano y haitiano<sup>608</sup>.

Esta creciente colaboración entre la Organización universal y los organismos regionales pone de manifiesto la necesidad de lograr una coordinación eficaz a través del desarrollo de procedimientos definidos y flexibles de cooperación, así como un fluido intercambio de información sobre las respectivas acciones impulsadas por las diferentes instancias<sup>609</sup>. Debe recordarse que en los últimos años se está produciendo una progresiva reducción del volumen de las OMPs de Naciones Unidas, acompañada de un ligero fortalecimiento de la capacidad de *peacekeeping* de las organizaciones regionales, que se han venido ocupando de intervenir en

---

<sup>607</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.61.

<sup>608</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.61-62; y en este mismo sentido se expresaba la Asamblea General onusiana en su mencionada resolución 49/57, anexo, de 17 de febrero de 1995. Véanse también B. BOUTROS-GHALI, "An Agenda for Peace: One Year Later", *Orbis*, vol.37, nº3, 1993, pp.326 y 330-331; Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (doc.A/48/1), septiembre de 1993, para.351; A. REMIRO BROTONS, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", *R.E.D.I.*, vol.51, nº1, 1999, pp.25-26; J. CARDONA LLORENS, "La coopération entre les Nations Unies et les accords et organismes regionaux pour le reglement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales" en AA.VV., *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, développement, démocratie*, vol.1, Bruylant, Bruselas, 1998, p.253 y ss.; Ch. SCHRICKE, "L'Agenda pour la Paix de Boutros Boutros-Ghali: Analyse et Premières Réactions", *AFDI* 1992, vol.38, pp.19-20; Ch. WALTER, "Security Council Control over Regional Action", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.1, 1997, p.131 y ss. En ese sentido, BOUTROS-GHALI afirmaba que "de conformidad con la Carta, el Consejo de Seguridad tiene y seguirá teniendo la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, pero la acción regional... podría no sólo aligerar la carga del Consejo sino también fomentar un mayor grado de participación, consenso y democratización en los asuntos internacionales"(B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, parágrafo 64), para lo cual acepta, en un sentido muy amplio, que "esas asociaciones o entidades pueden incluir organizaciones creadas en virtud de tratados, antes o después de la fundación de las Naciones Unidas, organizaciones regionales de seguridad y defensa mutuas, organizaciones para promover el desarrollo regional en general o la cooperación respecto de alguna cuestión o función económica en particular, y agrupaciones creadas para tratar alguna cuestión concreta de actualidad de carácter político, económico o social" (*ibidem*, para.61), apartándose así radicalmente de la concepción restrictiva que sobre las organizaciones regionales había él mismo expresado muchos años atrás (vid. B. BOUTROS-GHALI, *Contribution à l'étude des ententes régionales*, Pedone, Paris, 1949, p.125 y ss.), o las reservas expresadas por la Corte Internacional de Justicia sobre la calificación del Grupo de Contadora como acuerdo regional (sentencia de la CIJ de 26 de noviembre de 1984 en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua c. Estados Unidos) -competencia y admisibilidad-, *ICJ Reports 1984*, pp.432 y 440. Véanse asimismo los epígrafes 19.2, 27 y 29 del anexo 1 del presente trabajo, correspondientes a la ONUSAL, UNOMIG y la UNMIH.

<sup>609</sup> Véanse la resolución 1197 (1998) del Consejo de Seguridad de 18 de septiembre de 1998, y la declaración de su Presidente de 22 de febrero de 1995 (S/PRST/1995/9, p.4); C.J. BORGES, cit., 1994, p.822 y ss.; J.S. SUTTERLIN, *The United Nations and the Maintenance of International Security. A Challenge to Be Met*, Praeger, Westport, 1995, pp.109-110; S.D. MURPHY, "The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.32, nº2, 1994, p.283; G.L. BURCI, "Division of Labour between the UN and the OSCE in connection with Peace-keeping" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.290; R. JÓNES & T. DUFFEY, "Searching for alternatives: The UN and regional organisations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.3, nº1, 1995-1996, pp.3-6.

diversos conflictos armados surgidos en sus zonas de influencia y que pretenden actuar con reglas de enfrentamiento cada vez más robustas para ser capaces de imponer la paz sobre el terreno, a causa de la brutal violencia caótica de las guerras internas y el rechazo de los combatientes a respetar la seguridad de los miembros de las OMPs<sup>610</sup>; no obstante, una estimulación excesiva de la acción regional puede provocar efectos indeseados, como se ha podido comprobar con ECOMOG en la guerra civil liberiana o la descoordinada proliferación de instituciones regionales involucradas en la guerra yugoslava<sup>611</sup>. En este sentido, BOUTROS-GHALI indicó que el establecimiento de mecanismos pactados de consultas, la completa coordinación de sus actuaciones respectivas en el mantenimiento de la paz y la seguridad, el respeto de la primacía constitucionalmente reconocida de las Naciones Unidas, una división precisa y previamente convenida de tareas entre los diversos organismos implicados, y la coherencia en las posiciones de los Estados miembros de las distintas organizaciones son algunos de los principios que deben fundamentar las relaciones entre la ONU y los acuerdos regionales<sup>612</sup>. No debería olvidarse la importancia decisiva que para el éxito de las operaciones de paz reviste la legitimidad internacional universal de Naciones Unidas, que además suele poseer en general una mayor capacidad financiera y organizativa para apoyar misiones de paz extensas y complejas, o labores de reconstrucción y

<sup>610</sup> T. FINDLAY en *SIPRI Yb. 1998*, p.71; R. DWAN en *SIPRI Yb. 2000*, pp.132-133; M. HIRSH, "Calling All Regio-Cops", *Foreign Affairs*, vol.79, n°6, 2000, pp.2-8. Vid. E.G. BERMAN, "The Security Council's Increasing Reliance on Burden-Sharing: Collaboration or Abrogation?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, n°1, 1998, pp.1-21; J. MORRIS & H. McCOUBREY, "Regional Peacekeeping in the Post-Cold War Era", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.6, n°2, 1999, pp.129-151; y H. McCOUBREY & J. MORRIS, *Regional Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Kluwer, La Haya, 2000.

<sup>611</sup> Vid. E.G. BERMAN, *cit.*, 1998, p.7 y ss. En la antigua Yugoslavia, primero asistimos al embargo de la Comunidad Europea, su misión de observadores en la región, los debates en el seno de la CSCE y de la UEO, para acabar refiriendo la cuestión al Consejo de Seguridad onusiano. Y la vigilancia de los posteriores embargos decretados por el Consejo fue delegada a la Alianza Atlántica y la UEO, mientras ésta última enviaba una fuerza de policía a Mostar para operar bajo la administración de la Unión Europea (UE); por no hablar de la ejecución de los Acuerdos -finales- de Dayton, encomendada en sus aspectos militares a la OTAN, y en la parte civil a la UE. Vid. R. HIGGINS, "Second-Generation Peacekeeping", *ASIL Proc.* 1995, vol.89, pp.276-277. En esta contienda, la ONU suministraba ciertos elementos que no podían ofrecer entonces las organizaciones regionales, tales como una reconocida imparcialidad, la capacidad para desplegar una amplia Fuerza de mantenimiento de la paz, la autoridad para imponer sanciones de cumplimiento obligatorio para los Estados miembros de las Naciones Unidas, la facultad de poder movilizar asistencia humanitaria global, la posibilidad de adoptar una acción impositiva conforme al Capítulo VII de la Carta para la protección del personal de mantenimiento de la paz y los servicios humanitarios, etcétera; todo lo cual no debe impedirnos reconocer el gran potencial futuro que ofrecen los organismos regionales europeos para el mantenimiento de la seguridad en nuestro continente. Vid. J.S. SUTTERLIN, *The United Nations and the Maintenance of International Security. A Challenge to Be Met*, Praeger, Westport, 1995, p.102 y ss.

<sup>612</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, *cit.*, 1995, para.88; asimismo véanse J. CARDONA LLORENS, "La coopération entre les Nations Unies et les accords et organismes regionaux pour le règlement pacifique des affaires relatives au maintien de la paix et de la sécurité internationales" en AA.VV., *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, développement, démocratie*, vol.1, Bruylant, Bruselas, 1998, p.285; Ch. SCHREUER, "Regionalism v. Universalism", *EJIL*, vol.6, n°3, 1995, pp.498-499. Y así por ejemplo, el sucesor de Boutros-Ghali al frente de la Secretaría de la ONU, K. ANNAN, estableció en abril de 1998 una Oficina de Enlace de la Acción Preventiva de las Naciones Unidas en la sede de la OUA en Addis Abeba -informe del Secretario General de 22 de septiembre de 1998 (A/53/419), iniciativa aprobada por el Consejo de Seguridad en su resolución 1197 (1998), de 18 de septiembre de 1998 parágrafo 8; y también se había ayudado a los miembros del Comité consultivo permanente de Naciones Unidas sobre las cuestiones de seguridad en África Central. Memoria anual de 1998 del Secretario General de la ONU sobre la labor de la Organización (doc.A/53/1, septiembre de 1998, para.41-42).

rehabilitación posteriores a los conflictos<sup>613</sup>.

En algunos de los más recientes esfuerzos pacificadores emprendidos por la Organización universal en los conflictos incrustados en los continentes americano y africano, es decir, en el desarrollo de los procesos pacificadores de Nicaragua, El Salvador, Haití, Angola, Mozambique, Somalia, la República Centroafricana y Kosovo, la ONU ha sido consciente de las ventajas que puede reportar la cooperación con las organizaciones regionales en orden a descentralizar la resolución de esos conflictos (foro más limitado y homogéneo, mayor apoyo local, flexibilidad de las posiciones, posibilidades de mediación más accesibles para las partes...)<sup>614</sup>, y en esta dirección las ha vinculado, dentro del proceso global, con el aspecto relativo al establecimiento de la paz en esas controversias, edificando de este modo sobre la letra del artículo 33.1 de la Carta de las Naciones Unidas, cuando dice:

"Las partes en una controversia cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales tratarán de buscarle solución, ante todo, mediante la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, *el recurso a organismos o acuerdos regionales* y otros medios pacíficos de su elección"<sup>615</sup>.

Asimismo, esta competencia de los organismos regionales en la solución pacífica de las disputas entre sus miembros debería también verse recogida en los tratados constitutivos de dichas organizaciones, como de hecho se hace en los artículos 23 de la Carta de la OEA, 5 del Pacto de la Liga de Estados Árabes, y los artículos III.4 y XIX de la Carta de la OUA<sup>616</sup>. De esta manera, pretendía mantenerse el *peacekeeping* como una competencia casi exclusiva de la Organización mundial, mientras que las instancias regionales se centrarían, como *de facto* vienen haciendo en los últimos tiempos, en el establecimiento de la paz (*peacemaking*), especialmente a través de la

---

<sup>613</sup> R. DWAN en *SIPRI Yb. 2000*, p.133.

<sup>614</sup> M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, "El arreglo pacífico de controversias en el ámbito de las organizaciones internacionales", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1985*, UPV, 1985, p.102; A. ACHARYA, "Regional Organisations and UN Peacekeeping" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, pp.211-212; G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", *RGDIP*, vol. 104, n°1, 2000, p.92 y ss.

<sup>615</sup> En este sentido, también el artículo 52.2 de la Carta de San Francisco abogaba por el arreglo de las controversias regionales a través de los acuerdos u organismos regionales "antes de someterlas al Consejo de Seguridad", lo que debe entenderse como una preferencia lógica y natural en caso de consenso de las partes interesadas, pero no como una prioridad vinculante. Cf. A. RÉMIRO BROTONS, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", *R.E.D.I.*, vol.51, n°1, 1999, p.27.

<sup>616</sup> N. QUOC DINH, *Droit International Public*, 2ª ed., Paris, 1980, p.803. Véase también este mismo libro, N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, *Droit International Public*, 6ª ed., LGDJ, Paris, 1999, pp.821-824. En este sentido se mueve el ya citado Mecanismo de la Liga de Estados Árabes para la prevención, gestión y solución de conflictos entre los Estados árabes, establecido por una resolución de 23 de junio de 1996. *ILM*, vol.35, n°5, 1996, pp.1289-1290.

acción preventiva, la mediación y la conciliación<sup>617</sup>. En concreto, es en el amplio espectro de posibilidades de la acción preventiva -recogida y suministro de información actualizada, alerta temprana, diplomacia preventiva- donde las organizaciones regionales se han mostrado más eficaces, porque están especialmente indicadas para centrarse en ese ámbito de actividades<sup>618</sup>. Así, pueden citarse como venturosos ejemplos, ya durante la época de la guerra fría, la mediación de la Liga Árabe en 1960 en la controversia Iraq-Kuwait; el papel desempeñado por la OUA entre Argelia y Marruecos en 1963, o entre Etiopía y Somalia en 1964; y la intervención de la OEA en las disputas entre Costa Rica y Nicaragua (1948 y 1955), o entre Panamá y Cuba (1959). Y en los últimos tiempos han surgido numerosas iniciativas en el seno de los organismos regionales y subregionales encaminadas al arreglo pacífico de las controversias entre sus miembros:

1. En América Latina, la OEA ha centrado sus metas en el apoyo a la protección de los derechos humanos y la democracia, como puede comprobarse en el "Compromiso de Santiago hacia la Democracia y la Renovación del Sistema Interamericano" (junio de 1991)<sup>619</sup>;
2. En Asia, la Asociación de Naciones del Asia Sudoriental (ASEAN) estableció en julio de 1993 un Foro Regional Asiático sobre cuestiones de seguridad, que pretende prevenir tensiones regionales mediante medidas de construcción de la confianza y la promoción de un "Código regional de conducta"<sup>620</sup>.

<sup>617</sup> Cf. A. ACHARYA, *cit.*, 1995, pp.208-209; asimismo W.A. KNIGHT, "Towards a Subsidiarity Model for Peacemaking and Preventive Diplomacy: Making Chapter VIII of the UN Charter Operational", *Third World Quarterly*, vol.17, n°1, 1996, pp.31-52; y S.A. SALIM, "The OAU Role in Conflict Management" en O.A. OTUNNU & M.W. DOYLE (eds.), *Peacemaking and Peacekeeping for the New Century*, Rowman & Littlefield, Lanham, 1998, pp.245-253.

<sup>618</sup> Véase B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, *cit.*, 1992, para.23; J-P. THÉRIEN, M. FORTMANN & G. GOSSSELIN, "The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism", en *Global Governance*, vol.2, n°2, 1996, p.216 y ss.

<sup>619</sup> Véase por todos H. CAMINOS, *The Role of the Organization of American States in the Promotion and Protection of Democratic Governance*, *Rec. des C.*, vol.273, 1998, pp.107-237.

<sup>620</sup> Vid. A. ACHARYA, *cit.*, 1995, pp.220-221; H.J. DOBSON, "Regional Approaches to Peacekeeping Activities: The Case of the ASEAN Regional Forum", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.6, n°2, 1999, pp.152-171; S. SEBASTIÁN APARICIO, "El papel de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz internacional", *Tiempo de Paz*, n°55, invierno 1999, p.81; y M. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp.804-805. Entre las propuestas específicas para esta región se encuentra la creación de un centro regional de mantenimiento de la paz, con el fin de instruir personal de la ASEAN para participar en operaciones de las Naciones Unidas. Y varias supuestas OMPs han sido acometidas en la región: en Papua Nueva Guinea, el Primer Ministro J. Chan firmó en septiembre de 1994 un acuerdo de cesación del fuego con la guerrilla secesionista del Ejército Revolucionario de la isla de Bougainville, y con dicha base convencional se organizó y desplegó en la zona una Fuerza de mantenimiento de la paz de unos 400 soldados procedentes de tres países de la región bajo mando australiano y financiación de Nueva Zelanda y Australia; pero la misma se retiró inmediatamente después de desplegarse, debido a los temores que infundía en la guerrilla de Bougainville. Cf. A. ACHARYA, *cit.*, 1995, pp.216-217; T. FINDLAY en *SIPRI Yb. 1995*, p.80; Keesing's, 1994, pp.40188 y 40235. Años después, ambas partes acordaron en octubre de 1997 la llamada Declaración de Burnham, en la que se preveía el cese del fuego, la desmilitarización de Bougainville, el final del bloqueo militar emprendido por el Gobierno de Papua Nueva Guinea y la creación de una FMP desarmada que, con el nombre de Grupo de Observación de la Tregua en Bougainville, se desplegó en noviembre de 1997 con unos 300 efectivos de cuatro países (Australia, Nueva Zelanda, Fiyi y Vanuatu). Vid. T. FINDLAY en *SIPRI Yb. 1998*, p.67. El 23 de enero de 1998 los contendientes firmaron el Acuerdo de Lincoln sobre paz, seguridad y desarrollo en Bougainville, que establecía la retirada gradual de las fuerzas gubernamentales, una amnistía para los secesionistas, elecciones provinciales y el despliegue del Grupo de Observación de la Paz para vigilar el cumplimiento del cese permanente del fuego [carta del Representante de Papua Nueva Guinea al Presidente del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (S/1998/287, de 31

3. Pero la mayoría de estas propuestas se ha producido en el continente africano, como consecuencia directa de que es allí donde surgen la mayor parte de los conflictos armados actuales y donde se encuentran muchas de las OMPs onusianas:

3.a. En África occidental, y gracias precisamente a la experiencia acumulada por la actuación del ECOMOG, la CEDEAO creó en 1990 un Comité Permanente de Mediación con este propósito, y posteriormente su Conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno de Abuja (Nigeria) estableció el 31 de octubre de 1998 el "Mecanismo de prevención, gestión y solución de conflictos y mantenimiento de la paz y la seguridad", que cuenta con un Consejo de mediación y seguridad, y con un Consejo de Notables<sup>621</sup>. Además, la CEDEAO ha instituido en su Secretaría un departamento de asuntos humanitarios y de mantenimiento de la paz, en orden a capacitarse para prevenir, gestionar y resolver conflictos con la ayuda de diversos observatorios de alerta temprana localizados en esa región;

3.b. En la región africana austral ha surgido la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional, entre cuyos objetivos se encuentra garantizar la estabilidad y la seguridad regional, y que ya ha enviado diversas misiones preventivas a Lesotho y Burundi, ha creado un Centro Regional de Capacitación de la Paz en Harare (Zimbabue) en junio de 1999, y ha llevado a cabo varios ejercicios de mantenimiento de la paz en Sudáfrica<sup>622</sup>;

3.c. También en el continente africano, la OUA, la Comisión Económica de las Naciones Unidas para África y el Foro del Liderazgo Africano emitieron en 1991 la Declaración de Kampala para la creación de una Conferencia sobre Seguridad, Estabilidad, Desarrollo y Cooperación en África;

3.d. Los Estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados Centro-Africanos (CEECA), reunidos en el marco del Comité consultivo permanente de Naciones Unidas sobre las

---

de marzo de 1998); y vid. la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 22 de abril de 1998 (S/PRST/1998/10)]; lo que entró en vigor con la firma el 30 de abril de ese 1998 del acuerdo que comprendía la aplicación de la cesación del fuego, cuando el Grupo de Observación de la Paz dirigido por Australia sustituyó al Grupo de Observación de la Tregua -desplegado desde meses antes bajo comando de Nueva Zelanda-, pero manteniendo las mismas características, dimensión y países participantes (doc.S/1998/506, de 15 de junio de 1998). El mandato del Grupo de Observación de la Paz incluía la creación y adiestramiento de una fuerza de policía, y un componente de consolidación de la paz para facilitar la restauración de la autoridad civil en la isla. Asimismo, Australia ha establecido un programa de 75 millones de dólares en cinco años. Y en agosto de 1998 Naciones Unidas estableció una Oficina Política propia en Bougainville para facilitar un arreglo pacífico de esa crisis, que llevó al Entendimiento de Loloata de marzo de 2000, y al comunicado de Gateway, de junio de 2000. Memorias anuales de 1999 y 2000 del Secretario General de la ONU sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, para.87; y A/55/1, 30 de agosto de 2000, para.59).

<sup>621</sup> La instauración de ese Mecanismo subregional fue saludada con satisfacción por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas -res. 1197 (1998), para. 7-, y la Unión Europea decidió otorgar 2,3 millones de dólares a ese esperanzador Mecanismo de la CEDEAO. Vid. G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", RGDIP, vol.104, nº1, 2000, p.82; y la siguiente dirección de Internet, <http://www.africanews.org/PANA/news/>

<sup>622</sup> Vid. el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 6 de enero de 2000 (A/54/670); K.A. O'BRIEN, "Regional Security in Southern Africa: South Africa's National Perspective", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.3, nº3, 1996, p.65 y ss; S. SEBASTIÁN APARICIO, "El papel de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz internacional", *Tiempo de Paz*, nº55, invierno 1999, p.83. Sobre la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional véase su Tratado constitutivo, y la declaración relativa a su establecimiento, de 17 de agosto de 1992, en ILM, vol.32, nº1, 1993, pp.120-135 y 267-273.

cuestiones de seguridad en África Central, decidieron instaurar el 25 de febrero de 1999 el Consejo de paz y seguridad del África Central (COPAX), con el objetivo de prevenir, gestionar y arreglar los conflictos armados de la región<sup>623</sup>.

Vamos a detenernos aquí en el mantenimiento de la paz en África, pues una parte muy considerable de los esfuerzos internacionales en este ámbito del *peacekeeping*, sobre todo a partir del final de la guerra fría, se han desarrollado en este continente<sup>624</sup>: con el objeto de conseguir mejorar la capacidad en esta materia de los países africanos para solucionar sus propios conflictos armados regionales, diversos países occidentales (Estados Unidos, Francia y Reino Unido) vienen promoviendo desde hace algunos años el establecimiento de una fuerza multinacional africana no permanente de *peacekeeping*, conocida como "Iniciativa de Respuesta a las Crisis Africanas" (*African Crisis Response Initiative*). Sus funciones abarcarían tanto la intervención en contiendas regionales como la capacitación y el equipamiento a las fuerzas armadas de los Estados africanos, y se encontraría en sus países de origen dispuesta a ser desplegada con urgencia en las distintas zonas de crisis que surgieran en África. Este mecanismo comprendería una fuerza de unos 5.000 a 10.000 soldados, movilizable en todo momento, con un coste de 25 a 40 millones de dólares, equipamiento y sistemas de comunicaciones compatibles así como entrenamientos conjuntos bajo el asesoramiento de los Estados occidentales proponentes<sup>625</sup>. El propio Secretario General de Naciones Unidas ha creado un Fondo Fiduciario -voluntario- para la mejora de la preparación para la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz en África, a través de intercambios periódicos de conocimientos y arreglos de colaboración y enlace entre Naciones Unidas y la OUA<sup>626</sup>. Y diversos órganos de la ONU han invitado a los Estados miembros de Naciones Unidas a contribuir a dicho fondo en fideicomiso, no obstante lo cual la Organización universal seguirá

---

<sup>623</sup> Documento de Naciones Unidas S/1999/303, de 17 de marzo de 1999.

<sup>624</sup> De las 54 OMPs acometidas por Naciones Unidas hasta diciembre de 2000, 19 se han desarrollado en África como consecuencia de conflictos armados en esa región; pero si durante el largo período de la guerra fría sólo se desplegó en África una operación onusiana de mantenimiento de paz (ONUC), tras la guerra fría han tenido lugar en territorio africano un total de 18 de las nuevas 41 OMPs de la ONU surgidas desde 1988, es decir casi la mitad de ellas. Vid. V. MATTHIES, "Zwischen Erfolg und Fehlschlag. Die Friedensmissionen der Vereinten Nationen in Afrika", *Vereinte Nationen*, vol.43, nº3, 1995, pp.105-112.

<sup>625</sup> Vid. Council for a Livable World Education Fund, *Project on Peacekeeping and the United Nations*, Washington, julio de 1997; C. PHILIPPE, "Une force interafricaine d'intervention", *Défense nationale*, vol.52, 1995, pp.113-124; G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", *RGDIP*, vol.104, nº1, 2000, pp.94-96; J.M. SOBRINO HEREDIA en M. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., 1999, p.778; A. CARLEVARIS, "Proposte di riforma nelle Nazioni Unite del sistema di comando e controllo delle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.306-307; y sobre la asistencia occidental al adiestramiento de las fuerzas armadas africanas en el mantenimiento de la paz véase la nota 1022 del capítulo 3 de este trabajo de investigación.

<sup>626</sup> Véase el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 1 de noviembre de 1995 titulado "Mejora de la preparación para la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz en África" (S/1995/911, para.36 y 41); y T. FINDLAY en *SIPRI Yb. 1998*, pp.51-52.

cumpliendo la función principal en el mantenimiento de la paz en ese continente<sup>627</sup>.

Los Estados africanos se mostraron preocupados por la evolución de algunas operaciones onusianas en Somalia o Ruanda, y mostraron sus preferencias por soluciones regionales negociadas y operaciones autóctonas de *peacekeeping*, pero por desgracia carecen de medios y recursos suficientes para resolver conflictos de la entidad de las guerras civiles de Somalia, Ruanda, Mozambique o Angola<sup>628</sup>. En este sentido, resulta alentadora la experiencia del Grupo de Vigilancia de la Cesación del Fuego de la CEDEAO (ECOMOG).

Diversas instancias de Naciones Unidas se han preocupado por fortalecer la coordinación entre la ONU y las organizaciones regionales y subregionales en el continente africano en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad regional, en búsqueda de la necesaria estrategia global de pacificación. Tanto la Asamblea General<sup>629</sup>, como el Secretario General<sup>630</sup> y el Consejo de Seguridad<sup>631</sup> han alentado el fortalecimiento de la citada cooperación, para lo cual se pueden utilizar diversos recursos, como el citado Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la mejora de la preparación para la prevención de conflictos y el mantenimiento de la paz en África; el establecimiento de un sistema de alerta temprana en la OUA<sup>632</sup>; el fomento de procedimientos de consultas y coordinación; la asistencia a la OUA y a las organizaciones subregionales en la determinación de sus necesidades logísticas y financieras en las OMPs dirigidas por ellas y autorizadas por Naciones Unidas; o mediante la eventual designación de representantes

---

<sup>627</sup> Así se han pronunciado el Consejo de Seguridad -resolución 1197 (1998), de 18 de septiembre de 1998, párrafo 2-, o el Secretario General de la ONU -informe de 13 de abril de 1998 titulado "Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África" (S/1998/318). Sobre la extrema necesidad de paz y estabilidad en el continente africano véanse A.N. AYISSI, *Le défi de la sécurité régionale en Afrique après la guerre froide: vers la diplomatie préventive et la sécurité collective*, n°27, UNIDIR, Ginebra, 1994; G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", RGDIP, vol. 104, n°1, 2000, pp.73-105; Ch. PHILIPPE, "Une force interafricaine d'intervention", Défense nationale, vol.51, n°10, 1995, pp.113-124.

<sup>628</sup> S. MORPHET, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.234; R. MAY & G. CLEAVER, "African Peacekeeping: Still Dependent?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.4, n°2, 1997, pp.1-21.

<sup>629</sup> Véanse por ejemplo sus resoluciones 43/12 de 25 de octubre de 1988, 43/27 de 18 de noviembre de 1988, 44/17 de 1 de noviembre de 1991, 47/148 de 18 de diciembre de 1992, 48/25 de 29 de noviembre de 1993, 49/64 de 15 de diciembre de 1994, y 50/158 de 21 de diciembre de 1995.

<sup>630</sup> Véase su informe de 13 de abril de 1998 con el título de "Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África" (A/52/871, S/1998/318). Este informe fue emitido a raíz de la solicitud del Consejo de Seguridad por medio de una declaración de su Presidente (S/PRST/1997/46), y aprobado posteriormente tanto por el Consejo de Seguridad -res.1170 (1998) de 28 de mayo de 1998-, como por la Asamblea General -res.53/92, de 16 de diciembre de 1998-. Vid. también sobre esta cuestión un ulterior informe del Secretario General de la ONU de 14 de junio de 1999 (doc.A/54/133).

<sup>631</sup> Vid. sus resoluciones 1196 (1998) de 16 de septiembre de 1998, 1197 (1998) de 18 de septiembre de 1998, 1208 (1998) de 19 de noviembre de 1998, 1209 (1998) de la misma fecha, y 1318 (2000) de 7 de septiembre de 2000 -sección VII-.

<sup>632</sup> Res.1197 (1998) del Consejo de Seguridad, de 18 de septiembre de 1998, párrafo dispositivo 1.

especiales conjuntos<sup>633</sup>. No obstante, los supuestos más numerosos de apoyo de Naciones Unidas a la acción regional o subregional vienen produciéndose en el contexto de los esfuerzos africanos para el establecimiento de la paz o *peacemaking*<sup>634</sup>. Y en el campo del mantenimiento de la paz, Naciones Unidas ha cooperado últimamente sobre todo con fuerzas colectivas de organismos subregionales, como el ECOMOG de la CEDEAO en Liberia y Sierra Leona (con sus propias operaciones UNOMIL, UNOMSIL y UNAMSIL), y con la Misión Interafricana de Supervisión de la Aplicación de los Acuerdos de Bangui (MISAB) en la República Centroafricana (con su misión MINURCA)<sup>635</sup>.

## REFLEXIONES FINALES

Como remate de este primer capítulo debe ser resaltada la profusión de tareas que les son encomendadas a las OMPs por los Estados, pero sin dotar al tiempo de medios y recursos suficientes a las organizaciones internacionales que normalmente las crean, condenándolas así en cierta medida al fracaso<sup>636</sup>. Precisamente teniendo en cuenta la penuria de medios y los repentinos cambios de circunstancias, resulta imprescindible que las operaciones de paz de Naciones Unidas sean capaces de adaptar y flexibilizar sus mandatos con arreglo a las necesidades presentes en cada

<sup>633</sup> Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 13 de abril de 1998 "Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África" (A/52/871, para.4 y 9). Véase también el informe de K. ANNAN de 12 de febrero de 1999 "Refuerzo de la capacidad de África en materia de mantenimiento de la paz" (S/1999/171); y en la doctrina G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", RGDIP, vol. 104, n°1, 2000, p.94 y ss. Así por ejemplo la ONU y la OUA nombraron un Representante Especial conjunto de ambas organizaciones para la región de los Grandes Lagos -vid. la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 7 de febrero de 1997 (S/PRST/1997/5) y su resolución 1097 (1997), de 18 de febrero de 1997-. Véanse en general O. PAYE, *Nouvel ordre mondial et maintien de la paix. L'ONU et la sécurité internationale*, GRIP, Bruselas, 1992, pp.46-56; J. CILLIERS & G. MILLS (eds.), *Peacekeeping in Africa*, Institute for Defence Policy and South African Institute of International Affairs, Halfway House, 1995; y M. PERRIN DE BRICHAMBAUT, "Les Nations Unies et les systèmes régionaux" en SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Coloquio de Rennes 1994, Pedone, Paris, 1995, pp.97-107.

<sup>634</sup> De esta manera, el Consejo de Seguridad ha aprobado numerosos procesos de mediación acometidos por la OUA, bien en solitario -en el Congo: resolución 199 (1964) de 30 de diciembre de 1964; el conflicto entre Etiopía y Eritrea: resolución 1226 (1999) de 29 de enero de 1999- o bien en colaboración con otras organizaciones regionales y subregionales -con la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional, en la República Democrática del Congo: res. 1234 (1999) de 9 de abril de 1999; con la Liga Árabe y la Organización de la Conferencia Islámica, en el asunto somalí: resoluciones 746 (1992) de 17 de marzo de 1992, o 751 (1992) de 24 de abril de 1992-, o emprendidos por otros organismos subregionales -la CEDEAO y la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, en el asunto de Guinea-Bissau: res. 1216 (1998) de 21 de diciembre de 1998-. Por su parte, la Asamblea General onusiana ha instado a la colaboración con estos organismos regionales y subregionales -*ad exemplum* con la Comunidad para el Desarrollo del África Meridional mediante su resolución 54/227 de 22 de diciembre de 1999-, y ha prestado su apoyo diplomático en diversas ocasiones, como en su resolución 49/7, que aprobaba la decisión de la OUA de organizar una conferencia regional para la asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en la región de los Grandes Lagos.

<sup>635</sup> Véanse sobre estas operaciones de mantenimiento de paz los apartados 28, 32 y 33 del anexo 1, así como el epígrafe 12 del anexo 2 del presente trabajo de investigación.

<sup>636</sup> L. GORDENKER, "Clash and Harmony in Promoting Peace: Overview", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, n°4, 1998, p.9; E. REGEHR, "The Future of Peacekeeping" en A. MORRISON (ed.), *The Changing Face of Peacekeeping*, The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1993, pp.27-37.



momento<sup>637</sup>.

En las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz no se contaba con una estrategia de *peacemaking* ni con actividades definitivas de consolidación de la paz, por lo que algunas de esas misiones de paz se han perpetuado sobre el terreno durante mucho tiempo, como UNTSO, UNDOF o UNIFIL en Oriente Medio, UNFICYP en Chipre o UNMOGIP en Jammu y Cachemira. En los años noventa, por el contrario, han sido creadas operaciones multidimensionales cuyo cometido se ha centrado en aplicar acuerdos de paz con plazos temporales fijos confluentes normalmente en procesos electorales nacionales, y que sin embargo han cosechado un éxito dispar, dependiendo en gran parte del nivel de cooperación de las partes y del entorno en el que hayan actuado<sup>638</sup>. En definitiva, no puede decirse que exista un modelo estandarizado de *peacekeeping* militar<sup>639</sup>.

En estas operaciones complejas las actividades de mantenimiento y de consolidación de la paz deben estar absolutamente conectadas, de forma que en los mandatos de las OMPs se incorporen elementos de *peacebuilding*<sup>640</sup>. En ese sentido, sería sumamente útil que los presupuestos de las misiones pusieran un pequeño porcentaje a disposición de su Jefe en el terreno para poder financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones, y que asimismo los programas de desarme, desmovilización y reintegración de las facciones ex-combatientes fueran incluidos en las partidas presupuestarias de las operaciones complejas. Además, sería preciso fortalecer las instituciones locales de imperio de la ley y de protección de derechos humanos a través de una transformación doctrinal en el empleo de la policía civil y los elementos de aplicación de la ley y los derechos humanos<sup>641</sup>.

---

<sup>637</sup> Véase el Informe de la investigación independiente sobre la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda en 1994, de 15 de diciembre de 1999 -epígrafe 19 del capítulo III-, en la siguiente dirección de Internet dentro del servidor de las Naciones Unidas, [http://www.un.org/News/ocg/rwanda\\_report.htm](http://www.un.org/News/ocg/rwanda_report.htm)

<sup>638</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.17 y 20); y A. TOPAN & G. BRAUN, "UN Deployments in the Crossfire", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.5, nº4-5, 1999, p.131.

<sup>639</sup> A. TOPAN & G. BRAUN, "UN Deployments in the Crossfire", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.5, nº4-5, 1999, p.128.

<sup>640</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.28 y 35); declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 29 de diciembre de 1998 (S/PRST/1998/38).

<sup>641</sup> Cf. informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.47.a, b y c), aceptado por el Secretario General en su informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, para.25-29), que indicaba que tales proyectos de efecto inmediato serían ejecutados de forma imparcial contando con el consentimiento de las partes y las comunidades involucradas -*ibidem*, para.25-; vid. también el informe del Comité Especial de OMPs de 4 de diciembre de 2000 (A/C.4/55/6, para.6). Por otro lado, la conveniencia de incluir dentro del presupuesto de las OMPs complejas los programas de desarme, desmovilización e integración en la sociedad civil de las facciones ex-combatientes ya había sido resaltada por el Secretario General -informe de 11 de febrero de 2000, *La función de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración* (doc.S/2000/101)-, por el Consejo de Seguridad -declaración de su Presidente de 23 de marzo de 2000 (S/PRST/2000/10)- y por el Comité

En todo caso, debe ser recordada la necesidad de que Naciones Unidas y sus Estados miembros establezcan un sistema eficiente de prevención de conflictos, incluyendo el envío por el Secretario General de misiones de determinación de los hechos a aquellas zonas en tensión bélica<sup>642</sup>.

Con respecto a la colaboración operacional general entre Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, no debe olvidar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ejercer su completa autoridad sobre cualquier acción que delegue en agencias u organismos regionales -incluyendo por supuesto la imposición de la paz-, lo que implica que el Consejo onusiano mantenga su responsabilidad global, la dirección política general y el control sobre todas las medidas -en especial, las de fuerza- que puedan llevar a cabo las instancias regionales<sup>643</sup>. De lo contrario, podríamos encontrarnos con una situación como la resolución de la guerra de Bosnia-Herzegovina -situación repetida en Palestina o en Kosovo-, donde tanto el definitivo proceso negociador de Dayton -desarrollado bajo los "auspicios" norteamericanos- como la posterior ejecución de las disposiciones militares de los acuerdos de paz firmados -confiada a un acuerdo regional, la OTAN-, se han desarrollado al margen de la Organización universal<sup>644</sup>.

En los últimos años hemos asistido al final de la guerra fría y a una modificación del

---

Especial de OMPs -Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos de 2000 (A/54/839, de 20 de marzo de 2000, para.106)-.

<sup>642</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.29 y 34.b).

<sup>643</sup> En este sentido véanse J. CARDONA LLORENS en M. DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.267; S. SEBASTIÁN APARICIO, "El papel de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz internacional", *Tiempo de Paz*, nº55, invierno 1999, p.75 y ss.; G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", *RGDIP*, vol.104, nº1, 2000, pp.100-104; Ch. WALTER, "Security Council Control over Regional Action", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.1, 1997, p.171 y ss.; y también el citado informe del Secretario General de la ONU de 13 de abril de 1998, "Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África" (S/1998/318, para.44). Así por ejemplo, los arreglos realizados para la IFOR y la posterior SFOR en Bosnia-Herzegovina constituían una auténtica delegación de control político y operacional a la OTAN. R. HIGGINS, "Some Thoughts on the Evolving Relationship between the Security Council and NATO" en AA.VV., *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, développement, démocratie*, vol.1, Bruylant, Bruselas, 1998, p.528. Las operaciones de paz regionales o subregionales son a menudo identificadas con los intereses nacionales del Estado director de la misión, lo que demuestra falta de transparencia, agravada por la dificultad de la comunidad internacional para supervisar con la precisión suficiente las actuaciones de tales operaciones de paz. R. DWAN en *SIPRI Yb. 2000*, p.133.

<sup>644</sup> En la doctrina española, el profesor PÉREZ GONZÁLEZ ha denunciado con gran acierto como el Acuerdo sobre los aspectos militares del arreglo de paz (Anexo I-A del Acuerdo Marco General), y la propia resolución 1031 (1995) del Consejo de Seguridad han provocado una auténtica "desposesión del Consejo... de sus responsabilidades en favor de un acuerdo regional -la Alianza Atlántica-", que sólo queda justificada por el carácter sumamente excepcional de la contienda en Bosnia y Herzegovina. Cf. M. PÉREZ GONZÁLEZ, "Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: Por una recuperación de la Carta", *Tiempo de Paz*, nº43, invierno 1996-1997, p.35 y nota 45; en este mismo sentido véanse A. REMIRO BROTONS, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", *R.E.D.I.*, vol.51, nº1, 1999, p.28 y ss.; P. TAVERNIER, *Les casques bleus*, PUF, Paris, 1996, pp.81-82; C. RAMÓN CHORNET, "La OTAN, vicaria de la ONU: Reflexiones sobre el sistema de seguridad colectiva, a la luz del "nuevo concepto estratégico" acordado en Washington", *ADI*, vol.15, 1999, p.383; y D. MÓMTAZ, "La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales", *AFDI* 1997, vol.43, p.107 y ss. Véase el apartado 23 del anexo I de la presente tesis, correspondiente al conflicto en la antigua Yugoslavia.

entorno mundial en el que nos situamos. Así, debe atenderse de alguna forma a las nuevas fuerzas de transformación que están cambiando el planeta en la última década. Como es obvio, el primero de estos cambios estructurales ha devenido en el **derrumbe de la bipolaridad**, que no ha dejado de conllevar algunas consecuencias negativas desestabilizadoras, plasmadas en la desintegración conflictiva de algunos Estados multiétnicos (URSS y Yugoslavia)<sup>645</sup>.

Y coincidiendo con la conclusión del enfrentamiento Este-Oeste y la desaparición de la Unión Soviética, el Consejo de Seguridad ha comenzado a actuar de forma creciente, incluso frenética en algunas ocasiones, como consecuencia del nuevo consenso alcanzado entre sus miembros permanentes<sup>646</sup>. En este sentido, algún autor ha distinguido tres tipos de funciones que han sido especialmente desempeñadas por el Consejo de Seguridad tras el final de la guerra fría en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>647</sup>, según se trate de misiones a desarrollar por la comunidad global en su conjunto (como sus declaraciones ante un

---

<sup>645</sup> Acerca de estos movimientos transformadores de la realidad mundial en los tiempos recientes véase la primera Memoria anual de K. ANNAN como Secretario General de las Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (doc. A/52/1, 3 de septiembre de 1997); también J.M. ROCHESTER, "Global Policy and the Future of the United Nations", *Journal of Peace Research*, vol.27, n°2, 1990, pp.141-154; J.N. MOORE, "Toward a New Paradigm: Enhanced Effectiveness in United Nations Peacekeeping, Collective Security, and War Avoidance", *Va. J. Int'l L.*, vol.37, n°4, 1997, pp.811-889; A. ORFORD, "The Politics of Collective Security", *Mich. J. Int'l L.*, vol.17, n°2, 1996, pp.373-409; y para un punto de vista escéptico sobre el futuro de la ONU véase K.R. KRAUSE, "The United Nations in the Post-Cold War World: Adaptation, Transformation, Openness and Obsolescence", *ASIL Proc.* 1993, vol.87, pp.272-284.

<sup>646</sup> Frente a los 279 vetos surgidos en el Consejo de Seguridad hasta 1990, desde entonces se ha reducido enormemente el ejercicio de ese recurso. Vid. A.V. PATIL, *The UN Veto in World Affairs 1946-1990: A Complete Record and Case Histories of the Security Council Veto*, Mansell, Londres, 1992. Hasta marzo de 1999 se habían producido 285 vetos (126 de la URSS y su sucesora Rusia; 84 de Estados Unidos; 33 del Reino Unido; 24 de China; y 18 de Francia). Resulta elocuente comparar el número de resoluciones emanadas por el Consejo en estos años. Mientras en todo el lustro 1986-1990 eran aprobadas solamente 103 resoluciones, en 1991 se emitieron 42, en 1992 fueron 74, en 1993 llegaron a aprobarse 93, en 1994 fueron 77, en 1995 se emitieron 66, en 1996 se aprobaron 57, en 1997 fueron 54, en 1998 se aprobaron 73, en 1999 se emitieron 65, y en el año 2000 el Consejo aprobó 50 resoluciones más; esto es, 651 resoluciones aprobadas en 10 años frente a las 683 emitidas en los 45 años anteriores; sobre un total de 1334 resoluciones adoptadas en 55 años de actuación del Consejo de Seguridad (hasta finales de 2000). Y muchas de ellas se han fundado explícitamente sobre el Capítulo VII de la Carta. Véanse R. BEN ACHOUR, "L'action des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales", *Et. Int'l.*, n°54, 1995, p.9 y ss.; S.D. MURPHY, "The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.32, n°2, 1994, pp.201-288; G. DOWNS (ed.), *Collective Security Beyond the Cold War*, University of Michigan Press, Ann Arbor, 1994; C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, "El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE y F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, p.54 y ss.; M.J. AZNAR GÓMEZ, *Responsabilidad internacional del Estado y acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2000; F. DELON, "La concertation entre les membres permanents du Conseil de Sécurité", *AFDI* 1993, vol.39, pp.53-64; M. HERDEGEN, "The "Constitutionalization" of the UN Security System", *Vand. J. Transnat'l L.*, vol.27, n°1, 1994, pp.135-159; Th.R. PICKERING, "The U.N. Contribution to Future International Security", *Naval War College Review*, vol.46, n°1, 1993, pp.94-104; M. SAHOVIC, "Le développement récent du rôle du Conseil de Sécurité 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*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp.339-347; R. CONNAUGHTON, *Military Intervention in the 1990s. A New Logic of War*, Routledge, Nueva York, 1992, pp.105-112; K.P. SAKSENA, *Reforming the United Nations. The Challenge of Relevance*, Sage, Nueva Delhi, 1993, pp.173-178; M. HILAIRE, "Role of the United Nations in the Post Cold War Era", *Revue de Droit International des Sciences Diplomatiques et Politiques*, vol.78, n°2, 2000, pp.101-166; M. KOSKENNIEMI, "The Place of Law in Collective Security", *Mich. J. Int'l L.*, vol.17, n°2, 1996, pp.455-490; D.D. CARON, "Strengthening the Collective Authority of the Security Council", *ASIL Proc.* 1993, vol.87, pp.303-310; M.N. SHAW, *International Law*, 4ª ed., Cambridge UP, Cambridge, 1997, p.855 y ss.

<sup>647</sup> Cf. S.D. MURPHY, "The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.32, n°2, 1994, pp.201-288.

determinado acontecimiento, la ruptura de relaciones diplomáticas, las sanciones económicas o el *peacekeeping*), por las Grandes Potencias en particular (como la aplicación coactiva de sanciones económicas, la lucha contra un agresor, intervenciones humanitarias o la imposición de zonas de prohibición de vuelos)<sup>648</sup>, o por comisiones técnicas específicas, creadas previamente por el Consejo a recomendación del Secretario General (ya sean de compensación, de crímenes de guerra, demarcación fronteriza o destrucción de armas).

Lo cierto es que, tras el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad ha calificado con arreglo al artículo 39 de la Carta situaciones tan dispares como la invasión de Kuwait por Iraq<sup>649</sup>, la guerra en la antigua Yugoslavia<sup>650</sup>, el conflicto somalí<sup>651</sup>, la falta de colaboración de Libia o de Sudán en la lucha contra el terrorismo internacional<sup>652</sup>, la situación en Liberia<sup>653</sup> o en Ruanda<sup>654</sup>, la práctica de depuración étnica en la ex-Yugoslavia<sup>655</sup>, el golpe de estado en Haití contra el Presidente constitucionalmente elegido<sup>656</sup>, o el conflicto entre Etiopía y Eritrea<sup>657</sup>. De este modo, el Consejo de Seguridad, de forma algo forzada en ciertas ocasiones, ha ampliado considerablemente el alcance del concepto de amenaza a la paz y la seguridad internacionales, hasta el punto de emplearlo más como una noción funcional<sup>658</sup> e incluir en el mismo algunas serias

<sup>648</sup> En este sentido, BOUTROS-GHALI ha indicado las ventajas e inconvenientes que se pueden derivar de la aplicación descentralizada de las medidas coercitivas por grupos de Estados miembros. Por un lado, este mecanismo concede a Naciones Unidas una capacidad de la que carece por sí misma, pero por otro lado puede menoscabar el prestigio y la credibilidad de la Organización, además de disminuir el control del Consejo de Seguridad sobre las acciones efectivamente realizadas. B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"* de 3 de enero de 1995 (S/1995/1, párrafo 80).

<sup>649</sup> A partir de la resolución 660 (1990), de 2 de agosto de 1990. Véase, *inter alia*, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "La invasión de Kuwait por Iraq y la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1991*, UPV, Bilbao, 1992, pp.28-32.

<sup>650</sup> Por ejemplo en las resoluciones 713 (1991) de 25 de septiembre de 1991, y 757 (1992) de 30 de mayo de 1992.

<sup>651</sup> Resolución 733 (1992), de 23 de enero de 1992.

<sup>652</sup> Resolución 748 (1992), de 31 de marzo de 1992, en el caso de Libia, y las resoluciones 1054 (1996) y 1070 (1996) en cuanto a Sudán.

<sup>653</sup> Resolución 788 (1993), de 19 de noviembre de 1992.

<sup>654</sup> A partir de la resolución 812 (1993), de 12 de marzo de 1993.

<sup>655</sup> Resolución 808 (1993), de 22 de febrero de 1993.

<sup>656</sup> Resolución 841 (1993), de 16 de junio de 1993. Ver J. CARDONA LLORENS, "Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-ÉHU, Tecnos, 1994, p.255.

<sup>657</sup> Resolución 1227 (1999), de 10 de febrero de 1999.

<sup>658</sup> Y. KERBRAT, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de sécurité*, LGDJ, Paris, 1995, p.23; E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, Paris, 1999, pp.36-37; I. ÖSTERDAHL, *Threat to the*

crisis humanitarias internas<sup>659</sup>, las violaciones graves y masivas del Derecho internacional humanitario o de los derechos humanos de la propia población de ese Estado<sup>660</sup>, golpes militares de estado contra gobiernos democráticamente elegidos<sup>661</sup>, el despliegue militar de un país hacia la frontera de otro vecino<sup>662</sup>, o la negativa de un gobierno a extraditar ciudadanos nacionales suyos, acusados de terrorismo internacional, a otros Estados para que fueran allí juzgados<sup>663</sup>.

De esta práctica puede destacarse que el Consejo de Seguridad ha incorporado al campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales la protección de los derechos humanos fundamentales y el derecho de libre determinación de los pueblos, pero lo ha realizado de manera selectiva y relativa, aplicando un doble rasero subordinado a los intereses geopolíticos

---

*Peace: the Interpretation by the Security Council of Article 39 of the UN Charter*, Iustus, Uppsala, 1998. Como indica AZNAR GÓMEZ, la noción de amenaza a la paz es un concepto jurídico indeterminado que permite al Consejo de Seguridad actuar con una gran discrecionalidad en su determinación. M.J. AZNAR GÓMEZ, "El control de legalidad de la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito del Capítulo VII de la Carta", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol.8, 1998, p.39. Y sobre la amplísima práctica del Consejo en este ámbito véase AZNAR GÓMEZ, *cit.*, 1998, p.39 y ss.

<sup>659</sup> Como por ejemplo las situaciones de Somalia -resolución 794 (1992)-, o de Ruanda -resolución 929 (1994)-. Véanse C. GUTIÉRREZ ESPADA, *Apuntes sobre las funciones del Derecho Internacional Contemporáneo*, DM, Murcia, 1995, p.160 y ss.; ídem, "El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (o el cuento de la bella durmiente)" en F.M. MARINO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III, Madrid, 1996, p.172 y ss.

<sup>660</sup> *Ad exemplum*, la ya citada resolución 808 (1993) sobre la antigua Yugoslavia; o la resolución 688 (1991), de 5 de abril de 1991, con respecto a Iraq. Véanse P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, "La violation grave des droits de l'homme comme une menace contre la paix", *Revue de Droit International des Sciences Diplomatiques et Politiques*, vol.77, n°1, 1999, pp.23-59; S. RIPOL CARULLA, "El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo", *R.E.D.I.*, vol.51, n°1, 1999, pp.74-78.

<sup>661</sup> Por ejemplo, las resoluciones 841 (1993) y 940 (1994), acerca de Haití. En este sentido, los profesores PANIAGUA REDONDO y ACOSTA ESTÉVEZ entienden que la existencia de un régimen político no democrático en un país como resultado de un golpe de estado no tiene por que suponer *per se* una amenaza a la paz y la seguridad en la región si no existen además otras circunstancias conflictivas (pero contra J.C. PIERCE, "The Haitian Crisis and the Future of Collective Enforcement of Democratic Governance", *Law and Policy in International Business*, vol.27, n°2, 1996, pp.506-510); en cambio, una situación interna que suponga violaciones masivas de derechos humanos y libertades fundamentales sí puede resultar una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y ser calificada como tal por el Consejo de Seguridad en virtud del artículo 39 de la Carta. R. PANIAGUA REDONDO & J.B. ACOSTA ESTÉVEZ, *La crisis haitiana y Naciones Unidas*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 1994, p.60 y ss.; también M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, p.163 y ss. No obstante, ha de tenerse en cuenta que la democracia, el respeto de los derechos humanos fundamentales -que sólo puede garantizarse realmente en un régimen democrático-, y un desarrollo económico sostenible conforman las bases de una paz justa y duradera, según ha reconocido el anterior Secretario General de las Naciones Unidas. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, *cit.*, 1992, parágrafo 55-59. Por ello, debemos preguntarnos si la falta de democracia no supone una violación fundamental de los derechos políticos de todo un pueblo, en este caso el haitiano.

<sup>662</sup> Resolución 949 (1994), de 15 de octubre de 1994, parágrafos operativos 1 a 5, sobre Iraq.

<sup>663</sup> Resolución 748 (1992) sobre Libia. Numerosos autores han tachado de incorrecta esta calificación de amenaza a la paz y la seguridad internacionales realizada por dicha resolución 748 (1992), así como en general la actuación del Consejo de Seguridad en el asunto *Lockerbie*. M.P. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, "¿De maximis non curat praetor...? El Consejo de Seguridad y el TIJ en el asunto Lockerbie", *R.E.D.I.*, vol.44, n°2, 1992, pp.327-350; E. ORIHUELA CALATAYUD, "La actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el asunto Lockerbie: paradigma de incontrolable abuso de poder", *R.E.D.I.*, vol.44, n°2, 1992, pp.395-415; B. GRAEFRATH, "Leave to the Court What Belongs to the Court", *EJIL*, vol.4, 1993, p.192 y ss.; B. CONFORTI en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p.60; M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, pp.162-163; A. REMIRO BROTONS, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el nuevo orden internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp.175-177.

de los miembros permanentes del Consejo<sup>664</sup>. Además, su acción se ha vuelto más flexible, interrelacionando los Capítulos VI y VII de la Carta tanto en la calificación de las distintas situaciones internacionales ante las que se ha encontrado como en el amplio abanico de medidas que ha recomendado, autorizado o decidido<sup>665</sup>. De esta manera, ha acometido funciones cuasijudiciales y actos cuasilegislativos en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>666</sup>, tales como la creación de innumerables operaciones de mantenimiento de la paz<sup>667</sup>; la adopción de numerosos embargos de diversos tipos, ya sean selectivos o globales<sup>668</sup> -

<sup>664</sup> Vid. B. CONFORTI, "In tema di azioni del Consiglio di Sicurezza a tutela della pace e della sicurezza", *La Comunità Internazionale*, vol.48, n°4, 1993, p.708; J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 2001, p.284; C. GUTIÉRREZ ESPADA, *cit.*, 1995, p.167 y ss.; R. BERMEJO GARCÍA, "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *ADI*, vol.15, 1999, pp.9-14; J. CARDONA LLORENS en M. Díez DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.240; M.J. AZNAR GÓMEZ, *Responsabilidad internacional del Estado y acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Ministerio de Asuntos Exteriores, Madrid, 2000, p.86 y ss.; C. VILLÁN DURÁN, "Las medidas de intervención adoptadas por el Consejo de Seguridad en materia de derechos humanos", *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, n°9, julio 1998, pp.87-141; O.R. OTUNNU, "Préserver la légitimité de l'action des Nations Unies", *Politique étrangère*, vol.58, n°3, 1993, p.598 y ss.

<sup>665</sup> Sobre las amplias medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en la posguerra fría véanse S.D. MURPHY, "The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.32, n°2, 1994, pp.207-246; J. CARDONA LLORENS en M. Díez DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.242 y ss. Por contraste, véase sobre la escasa actividad del Consejo de Seguridad durante la guerra fría R. HIGGINS, "The Place of International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council", *AJIL*, vol.64, n°1, 1970, pp.1-18.

<sup>666</sup> Vid. M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, p.33 y ss.; F.L. KIRGIS jr., "The Security Council's First Fifty Years", *AJIL*, vol.89, n°3, 1995, pp.506-539. Incluso en algún caso puede que el Consejo de Seguridad se haya excedido en su competencia, como en la demarcación de la frontera internacional entre Iraq y Kuwait en virtud de su resolución 687 (1991). Vid. J. CARDONA LLORENS en M. Díez DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.244.

<sup>667</sup> Algunos autores han señalado que, hasta 1987, la mayoría de las OMPs tenían como base jurídica el Capítulo VI de la Carta, pero desde el final de la guerra fría el Consejo de Seguridad ha recurrido frecuentemente al Capítulo VII en las resoluciones relativas al *peacekeeping*. S. MORPHET, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.231; J. CARDONA LLORENS, "Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, p.245 y ss.

<sup>668</sup> Vid. Ch. LANGENFELD, "Embargo" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.2, 1995, pp.63-67; C. VILLÁN DURÁN, "Las medidas de intervención adoptadas por el Consejo de Seguridad en materia de derechos humanos", *Boletín del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid*, n°9, julio 1998, pp.111-122; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, pp.154-158. En realidad, el Consejo ha impuesto a los Estados miembros la aplicación de embargos unilaterales contra un país determinado, es decir, que no han sido regímenes sancionatorios que hayan funcionado de un modo coordinado y controlado, si bien en cada uno de estos casos el Consejo de Seguridad ha establecido, conforme al artículo 28 de su Reglamento Provisional, un comité de sanciones *ad hoc*, integrado por todos los miembros del Consejo de Seguridad (vid. P. CONLON, "Legal Problems at the Centre of United Nations Sanctions", *Nordic Journal of International Law*, vol.65, n°1, 1996, pp.73-90; F. ALABRUNE, "La pratique des comités des sanctions du Conseil de sécurité depuis 1990", *AFDI* 1999, vol.45, pp.226-279; y S.D. BAILEY & S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, 3ª ed., *cit.*, 1998, pp.365-374), que a su vez han trabajado sin un apoyo administrativo adecuado, de forma secretista y aislada, sin publicar sus decisiones ni preocuparse por hacer un seguimiento de sus efectos. Vid. M. KOSKENNIEMI, "The Police in the Temple Order, Justice and the UN: A Dialectical View", *EJIL*, vol.6, n°3, 1995, pp.345-346. Conscientes de la necesidad de mejora, véanse las Notas del Presidente del Consejo de Seguridad de 29 de marzo de 1995 (S/1995/234), de 31 de mayo de 1995 (S/1995/438) y de 24 de enero de 1996 (S/1996/54), así como el informe de 6 de septiembre de 1996 del Grupo informal de trabajo de composición abierta de la Asamblea General sobre un Programa de Paz, Subgrupo sobre la cuestión de las sanciones impuestas por las Naciones Unidas (A/WGAP/Sanctions/96/2).

sujetos en ocasiones a vigilancia armada-; la autorización en ciertas ocasiones del uso descentralizado de la fuerza armada, bajo el título genérico de "todas las medidas necesarias", a diversos sujetos (normalmente Estados y organizaciones regionales) y en distinto grado ante una amenaza o quebrantamiento de la paz -a instancias de alguna Gran Potencia-, con el objeto de hacer cumplir determinadas sanciones -económicas o de otro tipo-, combatir a un agresor, suministrar apoyo a OMPs o dar protección a acciones humanitarias<sup>669</sup>; el establecimiento

<sup>669</sup> Vid. S.D. MURPHY, "The Security Council, Legitimacy, and the Concept of Collective Security After the Cold War", *Colum. J. Transnat'l L.*, vol.32, n°2, 1994, p.222 y ss. Como señalaba el propio BOUTROS-GHALI, "ni el Consejo de Seguridad ni el Secretario General tienen actualmente capacidad para desplegar, dirigir, mandar y controlar operaciones para aplicar" medidas coercitivas contra los responsables de amenazas a la paz, rupturas de la misma o actos de agresión. B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz" (S/1995/1, de 3 de enero de 1995, para. 77)*. En este sentido véanse las resoluciones 665 (1990), 670 (1990) y 678 (1990) contra Iraq, las resoluciones 787 (1992), 816 (1993), 836 (1993), 844 (1993), 908 (1994) y 958 (1994) en la guerra en la ex-Yugoslavia, la resolución 794 (1992) en Somalia, la 940 (1994) en Haití, la resolución 929 (1994) en Ruanda, o la 1101 (1997) en Albania; y también F.M. MARINO MENÉNDEZ, *Derecho Internacional Público [Parte General]*, 3ª ed., Trotta, Madrid, 1999, pp.503-508; C. GUTIÉRREZ ESPADA, *cit.*, 1995, p.164 y ss.; *idem, cit.*, 1996, pp.175-176; J. CARDONA LLORENS en M. Díez DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp.246-249; M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998, p.222 y ss.; D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999; J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.352-365; D. MOMTAZ, "La délégation par le Conseil de sécurité de l'exécution de ses actions coercitives aux organisations régionales", *AFDI* 1997, vol.43, pp.105-115; J. ALCAIDE FERNÁNDEZ & M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, "La legítima defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las Naciones Unidas en el marco de la seguridad colectiva", *ADI*, vol.13, 1997, pp.330-339; K. VENKATA RAMAN, "Law, Politics and United Nations Enforcement of Peace" en E. FAWCETT & H. NEWCOMBE (eds.), *United Nations Reform. Looking Ahead After Fifty Years*, Science for Peace, Toronto, 1995, pp.158-166; S.D. BAILEY & S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, 3ª ed., *cit.*, pp.374-377; J. QUIGLEY, "The "Privatization" of Security Council Enforcement Action: A Threat to Multilateralism", *Mich. J. Int'l L.*, vol.17, n°2, 1996, pp.249-283; H. FREUDENSCHUSS, "Between Unilateralism and Collective Security: Authorizations of the Use of Force by the U.N. Security Council", *EJIL*, vol.5, n°4, 1994, pp.492-531. Tanto este último autor como JORGE URBINA y E. LAGRANGE (*Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, París, 1999), rechazan el artículo 42 de la Carta como base legal de estas autorizaciones de empleo descentralizado de la fuerza, ante su carácter de misiones de alcance sólo puntual, la falta de control directo y de información del Consejo sobre las acciones desarrolladas a su amparo, el sistema de financiación también descentralizado y distinto al de las operaciones de Naciones Unidas -vid. *ad exemplum* las resoluciones 794 (1992), para.11; 929 (1994), para.2; y 940 (1994), para.4-, y la carencia de los acuerdos especiales del artículo 43. H. FREUDENSCHUSS, *cit.*, 1994, p.524; E. LAGRANGE, *cit.*, 1999, pp.49-51; J. JORGE URBINA, *cit.*, 2000, pp.352-353. Estos supuestos deberían ser considerados como un recurso únicamente provisional hasta que la Organización universal se dote de los medios precisos para poder aplicar ella misma el Capítulo VII, y en cualquier caso, los Estados autorizados por el Consejo de Seguridad para ejecutar, mediante el uso de la fuerza, las decisiones de las Naciones Unidas, actúan como subcontratistas legitimados, que deberían acatar una serie de directrices:

1. Tales Estados han de operar en calidad de agentes actuantes en nombre de la ONU, y deben mantener un vínculo directo con la Organización;
2. Las instrucciones de las Naciones Unidas a sus agentes tienen que ser claras, precisas, específicas e incontestables, con expresión de los objetivos buscados y los límites precisos al uso autorizado de la fuerza, y no como hasta ahora que sólo se les concede una autorización genérica a "utilizar todos los medios necesarios";
3. La autorización puede ser suspendida en cualquier momento por el Consejo de Seguridad;
4. El control del Consejo de Seguridad sobre esas actuaciones delegadas puede ejercerse a través de reuniones periódicas con la organización regional y los Estados ejecutantes de la operación militar, y sobre el terreno con la inclusión de elementos civiles que se ocupen de tareas políticas, el envío de un equipo de enlace militar o de asesores de seguridad, como sucedió con el ECOMOG en Sierra Leona -res.1162 (1998), de 17 de abril de 1998-;
4. Dichos Estados serán responsables ante Naciones Unidas, tienen la obligación de informarle periódicamente, y se les imputará la responsabilidad que se derive de sus acciones adoptadas en nombre de la comunidad internacional. Vid. J. CHOPRA & Th.G. WEISS, "Prospects for Containing Conflict in the Former Second World", *Security Studies*, vol.4, n°3, 1995, p.572; J. CARDONA LLORENS & M.J. AZNAR GÓMEZ, "Las operaciones fuera de zona de la OTAN y de la UEO", *Tiempo de Paz*, n°22, invierno 1991-1992, pp.96-97; G. CAHIN, "Les Nations Unies et la construction de la paix en Afrique: entre désengagement et expérimentation", *RGDIP*, vol.104, n°1, 2000, p.102.

En la práctica reciente del Consejo de Seguridad el punto álgido de la autorización de ilimitada fuerza descentralizada, sin ningún tipo de control por parte de Naciones Unidas se produjo en la crisis del Golfo Pérsico -res.678 (1990)-, pero a partir de entonces, el Consejo ha asumido una mayor vigilancia institucional hasta el punto de someter la fuerza descentralizada a su autoridad -res.787 (1992), 816 (1993) y 981 (1995) en la antigua Yugoslavia-, o exigirle que

de tribunales específicos de crímenes de guerra<sup>670</sup>; la imposición de regímenes de responsabilidad internacional<sup>671</sup>, etcétera.

Como sabemos, el Consejo puede reaccionar ante cualquier situación que crea englobada en el artículo 39, tanto en crisis internacionales como internas, frente a Estados - miembros o no miembros- o entidades no estatales, y sin necesidad de razonar sus decisiones, toda vez que no es un órgano judicial<sup>672</sup>, pero no puede olvidarse que cuando tipifica una determinada situación como amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión está realizando, pese a su indiscutible discrecionalidad, una calificación jurídica con evidentes consecuencias legales<sup>673</sup>. Y la exagerada ampliación que se observa en la aplicación por el Consejo de Seguridad del concepto del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales responde sobre todo a los intereses de las Grandes Potencias, miembros permanentes del Consejo<sup>674</sup>. Ni en Somalia, ni en

---

se coordine con el Secretario General y las operaciones de Naciones Unidas en el terreno -res. 787 (1992), 816 (1993), 836 (1993), 844 (1993) y 908 (1994) en Yugoslavia, 794 (1992) en Somalia, 929 (1994) en Ruanda, o 940 (1994) en Haití-. Vid. D. SAROOSHÍ, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, pp. 167-284; M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998, pp. 260-261. Y se han generalizado los procesos en los que la autorización del uso de la fuerza a una fuerza multinacional u "operación puente" funciona en una primera etapa de mayor urgencia y gravedad, mientras se organiza y despliega una OMP, que la sustituye posteriormente. Esta fase de transición, que facilita la acción unilateral, se produjo en Somalia, Ruanda o Haití -*Ibidem*, p. 266-.

<sup>670</sup> Resoluciones 827 (1993) para la antigua Yugoslavia; y 955 (1994) para Ruanda. Vid. P-M. DUPUY, "Le maintien de la paix" en R-J. DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, pp. 588-590.

<sup>671</sup> Resolución 687 (1991) contra Iraq. Véase la posición crítica de R. HIGGINS, *Problems and Process. International Law and How We Use It*, Clarendon Press, Oxford, 1994, pp. 183-184. En este sentido, REMIRO BROTONS señala cuatro clases de medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en la posguerra fría: medidas pacíficas que no suponen el recurso a la fuerza armada, como embargos de todo tipo; la disposición de bloqueos armados para que los Estados miembros garanticen el cumplimiento de los citados embargos; autorizaciones del empleo descentralizado de la fuerza armada ante determinados supuestos; y medidas *sui generis*, como el establecimiento de tribunales penales internacionales o zonas protegidas para la población civil afectada por las contiendas bélicas. A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp. 944-953.

<sup>672</sup> Y. DINSTEIN, *War, Aggression and Self-Defence*, 2ª ed., Cambridge UP, Cambridge, 1994, p. 282; D.J. HARRIS, *Cases and Materials on International Law*, 4ª ed., Sweet & Maxwell, Londres, 1979, p. 876. Algunos autores, sin embargo, consideran que la utilización tan amplia que se viene haciendo del concepto de "amenaza a la paz internacional" ha distorsionado su auténtico significado, pues debería reservarse su uso a auténticas amenazas a la paz producidas por acciones estatales en contravención de la Carta de Naciones Unidas. A. SLAUGHTER BURLEY en L.W. REED & C. KAYSEN (eds.), *Emerging Norms of Justified Intervention*, American Academy of Arts and Sciences, Cambridge, 1993, p. 111; K. HERNDL, "Legal Parameters for Security Council Action: Some Preliminary Remarks" en W.P. HEERE (ed.), *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence*, Asser Instituut, La Haya, 1995, p. 283.

<sup>673</sup> J. CARDONA LLORÉNS, *cit.*, 1993, p. 258; F.L. KIRGIS jr., "The Security Council's First Fifty Years", AJIL, vol. 89, nº3, 1995, p. 538. Véanse a este respecto las opiniones disidentes de los jueces BEDJAOUÍ y WEERAMANTRY en las Órdenes de la Corte Internacional de Justicia de 14 de abril de 1992, relativas a la solicitud de medidas provisionales en el asunto relativo a las *Cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultantes del incidente aéreo de Lockerbie* (Jamahiriya árabe libia c. Estados Unidos de América, y Jamahiriya árabe libia c. Reino Unido), *ICJ Reports 1992*, pp. 155 y 174-175, respectivamente; y J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp. 304-305.

<sup>674</sup> Véanse sobre esta cuestión P.H. KOOLJIMANS, "The Enlargement of the Concept "Threat to the Peace"" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp. 111-121; R. BERMEJO GARCÍA,



Ruanda, ni en Haití se había producido realmente una amenaza o un quebrantamiento de la paz internacional, sino que la grave situación por la que atravesaban dichos países se derivaba de guerras civiles por el control del poder estatal interno<sup>675</sup>.

Precisamente, el mayor protagonismo adquirido por el Consejo de Seguridad a través de sus actuaciones ha provocado una reducción de la representatividad política universal de la Asamblea General en favor de los Cinco Grandes del Consejo, provocando con ello un creciente desequilibrio entre ambas instancias políticas de la Organización universal<sup>676</sup>. Y se corre el riesgo de que tal proceso derive a su vez en una ruptura entre el sistema de la Carta, que recoge la responsabilidad política primordial del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y los propios principios y normas del Derecho internacional (igualdad soberana de los Estados, no intervención en los asuntos estatales de su jurisdicción doméstica, prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, etc.)<sup>677</sup>. Por eso, resulta esencial, como ha recordado ABELLÁN HONRUBIA, asentar los criterios políticos y jurídicos de control sobre la actuación discrecional del Consejo de Seguridad: de un lado, rehabilitar el necesario equilibrio entre los distintos órganos políticos de Naciones Unidas, y de otro lado someter todo el sistema onusiano a los propósitos y principios de la Carta (art.24.2 de la Carta), así como al propio Derecho internacional en su conjunto<sup>678</sup>. Pero debe tenerse presente que los aludidos principios y propósitos

---

"Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", ADI, vol.15, 1999, p.7 y ss.; y J-M. SOREL, "L'élargissement de la notion de menace contre la paix" en SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Coloquio de Rennes 1994, Pedone, París, 1995, pp.3-57.

<sup>675</sup> En este sentido, GAJA vincula el concepto de amenaza a la paz internacional a la existencia de riesgo de conflicto armado internacional. Vid. G. GAJA, "Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial. A propos des rapports entre maintien de la paix et crimes internationaux des Etats", RGDIP, vol.97, nº2, 1993, pp.297-319.

<sup>676</sup> Cf. V. ABELLÁN HONRUBIA, "La ampliación del concepto de mantenimiento de la paz y seguridad internacional por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: Fundamento jurídico y discrecionalidad política" en AA.VV., *Hacia un nuevo orden internacional y europeo. Estudios en homenaje al Profesor M. Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, p.17; M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, pp.236-237; P-M. DUPUY, "Le maintien de la paix" en R-J. DUPUY, *Manuel sur les organisations internationales*, 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, p.594 y ss.; I.F. ARIAS, "¿Matará el Consejo de Seguridad a la ONU?", *Política Exterior*, vol.13, nº70, 1999, p.64 y ss. En el propio texto de la Carta de las Naciones Unidas quedaba consagrada una preponderancia excesiva de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, cuyo consentimiento resulta necesario para cuestiones tan variopintas como la admisión de nuevos miembros (art.4.2), la suspensión o expulsión de miembros (arts.5 y 6), la designación del Secretario General (art.97), y cualquier cuestión de fondo a tratar por el propio Consejo (art.27.3).

<sup>677</sup> Vid. C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE, "El poder y el Derecho en las Naciones Unidas: la discrecionalidad del Consejo de Seguridad" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE y F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, pp.67-68; K. HERNDL, "Legal Parameters for Security Council Action: Some Preliminary Remarks" en W.P. HEERE (ed.), *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence*, Asser Instituut, La Haya, 1995, p.284.

<sup>678</sup> V. ABELLÁN HONRUBIA, *cit.*, 1993, p.18; y en general M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, p.141 y ss.; y M. BOTHE, "Les limites des pouvoirs du Conseil de Sécurité" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, pp.67-81. Es difícil asumir que el Consejo pueda condenar el comportamiento de un Estado sometiéndolo a las medidas del Capítulo VII de la Carta, si tal reprobación no corresponde al sentir generalizado de la comunidad internacional, simbolizado por ejemplo a través de la actuación en ese asunto de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Cf. B. CONFORTI, "Le pouvoir discrétionnaire du Conseil de

de la Carta son numerosos, ambiguos y conflictivos, y que cada órgano onusiano -incluido desde luego el Consejo de Seguridad- es juez de su propia competencia<sup>679</sup>. De hecho, los únicos controles de la actuación del Consejo son endógenos y no exógenos, esto es, que se encuentran en su interior, al exigirse la unanimidad de sus miembros permanentes<sup>680</sup>. Además, ¿cuál es el órgano competente para concretar los citados límites y vigilar su observancia?, esto es, ¿quién le pone el cascabel al gato? La doctrina iusinternacionalista suele apuntar al Tribunal Internacional de Justicia como el órgano tal vez más apropiado para satisfacer estas funciones de vigilancia<sup>681</sup>.

---

Sécurité en matière de constatation d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agresion" en R.J. DUPUY (ed.), *cit.*, 1993, p.56. La vulneración de la legalidad internacional se constituye como uno de los elementos esenciales de la amenaza a la paz. J. COMBACAU, *Le pouvoir de sanction de l'ONU. Étude théorique de la coercition non militaire*, Pedone, París, 1974, p.106. Precisamente, algunos iusinternacionalistas han buscado límites normativos a la autoridad del Consejo mediante una interpretación de determinados artículos de la Carta (1, 2, 24.1 y 39) que les permitiera fundamentar un vínculo entre los propósitos y principios de la Organización por un lado, y la competencia formal del Consejo de Seguridad por otro. Véanse por ejemplo las citadas opiniones disidentes de los jueces BEDJAOUÍ y WEERAMANTRY en el caso *Lockerbie* (*ICJ Reports 1992*, pp.155-156 y 170-175 respectivamente); y R. BERMEJO GARCÍA, "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *ADI*, vol.15, 1999, p.26.

<sup>679</sup> Vid. el dictamen de la CIJ sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, de 20 de julio de 1962, *ICJ Reports 1962*, p.168; R. BERMEJO GARCÍA, "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *ADI*, vol.15, 1999, p.26; M. KOSKENNIEMI, "The Police in the Temple Order, Justice and the UN: A Dialectical View", *EJIL*, vol.6, n°3, 1995, p.327. Como señala PELLET, lo que dice el Consejo, para bien o para mal, es la ley. Cf. A. PELLET, "Conclusions" en B. STERN (ed.), *Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe*, Montchrestien, París, 1991, p.490.

<sup>680</sup> Cf. C. GUTIÉRREZ ESPADA, "El sistema de seguridad colectiva en los albores del siglo XXI (o el cuento de la bella durmiente)" en F.M. MARINO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Universidad Carlos III, Madrid, 1996, p.174. Sobre el control de los actos del Consejo de Seguridad la literatura reciente es muy abundante: véanse, por ejemplo, R. CASADO RAIGÓN, "Consideraciones sobre el control de las decisiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas", *ADI*, vol.10, 1994, pp.335-341; R.St.J. MACDONALD, "Changing Relations between the International Court of Justice and the Security Council of the United Nations", *Can. Yb. Int'l L.*, vol.31, 1993, p.3 y ss.; A. PELLET, "Peut-on et doit-on contrôler les actions du Conseil de sécurité?" en SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Coloquio de Rennes 1994, Pedone, París, 1995, p.221 y ss.; J. ALVAREZ, "Judging the Security Council", *AJIL*, vol.90, 1996, p.1 y ss.; E. DE WET, "Judicial Review of the United Nations Security Council and General Assembly through Advisory Opinions of the International Court of Justice", *SZIER/RSDIE*, vol.10, n°3, 2000, pp.237-277; D. AKANDE, "The International Court of Justice and the Security Council: Is There Room for Judicial Control of Decisions of the Political Organs of the United Nations?", *ICLQ*, vol.46, 1997, p.308 y ss.

<sup>681</sup> Cf. las opiniones individuales de los jueces LACHS y SAHAHABUDEEN en las Órdenes de la Corte Internacional de Justicia de 14 de abril de 1992, relativas a la solicitud de medidas provisionales en el asunto relativo a las *Cuestiones de interpretación y de aplicación de la Convención de Montreal de 1971 resultantes del incidente aéreo de Lockerbie* (Jamahiriya árabe libia c. Estados Unidos de América, y Jamahiriya árabe libia c. Reino Unido), *ICJ Reports 1992*, pp.139 y 142; V. ABELLÁN HONRUBIA, *cit.*, 1993, pp.12-13 y 17-18; G.R. WATSON, "Constitutionalism, Judicial Review, and the World Court", *Harv. Int'l L. J.*, vol.34, 1993, p.1; V. GOWLLAND-DEBBAS, "The Relationship between the International Court of Justice and the Security Council in the Light of the Lockerbie Case", *AJIL*, vol.88, n°4, 1994, pp.663-665; M. BEDJAOUÍ, "Du contrôle de légalité des actes du Conseil de Sécurité" en AA.VV., *Nouveaux itinéraires en droit: hommage à François Rigaux*, 1993, pp.88-110; idem, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité*, Bruylant, Bruselas, 1994, pp.69-136; E. McWHINNEY, "The International Court as Emerging Constitutional Court and to Co-ordinate U.N. Institutions (especially the Security Council): Implications of the Aerial Incident at Lockerbie", *Can. Yb. Int'l L.*, vol.30, 1992, pp.261-272; y los artículos de Th.M. FRANCK, L. CAFLISCH & S. TORRES BERNARDEZ en N. AL-NAJIMI & R. MEESE (eds.), *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law*, Nijhoff, La Haya, 1995, pp.621-708. Al fin y a la postre, la Corte de La Haya juega un papel en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pues al ser un órgano principal de Naciones Unidas es un elemento más del sistema pacificador de la Carta. Vid. A. PELLET, "Le glaive et la balance. Remarques sur le rôle de la C.I.J. en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales" en Y. DINSTEIN (ed.), *International Law at a Time of Perplexity. Essays in Honour of Shabtai Rosenne*, Nijhoff, Dordrecht, 1988, pp.539-566. No obstante, es verdad que durante la Conferencia de San Francisco se acordó que cada órgano se responsabilizara de la interpretación de aquellas partes de la Carta de Naciones Unidas que se aplicaran a sus específicas funciones. U.N.C.I.O., vol.13, pp.709-710 (1945). Pero nada impide que el Tribunal de La Haya pueda pronunciarse sobre los

No obstante, la Corte de La Haya no fue concebida por la Carta de San Francisco como un tribunal de revisión constitucional o apelación dentro del sistema onusiano, al no atribuirle de forma expresa la competencia de controlar la legalidad de las actuaciones de los demás órganos onusianos, sino que más bien un eventual control de los actos de un cuerpo político -Consejo de Seguridad- por parte de un órgano de naturaleza judicial puede desequilibrar el sistema de poderes diseñado en la Carta de las Naciones Unidas<sup>682</sup>; y la práctica demuestra que la Corte carece de un poder implícito de revisión *ex officio* de la legalidad de los actos de los órganos políticos de la Organización mundial, a menos que se lo solicite directa o indirectamente en sede consultiva el órgano u organismo onusiano interesado<sup>683</sup>. En este sentido, cualquier propósito de limitar la excesiva libertad discrecional de que disfruta el Consejo de Seguridad en el ámbito del

---

aspectos jurídicos de una controversia que ponga en juego la utilización de la fuerza armada en las relaciones internacionales. Sentencia de la CIJ de 26 de noviembre de 1984 en el caso relativo a las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella* (Nicaragua c. Estados Unidos de América) (competencia y admisibilidad), *ICJ Reports 1984*, p.485; A. PÉLLET, "Le glaive et la balance - Remarques sur le rôle de la CIJ en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationale" en AA.VV., *Mélanges Rosenne*, 1989, pp.539-566. También la función consultiva de la CIJ tiene un importante potencial de "revisión judicial" de los actos de otros órganos de Naciones Unidas. Véanse también B. LORINSER, *Bindende Resolutionen des Sicherheitsrates*, Nomos, Baden-Baden, 1996; R.St.J. MACDONALD, "The International Court of Justice and the Security Council of the United Nations" en AA.VV., *El Derecho internacional en un mundo en transformación. Liber Amicorum en homenaje al Profesor Eduardo Jiménez de Aréchaga*, vol. I, Fundación de cultura universitaria, Montevideo, 1994, pp.457-478. Desde luego, el control que puede ejercer la Asamblea General no pasa de la consideración de los informes que sobre su actividad le someta el Consejo de Seguridad via artículos 15.1 y 24.3, y por su competencia presupuestaria sobre los gastos de la Organización (Ch. CHAUMONT, *cit.*, 1965, p.437), pero es un control muy diluido. M.J. AZNAR GÓMEZ, "El control de legalidad de la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito del Capítulo VII de la Carta", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol.8, 1998, pp.56-60.

<sup>682</sup> Cf. R. BERMEJO GARCÍA, "Cuestiones actuales referentes al uso de la fuerza en el Derecho internacional", *ADI*, vol.15, 1999, pp.24-30; M.J. GLENNON, "Sovereignty and Community after Haiti: Rethinking Collective Use of Force", *AJIL*, vol.89, n.º1, 1995, p.72; R. WOLFRUM en *ASÍL Proc.* 1993, vol.87, pp.316-317. En cualquier caso, las Órdenes de la Corte Internacional de Justicia de 14 de abril de 1992 en el asunto *Lockerbie* han dejado en el aire la posible competencia de este Tribunal para controlar los actos del Consejo de Seguridad (A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp.954-955), y la Corte no debe sentirse subordinada frente al ejecutivo en el seno de la ONU, sino afirmar la independencia del poder judicial. Cf. M. BEDJAOUI, *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité*, Bruylant, Bruselas, 1994, p.88; W.M. REISMAN, "The Constitutional Crisis in the United Nations" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p.403 y ss.

<sup>683</sup> A pesar de que el Tribunal de La Haya ha interpretado de forma expansiva esta competencia consultiva suya que le permite controlar, a instancia de parte, la constitucionalidad de las resoluciones de los otros órganos onusianos, sin embargo su experiencia práctica en materia consultiva se ha mostrado siempre tendente a presumir la validez de los actos de dichos órganos, y no poner límites a su poder político. Véanse las opiniones consultivas de la CIJ de 20 de julio de 1962 y de 21 de junio de 1971 en los asuntos *Ciertos gastos de las Naciones Unidas y Consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de África del Sur en Namibia (Sudoeste Africano)*, a pesar de la resolución 276 (1970) del Consejo de Seguridad, *ICJ Reports 1962*, p.168, e *ICJ Reports 1971*, p.45 respectivamente; A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, pp.312-316; y K. DOEHRING, "Unlawful Resolutions of the Security Council and their Legal Consequences", *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, vol.1, 1997, pp.91-109. Además, subsisten diferentes tipos de dificultades en la aplicación de este control jurisdiccional de las decisiones del Consejo; oportunidad, aleatoriedad, lentitud... Vid. M.J. AZNAR GÓMEZ, "El control de legalidad de la acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el ámbito del Capítulo VII de la Carta", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol.8, 1998, pp.64-66. Y la posible vía de la jurisdicción consultiva de la Corte difícilmente va a ser utilizada en la práctica, porque los órganos con legitimación activa original para poder activarla son la Asamblea General y el propio Consejo de Seguridad, quien no está interesado en facilitar el control exógeno de sus propias actuaciones. L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "La reforma de las Naciones Unidas: algunas reflexiones" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE & F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, p.34.

mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales exigiría una reforma de la Carta de Naciones Unidas y del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia a través de dos procedimientos: precisar el alcance y el significado jurídico de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta, y convertir al Tribunal de La Haya en una instancia judicial de vigilancia de la constitucionalidad de los actos de las instituciones de la Organización universal<sup>684</sup>.

En conclusión, difícilmente puede sostenerse que el actual Consejo de Seguridad reúna "los requisitos morales mínimos para garantizar un orden internacional justo y estable", pues sus miembros son responsables de la mayor parte de los pagos pendientes a las cuentas presupuestarias de Naciones Unidas -incluidas las correspondientes a las OMPs-, muchos de ellos -incluidos cuatro de los cinco permanentes- no reconocen como obligatoria la jurisdicción de la Corte Internacional de Justicia, y sus cinco integrantes permanentes exportan la mayor parte del armamento en el comercio mundial<sup>685</sup>. No obstante, y a pesar de todas las críticas y contradicciones del sistema centralizado de las Naciones Unidas, no deseamos poner en duda su existencia y primacía en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sino "intentar mejorar los procedimientos y mecanismos para su ejercicio marcados por las desigualdades jurídicas y de hecho entre los diferentes Estados"<sup>686</sup>. Precisamente, la reciente actuación de la ONU en este ámbito se ha venido caracterizando por su reacción improvisada ante cada supuesto concreto de crisis, pues ha sido puesto de manifiesto en diversas ocasiones que los conflictos armados surgidos en los últimos tiempos no pueden ser adecuadamente resueltos acudiendo a las reglas tradicionales sobre el uso colectivo de la fuerza. Y el fracaso continuado del Consejo de Seguridad en garantizar la ejecución de un buen número de sus decisiones (por ejemplo en Angola, Yugoslavia o Somalia) han provocado una auténtica desmoralización y la sustracción de su competencia prioritaria por asociaciones informales y "regionalismos fraccionalistas de confrontación"<sup>687</sup>. Pero como tampoco parece que la comunidad internacional esté dispuesta a acometer una revisión global de tal normativa, no parece quedar más remedio que aplicar las viejas

<sup>684</sup> L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, "La reforma de las Naciones Unidas: algunas reflexiones" en C. FERNÁNDEZ DE CASADEVANTE & F.J. QUEL (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho internacional*, Ariel, Barcelona, 1997, p.34.

<sup>685</sup> J. CARDONA LLORENS, *cit.*, 1994, p.263; V. ABELLÁN HONRUBIA, *cit.*, 1993, p.18; A. REMIRO BROTONS, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", R.E.D.I., vol.51, nº1, 1999, p.33.

<sup>686</sup> Cf. F.M. MARIÑO MENÉNDEZ, *Derecho Internacional Público [Parte General]*, Trotta, Madrid, 3ª ed., 1999, p.508; contra, al no considerar que el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas sea útil, necesario o "auténtico", E. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*, *cit.*, 1958, pp.194-195; J.A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, CSIC, Madrid, 1966, p.28; E.W. LEFEVER, "Reining in the UN", *Foreign Affairs*, vol.72, nº3, 1993, pp.17-20. Sobre el futuro de la seguridad colectiva pueden verse B.B. FERENCZ, *New Legal Foundations for Global Survival: Security through the Security Council*, Oceana, Nueva York, 1994, sobre todo p.243 y ss.; M. AYOUB, "Squaring the Circle: Collective Security in a System of States" en Th.G. WEISS (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Rienner, Boulder, 1993, pp.53-60.

<sup>687</sup> REMIRO BROTONS, "Universalismo, multilateralismo, regionalismo y unilateralismo en el nuevo orden internacional", R.E.D.I., vol.51, nº1, 1999, p.34.

disposiciones ante las nuevas situaciones de crisis, eso sí, retorciendo o estirando hasta el límite su significado<sup>688</sup>.

La seguridad colectiva de Naciones Unidas sólo puede resultar eficaz si es ejecutada en tiempo y forma oportuna, pero en muy contadas ocasiones la ONU ha actuado en el momento adecuado. El Consejo de Seguridad, como consecuencia principalmente de la inercia y los desacuerdos entre sus miembros permanentes, suele retrasar demasiado tiempo cualquier respuesta colectiva, de tal manera que "la solución constructiva del conflicto puede volverse imposible y degenerar en un círculo vicioso de violencia, como sucedió en la antigua Yugoslavia"<sup>689</sup>.

---

<sup>688</sup> M.J. GLENNON, "Sovereignty and Community after Haiti: Rethinking Collective Use of Force", *AJIL*, vol.89, n°1, 1995, p.73.

<sup>689</sup> R. VÄYRYNEN, "La reforma de la Organización Mundial: estructura y eficacia del Consejo de Seguridad de la ONU" en M. SEARA VÁZQUEZ (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de cultura económica, México, 1995, p.77.

## CAPÍTULO 2

### CARACTERÍSTICAS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

#### PLANTEAMIENTO

Para empezar, y a pesar de carecerse de una regulación jurídica sistemática específica para este tipo de acciones militares internacionales y de la flexibilidad de su contenido, puede indicarse la existencia de algunos principios característicos comunes derivados de la práctica que resultan aplicables a todas las OMPs<sup>1</sup>, y que GOULDING, quien fuera Secretario General Adjunto de la ONU para las operaciones de mantenimiento de la paz, resumía en seis<sup>2</sup>:

1. Antes del establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz es necesario contar con el **consentimiento** del Estado receptor de la misma y de todas las partes del conflicto. El consentimiento es un presupuesto esencial que debe respetarse en cualquier circunstancia, puesto que una OMP no puede ser considerada en ningún caso como una medida coercitiva.
2. La operación debe contar con el **apoyo de la comunidad internacional**, simbolizado en el caso de los *cascos azules* a través de su creación por la Organización universal.
3. Los Estados miembros que deciden participar en alguna de esas operaciones lo hacen de forma completamente **voluntaria**.

---

<sup>1</sup> Dichos criterios distintivos de los *cascos azules* se entresacan de la lectura combinada de las resoluciones de Naciones Unidas habilitadoras de tales operaciones, de los informes del Secretario General sobre las actividades de las distintas misiones, los acuerdos de participación firmados con los Estados que aportan contingentes y material, y los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas (SOFAs) concluidos con los países receptores de las mismas. P. BENVENUTI, "The Implementation of International Humanitarian Law in the Framework of United Nations Peace-keeping Operations" en AA.VV., *Law in Humanitarian Crises. Le droit face aux crises humanitaires*, vol. 1, Comisión Europea, Bruselas, 1995, p.98.

<sup>2</sup> Vid. la conferencia impartida por M. GOULDING en la Fundación EMMES y recogida en *EMMES Executive Memo*, vol. 1, n°3, 1989, Fundación EMMES, p.2 y ss. Vid. también del mismo autor, *The Evolution of United Nations Peace-keeping*, Cyril Foster Lecture 1993 at the Examination Schools, Universidad de Oxford, 4 de marzo de 1993 (pp.4-6), publicada en *International Affairs*, vol.69, n°3, 1993 (pp.453-455); asimismo, la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 28 de mayo de 1993 (S/25859); *The Blue Helmets*, op.cit., 2ª ed., 1990, pp.5-7; *General Guidelines for Peace-keeping Operations*, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Naciones Unidas, Nueva York, pp.15-24; M. MALITZA, "The Improvement of Effectiveness of United Nations Peacekeeping Operations" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp.243-245; B. URQUHART, "Beyond the Sheriff's Posse", en *Survival*, vol.32, n°3, mayo-junio 1990, p.198; J.I. LÓPEZ DE CHICHERI Y SAINZ, "Las Naciones Unidas y las operaciones de mantenimiento de la paz", Cuadernos de la Guardia Civil, n°8, 1992, pp.12-13; B. GRANDI, "Le operazioni di mantenimento della pace delle Nazioni Unite: considerazioni introduttive" en *Comunicazioni e Studi*, vol.17-18, 1985, pp.397-417; J. HUTTER, "United Nations Peace-Keeping Operations", en *Aussenpolitik*, vol.36, n°3, 1985, pp.272-273.

4. Estas operaciones se sitúan bajo **mando internacional**, concretamente del Secretario General de las Naciones Unidas, que a su vez es responsable ante el órgano creador de la misma. Mientras las diferentes tropas se encuentren encuadradas en una OMP onusiana, las instrucciones operativas no las reciben de sus mandos nacionales sino directamente de la Sede de la ONU en Nueva York.

5. El personal militar de las OMPs debe evitarse el **empleo de la fuerza armada**, permitiéndose únicamente en caso de **legítima defensa**, entendida ésta como la elemental autodefensa ante una agresión; como veremos más adelante también se permite a las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas el uso de la fuerza cuando se trata de la necesaria *vis compulsiva* para poder cumplir con su misión, pero nos inclinamos a considerar que esta excepción se acercaría más a un **estado de necesidad**. No obstante, lo ideal sería no tener que recurrir nunca a la violencia, y de hecho, la mayoría de estas operaciones se encuentran integradas por observadores militares desarmados, e incluso las tropas que componen las Fuerzas de mantenimiento de paz, y que sí están armadas, portan únicamente armamento de carácter ligero y defensivo<sup>3</sup>.

6. Otro principio básico de las OMPs es su absoluta **imparcialidad**. No deben interferir en los asuntos propios del Estado anfitrión de la misión y, por supuesto, han de abstenerse de favorecer a cualquiera de los contendientes. Esta objetividad también es exigible al personal civil que eventualmente puedan aportar los Estados, el cual tiene que "desempeñar sus funciones teniendo presentes únicamente los intereses de las Naciones Unidas"<sup>4</sup>.

Otros requisitos más genéricos que deben cumplirse en la práctica para el éxito de misiones de este tipo vienen referidos a la necesaria existencia de un amplio consenso político acerca del **mandato** de la misión, así como a la importancia de la cooperación de todas las partes involucradas. Todos estos principios definen la naturaleza de las OMPs, les confieren estabilidad jurídica y resultan imprescindibles a la hora de alcanzar la necesaria **credibilidad**, auténtica piedra de toque de toda misión de mantenimiento de la paz. En este contexto, el Consejo de Seguridad ha señalado en los últimos años un conjunto de criterios y directrices en el plano de la oportunidad política del establecimiento de una OMP, algunos de los cuales coinciden con las características básicas de estas operaciones<sup>5</sup>:

---

<sup>3</sup> Las "Reglas de Enfrentamiento" contienen los patrones de conducta a seguir por las OMPs con respecto al recurso a la fuerza armada. Estas reglas no son publicadas generalmente, y así en España se encuentran clasificadas como de "Difusión Limitada".

<sup>4</sup> Informe del Secretario General a la Asamblea General sobre "Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (doc.A/44/605, 11 de octubre de 1989, p.13).

<sup>5</sup> Vid. las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad de 28 de mayo de 1993 (doc.S/25859), de 3 de mayo de 1994 (S/PRST/1994/22) y de 22 de febrero de 1995 (S/PRST/1995/9); A. ROBERTS, "The Crisis in UN Peacekeeping", en *Survival*, vol.36, nº3, 1994, p.108. Véase también B.E. URQUHART, "United Nations Peacekeeping Operations and How Their Role Might Be Enhanced" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.258. Por su parte, el anterior

1. El conflicto armado en cuestión ha de constituir una amenaza a la paz y la seguridad internacionales;
2. Los bandos del conflicto tienen que haberse comprometido con el proceso de paz y un futuro arreglo pacífico de la controversia, y en este sentido ha de existir un cese del fuego;
3. La operación de *cascos azules* debe contar con un objetivo político claro reflejado en un mandato preciso, sometido a la revisión del propio Consejo de Seguridad;
4. Es necesario el consentimiento del Estado receptor, y en su caso de todas las partes implicadas;
5. Debe garantizarse la imparcialidad en las actuaciones de la OMP;
6. El Consejo ha de ser capaz de -y estar dispuesto a- adoptar las medidas apropiadas contra quienes incumplan sus decisiones, así como a autorizar todos los medios precisos para que las Fuerzas de la ONU puedan llevar a efecto su mandato; y,
7. El derecho que poseen estas operaciones para adoptar las medidas adecuadas en su propia defensa, de tal manera que pueda garantizarse la seguridad del personal de las Naciones Unidas.

Junto a ello, es preciso asegurar un sistema más estrecho de consultas entre los Estados miembros, los países que contribuyen con tropas y la Secretaría de la ONU, así como una mejor coordinación con los organismos y agencias regionales y subregionales.

En definitiva, estas operaciones constituyen un fruto *sui generis* de los esfuerzos relativos al *peacekeeping* llevados a cabo por la Organización universal en contextos políticos complicados, poco proclives a la negociación y la pacificación. En consecuencia, la actuación de los *cascos azules* ha reflejado de alguna manera la evolución experimentada en los últimos cincuenta años por la sociedad internacional en el campo del mantenimiento de la paz, y que ha estado definida por los siguientes factores<sup>6</sup>:

1. El fortalecimiento progresivo de las funciones político-diplomáticas del Secretario General, esto es, un acrecentamiento de sus facultades y responsabilidades en el campo de la diplomacia preventiva;
2. La existencia de un consenso mínimo entre las Grandes Potencias, que desde el momento inicial y durante la guerra fría, aceptaron no participar directamente en estas operaciones internacionales de las Naciones Unidas<sup>7</sup>;

---

Secretario General de la ONU, B. BOUTROS-GHALI, destacaba que "las condiciones fundamentales para el éxito siguen siendo las mismas: un mandato claro y viable; la cooperación de las partes en la ejecución de dicho mandato; el apoyo constante del Consejo de Seguridad; la buena disposición de los Estados Miembros para aportar el personal militar, de policía y civil necesario, incluidos especialistas; mecanismos eficaces de mando de las Naciones Unidas en la Sede y en el terreno, y apoyo financiero y logístico suficiente", *Un Programa de Paz, loc.cit.*, 1992, parágrafo 50.

<sup>6</sup> Cf. J.A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 1966, p.80.

<sup>7</sup> No obstante existieron excepciones, esto es, OMPs de las Naciones Unidas con participación de las Grandes Potencias, como por ejemplo el UNTSO, con observadores de Estados Unidos y Rusia (antes Unión Soviética); UNFICYP, con participación británica; en UNIFIL participa Francia, etc. Estas excepciones se han generalizado tras el final de la guerra



3. Una especial colaboración de los Estados no directamente comprometidos en el conflicto o situación que amenaza la paz y seguridad internacionales, y que provoca la acción ejecutiva de la ONU;
4. El establecimiento de un sistema de "neutralización internacional", con el que se pretendían mantener las contiendas bélicas al margen de la confrontación global entre las Grandes Potencias;
5. El consentimiento del Estado receptor que tolera la intervención en su territorio de la acción ejecutiva de las Naciones Unidas destinada a la conservación de la paz.

Desarrollando un poco más estos conceptos, podemos decir que las principales características del mantenimiento de la paz se pueden estudiar en cuatro grandes bloques, referentes al personal, valores, funciones y contexto en el que estas misiones se desarrollan<sup>8</sup>:

1. Con respecto al componente **personal** de las OMPs, hay que decir que en la mayoría de los casos están compuestas por individuos con estatuto militar<sup>9</sup>; además, en muchas ocasiones, un cuerpo de éste tipo adopta la forma de una fuerza militar tradicional -por ejemplo, en las Fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas-, constituida por un número determinado de batallones bajo la autoridad de un Comandante: estas unidades castrenses han sido aportadas por diversos ejércitos nacionales, y por su parte el Comandante de la Fuerza ha sido nombrado por, y es responsable ante, la autoridad internacional que decide la operación, en la mayoría de los casos la ONU. De la misma forma, en las misiones que se concretan en Grupos de observadores no armados subsisten claros rasgos de su organización castrense: así por ejemplo, oficiales de rango medio suelen ser seleccionados de diferentes milicias nacionales para servir durante un período determinado de tiempo en estos cuerpos de observación bajo mando internacional; no obstante, sucede a menudo que labores cuasimilitares de mantenimiento de la paz son realizadas por elementos civiles, a lo que se ha añadido en los últimos años un incremento creciente de los

---

fría -por ejemplo, el Reino Unido, Francia y Rusia participaban en UNPROFOR en la antigua Yugoslavia-, de tal forma que actualmente está abandonado en la práctica el principio de exclusión de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Consúltese el apartado 5.1 de este capítulo 2 para un estudio más en profundidad sobre esta cuestión.

<sup>8</sup> Cf. A. JAMES en su libro *Peacekeeping in International Politics*, Macmillan, Basingstoke, 1990, pp.1-8. Véanse también sobre los factores que conducen a una operación de este tipo al éxito o al fracaso B.E. URQUHART, "United Nations Peacekeeping Operations and How Their Role Might Be Enhanced" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.258; idem, "Beyond the Sheriff's Posse", en *Survival*, vol.32, n°3, 1990, pp.196-205; G. EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen & Unwin, St. Leonards, 1993, pp.109-114; P.F. DIEHL, "A Permanent UN Peacekeeping Force: an Evaluation", en *Bulletin of Peace Proposals*, vol.20, n°1, 1989, pp.27-36; idem, "Peacekeeping Operations and the Quest for Peace", en *Political Science Quarterly*, vol.103, n°3, 1988, pp.502-503; idem, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1993, pp.169-175; E.B. HAAS, "The Collective Management of International Conflict, 1945-1984" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp.32-33; A.B. FETHERSTON, *Making United Nations Peacekeeping More Peaceful: Relating Concepts of "Success" to Field Reality*, Working Paper n°139, PRC, Canberra, 1993.

<sup>9</sup> Vid. G. DAVIDSON-SMITH, "UN Peacekeeping and the Role of Force: a View from Below" en *The RUSI Journal*, vol.130, n°3, 1985, p.37.

cometidos civiles de las propias OMPs y del personal civil implicado en estas operaciones, incluyendo fuerzas de policía. Pero el mecanismo del *peacekeeping* es ante todo una responsabilidad militar<sup>10</sup>, lo cual tiene una importante relevancia a la hora de encuadrar estas operaciones dentro del sistema constitucional de las Naciones Unidas<sup>11</sup>. Existen diversas razones que permiten explicar esta caracterización: es necesario que los *cascos azules* cuenten con un entrenamiento y una disciplina militar, porque de esta manera se encuentran preparados para ser enviados con urgencia a distintas zonas "problemáticas" alrededor del mundo. Como se encuentran familiarizados con los procedimientos militares, resultan más fácilmente aceptables para las facciones armadas locales. Las unidades militares están preparadas para el combate, por lo que, aunque pueda parecer paradójico, resultan adecuadas para las operaciones de mantenimiento de la paz gracias a su poder disuasorio y eficacia<sup>12</sup>. Además, se requiere un férreo sentido de la disciplina para integrarse en cuerpos militares con una cadena de mando multinacional, si bien con procedimientos uniformes<sup>13</sup>. No obstante, las OMPs tampoco poseen una naturaleza exclusivamente militar, pues suelen incluir destacados componentes de personal civil que desarrollan labores administrativas, policiales y políticas de importancia esencial para el funcionamiento apropiado de la misión internacional.

2. Por lo que respecta a la problemática de los valores, toda OMP debe respetar dos axiomas básicos: que se trate de operaciones de carácter no coactivo o *non-threatening*, y que sean imparciales<sup>14</sup>. Ambos valores se encuentran estrechamente conectados, tal como vamos a ver a continuación:

a) En primer lugar, las OMPs **no emplean ni amenazan con utilizar la fuerza**: no pretenden alcanzar objetivos militares, les está prohibido en principio entrar en combate activo, no tienen

---

<sup>10</sup> D. HAMMARSKJOLD describía de esta manera la aparente contradicción entre el espíritu militar y el mantenimiento de la paz: "Soldiers are ill-suited for peace-keeping, but they are the only ones who can carry it out". Cf. B. URQUHART, *Hammar skjold*, Norton, Nueva York, 1972, p.174. También es célebre la famosa sentencia de MOSKOS, "Peace-keeping is not a soldier's job, but only a soldier can do it". C.C. MOSKOS jr, *Peace Soldiers. The Sociology of a United Nations Military Force*, University of Chicago Press, Chicago, 1976, p.139; asimismo I.J. RIKHYE, *The Theory and Practice of Peacekeeping*, Hurst, Londres, 1984, p.204; contra J. BALLALOU, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Pedone, París, 1971, p.149, para quien estas operaciones se han convertido en un instrumento al servicio de la diplomacia internacional.

<sup>11</sup> Véase el apartado 1 del capítulo 3 del presente trabajo.

<sup>12</sup> MINISTERIO DE DEFENSA, *Libro Blanco de Defensa 2000*, Madrid, 2000, p.212.

<sup>13</sup> A. JAMES, *op.cit.*, 1990, p.2.

<sup>14</sup> Para MOSKOS el desarrollo en una OMP de una "ética policial", caracterizada como la "rígida adherencia a la imparcialidad y al mínimo empleo de la fuerza", es el elemento más importante para el éxito del mantenimiento de la paz. C.C. MOSKOS jr, *Peace Soldiers: The Sociology of a United Nations Military Force*, University of Chicago Press, Chicago, 1976, pp.129 y 133.

*a priori* enemigos en el conflicto, y deben negociar en lugar de luchar<sup>15</sup>. Por un lado, las Fuerzas de mantenimiento de la paz portan tan solo armas de carácter defensivo, para ser empleadas exclusivamente en casos de emergencia, verbigracia para defensa personal, la protección de posiciones bajo ataque armado, o incluso para el mantenimiento del orden dentro de un Estado<sup>16</sup>. En esta materia se han establecido reglas de actuación muy estrictas, y normalmente los *cascos azules* no hacen uso de sus armas. De otro lado, los Grupos de observadores no poseen armamento de ningún tipo, pues se entiende que desarrollarán su trabajo con la máxima eficacia y el mínimo peligro mediante su simple presencia simbólica en el lugar del conflicto. De hecho, y como veremos posteriormente, las Fuerzas de mantenimiento de la paz, que sí van armadas, han sufrido muchas más víctimas mortales que los Grupos de observadores militares desarmados, al tener aquéllas que desarrollar funciones más complejas en situaciones altamente inestables y con mayor grado de peligro<sup>17</sup>.

b) En segundo lugar, la no utilización de la fuerza armada por parte de las OMPs mantiene un estrecho vínculo con la **imparcialidad**, rasgo común a este tipo de operaciones<sup>18</sup>. Dado que los *cascos azules* no están autorizados ni equipados para forzar una solución, tan sólo conseguirán la confianza de los contendientes si se comportan de manera absolutamente imparcial, lo que encuentra su fundamento tanto en el mandato como en las órdenes concretas recibidas de la cadena de mando. Si una operación de este tipo dejara a un lado su imparcialidad, entonces se convertiría en un bando más del conflicto; el mismo resultado indeseable se produciría si la Fuerza comenzara a utilizar su armamento de forma coactiva, en cuyo caso dejaría además de ser una verdadera operación de mantenimiento de la paz. Puede argumentarse, no obstante, que aquellas misiones con el mandato de "mantener la ley y el orden" en el interior de un Estado requieren un cierto empleo -o posibilidad de uso- positivo de la *vis física*. En estos casos, si se trata de sostener

---

<sup>15</sup> Vid. R.N. SWIFT, "United Nations Military Training for Peace" en *International Organization*, vol.28, nº2, 1974, pp.267-280.

<sup>16</sup> Así por ejemplo, el Consejo de Seguridad autorizó en 1961 a la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) el uso positivo y coactivo de la fuerza -resoluciones 161 (1961) de 21 de febrero de 1961, y 169 (1961) de 24 de noviembre de ese año-. Décadas después, la resolución 814 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad el 26 de marzo de 1993, facultaba por primera vez a una operación de las Naciones Unidas, la UNOSOM II en Somalia, a emplear la fuerza bajo el Capítulo VII de la Carta, tal como recordaría poco después la resolución 837 (1993) del Consejo de Seguridad, de 6 de junio de 1993, en su punto 5: "Reafirma que el Secretario General, en virtud de la resolución 814 (1993), está autorizado para tomar todas las medidas necesarias contra todos los responsables de los ataques armados mencionados..., incluidos los responsables de haber incitado públicamente a esos ataques, a fin de establecer la autoridad efectiva de la UNOSOM II en toda Somalia, incluso para investigar esas acciones y arrestar, detener y encarcelar a esas personas a los efectos de su inculpación, enjuiciamiento y castigo". Para un examen más detallado de esta cuestión consúltese el punto 2.2 de este capítulo 2.

<sup>17</sup> H. WISEMAN, *loc.cit.*, 1987, pp.302 y 307.

<sup>18</sup> De esta manera, FETHERSTON considera que la UNOSOM II, al haber sido autorizada bajo el Capítulo VII de la Carta a utilizar la violencia armada para obtener el cumplimiento de su mandato a pesar de no contar, al desplegarse, con el consentimiento de las distintas facciones armadas somalíes, no sólo se convirtió en una fuerza coactiva sino que además tampoco cumplía el criterio de la imparcialidad. B. FETHERSTON, *Towards a Theory of United Nations Peace-Keeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, p.31.

el orden pacífico en un determinado territorio **sin tratar de influir en el equilibrio de la controversia política interna**, entonces puede considerarse que estamos ante un ejercicio imparcial de la fuerza<sup>19</sup>. Por consiguiente, el recurso a la violencia armada resulta compatible con el *peacekeeping* si se acomete en nombre de un gobierno legal y efectivo, o en apoyo de un conjunto de legítimos arreglos constitucionales, por lo que en tales circunstancias se concederá prioridad a la autoridad central, y entonces el empleo de la fuerza dirigido a mantener la ley y el orden sería considerado como una actividad imparcial<sup>20</sup>.

3. Por lo que se refiere a las clases de **funciones** que de manera general suele cumplir una OMP, las mismas quedan fijadas en el llamado **mandato** de la operación, que ha de ser lo más claro y preciso posible<sup>21</sup>; y a su vez, pueden adoptar tres formas diferentes que no se excluyen entre sí, sino que pueden complementarse o sucederse durante el desarrollo de una misma operación<sup>22</sup>:

a) La primera de estas funciones es la de **pacificar** un determinado conflicto armado. Mediante el ofrecimiento del envío de un Grupo de observadores o una Fuerza al escenario de una crisis puede suceder que los contendientes convengan aceptar un cese del fuego, una tregua, un acuerdo de armisticio o una retirada de tropas, utilizando en este caso a los *cascos azules* como un recurso necesario para salvar la cara (*face-saving device*)<sup>23</sup>: las labores concretas de una OMP pueden pasar en estos casos por la interposición entre los combatientes, el establecimiento de zonas de

<sup>19</sup> Así se han comportado por ejemplo las Fuerzas que se han desplegado en Nueva Guinea Occidental (UNSF, 1962-63), en Namibia (UNTAG, 1989-90) y en Camboya (UNTAC, 1992-93), implicadas en procesos de administración internacional o internacionalizada de determinados territorios. Sin embargo, ése no fue el caso de la ONUC en el Congo, sobre todo a partir de la resolución 161 (1961) de 21 de febrero de 1961, ni de UNOSOM II desde la resolución 814 (1993), de 26 de marzo de 1993. Mirar la nota 16 de este mismo capítulo 2, *supra*. Y para un estudio más detallado del uso de la fuerza ejecutado por estas dos últimas operaciones véase el punto 2.2 de este capítulo 2, *infra*.

<sup>20</sup> A. JAMES, *op.cit.*, 1990, pp.3-4.

<sup>21</sup> Cf. M. PÉREZ GONZÁLEZ, "Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: Por una recuperación de la Carta", *Tiempo de Paz*, n°43, invierno 1996-1997, pp.27-28. El contenido del mandato es desarrollado posteriormente por los "Términos de referencia" y las "Directrices para la misión". Sin embargo, los mandatos recogidos en las resoluciones creadoras de las OMPs son a menudo ambiguos porque tienden a reflejar el juego político suscitado por los intereses divergentes de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. P.F. DIEHL, "Peacekeeping Operations and the Quest for Peace", en *Political Science Quarterly*, vol.103, n°3, otoño 1988, p.497; F. MARINO MENÉNDEZ, "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Tiempo de Paz*, n°43, invierno 1996-1997, p.51. Y precisamente algunos autores enfatizan la naturaleza política de las funciones desarrolladas por estas operaciones. Vid. C.E. BEATTIE, "The International Peace Academy and the Development of Training for Peacekeeping" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Pergamon Press, Nueva York, 1983, pp.210-211.

<sup>22</sup> Cf. A. JAMES, *cit.*, 1990, pp.4-5; *idem*, *The Politics of Peacekeeping*, Praeger, Nueva York, 1969, p.7 y ss.; y parcialmente *idem*, "Unit Veto Dominance in United Nations Peacekeeping" en L. FINKELSTEIN (ed.), *Politics in the United Nations System*, Duke UP, Durham, 1988, p.83 y ss.

<sup>23</sup> Parece existir una tendencia a considerar los conceptos de cesación del fuego, tregua y armisticio como tres etapas de una misma secuencia hacia la consecución de la paz. Vid. P. MOHN, "Problems of Truce Supervision" en *International Conciliation*, n° 478, 1952, p.53; y S.D. BAILEY, "Cease-Fires, Truces and Armistices in the Practice of the UN Security Council", *AJIL*, vol.71, 1977, p.463 y ss.

amortiguación, la verificación del retiro de tropas, la vigilancia de altos el fuego, etc<sup>24</sup>. En otros supuestos, el despliegue preventivo de una OMP puede servir para evitar que estalle una contienda latente, ya sea entre Estados o en una situación de crisis interna<sup>25</sup>.

b) La segunda función que pueden desempeñar estas operaciones consiste en la **estabilización** de los conflictos, normalmente tras haber ayudado a apaciguar una crisis bélica. La esencia de su actividad deriva entonces de su capacidad de asistir al mantenimiento de la estabilidad; las formas de fomentarla son variadas y pasan por la prevención de incidentes armados, la remoción de tensiones, la limpieza de minas, etc<sup>26</sup>. En cualquier caso, el despliegue de una misión de estas características, o *peacekeeping*, debe coincidir con la negociación pacífica de un acuerdo entre las partes, o *peacemaking*, lo que puede ser facilitado mediante la cooperación con las organizaciones regionales, o con el despliegue conjunto de una OMP de Naciones Unidas con una fuerza multinacional<sup>27</sup>. Por el contrario, cuando la voluntad política de los contendientes no converge hacia un arreglo negociado, entonces la OMP desplegada puede perpetuarse en el tiempo toda vez que ayuda a mantener un cierto *statu quo* pacífico, pero esta situación no es de recibo, tal como ha venido demostrando la experiencia práctica de las operaciones de las Naciones Unidas<sup>28</sup>.

c) En tercer lugar, los *cascos azules* pueden proporcionar **asistencia en la resolución de las disputas**; así, *ad exemplum*, supervisando acuerdos sobre limitación de fuerzas, desmilitarización de una determinada región mediante procesos consecutivos de desarme, desmovilización y

---

<sup>24</sup> Han llevado a cabo funciones de este tipo la gran mayoría de las OMPs de Naciones Unidas: UNTSO, UNMOGIP, UNEF (I y II), UNOGIL, ONUC, UNSF, UNYOM, UNFICYP, DOMREP, UNIPOM, UNDOF, UNIFIL, UNGOMAP, UNIIMOG, UNAVEM (I, II y III), UNTAG, UNIKOM, MINURSO, ONUSAL, UNAMIC, UNTAC, UNPROFOR, UNOSOM (I y II), ONUMOZ, UNOMUR, UNAMIR, UNOMIG, UNOMIL, UNASOG, UNMOT, UNCRO, UNPREDEP, UNTAES, UNMOP, MINUGUA, MONUA, MINURCA o UNOMSIL. Acerca de las características y los procedimientos para llevar a cabo la interposición de fuerzas véase A. GARCÍA-VAQUERO Y PRADAL & F. ALEJANDRE MARTÍNEZ en Ejército, n°650, abril 1994, pp.67-90.

<sup>25</sup> Así UNPREDEP en la República ex-Yugoslava de Macedonia. En este sentido, B. BOUTROS-GHALI, en su importantísimo informe *Un Programa de Paz* abogaba por el despliegue preventivo de las operaciones de Naciones Unidas en ambos tipos de supuestos. Vid. doc.S/24111, 17 de junio de 1992, párrafos 28-32.

<sup>26</sup> Verbigracia UNTAG, MINURSO, UNAMIC, UNTAC, ONUSAL, UNPROFOR, ONUMOZ, UNOSOM II, UNAMIR, UNOMIG, UNAVEM III, UNCRO, UNTAES, UNMIBH o MONUA.

<sup>27</sup> En este caso podemos situar a la UNOSOM II, UNOMIG, UNOMIL, UNMIH, UNMOT y UNMIBH. Vid. A. JAMES, *The Role of Force in International Order and United Nations Peace-keeping*, informe de una conferencia en Ditchley Park, The Ditchley Foundation, Enstone, 1969, p.26.

<sup>28</sup> Así, nos encontramos con OMPs que se prolongan eternamente sin que las partes busquen un acuerdo sobre el fondo del conflicto que resulte satisfactorio para todos; por ejemplo nos encontramos con la UNFICYP en Chipre como ejemplo de Fuerza de mantenimiento de paz desplegada en la isla desde 1964, o el UNTSO en Palestina -desde 1948- y UNMOGIP en Cachemira y Jammu -desde 1949- como muestras de Grupos de observadores *ad eternum*. En algunos casos, como por ejemplo en UNTSO, probablemente su longevidad sea debida al deseo del Consejo de Seguridad, y en especial de las Grandes Potencias, en mantener una presencia constante de observación internacional en una zona del planeta particularmente volátil, que le permita contar con información imparcial de primera mano. N.D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1990, p.170.

reintegración de los combatientes en la sociedad civil<sup>29</sup>; o el desarrollo de medidas de confianza o canales de comunicación entre aquellos contendientes que mantienen un inestable alto el fuego, supervisando la legalidad de un proceso electoral o un plebiscito, o prestando servicios de asistencia humanitaria, policía civil o verificación de derechos humanos<sup>30</sup>; todas ellas son misiones para cuya ejecución resulta muy valiosa la formación militar de los componentes de tales OMPs.

4. Por último, del **contexto** en el que surgen y se desenvuelven también se derivan una serie de rasgos definitorios de estas operaciones:

a) Primeramente se precisa que una autoridad competente tome la decisión de establecer una OMP, ya se trate de una organización internacional universal o regional, un grupo de países *ad hoc* o un solo Estado. En todo caso, el órgano que crea la operación también será quien decida extender periódicamente su mandato o darlo por concluido.

b) En segundo lugar, las OMPs requieren aportaciones suficientes de capital, personas y equipo material para desarrollar su labor. Las organizaciones internacionales que normalmente establecen estas misiones, en particular Naciones Unidas, carecen del control directo sobre estos recursos, por lo que se ven compelidas a solicitarlos a sus miembros estatales. Antaño, la ONU no solía encontrarse con demasiados problemas para conseguir personal para sus operaciones, y en todo caso su dificultad residía en encontrar unidades especializadas, aunque por desgracia la disponibilidad de tropas y equipo se ha tornado cada vez más problemática<sup>31</sup>. Además, el problema de la financiación ha llegado a convertirse en angustioso para las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, como veremos más adelante. La escasa disposición de numerosos Estados miembros para satisfacer el pago de sus cuotas al presupuesto de mantenimiento de paz de la ONU viene provocando la insuficiente y retrasada retribución onusiana de sus deudas para con los Estados contribuyentes de tropas. Y si bien las estrecheces financieras no han supuesto hasta ahora el desmantelamiento de ninguna operación en concreto,

<sup>29</sup> Así por ejemplo numerosas misiones, sobre todo en guerras civiles, han acometido actividades de esta clase: UNTAG, ONUCA, ONUSAL, UNTAC, MINURSO, ONUMOZ, UNAVEM (II y III), UNOSOM II, UNOMIL, UNMOT, UNTAES, MONUA, MINUGUA y MINURCA.

<sup>30</sup> En estos casos se encuentran las siguientes operaciones: ONUC, UNFICYP, UNIFIL, UNTAG, ONUSAL, MINURSO, UNTAC, UNPROFOR, UNOSOM (I y II), ONUMOZ, UNOMIG, UNOMIL, UNAMIR, UNAVEM II y III, UNMIH, UNSMIH, UNTMIH, UNMOT, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, MINUGUA, MONUA, Grupo de Apoyo de Policía Civil, MIPONUH o MINURCA.

<sup>31</sup> El Secretario General de las Naciones Unidas señalaba en 1992 que "los Estados Miembros suelen estar muy interesados en participar en las operaciones de mantenimiento de la paz. Invariablemente se consigue el número necesario de observadores militares y de tropas; las unidades de logística sin embargo, plantean un problema mayor, ya que son pocos los ejércitos que pueden prescindir de unidades de ese tipo por periodos prolongados". *Un Programa de Paz, cit.*, 1992, párrafo 51. Pero en los últimos años BOUTROS-GHALI ya venía advirtiendo de la dificultad de reclutamiento incluso de fuerzas de infantería, así como observadores militares y policiales. Véanse las sucesivas Memorias del Secretario General sobre la labor de la Organización de 1993 y 1994 (docs. A/48/1 y A/49/1), párrafos 298 y 419 respectivamente, así como el *Suplemento de "Un Programa de Paz"* (S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 43).

sin embargo sí que han inducido a algunos países participantes a retirar sus contingentes.

c) La tercera característica que se deriva del contexto se refiere a la actitud que adopta el país receptor hacia la presencia de una OMP en su territorio. El mantenimiento de la paz se basa en el **consentimiento** del Estado o Estados en cuyo suelo se despliega este cuerpo militar internacional. Puede suceder que ese país se vea presionado por otros Estados interesados para que acepte la operación, pero al final es el receptor quien debe prestar formalmente su consentimiento. Este criterio también opera en sentido inverso, esto es, la terminación del consentimiento debe conllevar la retirada de los *cascos azules*.

d) El último rasgo contextual de las OMPs consiste en la **cooperación política** de todas las partes de la disputa. Como el mantenimiento de la paz no es una actividad coactiva, la operación sólo podrá llevar a cabo su cometido si todos los interesados, sean o no el Estado anfitrión, colaboran con la misma; ésto no implica necesariamente una asistencia positiva, pues suele bastar con que se abstengan de obstaculizar la labor de los *cascos azules*.

Estas dos últimas notas características, consentimiento del Estado y plena cooperación de las partes, constituyen, junto con su carácter no coactivo y su imparcialidad, la auténtica esencia de la actividad internacional conocida como mantenimiento de la paz<sup>32</sup>. De esta manera, y gracias a su peculiar configuración, las OMPs se han erigido en una figura jurídica autónoma, cuyos rasgos definitorios se han deducido de una práctica general y constante de la ONU -y de la sociedad internacional- en ese sentido; la cuestión que se plantea aquí es saber si dichos criterios se han convertido en normas jurídicas internas de origen consuetudinario, obligatoriamente aplicables por las OMPs onusianas. Y creemos que sí se han materializado en una costumbre interna vinculante para la Organización universal, de lo que se deriva la importante consecuencia de que toda operación onusiana de mantenimiento de la paz, para que pueda ser considerada como tal, debe responder a esos principios constitutivos<sup>33</sup>. En este sentido, por ejemplo, la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado<sup>34</sup>, que resulta aplicable a las OMPs pero no a las misiones coercitivas de la Organización universal autorizadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta, reconoce en sus cláusulas de salvaguarda algunos de los rasgos comunes de las OMPs como inmutables y obligatorios en todo caso, en concreto el consentimiento del Estado receptor y el

---

<sup>32</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, cit., 1995, para.33; y el Comité Especial de OMPs en su informe anual de 1995 (A/50/230, de 22 de junio de 1995, para.40); D. BRATT, "Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.4, nº3, 1997, p.47 y ss.

<sup>33</sup> Vid. P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp.108-109 y 306, quien considera la constante práctica de Naciones Unidas y demás sujetos de Derecho internacional, la aceptación general de los Estados y de la doctrina, y la conciencia universal de que estamos ante valores jurídicos como los elementos que los consolidan como normas jurídicas; también E. SUY, "Legal Aspects of U.N. Peace-keeping Operations" en *NILR*, vol.35, nº3, 1988, p.318.

<sup>34</sup> Adoptada por la resolución 49/59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, de 9 de diciembre de 1994.

derecho de la operación a actuar en defensa propia, así como el compromiso del personal de las Naciones Unidas -y el asociado- de mantener el carácter imparcial de sus funciones<sup>35</sup>.

En las siguientes páginas, y tomando como paradigma la experiencia de Naciones Unidas, vamos a fijarnos con más detalle en el estudio de aquellas características que consideramos más relevantes: el consentimiento del Estado receptor y de los distintos bandos de la contienda al despliegue de la operación, su utilización de la fuerza armada con carácter exclusivamente defensivo y no coactivo, la imparcialidad de la OMP en el desempeño de su trabajo, su configuración como órgano internacional integrado y la participación voluntaria de los Estados en la misma.

## 1. CONSENTIMIENTO DEL ESTADO RECEPTOR Y DE LAS PARTES DEL CONFLICTO

A diferencia de las operaciones militares coercitivas que el Consejo de Seguridad puede decidir en virtud del artículo 42 de la Carta (Capítulo VII), y que no precisan autorización estatal alguna ni suponen intromisión ilegal en su jurisdicción interna<sup>36</sup>, las operaciones de mantenimiento de la paz hasta hoy han contado siempre (con la posible excepción de la UNOSOM II) con el consentimiento, al menos *ab initio*, de las partes directamente involucradas en el conflicto, y especialmente del Estado anfitrión de la misión<sup>37</sup>. Debe tenerse en cuenta que la presencia de

<sup>35</sup> Véanse respectivamente los artículos 20.b, 21 y 6.1.b de la mencionada Convención sobre seguridad. Durante las negociaciones de esta Convención sobre seguridad algunas delegaciones estatales indicaron la necesidad de delimitar el concepto de autodefensa, e identificar las circunstancias de su aplicación. M. ARSANJANI, "Defending the blue helmets: protection of United Nations personnel" en L. CONDORELLI, A-M. LA ROSA & S. SCHERRER (dir.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Pedone, París, 1996, p.140.

<sup>36</sup> El artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas salvaguarda las cuestiones domésticas de un Estado de la intervención exterior al decir que "ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; *pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII*" (la cursiva es añadida).

<sup>37</sup> Por ello, M. VIRALLY caracteriza a estas operaciones como "consensuales", puesto que "Bien que décidées unilatéralement et conduites de façon indépendante par l'Organisation des Nations Unies, les opérations de maintien de la paix ne présentent aucun caractère dictatorial. Tout au contraire, leur déroulement suppose le consentement de tous les États intéressés." *L'Organisation Mondiale*, Colin, París, 1972, p.489. Véase sobre esta cuestión del consentimiento del Estado receptor Ph. MANIN, *L'ONU et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, LGDJ, París, 1971; D. W. BOWETT, *United Nations Forces*, cit., 1964, pp.412-427; A. DI BLASE, "The Role of the Host State's Consent with Regard to Non-Coercive Actions by the United Nations" en el valioso libro editado por A. CASSESE, *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.55-94. También se pueden consultar M.H. GAGNON, "Peace Forces and the Veto: The Relevance of Consent", *International Organization*, vol.21, 1967, pp.812-836; N. ELARABY, "United Nations Peacekeeping by Consent: A Case Study of the Withdrawal of the United Nations Emergency Force", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.1, n°2, 1968, pp.149-177; K-y. CHANG, "The Problem of Consent by the Host State in the Operation of United Nations Peacekeeping Force", en *The Annals of Chinese Society of International Law*, n°2, 1974, pp.85-110; PRANDLER, "The United Nations Peace-keeping Operations and State Sovereignty" en AA.VV., *Questions of International Law*, Hungarian Branch of the International Law Association, 1968, pp.187-227; S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: Building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, p.25 y ss.; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, p.82 y ss.



personas extranjeras -en gran parte militares- en el territorio de uno o más Estados, supone una injerencia en su soberanía territorial que, para ser legal, debe incluir el permiso de los órganos de poder estatales que ejercen la jurisdicción sobre ese territorio, o haber sido autorizada como medida coercitiva por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (art.2.7 *in fine* de la Carta).

No obstante, hace ya algunos años, BOWETT entendía que, teniendo en cuenta los poderes del Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta, este órgano podría decidir la creación de una operación de mantenimiento de la paz (no coercitiva) en virtud del artículo 40, como medida provisional ante una amenaza a la paz internacional -calificada como tal por medio del artículo 39-, en cuyo caso no tendría la obligación legal de solicitar el consentimiento del Estado, puesto que, como dice el artículo 25 de la Carta, "los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta"<sup>38</sup>. De esta manera, el hecho de que la operación fuera creada por la Asamblea General o por el Consejo de Seguridad sería determinante a la hora de decidir sobre la obligatoriedad jurídica del consentimiento del Estado receptor para este tipo de operaciones. Pero lo cierto es que, si el Estado se negara a aceptar la presencia de una fuerza militar extranjera en su territorio, el Consejo de Seguridad se vería obligado a emplear la coacción para poner la operación en práctica (arts. 41 y 42 de la Carta), de tal manera que dicha actuación no correspondería al mantenimiento de la paz o *peacekeeping*, sino que consistiría en una medida militar coercitiva o de imposición de la paz (*peace enforcement*)<sup>39</sup>. De este modo, el consentimiento del Estado receptor se configura como un deber legal para la Asamblea General y como una exigencia política para el Consejo de Seguridad<sup>40</sup>, constituyendo así el primer y decisivo rasgo básico de este tipo de operaciones internacionales<sup>41</sup>.

Para el estudio de este requisito del permiso del Estado anfitrión nos vamos a fijar con

---

<sup>38</sup> El artículo 49 de la Carta también es citado por BOWETT para fundamentar esta teoría: "Los Miembros de las Naciones Unidas deberán prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad". D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study*, Praeger, Nueva York, 1964, pp.231-232 y 413-417.

<sup>39</sup> A. EIDE, "United Nations Forces in Domestic Conflicts" en P. FRYDENBERG (ed.), *Peace-Keeping: Experience and Evaluation*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 1964, pp.251-252.

<sup>40</sup> M.H. GAGNON, *cit.*, 1967, p.822.

<sup>41</sup> Vid. la opinión consultiva de la CIJ en el caso de *Ciertos Gastos de las Naciones Unidas*, *ICJ Reports 1962*, p.164; J. BALLALOUÏ, *L'ONU et les opérations de maintien de la paix*, Pedone, París, 1971, pp.76-77; P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.109; M. BOTHE, *Streitkräfte internationaler Organisationen*, Heymanns, Colonia, 1968, pp.95-101; R. HIGGINS & M. HARBOTTLE, *United Nations Peace-keeping: Past Lessons and Future Prospects*, The David Davis Memorial Institute of International Studies, 1971, pp.9-10; H. KELSEN, *Principles of International Law*, 2ª ed., 1966, pp.57-58; F. SEYERTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Syjthoff, Leiden, 1966, p.162; Ch. DOBBIE, "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping", *Survival*, vol.36, nº3, 1994, pp.122-130. También KRYLOV se decanta por la importancia del consentimiento de las partes como "el principal prerequisite del mantenimiento de la paz de Naciones Unidas". N.B. KRYLOV, "International Peacekeeping and Enforcement Actions after the Cold War" en L.F. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER, *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p.96.

especial énfasis en las primeras Fuerzas de mantenimiento de la paz instituidas por Naciones Unidas, puesto que es entonces, a partir de 1956 y durante los primeros años sesenta cuando surge el concepto, la praxis y también la polémica, tanto interestatal como doctrinal, acerca de este tipo de operaciones; así por ejemplo, ya la resolución 998 (ES-I) de la Asamblea General, de 4 de noviembre de 1956, se refería al establecimiento de una Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas "with the consent of the nations involved"<sup>42</sup>. Igualmente, la resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad, de 14 de julio de 1960, que autorizaba al Secretario General a acometer todas las medidas necesarias para proporcionar la ayuda militar solicitada por el Gobierno del Congo, las condicionaba "in consultation with that Government, considering the request for military assistance" que le habían dirigido al Secretario General de la ONU el Presidente y el Primer Ministro del Estado recién surgido<sup>43</sup>. Un tercer ejemplo se produce en 1964 cuando la guerra civil chipriota provoca que el Consejo de Seguridad, en su resolución 189 (1964) de 4 de marzo, recomiende el establecimiento en el territorio de ese país de una Fuerza de mantenimiento de paz "con el consentimiento del Gobierno de Chipre". Años más tarde y ante la guerra del *Yom-Kippur* en el Oriente Medio, el Consejo onusiano, por medio de su resolución 341 (1973) de 27 de octubre de 1973, resaltaba la necesidad de "la completa cooperación de las partes interesadas" de acuerdo con el informe del Secretario General sobre la ejecución de la resolución 340 (1973), donde se concebía la Segunda Fuerza de Emergencia (UNEF II)<sup>44</sup>. Este mismo criterio del consentimiento estatal iba a ser recogido poco después por la resolución 350 (1974), del 31 de mayo de 1974, sobre el despliegue de la UNDOF en los Altos del Golán<sup>45</sup>, y de igual manera iba a ocurrir en ulteriores operaciones. Incluso en la reciente Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado, adoptada por la Asamblea General de la Organización universal en diciembre de 1994<sup>46</sup> se reconoce la obligación de respetar

---

<sup>42</sup> Este consentimiento de las partes, según el Informe segundo y definitivo del Secretario General sobre el establecimiento de la Fuerza (doc.A/3302, de 6 de noviembre de 1956), aprobado por la resolución 1001 (ES-I) de la Asamblea General, de 7 de noviembre de 1956, "is required under generally recognized international law" -parágrafo 9-.

<sup>43</sup> Esta petición fue enviada los días 12 y 13 de julio de 1960 (doc.S/4382). Por su parte, el Secretario General, D. HAMMARSKJOLD, en su Primer Informe al Consejo de Seguridad (doc.S/4389, de 18 de julio de 1960), aprobado por la resolución 145 (1960) de 22 de julio de ese año, explicaba que "the Force introduced is to be regarded as a temporary security force, present in the Republic of the Congo **with the consent of the Government**" (parágrafo 6).

<sup>44</sup> Doc.S/11052/Rev.1, de 27 de octubre de 1973. El consentimiento del Gobierno egipcio se materializó a través de una carta del representante permanente de Egipto en Naciones Unidas al Secretario General de la Organización (doc.S/11055, de 27 de octubre de 1973).

<sup>45</sup> La resolución 350 (1974) se basó en el mismo informe del Secretario General consignado en la nota anterior.

<sup>46</sup> Resolución 49/59, de 9 de diciembre de 1994. Véase el apartado 5 del capítulo 3 de la presente tesis, correspondiente a la cuestión de la seguridad de las OMPs.

el requisito del consentimiento del Estado receptor -y del Estado de tránsito<sup>47</sup>- a la hora de permitir la entrada de personas en su territorio (art.20.b). Asimismo, esta disposición señala que los derechos y obligaciones de los Estados en ese marco estarán "de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas", de lo que se deduce que el consentimiento del Estado receptor no es exigible en las misiones coercitivas establecidas en virtud del Capítulo VII de la Carta onusiana<sup>48</sup>.

Como hemos querido explicar con los paradigmáticos ejemplos de las primeras Fuerzas de *cascos azules*, los distintos órganos de las Naciones Unidas que participan en el despliegue de una operación de mantenimiento de la paz se muestran por lo general sumamente cuidadosos a la hora de respetar el parecer de todos los actores de esa contienda concreta<sup>49</sup>. El mecanismo empleado en la creación de tales misiones también resulta habitual: tras una resolución del órgano creador -casi siempre el Consejo de Seguridad-, que concibe la operación y solicita del Secretario General un estudio sobre su establecimiento, le sigue el correspondiente informe del Secretario General, y posteriormente una segunda resolución del órgano político decide el establecimiento de la OMP, refiriéndose a la necesidad de contar con el consentimiento del Estado receptor y/o de las partes en el conflicto.

En aquellos casos de enfrentamientos entre ejércitos nacionales consolidados y disciplinados, son sus gobiernos quienes deben consentir el despliegue de la operación de *cascos azules*<sup>50</sup>. Pero ante las crisis bélicas en las que se encuentren implicadas milicias no controladas

---

<sup>47</sup> La mencionada operación define al Estado receptor como aquél "en cuyo territorio se lleve a cabo una operación de las Naciones Unidas", y el Estado de tránsito se caracterizaría porque, siendo "distinto del Estado receptor", en su territorio "el personal de las Naciones Unidas y asociado o su equipo estén en tránsito o temporalmente presentes en relación con una operación de las Naciones Unidas" (art. I, puntos d y e, de la Convención sobre seguridad).

<sup>48</sup> Vid. M.Ch. BOURLOYANNIS-VRAILAS, "The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel", en ICLQ, vol.44, n°3, 1995, p.584.

<sup>49</sup> No obstante, Naciones Unidas ha preferido continuar en algunos casos con la misión a pesar de la continua y recalcitrante obstaculización por alguno de los bandos al desarrollo de la misma: como ejemplos paradigmáticos se pueden citar las Fuerzas de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), Camboya (UNTAC) y Somalia (UNOSOM II), en donde el Consejo de Seguridad ha decidido continuar con estas operaciones, sin dejarse amilanar por el sabotaje de la milicia secesionista de Katanga -res. 169 (1961)-, de los jemereros rojos del Partido de la Kampuchea Democrática -res. 766 (1992), 783 (1992) y 792 (1992)- ni del Congreso de la Unidad Somali del general F. Aidid -res. 837 (1993)-, respectivamente. No obstante, en el caso de Somalia, la UNOSOM II se dio por concluida porque no logró sus objetivos de garantizar un entorno seguro para la distribución de la ayuda humanitaria, lo que demuestra la enorme dificultad que para el éxito de cualquier operación de este tipo supone la oposición armada de una de las partes del conflicto. Véase J. MACKINLAY, "Powerful Peace-keepers", en Survival, vol.32, n°3, mayo/junio 1990, pp.246-248. Por otro lado, el despliegue y mantenimiento en el terreno de una operación de este tipo suele conllevar una serie de repercusiones políticas para las distintas partes del conflicto. A. JAMES, "International Peace-keeping: The Disputants' View", Political Studies, vol.38, n°2, 1990, p.216 y ss.

<sup>50</sup> No sólo es preciso el consentimiento del Estado receptor, sino también de las demás partes implicadas, como se puede observar por ejemplo en el caso de la UNEF I, para cuyo despliegue no bastó sólo con la formalización del consentimiento egipcio como Estado receptor (doc.A/3295, de 5 de noviembre de 1956), sino también de Francia y Gran Bretaña -participantes en la crisis de Suez- mediante un canje de notas entre sus gobiernos y el Secretario General (doc.A/3287 anexos 2 y 4, y docs.A/3293 y A/3294). Por su parte, Israel aceptó el despliegue de la UNEF I pero se opuso a la entrada de dicha Fuerza en su territorio (doc.A/3320). La necesidad del consentimiento de todos los involucrados en el conflicto fue también reconocida por el Secretario General en su *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza*, al declarar que "UNEF as a practical operation was made possible only by the concurrence, in one form or another, of the parties to the conflict in its establishment by the General Assembly"

por ningún gobierno (ejemplo paradigmático sería una guerra civil), el requisito del consentimiento como *conditio sine qua non* para que pueda operar una OMP (aunque no suficiente para garantizar por sí solo su éxito) se debe extender a dichas facciones, sobre todo si éstas son movimientos de liberación nacional o han llegado a establecer un control consolidado o autoridad *de facto* sobre alguna parte del territorio estatal<sup>51</sup>, pudiendo entonces ser consideradas como "belligerentes" en el sentido tradicional del Derecho de la guerra<sup>52</sup>. En general, puede decirse que el consentimiento del Estado receptor, que debe ser emitido por un órgano estatal con competencia para ello -como su gobierno-<sup>53</sup>, es una exigencia legal derivada de la propia soberanía territorial del Estado, pero además para la eficacia de una operación de mantenimiento de la paz resulta políticamente necesario el consentimiento de todas las partes involucradas en el conflicto, incluidos algunos terceros Estados (*ad exemplum*, países vecinos por cuyo territorio vayan a transitar los *cascos azules*, etc.)<sup>54</sup>; así se desprende del estudio de la práctica, explicativa del fracaso de ciertas misiones -como en los casos de la UNIFIL, FMN II, UNPROFOR o UNOSOM II- por causa de la fuerte oposición de actores subnacionales y/o países vecinos, o como en el ejemplo de la UNEF I, cuya terminación operacional se debió en gran parte a la influencia que Siria y Jordania ejercieron sobre el Estado anfitrión de la operación, Egipto<sup>55</sup>.

(doc.A/3943, de 9 de octubre de 1958, para.23).

<sup>51</sup> M. BOTHE, *Streitkräfte internationaler Organisationen*, Heymanns, Colonia, 1968, p.122 y ss.

<sup>52</sup> En todo caso, no creemos que los grupos armados de un conflicto interno necesiten contar con el reconocimiento de "belligerancia", ni siquiera con el de "insurgencia", a los efectos de prestar su consentimiento y cooperación a la OMP en cuestión. Vid. P.A. FERNÁNDEZ SANCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.113. Esto significa que no resulta necesario el reconocimiento del estado de "belligerancia" para poder demostrar la existencia de un conflicto armado interno, como muy bien ha observado la profesora MANGAS MARTÍN en su estudio sobre la aplicación del Derecho internacional humanitario a esa clase de contiendas bélicas. A. MANGAS MARTÍN, *Conflictos armados internos y Derecho internacional humanitario*, Ed. Universidad de Salamanca, Salamanca, 1990, p.76. Sobre esos dos tipos de reconocimientos (belligerancia e insurgencia) pueden consultarse las aportaciones de E.H. RIEDEL a la obra editada por R. BERNHARDT, *Encyclopedia of Public International Law*, cit., vol.4, 1982, pp.167-173.

<sup>53</sup> Véase el 8º informe del Relator Especial sobre la responsabilidad de los Estados, R. AGO, en Anuario CDI, 1979, II, 1, para.70.

<sup>54</sup> S. HOFFMANN, "Erewhom or Lilliput? A Critical View of the Idea of Internationalized Force", en *International Organization*, vol.17, 1963, p.421; A.L. KARAOSMANOGLU, cit., 1970, pp.276-278; Ch. GRAY, "Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia", *Duke J. Comp. & Int'l L.*, vol.7, nº1, 1996, pp.244-245. Han existido operaciones, como UNTAG en Namibia o UNMIH en Haití, que no llegaron a desplegarse durante largos años debido a la falta de consentimiento de alguna de las partes del conflicto, a pesar de haber sido proyectadas mucho tiempo antes. Véanse también aquellas OMPs surgidas ante conflictos armados en los que existían contendientes que no eran entidades estatales, como en la ex-Yugoslavia, El Salvador o Nicaragua. En otras ocasiones, las operaciones de mantenimiento de la paz se han emprendido para participar en complejos procesos de reconstrucción de Estados fallidos, como por ejemplo en Camboya o Somalia. A este respecto véanse los apartados correspondientes a esas operaciones en el anexo 1 de esta tesis.

<sup>55</sup> P.F. DIEHL, cit., 1988, pp.500-502; H. WISEMAN, "Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions", en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping*, cit., 1990, pp.40-41; H. McCOUBREY & N.D. WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Aldershot, 1996, p.74; D. BRATT, "Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts", *International Peacekeeping (Frank Cass)*, vol.4, nº3, 1997, pp.47-48; D.W. WAINHOUSE, op.cit., 1966,

Por lo que respecta concretamente al consentimiento del país receptor, éste se deriva del principio jurídico de la igualdad soberana de los Estados<sup>56</sup>, ha de ser prestado antes o al tiempo del envío de la OMP al territorio del Estado anfitrión<sup>57</sup>, y puede adoptar diversas formas: en ocasiones, se emite de modo expreso por medio de una declaración realizada dentro del estructura del órgano creador de la operación (en la ONU, el Consejo de Seguridad o Asamblea General), un mensaje dirigido al Secretario General<sup>58</sup>, a través de un acuerdo entre las partes en el que se prevé una OMP, o mediante un convenio bilateral entre el Estado receptor y la ONU<sup>59</sup>; pero también cabe asentir de manera implícita, si bien siempre debe quedar clara la intención autorizativa del gobierno efectivo del Estado anfitrión<sup>60</sup>. Además, el consentimiento otorgado suele ser confirmado más tarde en los acuerdos sobre el estatuto de los miembros de la operación (*Status of Forces Agreements* o SOFAs)<sup>61</sup>.

Asimismo, la cooperación efectiva de todas las partes del conflicto -entendida como la extensión necesaria del principio del consentimiento- resulta imprescindible durante todo el

---

pp.557-558 (sobre las misiones de observación).

<sup>56</sup> Artículo 2.1 de la Carta de las Naciones Unidas. Cf. S.S. MALAWER, "The Withdrawal of UNEF and a New Notion of Consent", en *Cornell Int'l L.J.*, vol.4, nº1, 1971, p.35. Incluso la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), pese a haberse originado en el marco general de imposición al Iraq como agresor derrotado tras la Guerra del Golfo, contó con el consentimiento expreso del Gobierno iraquí (S/22454/Add.3, de 9 de abril de 1991), y se viene desarrollando como una clásica operación de mantenimiento de la paz.

<sup>57</sup> L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, pp.100-102.

<sup>58</sup> Como fue el caso del consentimiento del Gobierno egipcio al despliegue de la UNEF II en su territorio (doc.S/PV 1752, de 27 de octubre de 1973), o los telegramas del Jefe de Estado y del Primer Ministro del Congo en 1960 al Secretario General de la ONU solicitando la asistencia militar de la Organización universal (doc.S/4382, de 12 de julio de 1960), que se concretaría en la ONUC.

<sup>59</sup> Por ejemplo, en la UNEF I el consentimiento fue otorgado por un "Acuerdo de Buena Fe", de 18 de noviembre de 1956, entre el Secretario General de Naciones Unidas, D. Hammarskjold, y el Presidente de Egipto, G. Nasser (doc.A/3375, anexo).

<sup>60</sup> M. MALITZA, "The Improvement of Effectiveness of United Nations Peacekeeping Operations" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.243; P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.115. La flexibilidad es la nota dominante en la prestación del consentimiento de las partes del conflicto, de tal manera que se admiten variaciones sobre la marcha: por ejemplo la ONUSAL se desplegó en El Salvador en julio de 1991 como una misión política de observación del cumplimiento por las partes del Acuerdo de San José sobre derechos humanos, y sólo meses después se convertiría en una OMP con el mandato de supervisar todo el proceso de paz. Cf. N.D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1993, p.191.

<sup>61</sup> Así por ejemplo, el SOFA correspondiente a la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas fue recogido en el Acuerdo entre Egipto y Naciones Unidas de 8 de febrero de 1957 (doc.A/3526), y aprobado por la resolución 1126 (XI) de la Asamblea General, de 22 de febrero de 1957; por su parte, el SOFA sobre la ONUC fue firmado el 27 de noviembre de 1961 (doc.S/5004), tras el Acuerdo Básico de 27 de julio de 1960 (doc.S/4389/Add.5); y respecto a la UNFICYP, su Acuerdo sobre el estatuto de la Fuerza se contiene en el acuerdo de 31 de marzo de 1964 (doc.S/5634).

desarrollo de la OMP<sup>62</sup>. Igualmente se recoge desde 1974 en los acuerdos de separación entre fuerzas contendientes la necesidad del consentimiento para la prórroga de una operación existente, o para el despliegue de una nueva<sup>63</sup>. En cualquier caso, cada concreto acto de autorización debería indicar las facultades y los privilegios de la operación para cumplir su mandato, así como los derechos soberanos del Estado receptor<sup>64</sup>. A continuación, vamos a fijar nuestro interés en primer lugar en la **naturaleza jurídica** del consentimiento estatal, para pasar luego a estudiar el papel jugado por este requisito en relación con la **organización** y el **desarrollo** de las OMPs.

### 1.1. NATURALEZA JURÍDICA DEL CONSENTIMIENTO

No cabe duda de que el consentimiento del Estado receptor es una cuestión clave en el contexto de las operaciones de mantenimiento de la paz. Respecto a la cuestión de su configuración legal subsisten dos perspectivas doctrinales opuestas: según algunos autores, el permiso del país anfitrión, junto con la disposición mostrada por Naciones Unidas, implica el nacimiento de un vínculo contractual entre la Organización universal y dicho Estado, incluso en ausencia de todo instrumento *ad hoc* que dé por establecida expresamente tal relación<sup>65</sup>. De esta manera, las cláusulas que, en el seno de acuerdos de separación entre Estados contendientes se refieran al establecimiento y modo de funcionamiento de una prevista OMP, pueden ser consideradas como manifestaciones de consentimiento que darían lugar, junto con las respectivas resoluciones de las Naciones Unidas, a un tratado internacional, de tal modo que cualquier cuestión que pueda surgir sobre esa operación habría de regirse por las normas del Derecho internacional de los Tratados<sup>66</sup>. Además, cualquier modificación de la misma requeriría el mutuo

---

<sup>62</sup> Cf. N.D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1993, p.203; Ch. GRAY, "Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia", *Duke J. Comp. & Int'l L.*, vol.7, n°1, 1996, p.251.

<sup>63</sup> Vid. el Protocolo al Acuerdo de Separación entre las tropas israelíes y sirias relativo a la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación -UNDOF- (doc.S/11302/Add.1 Anexo II, de 30 de mayo de 1974).

<sup>64</sup> R. HIGGINS, *United Nations Peace-Keeping 1946-1967. Documents and Commentary, cit.*, vol.1, 1969, pp.336-337.

<sup>65</sup> Cf. G. ROSNER, *La fuerza de emergencia de las Naciones Unidas*, Limusa-Wiley, México, 1966, pp. 66 y 228; y J. RZYMANEK, "Some Legal Problems of United Nations Peacekeeping: UNEF-2 and UNDOF Experiences" en *Polish Yearbook of International Law*, vol.16, 1987, pp.96-98. Estos autores entendían que ambas partes asumían obligaciones contractuales, pues el Estado receptor, al consentir la presencia de la OMP en su territorio, estaba aceptando un recorte a su soberanía territorial y a su propia libertad de acción en el terreno militar, y la Organización asumía también obligaciones internacionales concretas de actuación en un determinado sentido.

<sup>66</sup> De acuerdo con esta interpretación, los acuerdos internacionales sobre cuya base se crearan las OMPs deberían regirse por las normas contenidas en la Convención sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales, firmada en Viena el 21 de marzo de 1986, cuando ésta entrara en vigor, y hasta entonces se regularían por el Derecho internacional general de base consuetudinaria vigente en la materia. Vid. J. RZYMANEK, *cit.*, 1987, p.97.

acuerdo de los países involucrados y de la ONU, y lo que es más importante, la no observancia de los términos convenidos supondría la violación de un tratado internacional.

En una posición completamente diferente (no contractual) se encuentran aquellos autores, con los que coincidimos, que entienden que el establecimiento y desarrollo de las operaciones de mantenimiento de la paz es responsabilidad exclusiva de la ONU<sup>67</sup>. Según esta postura, la declaración de consentimiento del Estado receptor debe ser entendida como una declaración unilateral, no vinculante como tal para Naciones Unidas. Por el contrario, es la decisión adoptada por el órgano competente de la Organización en el sentido de emprender una acción no coercitiva lo que da relevancia al consentimiento del Estado receptor, cuyo alcance puede variar, pero que en todo caso no constituye fuente de obligación contractual alguna para la ONU<sup>68</sup>. De esta manera, el consentimiento del Estado receptor se configura como una condición necesaria para el despliegue de la OMP en el territorio sometido a su jurisdicción, pero no suficiente para la creación de la operación, pues su base jurídica se encuentra dentro de la competencia funcional de su órgano creador<sup>69</sup>. Por consiguiente, estos autores tienden a acentuar la **preeminencia y autonomía** de las Naciones Unidas con respecto a los Estados en el funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz. En apoyo de este enfoque no contractual del permiso del país anfitrión, se debe destacar la naturaleza no formalista de las declaraciones de consentimiento relativas al despliegue de las primeras Fuerzas onusianas -UNEF I, ONUC y UNFICYP-, así como el modo adoptado por la Organización universal para el despliegue de las posteriores UNEF II y UNDOF<sup>70</sup>.

Es cierto que tan sólo un estudio de la práctica puede mostrar la naturaleza, contractual o no, de las relaciones entre Naciones Unidas y los Estados receptores, pero aún siendo posible que estas partes celebren eventuales convenios internacionales sobre el establecimiento y funcionamiento de una concreta operación, sin embargo esto no significa que la legitimidad de esa

---

<sup>67</sup> Vid. Ph. MANIN, *op. cit.*, 1971, pp.155-156; idem, "L'ONU et la guerre de Moyen Orient", AFDI 1973, vol. 19, p.559; M. FLORY, "Le retrait de la Force d'urgence des Nations Unies", AFDI 1968, vol. 14, p.383. FLORY no niega que hubiera podido producirse una cierta relación contractual entre Egipto y Naciones Unidas en relación con la UNEF I, pero sólo con respecto a elementos meramente secundarios de la misma, permaneciendo los aspectos esenciales de la operación bajo la exclusiva competencia de la ONU.

<sup>68</sup> En apoyo de esta posición hay que referirse a la respuesta del Secretario General a las quejas manifestadas en 1960 por el Presidente del Congo, J. Kasabuvu, sobre la actuación de la Fuerza de las Naciones Unidas en ese país (ONUC), recordándole que "the relation between the United Nations and the Government of the Republic of the Congo is *not a merely a contractual relationship... It is rather a relationship governed by mandatory decisions of the Security Council*" (doc. S/4775, párrafos 2-3).

<sup>69</sup> Ph. MANIN, *L'ONU et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, LGDJ, París, 1971, p.228; E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, París, 1999, pp.24-25.

<sup>70</sup> A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.57.

OMP se base sólo, ni siquiera principalmente, en tales convenios<sup>71</sup>. Además, puede decirse que hoy en día existe un acuerdo generalizado sobre el carácter **consensual** de las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>72</sup>, lo que en nuestra opinión descarta implícitamente cualquier posible tentación contractualista del consentimiento del país anfitrión, pues lo contrario supondría afirmar la existencia de obligaciones jurídicas vinculantes para las partes en cuanto al establecimiento y permanencia de cada misión, y ello vendría a suponer en definitiva la negación de la propia libertad del Estado en consentir o no la presencia de una fuerza militar extranjera en su territorio soberano<sup>73</sup>.

## 1.2. LA IMPORTANCIA DEL CONSENTIMIENTO EN EL PROCESO EVOLUTIVO DE LAS OMPs

Por seguir con los mismos ejemplos paradigmáticos de las primeras Fuerzas onusianas de mantenimiento de la paz (UNEF I, ONUC y UNFICYP), debe mencionarse que las resoluciones que establecieron dichas Fuerzas no detallaron el papel que correspondía al consentimiento del Estado con respecto a la organización y desarrollo de las mismas. Una vez otorgado el permiso del país receptor, la ONU tendía a considerarse libre para actuar como estimase oportuno. No obstante, el Memorandum del Secretario General sobre la presencia y funcionamiento de la UNEF I, aprobado por la Asamblea General el 24 de noviembre de 1956, mencionaba en su párrafo 3 la intención de ambas partes (incluido el Gobierno egipcio)

"to explore jointly concrete aspects of the functioning of UNEF, including its stationing and the questions of its lines of

<sup>71</sup> A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.58.

<sup>72</sup> Así, M. VIRALLY, *op.cit.*, 1972, p.489 y ss.; L. HENKIN, R.C. PUGH, O. SCHACHTER & H. SMIT; *International Law. Cases and Materials*, 3ª ed., West Publishing, St. Paul, 1993, p.995; G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, International Law Association Conference, Hamburgo, 1960, pp.15-16; N. QUOC DINH, P. DAILLIER & A. PELLET, *Droit International Public*, 6ª ed., LGDJ, Paris, 1999, p.964. En la doctrina española de Derecho internacional público de los últimos años se llega a la misma conclusión: ver a este respecto A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho Internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.956 y ss.; J.A. CARRILLO SALCEDO, *El Derecho Internacional en Perspectiva Histórica*, Tecnos, Madrid, 1991, p.108 y ss. J.A. PASTOR RIDRUEJO, *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, 8ª ed., Tecnos, Madrid, 2001, p.743 y ss.; J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ & M.P. ANDRÉS SAENZ DE SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*, 6ª ed., Civitas, Madrid, 1998, p.889. Las OMPs son operaciones consensuales y no coercitivas porque necesitan el consentimiento del Estado receptor para poder desplegarse, los Estados participantes aportan tropas a las mismas de forma voluntaria, y la operación no puede recurrir a la fuerza salvo en caso de legítima defensa. G. de LACHARRIERE, "La polémique sur les opérations de maintien de la paix des Nations Unies", en *Politique Etrangère*, vol.31, nº4, 1966, pp.319-334; pero también véase E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, Paris, 1999, pp.24-33. Desde luego, ningún Estado, aunque en el órgano pertinente de Naciones Unidas haya votado a favor del establecimiento de una OMP, se encuentra en absoluto obligado a consentir su despliegue en su territorio o a aportar personal a la misma. Cf. D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, p.127.

<sup>73</sup> En este mismo sentido, debe destacarse que el consentimiento del Estado receptor al despliegue de una OMP en su territorio no supone autolimitación alguna a su soberanía. H. McCOUBREY & N.D. WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Aldershot, 1996, p.74.



communication and supply... to expedite in cooperation the implementation of guiding principles arrived at as a result of that joint exploration on the basis of the resolution of the General Assembly"<sup>74</sup>.

En la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), la resolución creadora 143 (1960) del Consejo de Seguridad se refería a las consultas con el Gobierno del Congo para enviar la ayuda militar solicitada, de tal manera que podía estimarse que la ONU iba a pactar con el Estado receptor todas las materias relativas al estacionamiento de la operación. De la misma manera, en el caso de Chipre la resolución del Consejo de Seguridad que instituía la UNFICYP hacía una referencia explícita a la necesidad del consentimiento del Gobierno anfitrión<sup>75</sup>.

Por otra parte, y con respecto a la influencia del consentimiento del Estado receptor en la **composición** de las operaciones de mantenimiento de la paz, los diversos países han manifestado diferentes puntos de vista, como se pudo comprobar en el debate sostenido en el seno de la IX Sesión de la Asamblea General en noviembre de 1956 con respecto a los integrantes de la UNEF I; así, algunas naciones occidentales se mostraron partidarias de una completa independencia de las Naciones Unidas en el funcionamiento de la operación, una vez aceptado por Egipto el despliegue de la Fuerza de la ONU en su territorio; sin embargo otros países, como la India y los Estados socialistas, argumentaban en favor de prolongar la necesidad de la autorización egipcia en todas y cada una de las etapas de la UNEF I<sup>76</sup>. En la práctica, el Secretario General de las Naciones Unidas efectuó ciertos cambios en la composición de la Fuerza de *casco azul* de conformidad con los deseos del Gobierno de El Cairo: de este modo, fueron excluidos los posibles contingentes neozelandés y pakistaní, a la par que Canadá sólo aportó en un comienzo asistencia logística<sup>77</sup>. El Secretario General entendía que tales concesiones se debían tan solo a consideraciones de conveniencia política, pues

"the choice of the contingents for the Force is subject to the decision of the United Nations alone"

aunque, eso sí,

"the United Nations must give most serious consideration to the views of the Host Government on such matters without,

---

<sup>74</sup> Doc.A/3375, anexo, de 20 de noviembre de 1956.

<sup>75</sup> Resolución 186 (1964), de 4 de marzo de 1964, punto dispositivo 4.

<sup>76</sup> A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.59 y notas 19 y 20.

<sup>77</sup> Cf. H.L. MASON, "The United Nations Emergency Force" en *International Law and the Middle East Crisis: A Symposium*, Tulane Studies in Political Science, vol.IV, 1957, p.48; contra G. ROSNER, *La fuerza de emergencia de las Naciones Unidas*, Limusa-Wiley, México, 1966, p.121.

however, surrendering its right to take a serious difference, should one develop, to the political level for resolution"<sup>78</sup>.

No obstante, en el caso de la ONUC Dag Hammarskjöld advirtió desde su inicio que la responsabilidad sobre la composición y el funcionamiento de esta Fuerza correspondía en exclusiva a las Naciones Unidas, descartando así toda posible pretensión del Gobierno congoleño en este terreno<sup>79</sup>.

Como señala DI BLASE, las declaraciones del Secretario General y la práctica de la Organización permiten deducir que la ONU no ha deseado hacer dejación de su poder discrecional en aquellas materias que caen plenamente dentro de sus competencias, como la cuestión de la composición de sus órganos subsidiarios, *ad exemplum* las OMPs<sup>80</sup>. No obstante, se estimó políticamente conveniente tomar en consideración las demandas del país receptor, dependiendo de la situación que atravesasen las relaciones entre los distintos Estados Miembros de las Naciones Unidas y aquel país, así como de la autoridad conferida al órgano creador de la operación<sup>81</sup>.

En cuanto a la cuestión de modificar la composición de una Fuerza después del despliegue de sus contingentes, uno de los principios constantemente aseverados, tanto por los sucesivos Secretarios Generales como por la práctica onusiana, ha radicado siempre en proclamar la configuración de estas misiones como cuerpos militares integrados, y que sus contingentes deben servir sobre la misma base legal bajo el mando exclusivo de las Naciones Unidas, de tal forma que el Estado receptor no dispone de ningún tipo de control directo sobre la OMP y, una vez desplegada ésta, no pueda reclamar la exclusión de ningún contingente por razón de su nacionalidad, debiendo conceder el mismo tratamiento jurídico a todas las unidades de la

---

<sup>78</sup> Doc.A/3943, *Estudio resumido...*, *cit.*, párrafo 16. En esta línea, algunos autores entendían que el Gobierno egipcio dispondría de una especie de derecho de veto sobre determinados contingentes de tropas propuestos por el Secretario General para la composición de la UNEF I; así W.R. FRYE, *A United Nations Peace Force*, Oceana, Nueva York, 1957, pp.16-17; L.B. SOHN, "The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force", *AJIL*, vol.52, 1958, p.240; R.B. RUSSELL, *United Nations Experience with Military Forces: Political and Legal Aspects*, Institute for Defense Analysis, Washington, 1963, p.68; K-y. CHANG, *cit.*, 1974, p.94.

<sup>79</sup> Informe del Secretario General al Consejo de Seguridad de 18 de julio de 1960 (doc.S/4389). De hecho, en el SOFA entre la ONU y el Congo de 27 de noviembre de 1961, se reafirmaba solemnemente la competencia plena y exclusiva de Naciones Unidas respecto a la composición de la Fuerza, aunque al mismo tiempo se reconocía la importancia de la opinión del Gobierno congoleño "como uno de los factores más importantes a ser tenidos en cuenta en relación con el reclutamiento" (doc.S/5004, de 27 de noviembre de 1961, párrafo 2).

<sup>80</sup> Las OMPs son consideradas, dentro de la estructura organizativa de la ONU, como cuerpos subsidiarios del órgano principal que decide su creación, ya sea el Consejo de Seguridad o la Asamblea General, en virtud de los artículos 29 y 22 de la Carta de las Naciones Unidas respectivamente. A. REMIRO BROTONS, *cit.*, 1982, p.204.

<sup>81</sup> A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.61; J. BALLALOU, *cit.*, 1974, pp.426-428; P. MOHN, "Problems of Truce Supervision", *International Conciliation*, nº478, 1952, p.67; R. HIGGINS, "A General Assessment of United Nations Peace-keeping" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p.5.

operación<sup>82</sup>. Este criterio de la libre y exclusiva competencia de la Organización sobre sus OMPs fue reafirmado una vez más por el Secretario General en una carta de 14 de agosto de 1960 en respuesta a una objeción del Primer Ministro del Congo, a la sazón P. Lumumba, acerca de cómo debían ser empleados los diversos contingentes de la ONUC en la región congoleña de Katanga<sup>83</sup>.

Por lo tanto, debe concluirse que, una vez que el Estado receptor ha otorgado su consentimiento al despliegue de la operación en su territorio, la Organización goza de libertad discrecional a la hora de decidir la composición de la misma, y únicamente motivos de conveniencia política pueden mover al Secretario General onusiano a tomar en consideración las preferencias de dicho Estado en esa cuestión.

Por otra parte, y por lo que respecta a la **libertad de movimientos** de la OMP dentro del territorio estatal, ésta puede quedar limitada en el acuerdo que sobre el estatuto de la operación (SOFA) sea celebrado por el Gobierno del país receptor y el Secretario General de las Naciones Unidas<sup>84</sup>, si bien lo acostumbrado es que no se le impongan restricciones de movimientos en ese ámbito territorial<sup>85</sup>.

En cuanto a la **organización y ejecución** de la operación, debe subrayarse que el consentimiento de las partes del conflicto determina que las OMPs se organicen como unidades militares con escaso -o nulo- nivel de armamento, pues se entiende que no van a necesitar imponerse por la fuerza en el terreno<sup>86</sup>. Además, las actividades y tareas a desempeñar por la OMP se rigen por los términos de la resolución creadora, en la cual se recoge el mandato de la

---

<sup>82</sup> Véanse los documentos A/3302, para.4; y S/4389, para.3; arts. 19 y 31 del Reglamento de la UNEF I, de 20 de febrero de 1957 (doc.ST/SGB/UNEF I); arts. 27.2 y 31 del Reglamento de ONUC, de 15 de julio de 1963 (doc.ST/SGB/ONUC I); Memorandum sobre UNFICYP (doc.S/5653), y el informe sobre la UNEF II de 27 de octubre de 1973 (doc.S/11052/Rev.1, para.3).

<sup>83</sup> Doc.S/4417/Add.7.

<sup>84</sup> Así sucedió por ejemplo en la UNEF I, en cuyo SOFA se indicaba el deber de Egipto de garantizar la libertad de movimientos de la Fuerza "dentro del área de operaciones" (art.32); de hecho, la determinación de los puntos de acceso de los diversos contingentes de la OMP al territorio egipcio fue pactada más tarde por el primer Comandante de la Fuerza de Emergencia con las autoridades territoriales. Véase en este sentido A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.62.

<sup>85</sup> Tanto el SOFA de la UNEF I de 8 de febrero de 1957 (art.40) como el de la ONUC de 27 de noviembre de 1961 (art.46), así como el Acuerdo Básico de 31 de marzo de 1964 entre Chipre y Naciones Unidas sobre la UNFICYP (art.40), indicaban que la libertad de movimientos de las Fuerzas debía ser garantizada por las autoridades estatales, al tiempo que señalaban la negociación como el método apropiado para el arreglo de cualquier controversia sobre la interpretación de la ejecución de los mencionados acuerdos; y en caso de fracasar tal negociación u otros medios políticos de arreglo de la diferencia, se permitía a las partes recurrir a una solución arbitral. No obstante, DI BLASE advierte que dichas cláusulas pueden implicar que "the United Nations must surrender its role of sole and exclusive authority responsible for the functioning of the Force with respect to the territorial State." A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.64.

<sup>86</sup> W.J. DURCH (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.24.

operación, y no por acuerdo alguno con el Estado receptor<sup>87</sup>. Sin embargo, la naturaleza consensual de toda operación de mantenimiento de la paz queda resaltada por el hecho de que Naciones Unidas, por lo general, no ha impuesto una interpretación unilateral del mandato, sino que suele evacuar consultas con el Gobierno del país anfitrión, sobre todo cuando se producen modificaciones en los cometidos de la misión<sup>88</sup>. En ese contexto, el Estado receptor puede sentirse más tentado a inmiscuirse en el funcionamiento de una OMP si el mandato conferido por el órgano político onusiano carece de la claridad necesaria<sup>89</sup>.

En las posteriores Fuerzas de las Naciones Unidas, UNEF II y UNDOF, la Organización universal adoptó una posición más abiertamente receptiva a los deseos e intereses del Estado receptor que en operaciones anteriores. Así, el informe del Secretario General de 27 de octubre de 1973 sobre el establecimiento de la Segunda Fuerza de Emergencia, se refería expresamente a que

"the contingents will be selected in consultation with the Security Council **and with the parties concerned**"<sup>90</sup>.

Además, dicho informe señalaba que

"separate quarters and... buffer zones will have to be arranged with the cooperation of the parties. Appropriate agreements on the status of the Force will have to be concluded with the parties"<sup>91</sup>.

De esta manera, Naciones Unidas pretendía que todas las cuestiones sobre la UNEF II fueran decididas de común acuerdo con el Estado receptor, y así se convenía en llegar a una relación contractual con ese país acerca del estatuto de la Fuerza mediante la firma de un convenio sobre la materia. Y lo que es más importante, este modelo de comportamiento de la ONU se ha venido

---

<sup>87</sup> Véase el Memorandum del Secretario General sobre la UNEF I, aprobado por la Asamblea General el 24 de noviembre de 1956: "the activities of UNEF will be guided, in good faith, by the task established for the Force in the aforementioned resolutions [i.e. res.997 (ES-I) and 1001(ES-I)]" (doc.A/3375 anexo, de 20 de noviembre de 1956, párrafo 2).

<sup>88</sup> Por ejemplo, no hubo una interpretación de este estilo en cuanto a las tareas de la UNEF I. Vid. A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.66; asimismo M. BEDJAOUJ, *loc.cit.*, 1976, p.40. Pero en otras operaciones, y muy específicamente durante el primer año de funcionamiento de la ONUC en el Congo, el Secretario General se pronunció en diversas ocasiones en favor del control exclusivo de las Naciones Unidas sobre el funcionamiento de la Fuerza; así por ejemplo en su Declaración al Consejo de Seguridad de 21 de agosto de 1960 (S.C.O.R., reunión 887, para.8), o en su mensaje al Presidente del Congo de 8 de marzo de 1961 (doc.S/5240).

<sup>89</sup> K-y. CHANG, *cit.*, 1974, p.99.

<sup>90</sup> Doc.S/11052/Rev.1, párrafo 4.c.(la negrita ha sido añadida).

<sup>91</sup> *Ibid.*, párrafo 4.b.

repetiendo constantemente desde entonces<sup>92</sup>.

### 1.3. EL PROBLEMA DE LA RETIRADA DEL CONSENTIMIENTO

¿Qué sucede cuando el Estado receptor retira su consentimiento a una operación de mantenimiento de la paz que se encuentra actuando en su territorio? Esta cuestión se encuentra ligada históricamente a la solicitud realizada en mayo de 1967 por el Gobierno egipcio para el retiro de la UNEF I<sup>93</sup>. Su consecuencia inmediata fue que el Secretario General ordenó la retirada al Comandante de la Fuerza. Sin embargo, en los comienzos de la operación, el Gobierno egipcio se había comprometido a aceptar las resoluciones de la Asamblea General relativas a la Fuerza de Emergencia, al tiempo que por su parte Naciones Unidas se obligaba a mantener desplegados a los *cascos azules* hasta que éstos completasen su labor<sup>94</sup>. Dos interpretaciones contrapuestas fueron entonces avanzadas acerca de los compromisos iniciales de ambas partes: para algunos autores, Egipto garantizaba a la ONU el poder unilateral de decisión sobre la ejecución y la terminación de la misión<sup>95</sup>, mientras que para otros, la aceptación de los deseos egipcios por parte de Naciones Unidas implicaba una cierta subordinación del funcionamiento de la UNEF I a la voluntad egipcia, de tal forma que ninguna resolución de la Asamblea General podría socavar el legítimo derecho del Gobierno de El Cairo a demandar la retirada de la operación cuando lo

---

<sup>92</sup> P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.111. Así por ejemplo, en UNPROFOR las partes del conflicto negociaron abiertamente con Naciones Unidas los términos exactos del mandato de la Fuerza en Croacia y en Bosnia-Herzegovina. Ch. GRAY, "Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia", *Duke J. Comp. & Int'l L.*, vol.7, n°1, 1996, p.243 y ss.

<sup>93</sup> Consúltense en este asunto el apartado 5 del anexo 1 de este trabajo de investigación, dedicado al estudio de la Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas. También E.L.M. BURNS, *Between Arab and Israeli*, Harrap, Londres, 1962; M. ROSSI, "L'ONU et la crise du Proche-Orient de 1967", *Politique Etrangère*, vol.40, n°5, 1975, p.531 y ss.; M. COHEN, "The Demise of UNEF", *International Journal*, vol.23, n°1, 1967-68, pp.18-51; Ph. MANIN, *L'ONU et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, LGDJ, Paris, 1971, pp.213-226; C.F. DOXFORD, "United Nations Peace-keeping Operations; Problems and Uncertainties" en *Australian Outlook*, vol.22, 1968, p.54 y ss.

<sup>94</sup> En el citado Memorándum del Secretario General que recogía el Acuerdo de Buena Fé entre Egipto y Naciones Unidas sobre la UNEF I, se decía que "The Government of Egypt declares that, when exercising its sovereign rights on any matter concerning the presence and functioning of UNEF, it will be guided, in good faith, by its acceptance of General Assembly Res. 1000 (ES-I) of 5 November 1956... the United Nations, understanding this to correspond to the wishes of the Government of Egypt, reaffirms its willingness to maintain UNEF until its task is completed" (doc.A/3375, Anexo, párrafos 1 y 2) -la cursiva ha sido añadida-

<sup>95</sup> En este sentido, L. SOHN (*cit.*, 1958, p.239) entiende que, si la declaración de consentimiento no especifica el derecho del país anfitrión a solicitar la terminación de la misma, entonces dicho Estado no puede solicitar la retirada de la OMP a menos que así lo acuerde Naciones Unidas, pues se entiende que el país receptor ha restringido su soberanía y su propia libertad de acción. También G. ROSNER, *La fuerza de emergencia de las Naciones Unidas*, Limusa-Wiley, México, 1966, pp.66 y 228; y D.W. BOWETT, "United Nations Peace-Keeping" en K. TWITCHETT (ed.), *The Evolving United Nations: A Prospect for Peace?*, Londres, 1971, pp.77-78. En la misma dirección se expresaron los representantes de Canadá, Israel y Nueva Zelanda ante la Asamblea General de 1956 (G.A.O.R., XI, reunión 592, párrafos 67 y 131; y reunión 639, párrafo 111, respectivamente).

considerara conveniente<sup>96</sup>.

En nuestra opinión, toda vez que la principal función de la Fuerza de las Naciones Unidas consistía en mantener la paz y la seguridad internacionales y que, por ello, fue desplegada en esa zona en interés de la comunidad internacional -y no sólo de Egipto-, entonces la terminación de la operación debería encontrarse sujeta a la consideración conjunta de Naciones Unidas y del país receptor<sup>97</sup>. En esta dirección, también el Secretario General había resaltado la importancia de la necesaria colaboración *bona fide* entre el Estado anfitrión y la Organización<sup>98</sup>. De ese modo, según Hammar skjold, debería descartarse que cualquiera de las dos partes pudiera de forma unilateral declarar concluida la operación; ambos interlocutores se hallaban comprometidos a cumplir de buena fe las obligaciones dimanantes del establecimiento de la misión, lo cual tendría que ser plasmado, tanto en la resolución creadora como en los acuerdos posteriores<sup>99</sup>, en un compromiso de finalizar la misión sobre la base de consultas mutuas. Esta fórmula de compromiso permitió el despliegue y funcionamiento de la Fuerza de *cascos azules* mientras ambas partes mantenían sus respectivas posiciones y prerrogativas (el derecho de soberanía territorial de Egipto y la responsabilidad de la ONU en el mantenimiento de la paz internacional). No obstante, y con independencia de que pudiera producirse un cambio sobrevenido de circunstancias, el Gobierno del Estado receptor debería conservar su derecho a solicitar la retirada de las tropas de la operación de su propio territorio<sup>100</sup>.

Pese a las críticas efectuadas al entonces Secretario General de la ONU, U Thant, por haber decidido la terminación de la UNEF I en mayo de 1967 tras recibir un requerimiento en este

<sup>96</sup> M.H. GAGNON, "Peace Forces and the Veto: the Relevance of Consent", *International Organization*, vol.21, 1967, pp.824-825; S.S. MALAWER, "The Withdrawal of UNEF and a New Notion of Consent", en *Cornell Int'l L.J.*, vol.4, nº1, 1971, p.35. También se expresaron favorablemente a la prioridad del consentimiento del Estado receptor los representantes de la URSS, India, Egipto, Polonia o Bielorrusia (GAOR, XI, reunión 592, para.30 y 80; y reunión 597, para. 30). Si nos fijamos en las declaraciones de los representantes estatales ante la Asamblea General de 1956, comprobaremos como eran los países occidentales los más proclives a la autoridad de las Naciones Unidas, y los socialistas y del Tercer Mundo los partidarios fervientes de afirmar la primacía del consentimiento del Estado.

<sup>97</sup> En este sentido, consultar K-y. CHANG, *cit.*, 1974, p.105.

<sup>98</sup> Vid. por ejemplo el Memorándum que recogía el Acuerdo de Buena Fe firmado entre el Gobierno de Egipto y el Secretario General de las Naciones Unidas (A/3375, anexo, de 20 de noviembre de 1956, puntos dispositivos 1 y 2). En su *Estudio resumido* de la experiencia derivada del establecimiento y operación de la UNEF I, de 9 de octubre de 1958, Dag HAMMARSKJOLD señalaba que "the operation, being based on collaboration between the host Government and the United Nations, should be carried out in forms natural to such collaboration, and specially so with regard to questions of presence and maintenance" (doc.A/3943, párrafo 138).

<sup>99</sup> Por ejemplo, el ya citado Acuerdo de Buena Fe en UNEF I (doc.A/3375, anexo). De hecho, según FLORY resulta difícil negar la existencia de un proceso contractual entre Egipto y la ONU. M. FLORY, "Le retrait de la Force d'urgence des Nations Unies", *AFDI* 1968, vol.14, p.384.

<sup>100</sup> Ver el informe del Secretario General de 6 de noviembre de 1956, párrafo 8 (doc.A/3302); asimismo, el párrafo 2 del *Estudio resumido* de 9 de octubre de 1958 (doc.A/3943), y el párrafo 10 del informe del Secretario General de 19 de mayo de 1967 (doc.S/7896).

sentido del Gobierno egipcio<sup>101</sup>, el más alto funcionario de la Organización universal se defendió afirmando que

"there is no official United Nations document on the basis of which any case could be made that there was any limitation on the authority of the Government of Egypt to rescind that consent at its pleasure"<sup>102</sup>.

Y si bien el Secretario General había expresado su inicial intención de remitir esta cuestión a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad, sin embargo más tarde consideró que no resultaba necesaria la ratificación de dichos órganos para poder ordenar la retirada de la Fuerza de Emergencia<sup>103</sup>; y esta decisión adoptada por U Thant fue respaldada por la mayoría de los miembros del Comité Consultivo de la Fuerza<sup>104</sup>, por lo que el Secretario General no se sintió compelido a presentar el asunto ante la Asamblea General ni ante el Consejo de Seguridad<sup>105</sup>. Esta posición de U Thant parecía contrastar con la que había mostrado algunos años antes su antecesor

---

<sup>101</sup> Vid. R. LAPIDOTH, "The Security Council in the May 1967 Crisis: A Study in Frustration", en *Israel Law Review*, vol.3, 1969, pp.534-550.

<sup>102</sup> Informe del Secretario General de 26 de junio de 1967 sobre la retirada de la UNEF I (doc.A/6730/Add.3, párrafo 40). De esta misma manera, en un mensaje de 8 de mayo de ese año dirigido al Ministro de Asuntos Exteriores de Egipto, U THANT señalaba que "the UNEF entered Egyptian territory with the consent of your Government and in fact can remain there only so long as that consent continues" citado por A. DÍ BLASE, *cit.*, 1978, p.72. No obstante, en un Memorándum privado del anterior Secretario General de 5 de agosto de 1957, publicado por *The New York Times* de 26 de mayo de 1967 (p.44), recogido también en I.L.M., vol.6, n°3, 1967, pp.593-602, y comentado por E. GROSS en su libro *The United Nations: Structure for Peace* (Harper, Nueva York, 1962, p.31), HAMMARSKJOLD entendía que Egipto no podría solicitar la retirada de UNEF en tanto ésta no hubiera completado su mandato, pues de lo contrario el Estado receptor vulneraría su anterior aceptación de las resoluciones y acciones de la Asamblea General. Pero U THANT replicó que el citado Memorándum no era un documento oficial de las Naciones Unidas, no se encontraba en ninguno de sus archivos oficiales, y ni el Gobierno egipcio ni los órganos de la ONU habían sido informados de su existencia ni de su contenido, por lo que debía concluirse que se trataba de un documento privado que no podía afectar a la cuestión de la retirada de la UNEF I (doc.S/7906, 1967, párrafo 73). Vid. E.L.M. BURNS, "The Withdrawal of UNEF and the Future of Peacekeeping", en *International Journal*, vol.23, n°1, 1967-1968, p.3 y ss.; M. COHEN, "The Demise of UNEF", en *International Journal*, vol.23, n°1, 1967-1968, pp.42-48.

<sup>103</sup> Doc.A/6730/Add.3, párrafo 3.

<sup>104</sup> Este Comité Consultivo había sido creado por la Asamblea General en virtud de su resolución 1001 (ES-I), de 7 de noviembre de 1956. El Secretario General informó a este Comité el 18 de mayo de 1967 de la petición enviada por el Gobierno egipcio, y de lo que ello significaba (ver a este respecto los documentos A/7730 y S/7906, para.4). Según el punto 9 de la resolución 1001 (ES-I), le correspondía al citado Comité Consultivo solicitar la reunión de la Asamblea General si lo consideraba necesario. De hecho, algunos Estados criticaron, tanto en el seno de este Comité como fuera del mismo, la decisión de U Thant; así, por ejemplo, el delegado de Israel en la Asamblea General (G.A.O.R., reunión 1526 de 19 de junio de 1967, párrafos 117-118), o el Secretario de Estado de Canadá (citado por M. COHEN, "The Demise of UNEF", *International Journal*, vol.23, n°1, 1967-1968, pp.45-46). Por su lado, los Gobiernos de Francia y el Reino Unido criticaron, no la legitimidad de la decisión, pero sí su oportunidad política (G.A.O.R., ES-V, párrafos 67-69). Pero lo cierto es que ningún miembro del Comité Consultivo solicitó la convocatoria del órgano plenario de la Organización. Por consiguiente, U Thant consideró suficiente informar de la solicitud egipcia de retirada de la UNEF I al Comité Consultivo, a los Estados participantes en la Fuerza y al Consejo de Seguridad (doc.A/6730/Add.3). Vid. N. ELARABY, *cit.*, 1968, pp.169-177; B. URQUHART, *A Life in Peace and War*, Weidenfeld & Nicolson, Londres, 1987, p.212.

<sup>105</sup> No obstante, en el seno del Consejo de Seguridad sí se llegó a discutir la cuestión el 24 de mayo de 1967 sobre la base del informe del Secretario General de 19 de mayo (doc.S/7896), una vez retirada la operación, pero no se pudo adoptar ninguna resolución por falta de acuerdo entre sus miembros permanentes (A. DI BLASE, *loc.cit.*, 1978, p.72, nota 77), lo que le reportó fuertes críticas. R. LAPIDOTH, "The Security Council in the May 1967 Crisis: A Study in Frustration", *Israel Law Review*, vol.3, 1969, pp.547-549.

en el cargo, D. Hammarskjold, con una postura mucho más inclinada a la exclusiva competencia de las Naciones Unidas en este terreno, pero desde nuestro punto de vista la petición cursada por el Gobierno egipcio no dejaba más salida al Secretario General que proceder al desmantelamiento de la Fuerza<sup>106</sup>. Además, como dice DI BLASE, en 1967 la postura de la mayor parte de los Estados miembros era favorable a entender que la terminación de una operación de las Naciones Unidas podía ser unilateralmente decidida en cualquier momento por el país receptor<sup>107</sup>, en ausencia de toda cláusula convencional en contrario que vinculase a la ONU y a dicho Estado<sup>108</sup>. Incluso, los gobiernos de dos de los países participantes en la UNEF I -India y Yugoslavia- decidieron retirar sus contingentes de la operación de Naciones Unidas al ser informados de la solicitud egipcia<sup>109</sup>, por lo que quedaba claro que la retirada del consentimiento del Estado receptor hacía inviable la continuación de la Fuerza de *cascos azules*, y cualquier decisión onusiana en otro sentido hubiese comprometido seriamente las perspectivas de futuro de las OMPs<sup>110</sup>.

<sup>106</sup> De esta opinión también eran I.J. RIKHYE, M. HARBOTTLE & B. EGGE, *The Thin Blue Line: International Peacekeeping and its Future*, Yale UP, New Haven, 1974, pp.59-63; M. JAKOBSON, *The United Nations in the 1990s. A Second Chance?*, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1993, p.38; A. JAMES, *The Politics of Peacekeeping*, Praeger, Nueva York, 1969, p.312; contra J.I. GARVEY en "United Nations Peacekeeping and Host State Consent", *AJIL*, vol.64, n°2, 1970, pp.241-269: en este artículo, y tras un análisis muy interesante de la diferente concepción que para Hammarskjold y Thant representaba el consentimiento de Egipto en el despliegue de la UNEF I, GARVEY se decanta por entender que el Acuerdo de Buena Fé entre Egipto y Naciones Unidas (doc.A/3375, anexo; véase su texto en R. HIGGINS, *United Nations Peace-Keeping 1946-1967. Documents and Commentary*, cit., vol.1, 1969, p.337) implicaba una cierta asunción de obligaciones por parte de Egipto (GARVEY, *ibid.*, p.267), adoptando con ello una posición contractualista de la relación ONU-Estado receptor, apoyada en el *Estudio resumido* de Hammarskjold (doc.A/3943, para.159); igualmente Y.A. TSUR ("The United Nations Peace-keeping Operations in the Middle East from 1965 to 1976" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.183-221) entiende que el Secretario General debería haber sometido la cuestión al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General. También son de esta opinión otros muchos autores como R. LAPIDOTH, "The Security Council in the May 1967 Crisis: A Study in Frustration", en *Israel Law Review*, vol.3, 1969, p.534; A.L. GOODHART, *Israel, the United Nations and Aggression*, 1968, pp.20-23; R. HIGGINS, "The June War: The United Nations and Legal Background", en *Journal of Contemporary History*, n°3, 1968, pp.260-265; Y. TANDON, "UNEF, The Secretary General, and International Diplomacy in the Third Arab-Israeli War", en *International Organization*, vol.22, n°2, 1968, pp.536-541; J. DEHAUSSY, "La crise du Moyen-Orient et l'ONU", en *Journal du Droit International*, vol.95, 1968, n°4, pp.860-862; M. FLORY, "Le retrait de la Force d'urgence des Nations Unies", en *AFDI* 1968, vol.14, pp.386-88; J. BALLALOU, "L'observation militaire dans le système des Nations Unies", en *RGDIP*, vol.79, 1974, pp.429-430; S.D. BAILEY, "The United Nations and the Termination of Armed Conflict, 1946-1964", en *International Affairs*, vol.58, n°3, 1982, p.473. Por su parte, LALL entiende que era el Comité Consultivo el que debió solicitar una reunión inmediata de la Asamblea General, a la luz de su mandato contenido en la resolución 1001 (ES-I). A. LALL, *The U.N. and the Middle East Crisis, 1967*, Columbia UP, Nueva York, 1968; y S.J. MICHALAK, "Peacekeeping and the United Nations: the Problem of Responsibility" en *International Studies Quarterly*, vol.11, n°4, 1967, pp.316-319.

<sup>107</sup> En este sentido se pronunciaban sobre todo los Estados socialistas y los no alineados, como Brasil (S.C.O.R., 1343, para.138), India (*ibid.*, para.129), Irak (S.C.O.R., 1345, para.10), la Unión Soviética (S.C.O.R., 1346, para.65), etc.

<sup>108</sup> Vid. A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.73. Así por ejemplo, en la ONUC la resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad de 14 de julio de 1960, en su 2º punto sobre el establecimiento de la operación, señalaba que la ayuda militar requerida permanecería allí "until... the national security forces may be able, *in the opinion of the Government*, to meet fully their tasks" -cursiva añadida-.

<sup>109</sup> Vid. *The Blue Helmets*, 2ª ed., 1990, p.77.

<sup>110</sup> Cf. D. BROWN, "The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What Are the Applicable Norms", en *R.B.D.I.*, vol.27, n°2, 1994, p.563; A. JAMES, *Peacekeeping in International Politics*, cit., 1990, p.222; idem, "International Peace-keeping: The Disputants' View" en *Political Studies*, vol.38, n°2, 1990, p.227



La experiencia práctica de la Organización azul durante estos primeros años de estructuración conceptual del mecanismo del *peacekeeping* demuestra como, mientras en una primera fase que coincide con el mandato de Hammarskjold y el primer año de las actividades de la ONUC en el Congo, los órganos de Naciones Unidas excluyeron a menudo la voluntad del Gobierno del país receptor, incluida la cuestión de la terminación de la Fuerza<sup>111</sup>, sin embargo, en una etapa posterior de la misma operación, y ya con U Thant como Secretario General, la ONU se mostró más receptiva a las peticiones y deseos del Gobierno local<sup>112</sup>, lo que de ningún modo debería ser interpretado como una limitación al derecho de la Organización universal a retirar sus *cascos azules* cuando lo estimase oportuno. Como consecuencia, las sucesivas operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, a partir de la desarrollada en Chipre desde 1964 (UNFICYP), van a estar constantemente inspiradas en el principio de respetar el consentimiento del Estado anfitrión. Sin duda, el elemento más innovador de la Fuerza de la ONU en Chipre consistió en instituir por vez primera una cláusula de limitación temporal de la misión, de tal forma que al expirar el término previsto se precisa una renovación del consentimiento del Estado para que la operación pueda continuar<sup>113</sup>. Y este tipo de disposiciones de limitación temporal iban a ser más tarde adoptadas en las sucesivas OMPs<sup>114</sup>, e incluso el Consejo de Seguridad ha decidido en ocasiones autorizar la prórroga una OMP por un período "final" de su mandato<sup>115</sup>. Los beneficios que resultan de la inclusión de una cláusula de esta naturaleza son evidentes: sirve para disuadir al país receptor de solicitar una retirada prematura de la misión antes de la expiración del término, salvo en los supuestos de un cambio imprevisto de circunstancias, y garantiza a la OMP un período predeterminado de vigencia para poder desarrollar su mandato, al cabo del cual la operación puede, en su caso, ser prorrogada por el órgano creador con el tácito asentimiento del Estado receptor<sup>116</sup>.

---

<sup>111</sup> Ver por ejemplo la declaración de 3 de marzo de 1961 y el posterior mensaje del 8 de marzo, ambos del Secretario General dirigidos al Presidente del Congo (doc.S/5240).

<sup>112</sup> En esta dirección se enmarcan los sucesivos informes del Secretario General. Véase, por todos, el informe de 4 de febrero de 1963 (doc.S/5240).

<sup>113</sup> Cf. resolución 186 (1964) del Consejo de Seguridad, de 4 de marzo de 1964, punto dispositivo 6: "Recommends that the stationing of the Force shall be for a period of three months".

<sup>114</sup> Véanse a este respecto las resoluciones del Consejo de Seguridad que crearon las operaciones de mantenimiento de la paz en la ex-Yugoslavia (UNPROFOR) -res.743 (1992), de 21 de febrero de 1992-, Haití (UNMITH) -res.867 (1993), de 23 de septiembre de 1993-, y Ruanda (UNAMIR) -res.872 (1993), de 5 de octubre de 1993-.

<sup>115</sup> Así ha sucedido con UNOSOM II en Somalia -res.954 (1994), de 4 de noviembre de 1994-, UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina -res.1026 (1995), de 30 de noviembre de 1995-, UNPREDEP en Macedonia -res.1027 (1995), de 30 de noviembre de 1995-, UNAMIR en Ruanda -res.1029 (1995), de 12 de diciembre de 1995-, o UNMITH en Haití -res.1048 (1996), de 26 de febrero de 1996-.

<sup>116</sup> A. DI BLASE, *cit.*, 1978, p.83; Th.M. FRANCK, "The Security Council and "Threats to the Peace": Some Remarks on Remarkable Recent Developments" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993,

A modo de conclusión, se puede apuntar que la *praxis* de la Organización universal evidencia la relevancia que tiene el consentimiento del país anfitrión en las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto para su establecimiento como en su organización y ejecución<sup>117</sup>. La retirada incondicional de la UNEF I de Egipto en mayo de 1967, siguiendo la solicitud cursada por el Gobierno cairota, demuestra sin lugar a dudas la importancia capital de este rasgo característico de las OMPs, diferenciándolas así de forma manifiesta de las operaciones militares coercitivas que el Consejo de Seguridad puede decidir conforme al artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas en caso de haber determinado previamente la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión *ex artículo 39 de la Carta*<sup>118</sup>. Al examinar la evolución de la ONU, hemos explicado como hasta el otoño de 1961, el Secretario General restó importancia a las peticiones del Gobierno del Congo, pero este modo de actuación "especialmente" autónomo por parte de Hammar skjold se convirtió en uno de los factores coadyuvantes de la grave crisis constitucional de la ONU en los años sesenta<sup>119</sup>, y se corrigió de forma tajante con la llegada del nuevo Secretario General, U Thant<sup>120</sup>.

En resumen, la fijación de un límite temporal a la operación, junto a la conclusión de acuerdos de separación entre las fuerzas contendientes (como los que se firmaron en Oriente Medio tras la Guerra de octubre de 1973, y que permitieron los despliegues de UNEF II y UNDOF<sup>121</sup>), representan un avance considerable hacia un mejor entendimiento entre Naciones Unidas y el Estado receptor sobre la ejecución de estas misiones de *cascos azules*. En este mismo sentido, un pacto con las declaraciones formales de consentimiento de todas las partes interesadas supondría incluso una mayor salvaguardia. Además, el Secretario General, desde la creación de la UNEF II en octubre de 1973, ha mantenido en los sucesivos informes que eleva de forma

---

p.105. Ello no obsta para que subsistan operaciones, como precisamente la UNFICYP, de una duración larguísima e indefinida, aunque su mandato sea renovado cada seis meses.

<sup>117</sup> Tanta trascendencia otorgada al consentimiento del Estado anfitrión de la operación podría conllevar no obstante la desagradable consecuencia de dejar la OMP al arbitrio de la voluntad de dicho país. Ver S.S. MALAWER, *cit.*, 1971, p.35.

<sup>118</sup> Ch. DOBBIE, *cit.*, 1994, p.122 y ss.

<sup>119</sup> Ver el apartado 2.1 del capítulo 3 de este trabajo de investigación.

<sup>120</sup> D. Hammar skjold murió en accidente de aviación en el norte de la actual Zambia el 17 de septiembre de 1961 (ver el apartado 7 del anexo 1 de la presente tesis; dedicado a la Operación de las Naciones Unidas en el Congo -ONUC-). Para sucederle, la Asamblea General eligió por unanimidad al birmano U Thant el 3 de noviembre de 1961, previa recomendación también unánime del Consejo de Seguridad, por el período restante del segundo mandato de cinco años de Hammar skjold, esto es hasta el 10 de abril de 1963, siguiendo así la propuesta realizada por la Unión Soviética. Vid. Keesing's, 1961-62, pp.18332 y 18405.

<sup>121</sup> Vid. para la UNEF II el Acuerdo egipcio-israelí de separación de fuerzas de conformidad con la Conferencia de Paz de Ginebra (doc.S/11198, anexo, de 18 de enero de 1974), y con respecto a la UNDOF el Protocolo al Acuerdo de Separación entre las Fuerzas Israelíes y Sirias relativo a la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (doc.S/11302/Add.1, anexo B, de 30 de mayo de 1974).

periódica al Consejo de Seguridad la intención de consultar a los bandos del conflicto acerca de todos los aspectos de las OMPs<sup>122</sup>.

Tan sólo la radical transformación operada en los últimos años en las circunstancias políticas y en las relaciones internacionales, con ocasión del final de la guerra fría, ha permitido a las Naciones Unidas autorizar operaciones militares coercitivas, por tanto no OMPs, donde el consentimiento del Estado no resulta un elemento esencial; por ejemplo, la acción militar descentralizada que, con base en la resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad, llevaron a cabo ciertos Estados contra Irak entre enero y marzo de 1991, o la Fuerza multinacional liderada por Estados Unidos que se desplegó en Somalia entre diciembre de 1992 y mayo de 1993, autorizada a su vez por el Consejo de Seguridad -resolución 794 (1992)-<sup>123</sup>. En otra ocasión, y con respecto a la Misión de Observación en la frontera entre Iraq y Kuwait (UNIKOM), el Consejo de Seguridad estableció esta operación de mantenimiento de la paz dentro de un marco de imposición de sanciones a Iraq, y por eso la resolución creadora de la UNIKOM -res.689 (1991)- indicaba que sólo "terminaría por una decisión del Consejo" -para.2-, lo que constituye una excepción a la regla general de que la retirada del consentimiento del país receptor obliga al desmantelamiento de la OMP<sup>124</sup>. También se debe reseñar aquí el cambio cualitativo experimentado por la reciente Operación de las Naciones Unidas en Somalia, que se transformó de una misión de mantenimiento de la paz (UNOSOM I) en una operación de imposición de la misma (UNOSOM II); en esta ocasión, el requisito de la autorización estatal fue obviado seguramente porque no existía un gobierno que ejerciera el control efectivo sobre el territorio. Sin embargo, cuando estamos ante una OMP, el consentimiento de todas las partes de la

---

<sup>122</sup> En este sentido de abogar por reuniones previas entre los Estados miembros del Consejo de Seguridad, los Estados que contribuyen con los contingentes y la Secretaría onusiana, se decantaba la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 18 de marzo de 1996 (S/PRST/1996/13).

<sup>123</sup> La resolución 678 (1990) de 29 de noviembre de 1990, en su punto 2, decía lo siguiente: "2. Autoriza a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que el Irak cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden, como se indica en el párrafo 1 de la presente resolución, utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región". Por su parte, el punto 10 de la resolución 794 (1992), de 3 de diciembre de 1992, mencionaba que: "10. Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza al Secretario General y a los Estados Miembros que cooperen en la puesta en práctica del ofrecimiento mencionado en el párrafo 8 supra para que, en consulta con el Secretario General, empleen todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia". La propuesta a la que se refiere el párrafo 8 había sido formulada por Estados Unidos (doc.S/24868, de 29 de noviembre de 1992). Sobre la caracterización de estas operaciones descentralizadas como opuestas a las OMPs de Naciones Unidas véase, dentro del presente trabajo, el apartado 1 y la nota 669 del capítulo 1.

<sup>124</sup> En este contexto, señala SIEKMANN que la resolución 743 (1992) del Consejo de Seguridad, de 21 de febrero de 1992, también adoptó, al crear la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Yugoslavia (UNPROFOR), la determinación legal de que fuese el propio Consejo quien decidiese sobre la terminación de la operación, mencionando explícitamente el artículo 25 de la Carta y aprovechándose de las circunstancias políticas del momento y la propuesta formulada en esa dirección por el Secretario General (docs.S/23280, anexo III, para.15; y S/23592, de 15 de febrero de 1992, para.29-30). Vid. R. SIEKMANN, "The Development of the United Nations Law concerning Peacekeeping Operations", LJIL, vol.5, n°2, 1992, pp.280-281.

contienda es buscado antes del propio despliegue de la operación, y por lo general se intenta conservarlo en cada aspecto de su funcionamiento<sup>125</sup>. No obstante, una vez puesta en marcha una misión de *cascos azules*, y a pesar de los obstáculos interpuestos a la misma en ocasiones por alguno de los bandos del conflicto (los jemeres rojos en Camboya o los serbios de Bosnia-Herzegovina), Naciones Unidas generalmente se ha decantado por continuar con la operación, por lo que no resulta tan claro que la retirada del consentimiento a la OMP por alguno de los bandos de un conflicto interno resulte determinante para su finalización.

En consonancia con las transformaciones que en los últimos años se están operando en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y teniendo en cuenta que "a menudo se acuerdan cesaciones del fuego que no se cumplen y a veces se ha pedido a las Naciones Unidas que envíen fuerzas para restablecer y mantener la cesación del fuego", BOUTROS-GHALI propuso en 1992 -aunque no lo volvió a repetir- el novedoso concepto de **unidades de resguardo de la paz**, las cuales, a semejanza de las OMPs, serían consideradas medidas provisionales en el sentido del artículo 40 de la Carta, autorizadas por el Consejo de Seguridad y dirigidas por el Secretario General con mandatos claros y previamente especificados; pero estarían mejor armadas que las Fuerzas de mantenimiento de la paz hasta ahora existentes, y supondrían un salto cualitativo en el empleo de la violencia física por la Organización universal para lograr la custodia de la paz<sup>126</sup>.

## **2. EL USO DE LA FUERZA CON CARÁCTER DEFENSIVO Y NO COACTIVO**

Otro de los rasgos básicos de las operaciones de mantenimiento de la paz viene determinado por el carácter no coercitivo en su empleo de la fuerza armada<sup>127</sup>. La presunción con

<sup>125</sup> Por ejemplo, en la contienda en la antigua Yugoslavia el entonces Secretario General Adjunto para OMPs, M. Gouling, y el Enviado Personal del Secretario General, C. Vance, buscaron y obtuvieron a comienzos de 1992, con carácter previo a la creación y despliegue de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), el asentimiento de todas las facciones en lucha. Véanse a este respecto los informes del Secretario General de 4 y 19 de febrero de 1992 (docs. S/23513, pp.2-6; y S/23592 + Add.1, pp.1-3). Y ante la retirada del consentimiento del Gobierno de Croacia en enero de 1995 a la presencia de la UNPROFOR en su territorio el Consejo de Seguridad interpretó ésta como el ineludible final de la presencia de esta Fuerza en Croacia, puesto que la UNPROFOR era una operación de mantenimiento de la paz que dependía del consentimiento del Estado receptor, a pesar de las numerosas referencias al Capítulo VII de la Carta contenidas en las resoluciones del Consejo de Seguridad. Ch. GRAY, "Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia", *Duke J. Comp. & Int'l L.*, vol.7, n°1, 1996, pp.266-267.

<sup>126</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.44. Véase sobre esta iniciativa el apartado 2.3 del presente capítulo 2; *infra*.

<sup>127</sup> Ver en este apartado G.I.A.D. DRAPER, "The Legal Limitations upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo", *ICLQ*, vol.12, 1963, pp.387-413; K. GOLDMANN, *Peace-keeping and Self-Defence*, Monográfico n°7, IPKO, Paris, 1968; E. HAMBRO, "Peace-Keeping Operations during the Twenty-First Session of the General Assembly: a Preliminary Status", *IJIL*, vol.7, 1967, pp.469-490; J.I. GARVEY, "United Nations Peacekeeping and Host State Consent", *AJIL*, vol.64, n°2, 1970, pp.241-269; N.T. KASSAR, "The Legal Limits to the Use of International Force through the United Nations Practice", *Rev. Egypt. de Droit Int'l*, vol.35, 1979, pp.163-236; F.T. LIU, *United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Force*, IPA, Rienner, Boulder, 1992.

la que juegan estas acciones militares se plasma en no necesitar el recurso a la violencia para cumplir su misión al contar con el respaldo de la comunidad internacional y el consentimiento de las partes. Fue el Secretario General Hammarskjold quien enunció por primera vez el principio de no uso de la fuerza al propugnar la creación de la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Suez en noviembre de 1956<sup>128</sup>. Como hemos visto en páginas anteriores, la Carta de las Naciones Unidas había instituido un sistema de seguridad colectiva cuya punta de lanza se encontraba en su Capítulo VII. El Consejo de Seguridad, al recaer en él la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art.24.1), era el órgano encargado de señalar la existencia de una amenaza a la paz, ruptura de la misma o acto de agresión, y de recomendar o decidir las medidas a tomar para restablecer la paz y la seguridad internacionales (art.39). Tales medidas, que se emplearían para hacer efectivas sus decisiones, tenían carácter coactivo, por cuanto el Consejo podía instar a los Estados miembros a cumplirlas (arts.25 y 41), y en principio eran disposiciones que no implicaban el uso de la fuerza armada, tales como la interrupción de las relaciones económicas y diplomáticas, o de las comunicaciones (art.41); si dichas medidas resultasen ineficaces, entonces el Consejo de Seguridad podría ejercer una acción militar coactiva utilizando las fuerzas armadas de los Estados miembros (art.42); y con el propósito de hacer operativo este esquema, los Estados miembros de la Organización se comprometían a poner a disposición del Consejo, por medio de convenios especiales, las fuerzas armadas, la asistencia y facilidades que resultaran necesarias (art.43). Asimismo, se establecía un Comité de Estado Mayor, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes (art.47.2), con la función de asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas estas cuestiones militares (arts.47.1, 45 y 46). Pero lo cierto es que el funcionamiento del Comité de Estado Mayor pronto se colapsaría como consecuencia de la rivalidad entre las Grandes Potencias, y además los convenios especiales entre el Consejo de Seguridad y los Estados miembros a los que se refería el artículo 43 nunca llegaron a celebrarse<sup>129</sup>, por lo que el sistema de seguridad colectiva diseñado en el

---

<sup>128</sup> En su Informe Segundo y Final sobre el plan para una fuerza internacional de emergencia de las Naciones Unidas solicitada por la resolución 998 (ES-I) de la Asamblea General, de 4 de noviembre de 1956 (doc.A/3302 de 6 de noviembre de 1956, párrafo 10), HAMMARSKJOLD explicaba que "there is an obvious difference between establishing the Force in order to secure the cessation of hostilities, with a withdrawal of forces, and establishing such a Force with a view to enforcing a withdrawal of forces. It follows that while the Force is different in that, as in many other respects, from the observers of the United Nations Truce Supervision Organization, it is, although para-military in nature, *not a Force with military objectives*" (la cursiva es añadida).

<sup>129</sup> En carta de 2 de julio de 1948 (doc.S/879), el Jefe del Comité de Estado Mayor informaba al Presidente del Consejo de Seguridad que el Comité era incapaz de hacer ningún progreso en su examen de las cláusulas del artículo 43 de la Carta. Posteriormente ni el citado Comité ni el Consejo de Seguridad lograron ningún avance significativo en esta cuestión. Vid. informe del Consejo de Seguridad, 16 de julio de 1965-15 de julio de 1966 (G.A.O.R., 21ª Sesión, Suplemento nº2, para.745, doc.A/6302).

Capítulo VII de la Carta no llegó a funcionar por culpa de la guerra fría<sup>130</sup>.

Como hemos estudiado anteriormente, el Consejo de Seguridad ha llegado a poner en marcha en algunas ocasiones las medidas de coerción económica y diplomática del artículo 41<sup>131</sup>, pero hasta ahora, y con la posible excepción de la UNOSOM II en Somalia, el Consejo "no ha hecho uso de la más coercitiva de esas medidas: la acción mediante una fuerza militar, prevista en el artículo 42"<sup>132</sup>. No obstante, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas que prevé el artículo 39, el Consejo de Seguridad podrá recomendar a los Estados miembros la adopción de medidas provisionales (art.40), que no prejuzgarán los derechos ni la posición de las partes interesadas; y entre dichas medidas provisionales se situarían, a nuestro juicio, las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>133</sup>. Del hecho de que las OMPs no sean operaciones militares coercitivas del artículo 42 de la Carta se debe deducir que su empleo de la acción armada debe quedar reducido a la autodefensa en caso de sufrir un ataque agresivo. Su auténtica fuerza no se deriva de su poder militar, sino de ser el representante más visible de la comunidad internacional en la zona del conflicto, tanto en términos del mandato con el que trabaja, como del órgano -generalmente internacional- que decide su creación y del carácter multinacional que refleja su composición. En esta capacidad representativa y simbólica debe radicar su verdadera

<sup>130</sup> Consultar el apartado 3.1 del capítulo 1 de la presente tesis.

<sup>131</sup> Durante los años de la guerra fría, las medidas de coerción económica apenas habían sido utilizadas por el Consejo de Seguridad tan sólo contra dos regímenes racistas, los de Sudáfrica y Rodesia. En el asunto rodesiano, y ante la proclamación unilateral de independencia del Gobierno de I. Smith, el Consejo había primero recomendado a sus Estados miembros la ruptura de todo tipo de relaciones con ese régimen -resolución 217 (1965)-, y después decidió la imposición de sanciones económicas, primero selectivas -res.232 (1966)- y posteriormente totales -res.253 (1968)-; dándolas por terminadas al tomar nota de la conclusión del régimen racista -res.460 (1979)-. Vid. L. PÉREZ-PRAT, *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, UAM, Madrid, 1991, pp.42-47. En el caso sudafricano, el Consejo de Seguridad actuó aún con mayor timidez, pues tras recomendar un embargo de armas -res.181 (1963)-, no lo convirtió en obligatorio hasta 1977 -res.418 (1977)-, recomendando años después sanciones más amplias por medio de su resolución 569 (1985). *Ibidem*, pp.67-73; y en general véase J. SOUBEYROL, *Las iniciativas coercitivas de la ONU y la legalidad interna de la Organización*, Valladolid, 1970. Pero tras el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad ha rescatado del baúl del olvido la amplia panoplia de medidas coercitivas que en virtud del artículo 41 de la Carta puede adoptar, tras tipificar una situación conforme al artículo 39. Así lo ha hecho en Iraq -res.661 (1990), 687 (1991), 706 (1991)-, ex-Yugoslavia -res.713 (1991), 757 (1992), 787 (1992)-, Somalia -res.733 (1992)-, etcétera. Véase sobre esta cuestión el apartado 3.1 y las reflexiones finales del capítulo 1 de la presente tesis.

<sup>132</sup> En el conflicto del Golfo Pérsico entre Irak y Kuwait, el anterior Secretario General de la ONU precisaba que "el Consejo prefirió autorizar a los Estados Miembros para que adoptaran medidas en su nombre". B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, parágrafo 42. Y sobre el uso de la fuerza permitido por el Consejo de Seguridad a la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II), véase el punto 2.2 de este capítulo 2, *infra*.

<sup>133</sup> De esta misma opinión han sido D.W. BOWETT, cit., 1964, pp.280 y 283; G. ABI-SAAB, cit., 1978, p.105; O. SCHACHTER, cit., 1961, p.6; L.B. SOHN, "The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force", AJIL, vol.52, 1958, p.230; G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, International Law Association Conference, Hamburgo, 1960, p.138; A. SHEIKH, "United Nations Peace-keeping Forces: A Reappraisal of Relevant Charter Provisions", RBDI vol.7, n<sup>o</sup>2, 1971, p.487; M.H. GAGNON, cit., 1967, p.820; F.A.M. RIAD, "The United Nations Action in the Congo and Its Legal Basis", Rev. Egypt. de Droit Int'l, vol.17, 1961, p.21; L.M. GOODRICH, *The United Nations in a Changing World*, Nueva York, 1974, p.139; D. HAMMARSKJOLD, declaración ante el Consejo de Seguridad de 13 de diciembre de 1960, S.C.O.R., reunión 920, p.19; N.D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1990, p.208; R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, cit., 1963, pp.235-236; contra D. CIOBANU, cit., 1978, pp.19-23 y 40-41.

autoridad<sup>134</sup>.

Ya sabemos que las OMPs de las Naciones Unidas se pueden constituir en Grupos de observadores militares (como UNTSO en Palestina o UNMOGIP en la frontera indio-pakistani), o en Fuerzas de mantenimiento de la paz (como UNEF en Suez o UNPROFOR en la ex-Yugoslavia). Como anteriormente hemos explicado, los Grupos de observadores militares no portan armas de fuego, por lo que difícilmente pueden ejercer algún tipo de violencia bélica<sup>135</sup>; sin embargo, ello no es razón para deducir que les resulta más difícil acometer su mandato, si bien en su caso es aún más esencial contar con la plena cooperación de las partes. Aunque en principio pueda parecer lo contrario, la experiencia de cincuenta años de misiones de observación ejecutadas por Naciones Unidas demuestra que no hay razón para creer que los observadores estarían mejor protegidos si dispusieran de armas de defensa personal<sup>136</sup>. Por lo que se refiere a las FMPs, su filosofía consiste en disuadir sin recurrir a la violencia salvo en defensa propia, lo que en el plano operativo se traduce en portar armas de carácter únicamente defensivo<sup>137</sup>. La directriz sobre las "reglas de enfrentamiento" suele aparecer anexada al plan operativo de cada Fuerza de mantenimiento de la paz. En esta regla, que generalmente se recoge en un documento clasificado -y por tanto, de no acceso público-, se marca la actitud que los *cascos azules* deben guardar hacia las partes del conflicto, así como su facultad de recurrir a las armas en supuestos extremos<sup>138</sup>. Y tal norma de abstención del empleo de la fuerza armada salvo en caso de necesidad ha sido una constante en todas las Fuerzas de mantenimiento de la paz, con tan sólo dos excepciones, una reconocida por Naciones Unidas (la de UNOSOM II en Somalia) y otra posible aunque no admitida oficialmente como tal por la Organización universal (la de ONUC en el

---

<sup>134</sup> J.I. GARVEY, *cit.*, 1970, p.261.

<sup>135</sup> Véase el apartado 2 del capítulo 1 del presente trabajo.

<sup>136</sup> LIU relata como los países que aportaban los observadores del Grupo del Líbano del UNTSO, prefirieron en febrero de 1976, ante la consulta del Secretario General de las Naciones Unidas, mantener el carácter desarmado de los mismos pese a que habían sufrido diversos robos y extorsiones. Vid. F.T. LIU, *op.cit.*, 1992, pp.15-16. En el lado opuesto de la moneda se encuentra la experiencia de los observadores militares franceses -conocidos como "cascos blancos"- desplegados en Beirut por el Gobierno francés entre abril de 1984 y abril de 1986, tras la retirada de la FMN II; éstos sí llevaban armas de defensa personal, a pesar de lo cual sufrieron varias bajas mortales. Vid. P. LE PEILLET, *Les Bêrets Bleus de l'ONU*, éditions France-Empire, París, 1988, anexo nº19. Asimismo, hay que recordar que los Grupos de observadores se despliegan por lo general en situaciones menos conflictivas, y por ello han sufrido menos bajas que las Fuerzas de mantenimiento de la paz.

<sup>137</sup> Las FMPs de las Naciones Unidas no están dotadas de tanques, ni aeronaves de combate, ni artillería; tan solo han contado con vehículos mecanizados de transporte, con las contadas excepciones de la ONUC en el Congo, UNOSOM II en Somalia y UNTAES en Croacia. Vid. el punto 2.2 de este capítulo 2, *infra*. Véase también G.I.A.D. DRAPER, *cit.*, 1963, pp.395-396.

<sup>138</sup> G.J.F. von HEGELSOM, "The Law of Armed Conflict and UN Peace-keeping and Peace-enforcing Operations", en Hague Yearbook of International Law, vol.6, 1993, p.54.

Congo), que estudiaremos un poco más adelante<sup>139</sup>. Incluso en estas excepciones al principio general de no uso de la fuerza por las OMPs los mandatos originales de estas operaciones no permitían el recurso a la violencia armada más allá de los tradicionales límites de la legítima defensa<sup>140</sup>.

El grado de fuerza armada que puede emplearse en las operaciones de *peacekeeping* debe estar sometido a los principios de necesidad y proporcionalidad, lo que significa que no puede exceder de lo estrictamente requerido para responder al ataque o situación de peligro, y debe cesar al terminar aquél<sup>141</sup>. La fuerza militar no es utilizada en las OMPs de una manera coactiva sino defensiva, lo que sirve para distinguir claramente el concepto del mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) del de su aplicación impositiva (*peace enforcement*), el primero de ellos no recogido en la Carta, y el segundo, aunque previsto, apenas operativo -y no con arreglo a las cláusulas de la Carta- durante todos estos años de experiencia práctica de las Naciones Unidas<sup>142</sup>. No obstante, una parte de la doctrina anglosajona de los últimos años suele enlazar las técnicas del mantenimiento y la imposición de la paz como dos peldaños de la misma escalera, separados tan sólo por el nivel de violencia y la intensidad de la actividad desplegada, resultando su alcance más substancial en la imposición de la paz<sup>143</sup>. Según estos autores, la ONU no puede ignorar -ni mantenerse imparcial ante- las violaciones de acuerdos de pacificación que cometan aquellas

<sup>139</sup> Algunos autores, como el profesor ORTEGA CARCELÉN, encuentran más supuestos de operaciones de mantenimiento de paz que han sido autorizadas a utilizar la fuerza: así, la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia -res.770 (1992), para.2; res.776 (1992), para.2; res.781 (1992), para.2 y 3; res.807 (1993), para.8; res.836 (1993), para. 5 y 9; res.871 (1993), para.9-, o la UNAMIR en Ruanda -res.918 (1994), para.4; y 925 (1994), para.5-. Vid. M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, p.38 y ss. (véase la nota 175 de este capítulo 2, *infra*). Lo cierto es que algunas de estas pretendidas autorizaciones de empleo de la fuerza no son explícitas, y las otras especifican claramente que se les permite utilizar la fuerza en *legítima defensa*. Pero además, la práctica demuestra que estas Fuerzas de Naciones Unidas sólo han recurrido a la violencia armada en contadas ocasiones y frente a ataques armados previos.

<sup>140</sup> G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, p.17.

<sup>141</sup> E. SUY, "Peace-keeping Operations" en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, p.552.

<sup>142</sup> La cuestión de la naturaleza jurídica de las operaciones de mantenimiento de la paz no ha sido pacífica ni uniformemente considerada por la doctrina ni por los Estados, por lo que su estudio ha merecido el epígrafe 1.1.1 del capítulo 3 de la presente tesis. Por el momento, aquí vamos a limitarnos a estudiar el grado de fuerza armada consumado en este tipo de misiones.

<sup>143</sup> Como ejemplos pueden citarse *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, Department of State, Publication 10161, Washington D.C., mayo 1994; J. MACKINLAY & J. CHOPRA, "Second Generation Multinational Operations", *The Washington Quarterly*, vol.15, verano 1992, pp.113-131; *idem*, *A Draft Concept of Second Generation Multinational Operations 1993*, Thomas Watson Institute for International Studies, Brown University, Providence, 1993, p.5; J. MACKINLAY, "The Requirement for a Multinational Enforcement Capability" en Th.G. WEISS (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Rienner, Boulder, 1993, pp.139-152; J. CHOPRA, "From Fig Leaf to Olive Branch", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.1, n°1, 1993-94, pp.18-19; D. WURMSER & N.B. DYKE, *The Professionalization of Peacekeeping: a Study Group Report*, US Institute for Peace, Washington, 1993; M. STOPFORD, "Peace-Keeping or Peace-Enforcement: Stark Choices for Grey Areas", *University of Detroit Mercy Law Review*, vol.73, n°3, 1996, pp.499-523; J. ROPER y otros, *Keeping the Peace in the Post-Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*, The Trilateral Commission, Nueva York, 1993.



partes recalcitrantes en los conflictos armados<sup>144</sup>. Y ciertamente la abstención del uso de la violencia salvo en legítima defensa -y estado de necesidad- puede provocar ciertos problemas de eficiencia a aquellas Fuerzas de mantenimiento de la paz que deban moverse en entornos dinámicos con escasos niveles de consentimiento y cooperación de los contendientes, sobre todo si cuentan con mandatos más amplios que la pura interposición entre combatientes, por desempeñar por ejemplo funciones de asistencia en el mantenimiento de la ley y el orden<sup>145</sup>. Sin embargo, creemos que debe subsistir, en la actuación de los *cascos azules*, la diferencia cualitativa esencial entre ambos conceptos, pues el mantenimiento de la paz precisa el consentimiento de todas las partes del conflicto y la abstención de la violencia armada para cumplir sus funciones, requisitos no necesarios en la imposición de la paz<sup>146</sup>. En este sentido, la dramática experiencia de las acciones militares desarrolladas en 1993 por las tropas estadounidenses asociadas a la UNOSOM II en Somalia para desarmar a las milicias locales enfrentadas, ejemplifica el tremendo riesgo que implica la pretensión de combinar objetivos de mantenimiento de la paz con el uso coercitivo de la fuerza armada: se hace peligrar la seguridad de los *cascos azules* y de la población civil del país, a la vez que se malogra la necesaria imparcialidad y el consentimiento de alguna de las partes del conflicto, por lo que esa operación internacional pierde su carácter consensual y deja de ser de "mantenimiento de la paz"<sup>147</sup>. Un mayor uso de la violencia bélica puede representar otro

<sup>144</sup> Cf. J. MACKINLAY, "Defining a role beyond peacekeeping" en W.H. LEWIS (ed.), *Peacekeeping: the Way Ahead? Military Implications of UN Peacekeeping Operations*, Institute for National Strategic Studies, Washington, 1993, p.38; S. RYAN, "United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.7, n°1, 2000, pp.27-47.

<sup>145</sup> Vid. E. CLEMONS, "No Peace to Keep: Six and Three-Quarters Peacekeepers", *N. Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.26, n°1, 1993, pp.139-141; K.E. COX, "Beyond Self-defense: United Nations Peacekeeping Operations and the Use of Force", *Den. J. Int'l L. & Pol'y*, vol.27, n°2, 1999, pp.239-275. En este sentido, algunos autores consideran que las acciones de la ONUC en el Congo pudieron dar lugar al desarrollo del concepto de "autodefensa activa". Cf. M. BÖTHE, *Streitkräfte internationaler Organisationen*, 1968, p.158 y ss.; también D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.196 y ss. Y así, algunas operaciones, como UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, han superado con creces el concepto tradicional del mantenimiento de la paz, pero sin llegar al *peace enforcement*. Vid. J. GOW & Ch. DANDEKER, "Peace-support operations: The problem of legitimation", en *The World Today*, vol.51, n°8-9, 1995, pp.171-174.

<sup>146</sup> Vid. A. ROBERTS, "The Crisis in UN Peacekeeping", *Survival*, vol.36, n°3, 1994, p.99 y ss.; M.R. BERDAL, *Whither UN Peacekeeping?*, Brassey's/IISS, Adelphi Paper n°281, 1993; S. THAROOR, "The Changing Face of Peacekeeping" en B. BENTON (ed.), *Soldiers for Peace. Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, Facts On File, Nueva York, 1996, p.215; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, p.174. Por su parte, DOBBIE plasma las diferencias conceptuales entre el mantenimiento de la paz (un árbitro entre las partes), y la imposición de la paz (un jugador más). Ch. DOBBIE, "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping", en *Survival*, vol.36, n°3, 1994, p.142 y ss.

<sup>147</sup> Véase en este sentido el informe de la Comisión de Investigación establecida por la resolución 885 (1993) del Consejo de Seguridad, que recomendaba a Naciones Unidas que se abstuviera de acciones de imposición de la paz en conflictos internos (S/1994/653, de 1 de junio de 1994, p.48). Cf. K. CHRISTIE, "Peacekeeping or Peace-Enforcement?" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.256 y ss.; y en el mismo libro G. HENSLEY, "UN Peacekeeping: A Participant's Point of View", p.166; también A. REMIRO BROTONS, "No Intervención versus Injerencia Humanitaria y Principio Democrático", *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol.7, 1996-1997, pp.105-126; J. CARDONA LLORENS, "Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, pp.246-247; y E. SUY, "Peace-keeping Operations" en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, p.559.

tipo de actividad internacional para conseguir la seguridad, pero no debe ser confundido con las OMPs<sup>148</sup>. Por ello, deben mantenerse en planos distintos los mecanismos del mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y de su imposición (*peace-enforcement*), que precisan diferentes estructuras doctrinales, capacidades distintas, e intervenciones separadas.

Basándose precisamente en el carácter no coactivo de las OMPs, hay quien defiende que el mantenimiento de la paz se caracteriza por ser una actividad secundaria, mientras que el sistema de seguridad colectiva de la Carta, si hubiera sido puesto en marcha, hubiera supuesto una acción primaria<sup>149</sup>. Por otro lado, es forzoso admitir el estrecho vínculo existente entre este principio de no uso de la fuerza y los de consentimiento e imparcialidad<sup>150</sup>. En general, se entiende que si la operación cuenta con un mandato preciso e imparcial, y la cooperación de las partes está asegurada, entonces la OMP no tendrá problemas para cumplir sus funciones. Además, el principio de no utilización de la fuerza militar para la consecución de sus objetivos se encuentra íntimamente relacionado con la conexión existente entre la operación de mantenimiento de la paz y el paralelo proceso negociador que eventualmente pueda conducir al arreglo político del conflicto (*peacekeeping-peacemaking*). La experiencia ha demostrado que se comportan como factores coadyuvantes: la técnica del mantenimiento de la paz favorece la negociación política de la controversia entre los contendientes mediante la creación de ciertas condiciones favorables y, de la misma forma, a medida que dichas conversaciones avanzan satisfactoriamente para las partes, éstas se muestran más dispuestas a observar el cese del fuego y cooperar con la OMP<sup>151</sup>.

En general, suele entenderse que las Fuerzas de mantenimiento de la paz solamente están autorizadas a utilizar sus armas en legítima defensa frente a ataques armados. Pero ¿qué debe entenderse aquí por defensa propia?, y sobre todo ¿cuál es el alcance de la misma en el desarrollo de esta clase de operaciones militares? Veamoslo.

<sup>148</sup> Como dice JAMES, "uno no va a la guerra en vehículos pintados de blanco". A. JAMES, "Is there a second generation of peacekeeping?", en *International Peacekeeping*, vol. 1, n.º 4, 1994, p. 112; y R. HIGGINS, "Second-Generation Peacekeeping", *ASIL Proc.* 1995, vol. 89, p. 279. También en esta dirección de separar claramente las funciones de mantenimiento de la paz de la imposición de la misma en los cometidos a desarrollar por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos véase J. MORRISON TAW & J.E. PETERS, *Operations Other Than War. Implications for the U.S. Army*, RAND, Santa Monica, 1995, p. 13 y ss.

<sup>149</sup> N.B. KRYLOV, *loc.cit.*, 1991, p. 96.

<sup>150</sup> Para URQUHART la naturaleza no violenta de las OMPs deviene en la más importante y menos comprendida de sus características. Este rasgo convierte las operaciones en aceptables para las partes en conflicto y para los Estados que contribuyen con sus tropas; y viceversa, si uno de los bandos deja de cooperar, entonces la fuerza militar que puedan emplear las FMPs se mostrará insuficiente para prevenir la reanudación de las hostilidades. Vid. B. URQUHART, "Peacekeeping: A View from the Operational Center" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Pergamon Press, Nueva York, 1983, p. 165; e ídem en F.T. LIU, *op.cit.*, 1992, pp. 7 y 37. Con respecto al vínculo existente entre el no uso de la fuerza y la imparcialidad, es obvio que si los *cascos azules* tuvieran que emplear la violencia armada contra una de las partes del conflicto, en ese mismo momento dejarían de ser imparciales para pasar a convertirse ellos mismos en parte del problema. *Ibidem*, p. 12.

<sup>151</sup> *Ibid.*, pp. 36-37.

## 2.1. CAUSAS DE JUSTIFICACIÓN DEL EMPLEO DE LA FUERZA ARMADA POR LAS OMPs: LEGÍTIMA DEFENSA Y ESTADO DE NECESIDAD

A efectos de estudiar la **legítima defensa** como circunstancia eximente clásica de un acto en principio criminal, debemos distinguir entre el concepto de legítima defensa en el contexto interestatal del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, y el contexto del derecho penal. En general puede decirse que el derecho de legítima defensa opera en el ordenamiento jurídico internacional cuando la existencia de inminentes circunstancias excepcionales no permite ninguna otra solución que el uso de las armas, en el sentido de que surge una necesidad de defensa en abstracto<sup>152</sup>, y en el ámbito concreto del derecho penal-internacional la legítima defensa opera como una causa de justificación que sirve para eximir a una persona de su responsabilidad por un acto violento cometido contra otra persona que *prima facie* se encuentra tipificado como un crimen.

Pero en el campo concreto del mantenimiento de la paz el concepto de legítima defensa ha sido sometido por parte de la doctrina de Naciones Unidas a un ensanchamiento de su alcance a lo largo de los años. Así, según HAMMARSKJOLD, la autodefensa llevada a cabo por los *cascos azules* durante el desarrollo de la UNEF I debía ser interpretada en el sentido de que aquéllos no podrían nunca tomar la iniciativa en el uso de la fuerza, pero sí responder a un ataque armado, incluidas aquellas agresiones que pretendieran obligarles a retirarse de posiciones ocupadas por ellos por orden del Comandante de la Fuerza, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General y dentro del alcance de sus resoluciones; como señalaba el citado Secretario General, el elemento clave residía en la prohibición de toda **iniciativa** en el empleo de la fuerza armada<sup>153</sup>. Esta definición iba a ser aplicada no solo por la UNEF I, sino también en las fases

---

<sup>152</sup> Vid. G. SCHWARZENBERGER, *A Manual of International Law*, 5ª ed., 1967, p.183; H. KELSEN, *Principles of Public International Law*, 2ª ed., 1966, p.65. La legítima defensa opera en el Derecho internacional como una excepción reconocida a la prohibición general de empleo de la fuerza armada en las relaciones internacionales -artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas-. Esto significa que los Estados pueden utilizar la fuerza armada en legítima defensa ante un **ataque armado previo** de otro país. Sobre esta cuestión pueden consultarse, entre otros, D.W. BOWETT, *Self-Defence in International Law*, 1958; B-O. BRYDE, "Self-Defence" en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, cit., vol.4, 1981, pp.212-214.

<sup>153</sup> Vid. D. HAMMARSKJOLD, *Estudio resumido...*, cit., párrafo 179 (doc. A/3943, 9 de octubre de 1958); también P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.134. Por su parte, el *Peacekeeper's Handbook* señalaba que "a peacekeeping soldier may use his weapon only in defence of his life or in conjunction with his fellow soldiers to defend UN positions and/or property against attack. Such action is only meant to be taken in the event of physical attack and then only as a last resort; it is not for the UN troops to initiate the action". Cf. INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, *Peacekeeper's Handbook*, 3ª ed., Pergamon Press, Nueva York, 1984, p.38. Esta definición vino influida por el hecho de que la UNEF I, la primera Fuerza de mantenimiento de la paz, fue creada por la Asamblea General, cuyas resoluciones son recomendatorias y no vinculantes para los Estados Miembros, por lo que la operación propuesta debía estar basada en el consentimiento y no en la coerción. Pero parece existir consenso sobre la existencia de un derecho de defensa propia por parte de las Fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU. Vid. D. HAMMARSKJOLD, *Estudio resumido*, cit., para. 178; G.I.A.D. DRAPER, "The Legal Limitations upon the Employment of Weapons by the U.N. Force in the Congo", en ICLQ, vol.12, 1963, pp.400-401; D.W. BOWETT y otros, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.203-205.

inicial y final de la ONUC en el Congo<sup>154</sup> y por la subsiguiente Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP)<sup>155</sup>.

Pero con posterioridad, durante el proceso de creación de la Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Oriente Medio (UNEF II) en octubre de 1973, el entonces Secretario General de la Organización universal, K. WALDHEIM, indicó que la autodefensa "debería incluir la resistencia a los intentos de impedir la [a la operación] *por medios coactivos* cumplir sus obligaciones bajo el mandato del Consejo de Seguridad"<sup>156</sup>. De esta manera, se producía según Naciones Unidas una histórica ampliación del concepto de defensa propia como única excepción permitida a la prohibición del uso de fuerza militar por parte de los *cascos azules*<sup>157</sup>. A partir de entonces, los obstáculos militares interpuestos al cumplimiento de su misión podían legítimamente ser contestados con la violencia armada<sup>158</sup>. A nuestro juicio, esta extensión de la posibilidad de emplear la fuerza corresponde a una causa de justificación distinta a la legítima defensa, cual es el **estado de necesidad**<sup>159</sup>, que puede ser estudiado desde dos perspectivas jurídicas distintas aunque perfectamente compatibles entre sí:

1. En **Derecho internacional público** el estado de necesidad está reconocido por la Comisión

<sup>154</sup> En este sentido véase el Primer Informe remitido al Secretario General por su Representante Especial en el Congo, (doc.S/4531, de 21 de septiembre de 1960), citado por G.I.A.D. DRAPER, *loc.cit.*, 1963, p.399. Esta autorestricción en el empleo de la fuerza durante el desarrollo de la ONUC se prolongó hasta febrero de 1961, cuando el Consejo de Seguridad urgió a las Naciones Unidas a tomar todas las medidas adecuadas para prevenir el estallido de una guerra civil en el Congo, incluyendo el uso de la fuerza, si fuera necesario, como último recurso -resolución 161 (1961) de 21 de febrero de 1961, párrafo dispositivo 1-. Posteriormente, al final de esta misión se recuperó el concepto de legítima defensa como única posibilidad de los *cascos azules* de recurrir a la fuerza armada.

<sup>155</sup> Véase el Memorándum del Secretario General de 10 de abril de 1964 (doc.S/5653, párrafos 16 y 17).

<sup>156</sup> Informe del Secretario General sobre la ejecución de la resolución 340 (1973) (doc.S/11502/Rev.1, de 27 de octubre de 1973, párrafo 4.d).

<sup>157</sup> No obstante, esta dilatación conceptual ya había sido preanunciada en cierta manera algunos años antes en la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), cuando el Secretario General incluía, como ejemplo de situación en la cual dichos *cascos azules* podían ser autorizados a recurrir a la fuerza en defensa propia, "attempts by force to prevent them from carrying out their responsibilities as ordered by their commanders". Cf. Memorándum del Secretario General de 10 de abril de 1964 (doc.S/5653, párrafo 18.c); también D. BROWN, "The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What Are the Applicable Norms", en R.B.D.I., vol.27, n°2, 1994, p.571.

<sup>158</sup> Por ejemplo, en el despliegue de la UNIFIL en el Líbano, el Secretario General presentó la misma definición de la legítima defensa: "Self-defence would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council". (doc.S/12611, de 19 de marzo de 1978, para.4.d). Véase también, con respecto a la UNIKOM entre Iraq y Kuwait, el informe del Secretario General de 18 de enero de 1993 (S/25123, para. 10); y sobre la UNAMIR en Ruanda, el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 13 de mayo de 1994 (S/1994/565, pp.4-5), así como la resolución 925 (1994) del Consejo de Seguridad -párrafo 5-; igualmente en general K. GOLDMAN, *Peace-keeping and Self-Defence*, IPKO Monograph n°7, Paris, 1968. Pero lo que ya no está tan claro es si un bloqueo pacífico de una carretera por la población civil permite a la Fuerza de Naciones Unidas el empleo de la violencia bélica. G.J.F. von HEGELSOM, "The Law of Armed Conflict and UN Peace-keeping and Peace-enforcing Operations", en Hague Yearbook of International Law, vol.6, 1993, p.54.

<sup>159</sup> No obstante, para MÁRQUEZ CARRASCO se trata de una legítima defensa institucional muy próxima al marco coercitivo. M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998, pp.247 y 249.

de Derecho Internacional como causa de exclusión del carácter ilícito de un determinado hecho estatal, cuando ese hecho "sea el único medio para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente" y "no afecte gravemente a un interés esencial" de los Estados respecto de los cuales existía la obligación violada, o de la comunidad internacional en su conjunto (art.26.1 del Proyecto de artículos de la CDI sobre la responsabilidad de los Estados). En este contexto, diversos autores sugieren la posibilidad de que un país pueda invocar el estado de necesidad para legitimar ciertos usos menores de la fuerza armada en algunos casos, siempre que con ello no se vulnere el núcleo imperativo de la prohibición de uso de la fuerza en las relaciones internacionales<sup>160</sup>. Y si los Estados pueden recurrir a la fuerza armada en estado de necesidad, ¿por qué no van a poder hacerlo otros sujetos de Derecho internacional, como por ejemplo una organización intergubernamental, sobre todo cuando se trate de la que engloba la comunidad internacional en su conjunto, la Organización de las Naciones Unidas?. Y si tenemos en cuenta que los *cascos azules* están actuando en calidad de expertos en misión por cuenta y en nombre de la ONU; ¿por qué no se les va permitir cierto uso menor de la fuerza en "estado de necesidad" para poder cumplir el mandato que le ha otorgado el Consejo de Seguridad en orden a mantener la paz y seguridad internacionales, en el supuesto de que ésa fuera la única forma posible de cumplir tan importante propósito de las Naciones Unidas y principio fundamental del Derecho internacional?

2. Pero es en el terreno del **Derecho penal** donde más esfuerzos se han dedicado al estudio de estas causas de justificación, y en este trabajo debemos fijarnos también en este ámbito, toda vez que las situaciones límite a las que nos referimos pueden originar responsabilidad criminal individual, tanto por parte de los *cascos azules* que utilizan la fuerza armada, como por parte de quienes la emplean contra ellos<sup>161</sup>. En este marco jurídico-penal se ha efectuado una clara diferenciación entre ambas causas de justificación, habiendo señalado las disparidades presentes en todas las etapas del proceso<sup>162</sup>: el fundamento de la legítima defensa es doble, pues con ella se

---

<sup>160</sup> Véanse C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1987; idem, "La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (la conformación del hecho ilícito internacional)", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Bilbao, 1990, pp.282-295; y en general, S. GLASER, "Quelques remarques sur l'état de nécessité en Droit international", *Rév. Droit Pénal et de Criminologie*, nº65, 1952, pp.570-603; P.A. PILLITU, *Lo stato di necessità nel Diritto internazionale*, Universidad de Perugia, Perugia, 1981; J.J.A. SALMON, "Faut-il codifier l'état de nécessité en Droit international?" en J. MAKARCZYK (ed.), *Essays in international law in honour of judge M. Lachs*, La Haya, 1984, pp.235-270.

<sup>161</sup> En caso de actuar ilegalmente, la inmunidad de jurisdicción penal de que disfrutaban los miembros de una operación de mantenimiento de la paz en el Estado receptor de la misma no implica exención de responsabilidad criminal, que debe ser ejercida por su Estado nacional. Y también cabe que quienes se enfrentan con los *cascos azules* en estas circunstancias actúen de forma ilegal, debiendo responder en ese supuesto ante la jurisdicción penal territorial competente.

<sup>162</sup> Vid. D.M. LUZÓN PEÑA, *Aspectos esenciales de la legítima defensa*, Bosch, Barcelona, 1978, p.69 y ss.

defiende tanto un bien jurídico particular como el interés superior del orden jurídico<sup>163</sup>, pero en el estado de necesidad el fundamento es exclusivamente individual, la protección del interés legítimo preponderante; mientras la legítima defensa exige una previa agresión antijurídica y actual, en el estado de necesidad se produce un conflicto entre intereses legítimos; asimismo, en la defensa propia no se exige un juicio estricto de proporcionalidad entre el bien lesionado por la acción defensiva y el bien o interés que se defiende, lo que sí resulta imprescindible en el estado de necesidad.

Pues bien, aquí nos encontraríamos con la existencia de una situación de peligro para determinados bienes o intereses jurídicos que necesitan ser protegidos -por ejemplo, un control de carretera de una facción armada que obstaculiza la llegada de la asistencia humanitaria a una población en peligro-, protección que sólo puede llevarse a efecto a costa de lesionar otros intereses jurídicamente protegidos -la vida, integridad física o libertad de los componentes de esa milicia obstaculizadora-<sup>164</sup>. En una situación como la descrita no creemos que un eventual recurso a la violencia armada por parte de los *cascos azules* pueda justificarse como legítima defensa, pues aquí el peligro no procede de una agresión ilegítima, a menos que consideremos de ese modo un obstáculo al cumplimiento del mandato de la OMP como el arriba señalado; pero incluso si lo calificásemos como agresión antijurídica, para que los *cascos azules* pudieran recurrir a la fuerza armada "en legítima defensa", sería necesario que se produjera una necesidad de defensa en abstracto, en el sentido de que no fuera posible actuar de otra manera alternativa al empleo de la fuerza armada, y eso no ocurre en estos casos donde los integrantes de la operación onusiana pueden replegarse o elegir otra forma de actuar para llevar a cabo su mandato, como veremos más adelante. Por ello, en nuestra opinión la causa de justificación que podría aplicarse a esos supuestos sería el estado de necesidad<sup>165</sup>, donde el conflicto se soluciona normalmente a costa de los bienes o intereses de terceros<sup>166</sup>, si bien aquí nos situaríamos ante un estado de necesidad defensivo, pues el peligro que da lugar a la situación de necesidad procedería de la misma persona

---

<sup>163</sup> *Ibidem*, p.79.

<sup>164</sup> Según MIR PUIG, el estado de necesidad es un "estado de peligro actual (e inminente) para legítimos intereses que únicamente puede conjurarse mediante la lesión de intereses legítimos ajenos y que no da lugar a legítima defensa ni al ejercicio de un deber". S. MIR PUIG, *Derecho Penal. Parte General*, 4ª ed., PPU, Barcelona, 1996, p.443. En una situación de estado de necesidad entran en conflicto diversos sujetos que se hallan en la misma posición jurídica, sin que ninguno de ellos sea un agresor injusto. *Ibidem*, p.444.

<sup>165</sup> Así por ejemplo, la Ley japonesa de 1992 relativa a la Cooperación con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y Otras Operaciones señala en su artículo 24 que sus *cascos azules* en servicio en una OMP de las Naciones Unidas podrán utilizar las armas ante la necesidad inevitable de proteger sus propias vidas o las de otros compañeros (art.24.1), sin que puedan causar daño a otras personas excepto en supuestos correspondientes a los artículos 36 (defensa propia) y 37 (*estado de necesidad*) del Código Penal nipón de 1907 (art.24.4 de la citada Ley de 1992).

<sup>166</sup> Véase por ejemplo en la doctrina penalista española D-M. LUZÓN PEÑA, *Curso de Derecho Penal. Parte General I*, Univesitas, Madrid, 1996, p.620 y ss.; S. MIR PUIG, *op.cit.*, 1996, p.443 y ss.; así como desde Alemania H-H. JESCHECK, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, 4ª ed., Comares, Granada, 1993, p.319 y ss.

o cosa a la que se lesiona defensivamente<sup>167</sup>. Además, no se trataría de un estado de necesidad propio -de los *cascos azules*-, sino ajeno o de auxilio necesario, puesto que se trata de reaccionar ante el peligro amenazante a intereses de otras personas o de la comunidad en su conjunto<sup>168</sup>, si bien la práctica de las OMPs parece demostrar que el empleo de la fuerza para obstruir una misión pone también en peligro la vida de los propios *cascos azules*<sup>169</sup>.

De esta manera, el estado de necesidad permite a una OMP recurrir a la fuerza armada con mayor frecuencia que la legítima defensa -que exige siempre una previa agresión ilegítima y actual, junto a una necesidad de defensa en abstracto-, pero, por contra, los *cascos azules* deben ajustarse en él a un juicio de proporcionalidad más estricto entre la acción que desarrollan y los obstáculos que pretenden superar con su actuación, además de tener que fijarse en el grado de inminencia del peligro que pretenden evitar<sup>170</sup>. En general debe advertirse que el estado de necesidad, como nueva posibilidad de utilizar la fuerza con la que Waldheim pretendía convertir en 1973 a la UNEF II en una operación militar más efectiva, arrastra sin embargo el grave defecto de complicar aún más una correcta aplicación del criterio general de abstención del empleo de la fuerza en situaciones complejas de confrontación armada. Así por ejemplo, en la mayoría de las OMPs; y a pesar de haberse ampliado el marco de justificación de la fuerza militar, los *cascos azules* no han respondido con las armas a las acciones obstaculizadoras de determinadas milicias locales y facciones internas para dificultarles el cumplimiento de su mandato, como consecuencia sin duda de consideraciones de imparcialidad y prudencia política<sup>171</sup>. Por otra parte, no creemos

---

<sup>167</sup> Vid. H-H. JESCHECK, *cit.*, 1993, p.319; D-M. LUZÓN PEÑA, "Legítima defensa y estado de necesidad defensivo", en M. COBO DEL ROSAL (dir), *Comentarios a la legislación penal*, tomo V, vol. I, EDESA, Madrid, 1985, pp.269-270. En el estado de necesidad defensivo, figura no recogida en la legislación española pero sí en la alemana (parágrafo 228 del Código Civil alemán), no se responde a una agresión antijurídica -por eso no es legítima defensa-, pero sí que se reacciona frente a la fuente del peligro, lo que permite justificar que se cause un daño "algo" mayor que el que se pretende evitar precisamente con dicha reacción.

<sup>168</sup> Vid. S. MIR PUIG, *cit.*, 1996, p.458; H-H. JESCHECK, *cit.*, 1993, p.321.

<sup>169</sup> S. YANAI, "Japan's Legal Framework for Peacekeeping Operations and International Humanitarian Relief Operations" en M.K. YOUNG & Y. IWASAWA (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Irvington, 1996, p.570.

<sup>170</sup> Mientras que en la autodefensa resulta legítima toda defensa necesaria para repeler la agresión ilegítima (salvo extrema desproporción), en el estado de necesidad "el mal causado" con la violencia no tiene que ser mayor que el que se trata de evitar; esto es, que los principios de necesidad y de estricta proporcionalidad son exigibles para justificar el uso de la fuerza en *estado de necesidad*. De hecho, si existe igualdad de legitimidad en las posiciones de los sujetos, el conflicto se decide por la importancia de los intereses jurídicos en juego. S. MIR PUIG, *Derecho Penal. Parte General*, 4ª ed., PPU, Barcelona, 1996, pp.444-445.

<sup>171</sup> Vid. el informe del Secretario General de 27 de agosto de 1993 (S/26358, parágrafo 17); M. GOULDING, "The Evolution of United Nations Peace-keeping", Cyril Foster Lecture 1993 at the Examination Schools, Oxford University, 4 de marzo de 1993, p.6. Así por ejemplo, podemos fijarnos en la evolución de la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, donde a pesar de recibir reiteradas autorizaciones del Consejo de Seguridad para el uso de la violencia armada en "legítima defensa" -res.776 (1992), para.2; res.836 (1993), para.5 y 9; res.871 (1993), para.9-, esta Fuerza internacional no ha utilizado las armas para garantizar la llegada de los convoyes de ayuda humanitaria a sus ciudades de destino ni para proteger las zonas seguras en Bosnia-Herzegovina, ni su libertad de movimientos en Croacia, evitando con ello tener que enfrentarse con las distintas facciones locales. Ver el apartado 23 del anexo 1 de la presente tesis, correspondiente a las OMPs onusianas en la guerra de la antigua Yugoslavia. Este mismo comportamiento de prudencia política ha sido

que este eventual empleo de la fuerza por los *cascos azules* pueda justificarse en virtud del eventual **cumplimiento de un deber**<sup>172</sup>, pues es muy dudoso que los integrantes de una OMP puedan ser considerados como agentes de una supuesta Autoridad internacional con poderes coercitivos, toda vez que Naciones Unidas está operando en estos casos con el consentimiento de las partes del conflicto. En todo caso, esta causa de justificación (ejercicio de un deber) podría tal vez operar con los miembros de una hipotética policía civil internacional permanente.

Por último, la existencia de una específica **autorización oficial** expresa, proveniente del Consejo de Seguridad y/o del Secretario General, podría servir también como causa de justificación de un eventual empleo de la fuerza por los *cascos azules*<sup>173</sup>, pero un permiso de ese tipo sólo se ha otorgado en algún caso aislado<sup>174</sup>.

## **2.2. SUPUESTOS HISTÓRICOS DE EMPLEO DE LA FUERZA ARMADA POR LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LA ONU**

Como ya hemos señalado, durante los cincuenta años de evolución histórica de esta clase de actividades de las Naciones Unidas se han producido dos claras excepciones al principio de no empleo de la fuerza armada coactiva en las operaciones onusianas desplegadas en el Congo a comienzos de la década de los sesenta (ONUC), y en Somalia en 1993 (UNOSOM II). En ambos casos estas operaciones se desplegaron en conflictos internos especialmente cruentos, donde no estaba tan claro que estas operaciones contaran con el consentimiento y la cooperación de las partes contendientes. Junto a ambas, algunos autores entienden que el mandato otorgado a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), a partir de las resoluciones 770 (1992), 776 (1992), 824 (1993) y 836 (1993) del Consejo de Seguridad -invocando algunas de ellas expresamente el Capítulo VII de la Carta-, constituye otro supuesto de empleo de la violencia por parte de las OMPs, pues el Consejo de Seguridad autorizó a dicha Fuerza onusiana a utilizar en caso necesario las armas contra una de las partes del conflicto. De este modo, esa operación de mantenimiento de la paz se habría convertido en una

---

mostrado por la UNAMIR en Ruanda, pese a las resoluciones 918 (1994), parágrafo 4, y 925 (1994), parágrafo 5; y por la UNIFIL en el sur del Líbano, donde todos los autores coinciden en señalar que la Fuerza de las Naciones Unidas, en las condiciones actuales del conflicto, no puede cumplir con el mandato del Consejo de Seguridad, a pesar de lo cual se mantiene desplegada en el terreno por razones humanitarias de ayuda a la población civil. Véase el apartado 14 del anexo I de la presente tesis, correspondiente a la UNIFIL.

<sup>172</sup> Tal y como se recoge por ejemplo en el artículo 20.7 del Código Penal español de 1995.

<sup>173</sup> Véase analógicamente H.-H. JESCHECK, *cit.*, 1993, p.330 y ss.

<sup>174</sup> Por ejemplo, en la resolución 836 (1993) en favor de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), puntos dispositivos 5 y 9.



parte más de la contienda<sup>175</sup>. Y de hecho el Consejo de Seguridad fue expandiendo el mandato de la Fuerza de Protección en la ex-Yugoslavia, convirtiéndola de hecho en una operación híbrida al incluir en ella algunos elementos de imposición de la paz, como la Fuerza de Reacción Rápida que operó en la región desde julio de 1995<sup>176</sup>. Pero lo cierto es que la autorización de uso de la fuerza armada otorgada a la UNPROFOR no excedía de los supuestos ya vistos de legítima defensa y de estado de necesidad, quedando claro que la citada misión no modificaba su naturaleza de OMP; además, en la práctica dicha operación careció de la capacidad operativa y de la voluntad política para coaccionar mediante la fuerza armada, en parte por las reticencias de los Estados suministradores de tropas<sup>177</sup>, por lo que continuó operando bajo los principios tradicionales del mantenimiento de la paz<sup>178</sup>. En realidad, el mandato que emana del Consejo de Seguridad adolece en cuantiosas ocasiones de una gran ambigüedad, y no permite determinar el nivel de fuerza que los *cascos azules* pueden ejercer para cumplir sus funciones, por lo que hay que fijarse en las reglas de enfrentamiento de cada operación; y en este sentido, las de la UNOSOM II en Somalia fueron mucho más permisivas que las establecidas para la UNPROFOR<sup>179</sup>.

Como ya hemos señalado, el primer supuesto histórico de empleo de la fuerza armada por una OMP de Naciones Unidas se originó en el transcurso de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC). Durante los cuatro años de despliegue de la Fuerza de la ONUC las circunstancias de la guerra civil en ese país fueron variando<sup>180</sup>, y de la misma manera las

---

<sup>175</sup> E. DAVID, *Principes de Droit des Conflits Armes*, Bruylant, Bruselas, 1994, p.141; también F. MARINO MENÉNDEZ, "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *Tiempo de Paz*, n°43, invierno 1996-1997, p.43; M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, p.38 y ss. (véase la nota 139 de este capítulo 2, *supra*); G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, pp.11-16; J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.343-352.

<sup>176</sup> Véanse el informe del Secretario General de 30 de mayo de 1995 (S/1995/444, para.60); D. SHRAGA, "The United Nations as an actor bound by international humanitarian law" en L. CONDORELLI, A-M. LA ROSA & S. SCHERRER (dir.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Pedone, París, 1996, pp.321-322; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, p.38; y el apartado 23.2.1 del anexo 1 de la presente tesis.

<sup>177</sup> Informe del Secretario General de 30 de mayo de 1995 (S/1995/444, para.59); J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.350-351.

<sup>178</sup> P.J. FROMUTH, "The Making of a Security Community: the United Nations after the Cold War", *Journal of International Affairs*, vol.46, n°2, 1993, pp.351-352; M.C. MARQUEZ CARRASCO, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998, p.251; M. ASADA en S.S. HARRISON & M. NISHIHARA (eds.), *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1995, p.47 y ss. Véase el apartado 23 del anexo 1 de este trabajo de investigación, dedicado a la UNPROFOR.

<sup>179</sup> Vid. P. ROWE, "The United Nations Rules of Engagement and the British Soldier in Bosnia", en *ICLQ*, vol.43, n°4, 1994, pp.946-956. Estas reglas no son publicadas normalmente, pero pueden ser deducidas de otras fuentes oficiales.

<sup>180</sup> Consúltense el apartado 7 del anexo 1 de la presente tesis, dedicado a la ONUC.

resoluciones del Consejo de Seguridad fueron reflejando esas transformaciones. Así, la resolución inicial, la número 143 (1960) de 14 de julio de 1960, tenía la intención de proporcionar una "presencia" armada de Naciones Unidas suficiente para reducir el nivel de desorden interno y, de esta manera, inducir a las fuerzas militares belgas a su retirada del territorio congoleño. En todo caso, tal y como el Secretario General concebía la OMP la legítima defensa iba a constituir la única excepción permitida a la prohibición general de uso de la fuerza armada por los *cascos azules*; además, éstos no debían implicarse en favor de ninguna de las partes del conflicto, sino mantener su imparcialidad<sup>181</sup>.

Sin embargo, la evolución de los acontecimientos forzó al Consejo de Seguridad a adoptar pocos días después la resolución 145 (1960) de 22 de julio de 1960, en cuyo primer punto operativo se dice:

"1. Calls upon the Government of Belgium to implement speedily Security Council resolution 143 (1960) on the withdrawal of its troops and authorizes the Secretary-General to take *all necessary action* to this effect"<sup>182</sup>.

Y en esta línea, el Acuerdo Básico alcanzado por Naciones Unidas y el Gobierno del Congo en esas fechas proclamaba la libertad de movimientos de la Fuerza onusiana por todo el territorio del recién surgido Estado en el cumplimiento de su misión, lo que en definitiva suponía autorizarle a adoptar la acción defensiva necesaria contra aquellas facciones que se opusieran a sus movimientos<sup>183</sup>. Ello implicaba una considerable extensión de las circunstancias en las que podía usarse la fuerza defensiva por parte de la ONUC, aunque Naciones Unidas seguía proclamando su autolimitación en tomar cualquier iniciativa coactiva<sup>184</sup>.

Posteriormente, por medio de su resolución 161 (1961) de 21 de febrero de 1961, el Consejo de Seguridad ensanchó el mandato de la Fuerza de las Naciones Unidas, con su primera referencia a los mercenarios extranjeros:

<sup>181</sup> Informe del Secretario General de 18 de julio de 1960 (doc.S/4389), para.12 y 15. También el Representante Especial del Secretario General en su Primer Informe de 21 de septiembre de 1960 (doc.S/4531) se expresó en los mismos términos.

<sup>182</sup> La cursiva se ha añadido para remarcar cómo el Consejo de Seguridad otorgó una autorización excesivamente general al Secretario General para el cumplimiento de su mandato.

<sup>183</sup> Doc.S/4389/Add.5, de 29 de julio de 1960. Véase también el primer informe del Secretario General sobre la ejecución de la resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad (doc.S/4389, de 18 de julio de 1960, párrafos 9 y 15). Cf. G.I.A.D. DRAPER, *loc.cit.*, 1963, pp.400-401.

<sup>184</sup> Incluso la resolución 146 (1960) de 9 de agosto de 1960, en la que el Consejo de Seguridad declaraba que la entrada de la Fuerza de Naciones Unidas en la provincia de Katanga resultaba "necesaria para la ejecución completa de la presente resolución" -párrafo dispositivo 3-, reafirmaba sin embargo la imparcialidad de la Fuerza, que no intervendría ni sería utilizada "para influir en el resultado de ningún conflicto interno" -párrafo 4-. No obstante, dada la intransigente postura de las autoridades de la administración provincial de Katanga, el Secretario General de la ONU era consciente de que la deseada entrada de los *cascos azules* en esa región "tendría que conseguirse por el uso de la fuerza". Vid. doc.S/4417.

1. "Urges that the United Nations take immediately all appropriate measures to prevent the occurrence of civil war in the Congo, including arrangements for cease-fires, the halting of all military operations, the prevention of clashes, and *the use of force, if necessary, in the last resort*".

Como puede apreciarse, el uso de la fuerza aquí sugerido se concibe como último recurso, pero no por ello deja de suponer un avance hacia su empleo coactivo<sup>185</sup>.

Durante los siguientes meses, los *cascos azules* se iban a ver envueltos en una fuerte lucha militar en la que sufrirían serios reveses, al enfrentarse a enemigos dotados de armamento pesado, artillería de campaña, e incluso alguna aeronave de combate<sup>186</sup>. Por lo tanto, el Consejo de Seguridad se vio impelido a dar un paso adelante y adoptar una postura más coercitiva en virtud de su resolución 169 (1961), de 24 de noviembre de 1961. En ella se autorizaba al Secretario General a adoptar una acción más vigorosa, incluido el uso de las medidas necesarias de fuerza para la detención y/o deportación de todas las tropas ajenas a la ONUC, reafirmando los propósitos de Naciones Unidas en este asunto, en concreto el mantenimiento de la integridad territorial del Congo y la asistencia al Gobierno central en la restauración del orden público y en la prevención de la guerra civil<sup>187</sup>. Se puede considerar a esta resolución 169 (1961) como una disposición "ómnibus", comprensiva de todas las anteriores<sup>188</sup>. Hay quien defiende que, aún teniendo presente el tenor literal de esta resolución, el uso de fuerza autorizado aquí a los *cascos azules* podría entenderse como una especie de legítima defensa "anticipada", puesto que las fuerzas secesionistas y los mercenarios estaban planeando ataques armados contra la operación

---

<sup>185</sup> No obstante, el Secretario General sostenía que esta resolución 161 (1961) no permitía a la ONUC tomar la iniciativa en el uso de la fuerza, ni atacar a un grupo armado organizado (doc.S/4752/anexo VII, de 24 de febrero de 1961), por lo que debía entenderse que el Consejo no había modificado su posición constitucional anterior. O. SCHACHTER, *The Relation of Law, Politics and Action in the United Nations*, R. des C., vol. 100, 1963-II, pp. 220-221. Para un análisis en profundidad de dicha resolución 161 (1961) se puede consultar la obra de G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*, Oxford UP, Oxford, 1978, pp. 101-106.

<sup>186</sup> Véase el epígrafe 7 del anexo 1 de la presente tesis.

<sup>187</sup> En el punto 4 de esta resolución 169 (1961) se decía: "4. *Authorizes the Secretary-General to take vigorous action, including the use of the requisite measure of force, if necessary, for the immediate apprehension, detention pending legal action and/or deportation of all foreign military and paramilitary personnel and political advisers not under the United Nations Command, and mercenaries, as laid down in paragraph 2 of Security Council resolution 161 A (1961) of 21 February 1961*". Véase a este respecto G. ABI-SAAB, *op. cit.*, 1978, pp. 160-168. Y en esta misma dirección apuntaba el acuerdo sobre el estatuto de la Fuerza (SOFA), firmado por la ONU y la República del Congo el 27 de noviembre de 1961 (UNTS, vol. 535, p. 199), cuyo párrafo 43:b rezaba así: "In the performance of their duties, the Congolese authorities responsible for enforcing the law shall have the right to resort to force in conformity with the law. The United Nations shall not have recourse to the use of force except as a last resort and subject to the restrictions imposed by its mandate and by the resolutions of the Security Council and the General Assembly".

<sup>188</sup> G.I.A.D. DRAPER, *loc. cit.*, 1963, p. 406. Algún autor, como LECLERCQ, entiende que la resolución 169 (1961) no hacía más que reforzar la dirección ya apuntada por la anterior resolución 161 (1961). C. LECLERCQ, *L'ONU et l'affaire du Congo*, Payot, Paris, 1964, pp. 226 y 294. LANGENHOVE, no obstante, sostiene que la resolución 169 (1961) es contraria a los principios de no intervención en los asuntos internos de un Estado, y de prohibición del uso de la fuerza. F. van LANGENHOVE, *Le rôle prééminent du secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo*, Institut Royal des Relations Internationales (Bruselas), Nijhoff, La Haya, 1964, p. 143.

de las Naciones Unidas, de modo que el Consejo de Seguridad actuó en definitiva solicitando la remoción de un obstáculo para la pacificación del país<sup>189</sup>. Para nosotros, sin embargo, resulta claro que, si se quería acabar con la secesión de Katanga y garantizar la integridad territorial del Congo y la autoridad de su Gobierno central, la Fuerza de la ONU debía tomar la iniciativa militar, para lo que necesitaba una autorización en este sentido por parte de su órgano creador, tal como la contenida en la resolución 169 (1961)<sup>190</sup>. En todo caso, el Secretario General, como no podía ser de otra manera, siempre justificó el uso onusiano de la fuerza militar en el Congo por referencia a los principios de legítima defensa, libertad de movimientos, protección de instalaciones y comunicaciones, y en general, invocando el cumplimiento del mandato<sup>191</sup>. Pero, pese a la posición del Secretario General de la ONU, debe reconocerse que resulta difícil explicar que la garantía de la propia libertad de movimientos pueda conducir al uso de la fuerza en autodefensa<sup>192</sup>.

Por lo que se refiere a la segunda excepción citada, por medio de la resolución 814 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad el 26 de marzo de 1993, la UNOSOM II en Somalia se convirtió en la primera operación de *cascos azules* de las Naciones Unidas autorizada expresamente a emplear la fuerza armada bajo las cláusulas del Capítulo VII de la Carta, esto es,

<sup>189</sup> G.I.A.D. DRAPER, *loc.cit.*, 1963, pp.402-403. También otros autores han incidido en el derecho de autodefensa "anticipada" en combinación con la libertad de movimientos como base legitimadora del empleo de la fuerza armada por la ONU, aunque matizaban que las actuaciones emprendidas por esta Fuerza en virtud de la resolución 169 (1961) se aproximaban más a una acción de imposición que superaba los límites de la estricta autodefensa. Cf. D.W. BOWETT y otros, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.171 y 202-205; N.D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1993, pp.233-240.

<sup>190</sup> De esta misma opinión es F.T. LIU, *op.cit.*, 1992, p.19. En este sentido, SCHACHTER entiende que la autorización contenida en esta resolución suponía un empleo de la fuerza que iba más allá de la defensa propia, aunque no constituyera una acción compulsiva del artículo 42 de la Carta. Vid. O. SCHACHTER, *International Law in Theory and Practice*, Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp.406 y 409; también M. SPATAFORA, "L'intervento militare delle Nazione Unite nel Congo", en RDI, vol.51, 1968, p.538 y ss; D.W. BOWETT, *cit.*, 1964, pp.201-202; y REMIRO BROTONS la considera una acción de imposición de la paz. A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.130. No obstante, otros autores, como ABI-SAAB o JENNINGS, van más lejos al afirmar que tanto la resolución 161 (1961) como la 169 (1961) del Consejo de Seguridad descansaban sobre el artículo 42 de la Carta. Vid. G. ABI-SAAB, *op.cit.*, 1978, pp.106 y 165; R. JENNINGS, "The UN Force and the Congo", en *Listener*, 19-10-1961, p.589; contra R. HIGGINS (*The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.235-236), quien sostiene que la acción de la ONU en el Congo se fundaba en el artículo 40, al dirigirse a mantener medidas provisionales.

<sup>191</sup> Doc.S/5240. Esta posición también era sustentada por la Corte Internacional de Justicia al afirmar, en su dictamen sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, que "the operations of ONUC did not include a use of armed force against a State... the operations did not involve "preventive or enforcement measures" against any State under Chapter VII..." *ICJ Reports 1962*, p.177.

<sup>192</sup> M. SPATAFORA, "L'intervento militare delle Nazione Unite nel Congo", RDI, vol.51, 1968, p.544. No obstante, LAGRANGE considera que la definición de la libertad de movimientos constituyó la primera ocasión aprovechada por el Secretario General de Naciones Unidas para ampliar el concepto de legítima defensa. Cf. E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, Paris, 1999, pp.96-97.

a tomar la iniciativa en el uso de la violencia, tal y como ha sucedido posteriormente<sup>193</sup>. En este caso, las especiales circunstancias en las que se encontraba el país, en plena contienda civil entre diversas facciones armadas, sin gobierno efectivo alguno sobre el territorio, y con una urgente necesidad de ayuda humanitaria para combatir la hambruna que amenazaba la supervivencia de su población, condujeron al Secretario General a solicitar, y al Consejo de Seguridad a autorizar, una ampliación del mandato de la UNOSOM<sup>194</sup>. Concretamente, el punto dispositivo 14 de la resolución 814 (1993) pide al Secretario General que,

"disponga que el Comandante de la Fuerza de la UNOSOM II asuma la responsabilidad de la consolidación, la ampliación y el mantenimiento de un clima de seguridad en todo el territorio de Somalia..."<sup>195</sup>.

Esto implicaba instaurar una autoridad efectiva sobre un territorio en guerra civil, y por lo tanto, llevar la iniciativa en el empleo de la fuerza. Poco después, la comisión de ataques armados contra los *cascos azules* por parte de ciertas facciones armadas<sup>196</sup> condujo al Consejo de Seguridad, por medio de su resolución 837 (1993) del 6 de junio de ese año, a autorizar al Secretario General a

"tomar todas las medidas necesarias... a fin de establecer la **autoridad efectiva de la UNOSOM II en toda Somalia**, incluso para investigar esas acciones y arrestar, detener y encarcelar a esas personas a los efectos de su inculpación,

---

<sup>193</sup> Cf. informe del Secretario General de 15 de junio de 1993 (doc.A/47/965, para.26). En este sentido, SOREL considera que esta resolución convierte a la UNOSOM II en la primera operación de "imposición de la paz" de las Naciones Unidas, lo que constituye todo un salto cualitativo dentro de la estructura operativa de la ONU. J-M. SOREL, "La Somalie et les Nations Unies", AFDI 1992, vol.38, pp.83-88. Sobre la UNOSOM véase el apartado 24 del anexo 1 de la presente tesis.

<sup>194</sup> Vid. informe del Secretario General de 3 de marzo de 1993 (doc.S/25354), párrafos 56 a 88, y punto operativo 5 de la mencionada resolución 814 (1993).

<sup>195</sup> Evidentemente, el Consejo de Seguridad delegaba en el Secretario General y en su Representante Especial en Somalia la competencia para delegar a su vez en el Comandante de la Fuerza amplios poderes en orden a obtener el resultado buscado. D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, pp.81-82.

<sup>196</sup> Estas agresiones se produjeron especialmente durante el mes de junio de 1993. La más grave tuvo lugar el 5 de junio y acabó con la vida de 24 *cascos azules* pertenecientes al contingente pakistani de la UNOSOM II, junto con más de cincuenta heridos, constituyendo la más grave pérdida simultánea de vidas humanas que nunca haya sufrido una OMP. Este ataque no provocado mereció una dura condena por parte de la comunidad internacional, de los diferentes órganos de Naciones Unidas -incluida una severa declaración del Representante Especial del Secretario General, el almirante norteamericano J. Howe- y de muchas de las propias facciones somalíes; además, recibió la inmediata respuesta del Consejo de Seguridad al adoptar por unanimidad el día siguiente la resolución 837 (1993). Pocos días después, las tropas de UNOSOM II, con base en dicha resolución, acometieron "una decisiva acción para restaurar la paz en Mogadiscio", manteniendo fuertes enfrentamientos armados con la milicia del Congreso de la Unidad Somalí (USC/SNA), presunto responsable de los anteriores ataques. Vid. informe del Secretario General de 1 de julio de 1993 (doc.S/26022). Debemos recordar que la UNOSOM II había sucedido en los esfuerzos internacionales de pacificación en la zona a la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF), tomando el relevo operativo el 4 de mayo de 1993. Vid. UN Chronicle, vol.30, nº3, septiembre de 1993, pp.4-7. Consúltese, para el análisis descriptivo de la UNOSOM, el apartado 24 del anexo 1 de este trabajo.

enjuiciamiento y castigo"<sup>197</sup>.

Esta resolución ampliaba aún más el mandato de la Fuerza de UNOSOM II, y en su punto 8 se instaba a los Estados Miembros a que aportaran, entre otras armas, tanques y helicópteros de combate a la misma para que pudiera defenderse de posibles ataques armados en el desempeño de sus funciones<sup>198</sup>. Aunque el objeto de dicho armamento era explícitamente disuasorio, ello no obsta para considerar que se estaba dotando a la Fuerza de las Naciones Unidas con un mandato punitivo y unos medios coactivos que iban más allá del *peacekeeping* clásico con empleo defensivo de la fuerza, y se acercaban a la imposición de la paz (*peace enforcement*)<sup>199</sup>. No obstante, el Representante Especial del Secretario General reafirmó pocos días después la imparcialidad de la operación, pero también señaló que no se permitirían ataques contra la distribución de ayuda humanitaria y la reconstrucción de escuelas, clínicas y carreteras, esto es, contra el cumplimiento de su misión<sup>200</sup>; esto viene a significar que la UNOSOM II procedería a emplear la fuerza armada en supuestos que K. Waldheim conceptuó en 1973 como de legítima defensa ampliada, y nosotros calificamos de estado de necesidad.

Como hemos visto en los dos casos, en el Congo y en Somalia, fueron las milicias armadas contrarias a las Naciones Unidas las que de algún modo determinaron la necesidad de autorizar a los *cascos azules* el empleo de la violencia bélica con carácter coactivo. En resumen,

<sup>197</sup> Resolución 837 (1993) de 6 de junio de 1993, párrafo dispositivo 5. La transcripción exacta de esta importantísima resolución en sus puntos dispositivos 1, 5 y 8 reza como sigue:

1. "Condena **enérgicamente** los ataques armados no provocados contra el personal de la UNOSOM II el 5 de junio de 1993, que parecen haber conformado una serie calculada y premeditada de violaciones de la cesación del fuego para impedir, mediante la intimidación, que la UNOSOM II cumpla su mandato conforme a lo dispuesto en la resolución 814 (1993)";

5. "Reafirma que el Secretario General, en virtud de la resolución 814 (1993), está autorizado para tomar todas las medidas necesarias contra todos los responsables de los ataques armados mencionados en el párrafo 1 *supra*, incluidos los responsables de haber incitado públicamente a esos ataques, a fin de establecer la autoridad efectiva de la UNOSOM II en toda Somalia, incluso para investigar esas acciones y arrestar, detener y encarcelar a esas personas a los efectos de su inculpación, enjuiciamiento y castigo";

8. "Insta a los Estados Miembros a que, con carácter de emergencia, aporten apoyo y transporte militar, incluidos transportes blindados de tropas, tanques y helicópteros de combate, para dar a la UNOSOM II la capacidad necesaria para hacer frente debidamente a los ataques armados de que sea objeto en el cumplimiento de su mandato y para desalentar esos ataques".

<sup>198</sup> La UNOSOM II llegó a contar con unos 28.000 efectivos militares procedentes de 34 Estados miembros de las Naciones Unidas, incluidas tropas de Estados Unidos (S/25532 y S/25673), y su financiación, valorada en 1.500 millones de dólares para el primer año, corría a cargo del mismo fondo que se había establecido para la UNITAF, más otras contribuciones financieras adicionales -párrafos 15 y 17 de la resolución 814-. Esta Fuerza fue retirada, con más pena que gloria, en marzo de 1995. Véanse las resoluciones 953 (1994) y 954 (1994) del Consejo de Seguridad, en donde se preveía la retirada de la UNOSOM II con arreglo a un determinado calendario prefijado por el Secretario General en su informe de 14 de octubre de 1994 (S/1994/1116).

<sup>199</sup> J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p.349.

<sup>200</sup> Declaración recogida en UN Chronicle, vol.30, nº3, septiembre de 1993, p.5. De hecho, las autorizaciones del uso de la fuerza realizadas por el Consejo de Seguridad no son ilimitadas, sino que conllevan restricciones según los fines que se persiguen, los medios que se otorgan, o la zona geográfica a la que se refieren. M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, p.41 y ss.

se trataba de defender el cumplimiento del mandato frente a quienes se oponían al mismo, y por ello tal vez nos encontremos ante una nueva ampliación -tal vez excesiva- del concepto de legítima defensa en el uso de la fuerza armada por parte de las OMPs de las Naciones Unidas, tendente a garantizar con mayor convicción la observancia de la misión, pero que aproxima tal concepto a la imposición de la paz, lo que supondría romper con la naturaleza consensual de este tipo de operaciones<sup>201</sup>. Precisamente por ello, habría de considerar los casos de ONUC y de UNOSOM II como excepciones a la regla general. Ciertamente, ambas operaciones compartían similares supuestos de hecho, pues se tenían que enfrentar con situaciones de contienda civil, territorios sin un gobierno real, urgentes necesidades vitales entre la población, y facciones internas opuestas a la intervención de la Organización universal<sup>202</sup>.

En tiempos recientes sin embargo han surgido algunos otros supuestos de misiones de Naciones Unidas que conllevan cierta incertidumbre en esta materia, y que sólo la evolución posterior de su desarrollo permitirá determinar con exactitud su naturaleza jurídica:

1. Por un lado, tanto en la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA) -res.1159 (1998), de 27 de marzo de 1998, para.13-, como en la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y en la Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) -de forma más concluyente en estas dos últimas, pues incluso se invocaba el Capítulo VII de la Carta de San Francisco-, el Consejo de Seguridad otorgaba a estas operaciones de mantenimiento de la paz la posibilidad de adoptar la acción necesaria para garantizar la seguridad y libertad de movimientos de su personal, y además -en los casos de la UNAMSIL y la MONUC- a prestar, según sus capacidades y zonas de despliegue, protección a la población civil que se encontrase bajo amenaza inminente de violencia física -resoluciones 1270 (1999), para.14; y 1291 (2000), para.8<sup>203</sup>-. En nuestra opinión, tal autorización implícita a poder recurrir a la fuerza armada podría quedar englobada *prima facie* en la causa de justificación de "estado de necesidad".

2. Por otro lado, resulta especialmente difícil dilucidar si la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET) puede o no recurrir a la fuerza armada por iniciativa propia, pues como parte de su comprehensivo mandato de gestionar la administración

---

<sup>201</sup> J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p.348; Y. KERBRAT, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de Sécurité*, LGDJ, Paris, 1995, p.65.

<sup>202</sup> Vid. J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p.344.

<sup>203</sup> De acuerdo con la propuesta del Secretario General de la ONU en su informe de 23 de septiembre de 1999 (S/1999/1003, para.43). Así el Secretario General onusiano ha incidido en la importancia que tiene que Naciones Unidas cuente con una capacidad creíble de disuasión con "solidas normas para entablar combate" -Memoria anual de 2000 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.70)-. Véanse sobre estas operaciones (MINURCA, UNAMSIL y MONUC) los epígrafes 32, 33 y 36 del anexo 1 del presente trabajo de investigación.

de Timor Oriental durante su transición a la independencia, ejerciendo todos los poderes legislativos y ejecutivos -resolución 1272 (1999) de 25 de octubre de 1999, para.1-, el Consejo de Seguridad, con calculada imprecisión, la ha autorizado a adoptar "todas las medidas necesarias para cumplir su mandato" -res.1272 (1999), para.4-<sup>204</sup>, y en este sentido resultará determinante saber cuál será su comportamiento efectivo en el terreno<sup>205</sup>.

### **2.3. PROPUÉSTAS RECIENTES SOBRE EL EMPLEO DE LA VIOLENCIA ARMADA POR FUERZAS DE PAZ DE NACIONES UNIDAS**

Recientes aportaciones de diversos autores han abogado por unas Fuerzas militares internacionales que superen el concepto tradicional de *peacekeeping*, sin tener por que llegar a suponer en principio las medidas coactivas armadas del artículo 42 de la Carta, sino que desarrollarían sus funciones con arreglo a la graduación de la fuerza armada que resultara necesaria en cada momento<sup>206</sup>. En este contexto, y como ya hemos señalado más arriba, el anterior Secretario General BOUTROS-GHALI propuso el establecimiento por el Consejo de Seguridad de unas **unidades de resguardo de la paz**, que se caracterizarían por los siguientes elementos:

1. Su despliegue y funcionamiento estarían sujetos a la autorización del Consejo de Seguridad, que delegaría el mando de la ejecución en el Secretario General, de la misma manera que sucede en las OMPs;
2. Se compondrían de efectivos aportados voluntariamente por los Estados miembros, tal y como en las operaciones de *peacekeeping*;
3. Se encontrarían en permanente estado de alerta, lo que no significa que constituyan un ejército estable al mando de las Naciones Unidas;
4. Tendrían que estar mejor armadas que las Fuerzas de mantenimiento de la paz, y haber desarrollado un completo adiestramiento preparatorio en el seno de sus respectivos ejércitos nacionales; y,
5. Dentro del Derecho de la Carta, estas unidades se incluirían entre las medidas provisionales del artículo 40. En todo caso, no supondrían un sucedáneo de las fuerzas armadas a las que se refiere el artículo 43 para hacer frente a actos de agresión, ni de las reservas militares que los Estados

<sup>204</sup> De un modo mucho más directo, el Secretario General propuso que esta operación dispusiera de reglas de enfrentamiento robustas que le permitieran "entrar en combate y capacidad de reacción rápida a fin de poder cumplir sus responsabilidades". Informe del Secretario General de Naciones Unidas de 4 de octubre de 1999 (S/1999/1024, para.77).

<sup>205</sup> Véase el punto 35 del anexo I de esta tesis.

<sup>206</sup> Véanse J. MACKINLAY & J. CHOPRA, "Second Generation Multinational Operations", en *The Washington Quarterly*, verano 1992, pp.116-118; Th.G. WEISS, "New Challenges for UN Operations -Implementing an Agenda for Peace", *The Washington Quarterly*, invierno 1993, pp.51-66; M.P. SCHARF, "Protecting Minorities: The Lessons of International Peacekeeping", *ASIL Proc.* 1997, vol.91, pp.439-441.



miembros puedan aportar en el futuro a las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>207</sup>.

Esta proposición representaba el primer esfuerzo teórico oficial tras la guerra fría por establecer las condiciones del uso de la fuerza por Naciones Unidas<sup>208</sup>, pero en la práctica no ha llegado a ponerse en marcha este proyecto de Boutros-Ghali al cual el propio Comité de los 33 imputó ciertos inconvenientes, como la posible pérdida de imparcialidad en la actuación de estas unidades o la eventual falta de voluntad política de los Estados miembros en enviar tropas propias a misiones que pudiesen conllevar cierto peligro físico e inoportunidad política<sup>209</sup>; y así, las funciones previstas para tales unidades militares han sido asumidas, bien por las mismas operaciones de mantenimiento de la paz ya desplegadas -como en Somalia y la antigua Yugoslavia-, por fuerzas armadas nacionales -como las tropas norteamericanas en Somalia-, o por diversos organismos regionales -como la CEDEAO en Liberia o la OTAN en Bosnia-Herzegovina-

210

Algún tiempo después, era el mismo BOUTROS-GHALI quien abandonaba su anterior sugerencia de las unidades de resguardo de la paz al aprender de las duras experiencias de los dos años previos (Somalia, ex-Yugoslavia, Ruanda), rebajando sus aspiraciones en este ámbito y contentándose en enero de 1995 con adelantar el concepto de **Fuerza de Reacción Rápida**, que se compondría por tropas de diversos países pero con procedimientos uniformes en formación, logísticos y operativos, y serviría como "la reserva estratégica del Consejo de Seguridad", a

---

<sup>207</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, op.cit., 1992, parágrafo 44; también M. FLORY, "L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix", *Politique Etrangère*, vol. 58, nº3, 1993, pp.638-639. No obstante, PETIT GABRIEL entiende que no puede considerarse a tales unidades como medidas provisionales al permitirse recurrir a la fuerza armada. E.W. PETIT GABRIEL, "¿Un Programa de Paz" demasiado moderno para un final de siglo?", *Tiempo de Paz*, nº43, invierno 1996-1997, p.62. En este contexto F.T. LIU conceptualiza una Fuerza de mantenimiento de la paz de doble pistón, el primero similar a las OMPs ya existentes, y el segundo dotado con mayor capacidad de despliegue y armamento más disuasorio, compuesto fundamentalmente por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y que respetaría el principio de no uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa, entendida ésta en el sentido, avanzado en 1973 por Waldheim, de resistir los intentos armados de obstaculizar a la operación de Naciones Unidas en el cumplimiento de su misión bajo el mandato del Consejo de Seguridad. Señala LIU que una Fuerza reforzada de este tipo resultaría especialmente útil en conflictos muy complejos, tales como los del sur del Líbano, la ex-Yugoslavia y Somalia. F.T. LIU, *loc.cit.*, 1992, pp.42-43; también K.A. ANNAN, "UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO", en *NATO Review*, vol.41, nº5, 1993, p.4. Por su parte, FISAS subordinaría la propuesta de estas fuerzas al progreso del desarme y de la diplomacia preventiva, junto con una reforma previa del Consejo de Seguridad. V. FISAS, *El desafío de las Naciones Unidas ante el mundo en crisis. La reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los cascos azules*, Icaria, Zaragoza, 1994, p.139 y ss.

<sup>208</sup> Cf. J. CAMILLIERI, "Mantenimiento de la paz, pacificación y prevención de crisis después de la guerra fría" en M. SEARA VÁZQUEZ (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.133.

<sup>209</sup> Cf. doc.A/47/386, de 31 de agosto de 1992, para.40. Asimismo, CARDONA LLORENS advertía del peligro de militarizar la Secretaría de la ONU con este tipo de iniciativas. J. CARDONA LLORENS, "Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, p.242; y véase también el comentario crítico de P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ en *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.41.

<sup>210</sup> Vid. A. ROBERTS, "The Crisis in UN Peacekeeping", *Survival*, vol.36, nº3, 1994, p.102.

desplegarse "cuando existiera una necesidad urgente de tropas de mantenimiento de la paz"<sup>211</sup>. De hecho, en la guerra en la antigua Yugoslavia, se desplegó a mediados de 1995 una Fuerza de Reacción Rápida como parte de la operación de mantenimiento de la paz allí establecida (UNPROFOR), a propuesta de varios países europeos cuyas tropas iban a ser sus integrantes - Francia, Reino Unido y Holanda-, y aceptada por las Naciones Unidas -resolución 998 (1995) del Consejo de Seguridad, de 16 de junio de 1995, parágrafo 9-<sup>212</sup>. Esta Fuerza se incorporó a la UNPROFOR, operando con su mismo mandato y bajo su estructura de mando, como una sección separada de la operación onusiana a la que pretendía proporcionar una capacidad operativa adicional, pero sin modificar el estatuto ni el mandato de UNPROFOR, que iba a continuar como una operación de *peacekeeping*. Así, esta Fuerza de Reacción Rápida, bajo la forma de brigada multinacional equipada con armamento reforzado, iba a prestar ayuda a las unidades de *cascos azules* amenazadas o aisladas, contribuir al redespliegue de UNPROFOR y facilitar la libertad de movimientos de las tropas de Naciones Unidas sin desviarse de las "reglas de enfrentamiento" preestablecidas, esto es, la utilización restringida de la violencia armada únicamente para garantizar la seguridad del personal de la ONU y la ejecución del mandato señalado por el Consejo de Seguridad<sup>213</sup>. En nuestra opinión, este modelo podría servir en futuras operaciones para garantizar la credibilidad del instrumento del mantenimiento de la paz<sup>214</sup>. Pero a pesar de este experimento, la propuesta del entonces Secretario General recibió en general una respuesta muy escéptica por parte de los Estados miembros, porque garantizar a Naciones Unidas una fuerza militar de esas características hubiese convertido a la Organización en independiente de la voluntad de sus miembros estatales, en particular de los más poderosos; hubiese transformado la estructura de poder en el sistema de mantenimiento de paz de la ONU, lo que fue percibido como peligroso y aventurado por todos los Estados miembros: para los grandes suponía un riesgo a sus intereses geoestratégicos, y a los pequeños países les asustaba cualquier posible restricción de su soberanía

<sup>211</sup> Vid. B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, doc.S/1995/1, de 3 de enero de 1995, parágrafo 44; asimismo C. GUTIÉRREZ ESPADA, *Apuntes sobre las funciones del Derecho Internacional Contemporáneo*, DM, Murcia, 1995, p.170; R. BERMEJO GARCÍA, "La acción de las Naciones Unidas ante los recientes conflictos internacionales: crisis y perspectivas" en A. HERRERO DE LA FUENTE (coord.), *Reflexiones tras un año de crisis*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996, pp.152-153; C. HISCOCK-LAGEOT, "Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de l'O.N.U.: Grandeurs et servitudes d'un mandat unique", RGDIP, vol.104, nº1, 2000, pp.118-119; R.N. GARDNER, "Practical Internationalism: the United States and Collective Security", SAIS Review, vol.12, nº2, 1992, pp.40-45, quien la situaba con base jurídica en los convenios especiales del artículo 43 de la Carta, y por tanto también disponible para acciones de imposición de la paz; pero crítico en general con la propuesta se mostraba J.H. ALLAN en *Peacekeeping: outspoken observations by a field officer*, Praeger, Westport, 1996, p.149.

<sup>212</sup> Véase la carta del Secretario General de 9 de junio de 1995 y su anexo (S/1995/470 y Add.1), con el acuerdo alcanzado por Boutros-Ghali con los Estados oferentes. Asimismo véase el apartado 23 del anexo 1 de la presente tesis, correspondiente a la UNPROFOR.

<sup>213</sup> M. TORRELLI, en la sección "Chronique des faits internationaux", RGDIP, vol.99, nº3, 1995, p.702.

<sup>214</sup> Vid. también D.A. LEURDIJK, "The Rapid Reaction Force", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.2, nº6, 1995, p.132.

estatal.

De esta manera, se ha producido una división de funciones, pues las Naciones Unidas -o las organizaciones regionales- siguen a cargo de las OMPs tal como las conocemos, mientras que las actuaciones de imposición de la paz son acometidas de forma descentralizada por los miembros estatales más poderosos, bien sólo o en coalición multinacional, bajo la autorización -pero no el control- del Consejo de Seguridad<sup>215</sup>. En este marco, la experiencia somalí demuestra cómo el cruce de la frontera del uso de la fuerza (y del consentimiento de todas las facciones armadas) entre el mantenimiento de la paz y su imposición convirtió a la operación de las Naciones Unidas en una de las partes del conflicto, perdiendo al tiempo su legitimidad y credibilidad como tercero imparcial, perjudicó su capacidad para controlar los acontecimientos y arriesgó la seguridad de los propios *cascos azules*, de forma que la mayor parte de los esfuerzos y recursos de la Fuerza tuvieron que emplearse en su propia protección. Esta circunstancia, que ya se había producido con anterioridad en la Segunda Fuerza Multinacional en el Líbano (FMN II)<sup>216</sup>, conduce invariablemente a la pérdida de apoyo popular, la escalada incontrolada de la violencia, aumento de la tensión política y la ruina de toda posibilidad de resolución pacífica del conflicto. Ante dicho descalabro, la única salida posible estriba en la retirada de la misión, tal como sucedió primero en Beirut y luego en Somalia<sup>217</sup>. En consecuencia, se puede afirmar que la abstención del uso de la fuerza armada sigue constituyendo un elemento esencial del concepto de las operaciones de mantenimiento de la paz.

### 3. IMPARCIALIDAD EN LA EJECUCIÓN DE LA OPERACIÓN

¿Cuál es el significado de este rasgo esencial de las OMPs? Según el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, por imparcialidad se entiende "la falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de personas o cosas, que permite juzgar o

---

<sup>215</sup> Esta descentralización del uso de la fuerza en coaliciones multinacionales *ad hoc* ha sido duramente criticada por M. BOTHE en *International Peacekeeping*, vol.2, nº1, 1994-1995, pp.3-4; y por T. FINDLAY en *SIPRI Yb. 1996*, p.58.

<sup>216</sup> Véanse las secciones de la presente tesis correspondientes a la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM) -apartado 24 del anexo 1- y la Segunda Fuerza Multinacional en el Líbano (FMN II) -epígrafe 6 del anexo 2-.

<sup>217</sup> Ch. DOBBIE, "A Concept for Post-Cold War Peacekeeping", en *Survival*, vol.36, nº3, 1994, pp.130-131; M. ASADA en S.S. HARRISON & M. NISHIHARA (eds.), *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1995, pp.54-59. Para ASADA, si se decide prescindir del consentimiento, utilizar la fuerza y convertir una OMP en acción militar de imposición de la paz, esta transformación debería realizarse de forma premeditada, contando con la fuerza bélica apropiada, equipamiento adecuado y reglas precisas de enfrentamiento. *Ibidem*, p.131.

proceder con rectitud<sup>218</sup>. En el ámbito que nos ocupa, el de las operaciones internacionales de mantenimiento de la paz, conducirse con imparcialidad implica no convertirse en parte del conflicto, sino "actuar con total objetividad"<sup>219</sup>, sin servir como medio para el arreglo forzado, en interés de una parte, de conflictos políticos o cuestiones legales reconocidas como controvertidas<sup>220</sup>. En este sentido, el despliegue de una misión de mantenimiento de la paz no lleva a calificar de agresora a ninguna de las partes del conflicto. Por lo tanto, como rasgo distintivo común a las OMPs, la imparcialidad debe implicar la abstención por Naciones Unidas de toda tentativa de injerencia en una contienda doméstica, lo que las distingue de las operaciones de imposición de la paz<sup>221</sup>.

En principio, la Organización se ocupará solamente de disputas internacionales, sin inmiscuirse en conflictos internos, propios de la jurisdicción doméstica de cada Estado<sup>222</sup>. Pero ello no obsta para que la ONU pueda entrar a considerar una contienda interna que amenace con

<sup>218</sup> *Diccionario de la Lengua Española*, 21ª edición, Real Academia Española, Madrid, 1992, p. 807. En este sentido, se ha de entender por imparcial, "el que juzga o procede con imparcialidad". Véanse también MARÍA MOLINER, *Diccionario de uso del español*, vol.2, Gredos, Madrid, 1992, p.92; y M. SECO REYMUNDO, O. ANDRÉS PUENTE & G. RAMOS GONZÁLEZ, *Diccionario del español actual*, vol.2, Aguilar, Madrid, 1999, p.2561.

<sup>219</sup> Vid. el artículo 9 de los *Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 11º informe del Grupo de Trabajo (doc.A/32/394 Anexo II, Apéndice I de 2 de diciembre de 1977). El Comité Especial de OMPs (o Comité de los 33) creó en abril de 1968 un Grupo de trabajo que al año siguiente presentó un "Modelo I" sobre los "observadores militares designados o mandados por el Consejo de Seguridad para emprender misiones de observación en aplicación de las resoluciones del Consejo" (doc.S/7742, de 3 de noviembre de 1969), y sobre todo los citados *Proyectos de fórmulas* para todo tipo de OMPs o "Modelo II". Acerca de los debates producidos en los años setenta en el seno del Comité Especial de OMPs antes de alcanzar los *Proyectos de directrices* véase R.B. RUSSELL, "The U.N. Peacekeeping Role" en FINGER & HARBERT (eds.), *U.S. Policy in International Institutions: Defining Reasonable Options in an Unreasonable World*, Westview Press, Boulder, 1978, pp.60-61. Asimismo, D. HAMMARSKJOLD, al enunciar los principios básicos que debía cumplir la primera Fuerza de Mantenimiento de Paz de las Naciones Unidas, la UNEF I, declaraba que "it follows from its terms of reference that there is no intent in the establishment of the force to influence the military balance in the present conflict and, thereby, the political balance affecting efforts to settle the conflict. By the establishment of the Force, therefore, the General Assembly has not taken a stand in relation to aims other than those clearly and fully indicated in its resolution [997 (ES-I)] of 2 November 1956" (doc.A/3302, de 6 de noviembre de 1956, p.4, parágrafo 8), repetido de nuevo en su *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza*: "as a matter of course, the United Nations personnel cannot be permitted in any sense to be a party to internal conflicts. Their role must be limited to external aspects of the political situation as, for example, infiltration or other activities affecting international boundaries" -parágrafo 166-.

<sup>220</sup> Doc. A/3512, de 24 de enero de 1957, p.2, parágrafo 56, recogido en J.I. GARVEY, *cit.*, 1970, p.250; también I.L. CLAUDE jr., "United Nations Use of Military Force", *J. Conflict Resolut.*, vol.7, nº2, junio 1963, p.117. De esta manera, el *peacekeeping* resulta menos polémico que una acción punitiva de seguridad colectiva. P.F. DIEHL, *Peacekeeping Operations and the Quest for Peace*, *Political Science Quarterly*, vol.103, nº3, otoño 1988, p.486. Véanse también P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.124 y ss.; S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: Building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, p.51 y ss.; H. WISEMAN, "Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan Press, Basingstoke, 1990, pp.41-45.

<sup>221</sup> E. SUY, "Peace-keeping Operations" en R-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, pp.557-558.

<sup>222</sup> En caso contrario vulnerarían la letra del artículo 2.7 de la Carta, además de resultar sumamente peligroso.

degenerar en conflicto internacional<sup>223</sup>. En estos casos, la operación de las Naciones Unidas debe comportarse con el más alto grado posible de imparcialidad, pero esta condición se revela en ocasiones como puramente retórica, toda vez que la simple presencia de una Fuerza internacional puede favorecer a una de las partes de la disputa: en la mayoría de las contiendas bélicas internas, uno de los bandos pretende conservar el *statu quo* existente, mientras que el otro desea transformarlo. En tales situaciones, el despliegue de una Fuerza de mantenimiento de paz tiende a preservar la situación subsistente, lo que beneficia a la parte "conservacionista". Por eso, algunos autores han advertido del peligro de utilizar las OMPs dentro de las fronteras de un Estado, o de permitir que la operación se perpetúe en el tiempo<sup>224</sup>.

De todas formas, ha de advertirse que la imparcialidad, en la técnica del mantenimiento de la paz, no significa siempre neutralidad exquisita entre las distintas partes del conflicto, toda vez que Naciones Unidas puede proporcionar más ayuda a alguna de las facciones o imponer sanciones económicas contra algún Estado o bando concreto. Debido a que la Organización universal representa un conjunto de intereses, valores y funciones que sobrepasan a cualquier beligerante, la actuación "imparcial" de una operación de mantenimiento de la paz viene referida a la forma ecuaníme de cumplir el mandato y las decisiones del Consejo de Seguridad, sin por ello estar obligada a mantener un comportamiento idéntico para con todos los contendientes<sup>225</sup>. Así por ejemplo en el conflicto del Congo, tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General y el Secretario General negaron sistemáticamente que la Organización universal tuviera la menor intención de imponer por la fuerza un arreglo político concreto a la provincia secesionista de Katanga<sup>226</sup>. Incluso durante la intervención militar de la Fuerza de la ONUC en esa región,

---

<sup>223</sup> Según dice el artículo 34 de la Carta, "el Consejo de Seguridad podrá investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia, a fin de determinar si la prolongación de tal controversia o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales". También se refiere a ésto E. HAMBRO, "Peace-keeping Operations during the Twenty-first Session of the General Assembly: a Preliminary Status" en *IJIL*, vol. 7, 1967, p.472.

<sup>224</sup> Vid. E. HAMBRO, *cit.*, 1967, p.472; O. SCHACHTER, *op.cit.*, 1991, pp.407-408.

<sup>225</sup> *United Nations Peace-keeping Operational Guiding Principles*, de 28 de mayo de 1993 (doc.S/25859); Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 50; A. ROBERTS, "The Crisis in UN Peacekeeping", *Survival*, vol. 36, n°3, 1994, p.115; P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp.128-132; J.A. MacINNIS, "Peacekeeping and International Humanitarian Law", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol. 3, n°3, 1996, pp.94-96; M. WELLER, "The Relativity of Humanitarian Neutrality and Impartiality", *ASIL Proc.* 1997, vol. 91, pp.441-450; H. McCoubrey & N.D. WHITE, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Aldershot, 1996, p.81. La diferencia viene dada por el más específico significado que, en el ámbito de las OMPs, posee el término "imparcialidad" (no tener preferencia inicial por ninguna de las partes y actuar con independencia de ellas) frente al de "neutralidad" (no afectar al desenlace del conflicto con respecto a las posiciones relativas de las partes). Vid. S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: Building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, pp.51-52.

<sup>226</sup> Así, la resolución 146 (1960) de 9 de agosto de 1960, que declaraba la necesidad de la entrada de la Fuerza de Naciones Unidas en la provincia de Katanga para el efectivo cumplimiento de su misión -punto operativo 3-, reafirmaba no obstante que la Fuerza no se convertiría en una parte, ni en ningún caso intervendría, ni sería empleada para influir en el resultado de conflicto interno alguno -punto 4-. Y este párrafo dispositivo fue interpretado por el Secretario General en el sentido de que la ONUC, como anteriormente los observadores del UNOGIL en el Líbano, no tendría influencia

legalizada por el Consejo de Seguridad -resoluciones 161 (1961) y 169 (1961)-, los documentos oficiales de Naciones Unidas evitaron cuidadosamente expresar cualquier declaración valorativa al respecto, entendiendo que la acción militar de los *cascos azules* estuvo basada en todo momento en la autodefensa, y se dirigía a garantizar su libertad de movimientos y la expulsión de los mercenarios extranjeros, de acuerdo con el mandato recibido.<sup>227</sup>

En cualquier caso, la actuación imparcial de una misión de este tipo saldría fortalecida si ésta evitara en general acabar favoreciendo, al cumplir su mandato, la posición de cualquiera de las partes en el conflicto; si su personal es reclutado de Estados no implicados en la controversia; y si los *cascos azules* son entrenados de forma adecuada en la técnica del mantenimiento de la paz, situándolos bajo una cadena de mando fuertemente centralizada que eludiera cualquier posible intromisión en su funcionamiento por parte de otras instancias, ya domésticas o internacionales<sup>228</sup>. Por otro lado, esa nota de imparcialidad resulta también exigible al personal civil que puedan aportar los Estados, el cual debe "desempeñar sus funciones teniendo presentes únicamente los intereses de las Naciones Unidas"<sup>229</sup>.

La requerida objetividad de las OMPs se encuentra estrechamente relacionada con las directrices anteriormente explicadas de consentimiento de las partes y de abstención del recurso a la fuerza. En cuanto al primer vínculo, se debe afirmar que

"cualquier indicio de parcialidad comprometería el carácter consensual pues el Estado parte en conflicto que considerara que una determinada operación de Naciones Unidas compromete su posición, revocaría inmediatamente su consentimiento y la operación institucional fracasaría. De allí que estas operaciones no deben servir para imponer una determinada solución política a problemas aún no resueltos, ni deben ejercer una influencia en el equilibrio político, si de éste depende una futura solución a la controversia"<sup>230</sup>.

---

alguna en el desarrollo de la contienda interna, ni beneficiaría a ninguno de los bandos enfrentados (el Gobierno central y el Gobierno provincial de Katanga), una vez que se hubiera logrado la retirada de las tropas belgas de dicha provincia y su compromiso de no intervenir en la contienda. Vid. Memorándum del Secretario General sobre la ejecución de la resolución del Consejo de Seguridad de 9 de agosto de 1960 (doc.S/4417/Add.6 de 12 de agosto de 1960, punto 4). Ya antes, HAMMARSKJOLD había enunciado con carácter general el principio de imparcialidad en la actuación de la ONUC en su informe de 18 de julio de 1960: "The Force is thus not under the orders of the Government nor can it, as I pointed out in my statement to the Council, be permitted to become a party to any internal conflict. A departure from this principle would seriously endanger the impartiality of the United Nations and of the operation" (doc.S/4389, parágrafo 7).

<sup>227</sup> Doc.S/4940, Adds.1-8. Vid. H. McCoubrey & N.D. White, *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Aldershot, 1996, p.88.

<sup>228</sup> Vid. P.F. Diehl, *International Peacekeeping*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1993, pp.172-173.

<sup>229</sup> Vid. informe del Secretario General a la Asamblea General sobre "Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (doc. A/44/605, 11 de octubre de 1989, p.13).

<sup>230</sup> R. Díaz Albónico, *Ensayo sobre la institucionalización de la fuerza: las operaciones para la mantención de la paz de Naciones Unidas*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, 1978, p.24. Este autor cita a su vez a M. Virally, *L'Organisation Mondiale*, Colin, Paris, 1972, pp.491-492; vid. asimismo W.J. Durch & B.M. Blechman, *Keeping the Peace: The United Nations in The Emerging World Order*, The Henry L. Stimson Center, Washington, 1992, pp.32-34.

Hay que recordar que los *cascos azules* de las Naciones Unidas son como los bomberos que tratan de apagar el fuego ya declarado, pero que no pueden allanar la morada del inquilino sin serles permitida la entrada, ni tampoco es su misión reconstruir la casa destruida por el incendio. Y la imparcialidad conlleva también necesariamente la no coacción en el empleo de la fuerza, lo que significa abstenerse de recurrir a la violencia armada contra cualquiera de las partes, toda vez que ésto contradiría la filosofía de la propia operación<sup>231</sup>. La percepción por las partes del conflicto del carácter imparcial de la OMP resulta una condición esencial para el funcionamiento de la misma, de manera que si aquélla se pierde resulta imposible recuperarla<sup>232</sup>.

En resumen, este requisito, que debe ser cumplido en la práctica para el éxito de estas misiones y que reposa en parte en el carácter multinacional de la operación, viene referido a la necesaria existencia de un amplio consenso político acerca del mandato, así como a la importancia de la cooperación de todas las partes involucradas, lo que resulta imprescindible a la hora de alcanzar la necesaria **credibilidad**, auténtica piedra de toque de toda OMP<sup>233</sup>. Y en este sentido, algún autor ha abogado por la adopción por la Asamblea General de las Naciones Unidas de una descripción operativa de los conceptos de imparcialidad, neutralidad y objetividad<sup>234</sup>.

#### 4. ÓRGANO INTERNACIONAL INTEGRADO

En la experiencia práctica de las operaciones ejecutadas por las Naciones Unidas este principio ha sido siempre una de las piezas claves del sistema de mantenimiento de la paz<sup>235</sup>. Dentro de este apartado vamos a referirnos en primer lugar a la lógica que inspira este criterio básico, la existencia de un órgano militar integrado bajo mando internacional, para pasar

---

<sup>231</sup> Vid. A. JAMES, *Peacekeeping in International Politics*, Macmillan, Basingstoke, 1990, pp.367-368; L.L. FABIAN, *Soldiers without Enemies. Preparing the United Nations for Peacekeeping*, The Brookings Institution, Washington, 1971, pp.21-32; D. BRATT, "Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.4, nº3, 1997, p.66.

<sup>232</sup> S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, p.146.

<sup>233</sup> Vid. J.M. SANDERSON, "Peacekeeping and Peacemaking: A Critical Retrospective", *Melbourne University Law Review*, vol.20, nº1, 1995, pp.35-54.

<sup>234</sup> H. WISEMAN, "Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions", en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBAEK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects*, IPA, Macmillan, Basingstoke, 1990, p.44.

<sup>235</sup> Así por ejemplo, el Secretario General proclamaba ante el Consejo de Seguridad, ya desde el inicio de las experiencias de *peacekeeping*, la necesaria independencia del mando de la operación con respecto a los gobiernos de los Estados contribuyentes (S.C.O.R., reunión 888, párrafos 109-110), en respuesta al deseo expresado por algunos de aquéllos de controlar la utilización de sus contingentes. Ver J.O.C. JONAH, "The Management of United Nations Peacekeeping" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBAEK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping*, Macmillan, Basingstoke, 1990, pp.75-90; también P.A. FERNÁNDEZ SANCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp.147-159; N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999; A. DI BLASE, *cit.*, 1978, pp.61-62.

posteriormente a estudiar con más detenimiento los diferentes escalones de la cadena de mando que conforma toda OMP de la Organización universal: desde el Secretario General, máximo responsable de la ejecución de la misión por delegación del órgano creador -el Consejo de Seguridad por lo general-, hasta las tropas, observadores militares y plantilla civil que forman parte de la misma, pasando por la figura del Representante Especial del Secretario General -en aquellos casos en los que exista-, el Comandante de la Fuerza o Jefe de Observadores, y el Estado Mayor -o plana mayor- militar. Y por último, también nos fijaremos brevemente en la cada vez más relevante colaboración de la sociedad civil en el mantenimiento de la seguridad internacional.

#### 4.1. FILOSOFÍA DEL PRINCIPIO

Toda operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas debe conformar un **órgano militar integrado** en el sentido de estar "compuesto por individuos cuya lealtad hacia la Organización ha de ser absoluta, debiendo ejercer sus funciones al abrigo de toda influencia exterior, especialmente de los Estados singularmente considerados"<sup>236</sup>. Esta cualidad sirve para distinguir con claridad estas OMPs de aquellas otras acciones militares multinacionales que en ocasiones ha autorizado el Consejo de Seguridad para satisfacer determinados objetivos (Comité Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes, Fuerza de las Naciones Unidas en Corea, Fuerza de Tareas Unificada en Somalia), pero que fueron actuaciones a menudo coercitivas cuyos diversos contingentes permanecieron bajo el control operativo de sus respectivos gobiernos nacionales<sup>237</sup>. Y precisamente la determinación de quien ejerce el control operacional sobre las diversas clases de misiones militares -ya sea Naciones Unidas o los Estados contribuyentes de las tropas- resulta decisivo a la hora de atribuir la responsabilidad internacional por sus actuaciones, como estudiaremos más adelante<sup>238</sup>.

Por otro lado, el marcado carácter y organización militar de las OMPs se refleja en sus

<sup>236</sup> A. REMIRO BROTONS, *Derecho Internacional Público. Principios Fundamentales*, Tecnos, Madrid, 1982, p. 204. De la misma manera lo expone el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en sus *Proyectos de directrices* ya citados: "...Tales fuerzas deben funcionar como unidades militares integradas y eficientes y actuar con total objetividad" (artículo 9). Vid. también R. DÍAZ ALBÓNICO, *op.cit.*, 1978, pp. 5-6 y nota 9. Este autor recoge la conocida distinción efectuada por M. VIRALLY entre órganos intergubernamentales y órganos integrados dentro de la estructura de las Naciones Unidas. Vid. M. VIRALLY, *L'Organisation Mondiale*, *op.cit.*, 1972, pp. 56-60.

<sup>237</sup> Cf. P. POIRIER, *La force internationale d'urgence*, LGDJ, París, 1962, pp. 114-117; J.W. HOUCK, "The Command and Control of United Nations Forces in the Era of "Peace Enforcement"", *Duke J. Comp. & Int'l L.*, vol. 4, nº 1, 1993, p. 12 y ss.; D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, p. 163; y de forma más genérica consúltese M. VOELCKÉL, "La coordination des forces d'intervention de l'ONU dans le cadre du Chapitre VII: bilan, prospective et perspectives" en SOCIÉTÉ FRANÇAISE POUR LE DROIT INTERNATIONAL, *Le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Colloque de Rennes*, Pedone, París, 1995, p. 161 y ss.

<sup>238</sup> Véase el epígrafe 3.3.3 del capítulo 3 de la presente tesis.



mandos, sus componentes y sus funciones<sup>239</sup>. Algunos autores han catalogado a las Fuerzas de Naciones Unidas más bien como policiales o semi-militares al no estar destinadas al combate contra un enemigo, pero lo cierto es que "la diferencia entre una 'fuerza de policía' para el mantenimiento del orden interno y una 'fuerza armada' destinada a la defensa contra una agresión externa resulta irrelevante en el marco de una organización internacional de seguridad"<sup>240</sup>.

Al incorporarse los contingentes nacionales a un órgano integrado de estas características, quedan sujetos al control operacional de la Organización -salvo el poder disciplinario-, por lo que puede decirse que la integración funcional se ha convertido en una costumbre interna de las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU<sup>241</sup>. Durante su período de servicio en las citadas OMPs, reciben las instrucciones operativas del Secretario General, a través de quien sea el máximo responsable de la misión sobre el terreno, bien el Representante Especial -en su caso-, el Comandante de la Fuerza o el Jefe de Observadores. De cualquier manera,

"The members of the Force, although remaining in their national service, are, during the period of their assignment to the Force, international personnel under the authority of the United Nations and subject to the instructions of the Commander through the chain of command. The functions of the Force are exclusively international and members of the Force shall

---

<sup>239</sup> Así, aunque el Secretario General describía a la UNEF I como un cuerpo "paramilitar" (doc.A/3302 de 6 de noviembre de 1956, parágrafo 10), sin embargo BURNS, criticando este eufemismo, consideraba que "*UNEF is certainly a military force, but with a strictly limited and defined task and mode of action prescribed for it. Possibly 'paramilitary' in the text was used to allay the doubts of some supporters of the Resolution*". E.L.M. BURNS, *The Functioning of Ad Hoc United Nations Forces*, The World Veterans Federation, Helsinki, 1963, p.313; también *Estudio resumido...*, cit., para. 175; y M.R. BERDAL, "The United Nations System of Command and Control of Peacekeeping Operations", *The International Spectator*, vol.31, n°1, 1996, pp.13-24.

<sup>240</sup> H. KELSEN en el libro colectivo *International Law Studies-Collective Security under International Law*, Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos, 1956, pp.114-115, citado por D.W. BOWETT, "Structure and Control of United Nations Forces" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order, vol.3. The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, pp.607-608. Por su parte, SEYERSTED consideraba a los primeros Grupos de observadores -UNTSO, UNMOGIP y UNOGIL- como cuerpos "semi-militares", pues entendía que no estaban organizados como verdaderos órganos militares bajo mando castrense formal. F. SEYERSTED, "United Nations Forces: Some Legal Problems", *BYIL* 1961, vol.37, pp.352-355.

<sup>241</sup> Ya el Secretario General lo dejó claro con relación a la primera Fuerza de Emergencia (UNEF I), al señalar en su Reglamento que: "This effective marriage of national military service with international function is also reflected in the status of individual members of the Force. Although remaining in their national service, they are, during the period of their assignment with UNEF, international personnel under the authority of the United Nations and subject to the instructions only of the Commander and his chain of command. They discharge exclusively international functions (regulations 6, 29, 31 and 32)...", doc.A/3943, *Estudio resumido, cit.*, para. 128. Y este principio se ha repetido en todas las OMPs de las Naciones Unidas, lo que por un lado ha confirmado el Comité de los 33: "The Special Committee confirms that as leading principle, a peace-keeping operation should be under the **operational control** of the United Nations in accordance with its mandate and taking into account the intended tasks of the units provided, and according to the agreement between the Secretary-General and the troop contributing countries, and that the appropriate channel for raising specific national concerns regarding the course of actions pursued in an operation is through United Nations Headquarters" (informe de 29 de abril de 1994, para.56); y por otro lado el propio Consejo de Seguridad "subraya que, como principio general, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deben estar bajo el control operacional de las Naciones Unidas" (declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 3 de mayo de 1994 -S/PRST/1994/22-); no obstante, en contra se ha manifestado L. CONDORELLI en "Le statut des forces de l'ONU et le droit international humanitaire", *RDI*, vol. 78, n°4, 1995, pp.886-887, 896 y ss. Pueden consultarse también sobre esta cuestión la posición oficial estadounidense, que determina el alcance del control operacional otorgado al jefe de una operación de Naciones Unidas -apartado 5.7.2 de este capítulo 2-, y el epígrafe 3 del capítulo 3 de la presente tesis, correspondiente al estatuto jurídico internacional de los *cascos azules* en el Estado receptor.

discharge these functions and regulate their conduct **with the interest of the United Nations only in view**<sup>242</sup>.

Este principio de la unidad de mando y control en las OMPs de las Naciones Unidas resulta indispensable para el éxito de la misión, lo que debe traducirse en el plano operacional en una estructura unificada e integrada con una delimitación precisa de las funciones respectivas de cada nivel de la cadena de mando. Estas prioridades han sido expuestas reiteradamente por diversos órganos de la ONU, como la Asamblea General<sup>243</sup> o el Secretario General<sup>244</sup>.

En otro orden de ideas, el Consejo de Seguridad ha decidido incorporar una perspectiva de género en todas las OMPs de Naciones Unidas, lo que se traduciría, entre otras cosas, en que el Secretario General tratara de ampliar la aportación y función de las mujeres en las operaciones onusianas sobre el terreno -res. 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre de 2000, para. 4, 5 y 17-<sup>245</sup>.

Por último, debe señalarse que la estructura orgánica de una OMP, mucho más compleja en las operaciones multifuncionales que en las misiones de observación o las FMPs tradicionales, depende en gran medida de las funciones a desarrollar<sup>246</sup>, de manera que el modelo operativo de estas misiones ha demostrado un elevado grado de flexibilidad, con capacidad para

<sup>242</sup> Reglamento de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas, 20 de febrero de 1957 (UNTS, vol. 271, p. 168) -la negrita ha sido añadida-; este texto fue literalmente repetido en el Reglamento de la ONUC (doc. ST/SGB/ONUC/1, de 15 de julio de 1963, para. 6), y de UNFICYP (UNTS, vol. 555, p. 132); también se pueden encontrar estos documentos en R.C.R. SIEKMANN, *Basic Documents on United Nations and Related Peace-keeping Forces*, 2ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1989, pp. 38, 95 y 179. En este mismo sentido, el *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz* estipulaba lo siguiente: "El personal aportado por [el Estado participante] mientras esté asignado a [la operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz], continuará al servicio de su país pero estará sometido al mando de las Naciones Unidas, ejercido por el Secretario General bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. Por consiguiente, el Secretario General de las Naciones Unidas tendrá plena autoridad respecto del despliegue, la organización, la marcha y la dirección de [la operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz], incluido el personal aportado por [el Estado participante]. Dicha autoridad será ejercida sobre el terreno por el Jefe de Misión, quien responderá ante el Secretario General. El Jefe de Misión podrá delegar discrecionalmente su autoridad" -informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (doc. A/46/185, artículo 7)-. No obstante, resulta dudoso que a los *cascos azules* de las Naciones Unidas se les pueda aplicar por analogía lo dispuesto en el artículo 100 de la Carta de San Francisco, destinado más bien a los funcionarios de la Organización.

<sup>243</sup> Véanse las resoluciones del órgano plenario de la Organización universal números 48/42 y 48/43, de 10 de diciembre de 1993, o la número 49/37, de 9 de diciembre de 1994.

<sup>244</sup> Vid. su informe del 21 de noviembre de 1994 (A/49/681).

<sup>245</sup> En este sentido, el Secretario General proponía la creación de una Dependencia de Cuestiones de Género en la Oficina del Secretario General Adjunto de OMPs, de acuerdo con *inter alia* la Declaración de Windhoek y el Plan de Acción de Namibia sobre la incorporación de la perspectiva del género en las operaciones multinacionales de apoyo a la paz, aprobado el 31 de mayo de 2000 (A/55/138, anexos I y II) -informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para. 142); e informe del Secretario General de 27 de octubre de 2000 (A/55/507/Add.1, para. 5.26-5.28)-.

<sup>246</sup> Así por ejemplo, el amplísimo mandato otorgado a algunas misiones como la UNTAC en Camboya, la UNAVEM III en Angola, la UNMIK en Kosovo o la UNTAET en Timor Oriental, les han obligado a contar con varios componentes operacionales.

adaptarse a situaciones de crisis de diferente origen y naturaleza<sup>247</sup>.

#### **4.2. CADENA DE MANDO EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

En la ejecución de todas estas operaciones intervienen una serie de órganos y elementos que constituyen una peculiar cadena de mando<sup>248</sup>. Por una parte, se encuentran aquéllos que, desde la Sede de Naciones Unidas, crean, planifican y gobiernan las operaciones: la dirección política general le corresponde a su órgano creador, normalmente el Consejo de Seguridad -como estudiaremos más adelante<sup>249</sup>-, mientras que la dirección ejecutiva, y por tanto el mando operativo, es competencia del Secretario General. Ellos son los máximos responsables de las OMPs y los que toman las decisiones. Por otra parte, en el terreno se despliega la propia operación, y al frente de ella, sus autoridades inmediatas. Como señalaba BOUTROS-GHALI, "la distinción entre estos tres niveles se debe tener siempre presente con objeto de evitar confusiones en cuanto a sus funciones y obligaciones"<sup>250</sup>. Ahora bien, también resulta imprescindible el mantenimiento fluido de canales recíprocos de comunicación entre los distintos escalones encargados de las operaciones, así como entre sus componentes militar y civil<sup>251</sup>.

---

<sup>247</sup> Cf. G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, p.33.

<sup>248</sup> Vid. M.R. BERDAL, "Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.49-52. Pueden consultarse los esquemas de diferentes operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas en *The Blue Helmets*, Naciones Unidas, Nueva York, 2ª ed., 1990, pp.409-418; R.C.R. SIEKMANN, *National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces*, Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp.111-114.

<sup>249</sup> Nos remitimos al apartado I.1 del capítulo 3 del presente trabajo de investigación.

<sup>250</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, cit., doc.S/1995/1 de 3 de enero de 1995, para.38; también el informe del Secretario General de 21 de noviembre de 1994 (A/49/681), y el *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* del Comité de los 33 en 1995 (A/50/230, de 22 de junio de 1995, para.50); y R. DÍAZ ALBÓNICO, *Ensayo sobre la institucionalización de la fuerza: las operaciones para la mantención de la paz de Naciones Unidas*, Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Santiago de Chile, 1978, p.21. Por su parte, TITTEMORE denomina a estos tres niveles de la siguiente manera: 1) El "control político" reside en el Consejo de Seguridad, con el derecho a establecer y modificar el mandato de la operación, y a autorizar el uso de la fuerza. 2) El "control operacional", que incluye la organización y dirección de la OMP, y que corresponde al Secretario General y al Jefe de la operación. 3) El "mando" comprende las cuestiones del control inmediato y la dirección concreta sobre los miembros de la operación, como la designación de puestos y de funciones específicas, la disciplina, etcétera, y recae en el Jefe de la misión y los comandantes de los contingentes nacionales. Vid. B.D. TITTEMORE, "Belligerents in Blue Helmets: Applying International Humanitarian Law to United Nations Peace Operations", *Stanford J. Int'l L.*, vol.33, n°1, 1997, p.79, nota 100.

<sup>251</sup> Cf. informe de la Dependencia Común de Inspección de la ONU, preparado por A.T. ABRASZEWSKI y otros, "Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/11), recogido en el documento A/50/576, de 14 de noviembre de 1995, p.9, recomendación 10; y M.R. BERDAL, "Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.54 y 57-58.

#### 4.2.1. CADENA DE MANDO EN LA SEDE

##### 4.2.1.1. El Secretario General

Cuando el Consejo de Seguridad -o la Asamblea General- decide establecer una OMP<sup>252</sup>, delega la realización y la dirección de la misma al Secretario General, quien resulta por consiguiente el máximo responsable en la ejecución diaria de la operación<sup>253</sup>. Efectivamente, la estructura colegiada, deliberante y sujeta a un procedimiento rígido del Consejo de Seguridad y la Asamblea General no los convierte en los órganos más adecuados para ejercer la gestión cotidiana de estas misiones<sup>254</sup>. Sin embargo, durante muchos años la Unión Soviética y sus aliados negaban al Secretario General dicha competencia -a pesar de ser la Secretaría uno de los seis órganos principales de Naciones Unidas (art.7.1)-, puesto que le concebían como un mero funcionario administrativo de la Organización -el más importante, eso sí-, sin ninguna potestad de mando ni de control sobre operaciones militares, funciones éstas que debían recaer en el Comité de Estado Mayor del artículo 47 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>255</sup>. Pero lo cierto es que dicho Comité fue concebido para asistir al Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz internacional dentro del esquema de seguridad colectiva diseñado por los artículos 42 y 43 del tratado fundacional de la Organización; esto es, que su competencia operacional dependía de la puesta a disposición del Consejo de Seguridad de fuerzas armadas por los Estados miembros, mediante la firma de los convenios especiales previstos en la propia Carta (art.43). Creemos que ésta es la interpretación lógica del artículo 47.1 cuando indica lo siguiente:

"Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas

---

<sup>252</sup> Como ya sabemos, no existe impedimento legal alguno para que sea la Asamblea General el órgano creador de esta clase de operaciones, pero tan sólo en dos ocasiones ha hecho uso de esta facultad (UNEF I y UNSF), de lo cual hace ya casi cuatro décadas.

<sup>253</sup> AJNU, 1990, p.269; D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, pp.63-75.

<sup>254</sup> Vid A. REMIRO BROTONS, *op.cit.*, 1982, p.204; D. CIOBANU, "The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p.31. Tal y como han señalado diversos autores, la capacidad necesaria para asegurar la supervisión y apoyo diario a esta clase de operaciones únicamente se puede encontrar, dentro de la estructura de la Organización universal, entre la plantilla de la Secretaría. Vid. M. VIRALLY, *L'ONU d'hier à demain*, Paris, 1961, p.74; J.M. BOYD, *United Nations Peace-keeping Operations: A Military and Political Appraisal*, Praeger, Nueva York, 1971, pp.140-141.

<sup>255</sup> Vid. *ad exemplum* el Memorandum soviético de 10 de julio de 1964 (doc.A/AC.121/2, p.5). La URSS proponía en este documento una aplicación estricta del Capítulo VII de la Carta en el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Pero en los últimos años, la posición soviética -después rusa- ha variado significativamente y se puede decir que hoy acepta plenamente la competencia del Secretario General en las OMPs. Cf. J.O.C. JONAH, *cit.*, 1990, p.77.

a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme<sup>256</sup>.

Toda vez que dichos convenios no han sido celebrados y por ello no ha llegado a ejecutarse el sistema de la Carta, la operatividad del Comité de Estado Mayor resultó desinflada, y pese a que han existido bastantes voces que han clamado por otorgar a dicho órgano algún tipo de protagonismo en el funcionamiento de las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>257</sup>, sin embargo tales propuestas no se han materializado.

Por lo tanto, la dirección diaria de estas misiones la ha llevado a cabo desde sus orígenes el Secretario General en nombre del órgano creador de las mismas<sup>258</sup>, sin perjuicio de que en algunas operaciones haya resultado auxiliado en su labor por comités consultivos compuestos por representantes de los Estados participantes en la OMP o con intereses en la región<sup>259</sup>. Con el tiempo, las competencias del Secretario General en esta materia se han ido consolidando en virtud de sus poderes de iniciativa política (artículo 99 de la Carta<sup>260</sup>), pero ello no significa que sea

---

<sup>256</sup> Esta interpretación es la recogida por la generalidad de la doctrina: B-O. BRYDE en B. SIMMA (ed.), *Charta der Vereinten Nationen*, cit., 1991, pp.602-603; ídem, *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, p.649; R.C. BRUNING, "The United Nations' Military Staff Committee: Future or Failure?", *The Military Law and Law of War Review*, nº13, 1974, p.46 y ss.

<sup>257</sup> Véanse por ejemplo J.O.C. JONAH, *loc.cit.*, 1990, p.77; R.C. BRUNING, *cit.*, 1974, pp.53-67; contra B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.43; R.M. GOLDMAN, *Is It Time to Revive the UN Military Staff Committee?*, California State University, Los Angeles, 1990, p.19 y ss.; M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford UP, Londres, 1998, p.31. De hecho, el Consejo de Seguridad se ha comprometido a estudiar la posibilidad de emplear el Comité de Estado Mayor en el sistema de las OMPs -resolución 1327 (2000) de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección IV-; y dentro de los citados *Proyectos de directrices* hay un recordatorio para dicho Comité: "El Consejo de Seguridad podrá delegar ciertas funciones en el Comité de Estado Mayor establecido en virtud del Artículo 47 de la Carta de las Naciones Unidas, o solicitar el asesoramiento y la asistencia de este Comité. El Comité podrá invitar a cualquier Miembro de las Naciones Unidas, en particular a cualquier miembro no permanente del Consejo de Seguridad o a cualquier Estado que proporcione contingentes o servicios, a que se asocien a él, cuando el desempeño eficaz de las funciones del Comité requiera la participación de ellos en sus trabajos". *Proyectos de directrices*, *loc.cit.*, artículo 5. Ver también el apartado 3.1 del capítulo 1 del presente trabajo, correspondiente al sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>258</sup> Ver J.O.C. JONAH, *loc.cit.*, 1990, pp.78-79; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, p.230 y ss. En la primera Fuerza de mantenimiento de la paz, UNEF I, las resoluciones 1000 (ES-I) y 1001 (ES-I) de la Asamblea General encomendaron al Secretario General toda una serie de tareas relativas a la dirección, reclutamiento, financiación y control de la Fuerza, incluyendo la emisión de reglamentos e instrucciones, lo que iba a convertirle en el piloto de esta misión y marcaría la pauta para todas las demás OMPs. G. ROSNER, *La fuerza de emergencia de las Naciones Unidas*, Limusa-Wiley, México, 1966, p.131.

<sup>259</sup> Un comité consultivo de este tipo fue creado por primera vez en UNEF I -res.1001 (ES-I) de la Asamblea General, puntos 6, 8 y 9-, y después la experiencia fue trasplantada a la ONU (S.C.O.R., reunión 887, declaración del Secretario General de 21 de agosto de 1960; Reglamento de la Fuerza, párrafo 1). Véase *Estudio resumido...*, cit., para.181; R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary*, cit., vol.1, pp.274-277; J.M. BOYD, *op.cit.*, 1971, p.141. Estos comités consultivos, que sirvieron de vínculo entre la Secretaría y la Asamblea General (G.S. MURRAY, "United Nations Peace-keeping and Problems of Political Control" en *International Journal*, vol.18, nº4, 1963, p.450; contra S.J. MICHALAK, *cit.*, 1967, p.316), no deben ser confundidos con el Comité de Estado Mayor del artículo 47 de la Carta, pues su composición y funciones son claramente distintas. Vid. J-C. MARTINEZ en J-P. COT & A. PELLET, *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.745-746.

<sup>260</sup> Conforme a este artículo, "el Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", posibilidad que también se le concede al Secretario General para con respecto a la Asamblea General -art.12.2 de la Carta, y art.49

competente para crear por sí mismo una operación de mantenimiento de la paz, ni siquiera con el consentimiento de todas las partes implicadas, pues no se debe olvidar que el Secretario General, aunque al frente de un órgano principal de la Organización como es la Secretaría (art.7 de la Carta), desempeña funciones esencialmente administrativas y de ejecución delegada de decisiones adoptadas por otros órganos (arts.97 y 98 de la Carta)<sup>261</sup>, no obstante lo cual en la mayoría de las

del Reglamento de la Asamblea General. La fracasada experiencia de la Sociedad de Naciones, cuyo Pacto (art.2) y posterior práctica estuvieron basados en una concepción puramente administrativa y subordinada del puesto de Secretario General, hizo patente, desde los trabajos preparatorios de la Carta de las Naciones Unidas, la necesidad de otorgar a la Secretaría el carácter de órgano principal (art.7 de la Carta) y dotar al máximo funcionario administrativo de la ONU con funciones político-diplomáticas que le convirtiesen en una especie de "moderador", término acuñado por el Presidente norteamericano F.D. Roosevelt, y compartido más tarde por U Thant. Vid. R.B. RUSSELL & J.E. MUTHER, *A History of the United Nations Charter*, Washington, 1958, p.373; J.A. CARRILLO SALCEDO, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, CSIC, Madrid, 1966, pp.106-107; J. PÉREZ DE CUÉLLAR, "The Role of the UN Secretary-General" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.128; S.M. SCHWEBEL, "United Nations Secretary-General" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 1ª ed., vol.5, North-Holland, Amsterdam, 1983, p.341 y ss.; P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.62 y ss.; también M. VIRALLY, "Le rôle politique du Secrétaire Général des Nations Unies", *AFDI* 1958, vol.4, pp.360-399; J. BALLALOU, *cit.*, 1971, p.211 y ss.; J. SIOTIS, *Essai sur le Secrétariat International*, Droz, Ginebra, 1963, pp.241-252; Th.M. FRANCK, "The Secretary-General's Role in Conflict Resolution. Past, Present and Pure Conjecture", *EJIL*, vol.6, nº3, 1995, pp.360-387; L. GORDENKER, *The U.N. Secretary General and the Maintenance of the Peace*, Columbia UP, Nueva York, 1967, p.137 y ss.; idem, "The UN Secretary-General. Intellectual Leadership and Maintaining Peace", *Internationale Spectator*, vol.47, nº11, 1993, pp.634-638; V. PECHOTA, "The Quiet Approach: A Study of the Good Offices Exercised by the United Nations Secretary-General in the Cause of Peace" en K. VENKATA RAMAN (ed.), *Dispute Settlement Through the United Nations*, Oceana, Dobbs Ferry, 1977, pp.577-676; E. NEWMAN, *The UN Secretary-General from the Cold War to the New Era*, Macmillan, Basingstoke, 1998. Y junto a este artículo 99, concebido para sus relaciones con el Consejo de Seguridad, el Secretario General dispone asimismo de poderes semejantes con respecto a la Asamblea General, en cuya agenda provisional puede colocar todos los asuntos que considere necesarios -Regla 13.G de las Reglas de Procedimiento de la Asamblea General-. Cf. J. PÉREZ DE CUÉLLAR, *cit.*, 1993, p.131. Los poderes "políticos" del Secretario General pueden derivarse de resoluciones del Consejo de Seguridad, como en los supuestos de Chipre -res.367 (1975), de 12 de marzo de 1975, para.6-, de Oriente Medio -res.242 (1967), de 22 de noviembre de 1967, para.3-, o de Yugoslavia -res.713 (1991), de 25 de septiembre de 1991, para.3-; bien de resoluciones de la Asamblea General, como en Afganistán -res.ES-6/2, de 14 de enero de 1980, para.7-, o el Sáhara Occidental -res.40/50, de 2 de diciembre de 1985, para.4-; bien del acuerdo de los contendientes; o bien de sus poderes implícitos. De hecho, en diversos conflictos (Camboya, Irán-Iraq, Somalia, Iraq-Kuwait) el Secretario General ha actuado al mismo tiempo que los órganos políticos de la Organización, si bien cuando uno de estos órganos comienza a ejercer su potestad con respecto a una situación, el Secretario General debe proceder conforme a los parámetros y límites establecidos por el órgano político, especialmente cuando se trata del Consejo de Seguridad. Th.M. FRANCK & G. NOLTE, "The Good Offices Function of the UN Secretary-General" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.172; P. SZASZ, "The Role of the U.N. Secretary-General: Some Legal Aspects", en *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.24, nº1, 1991, p.185 y ss. Por otro lado, el disfrute de poderes implícitos por parte del Secretario General ha sido ampliamente reconocido tanto por los distintos órganos de las Naciones Unidas como por la doctrina iusinternacionalista. Vid. L.M. GOODRICH, E. HAMBRO & A.P. SIMONS, *Charter of the United Nations. Commentary and Documents*, 3ª ed., Columbia UP, Nueva York, 1969, pp.592-593; M-C. SMOUTS, *Le Secrétaire Général des Nations Unies*, tesis, Universidad de París, 1971; idem en J-P. COT & A. PELLET (dir), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1985, pp.1317-1324; W. FIEDLER en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford UP, Oxford, 1995, pp.1044-1057; J. PUENTE EGIDO, "Funciones Administrativas y Diplomático-Políticas del Secretario General de las Naciones Unidas según la Carta y Práctica de la Organización", *ZaRV*, vol.20, 1959-1960, pp.450-505; idem, "Algunos aspectos de las funciones de asesoramiento del Secretario General de las Naciones Unidas", *R.E.D.I.*, vol.12, 1959, pp.367-416; N. EL ARABY, "The Office of the Secretary-General and the Maintenance of International Peace and Security" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp.177-209; Th.M. FRANCK, "The Role and Future Prospects of the Secretary-General" en D. BARDONNET (ed.), *The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations*, Colloque 1985, A.D.I., Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.81-90; S.M. SCHWEBEL, "The Origins and Development of Article 99 of the Charter", *BYIL* 1951, vol.28, pp.371-382; R. LAVALLE, "The 'Inherent' Powers of the United Nations Secretary-General in the Political Sphere: A Legal Analysis", *NILR*, vol.37, 1990, pp.22-36; G.E.D. ATTIA, *Les Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, p.201 y ss.

<sup>261</sup> La doctrina es unánime en este sentido: véanse A. SHEIKH, "U.N. Peacekeeping Forces. A Reappraisal of Relevant Charter Provisions", *RBDI*, vol.7, nº2, 1971, pp.497-499; D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.299-300; P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas*

ocasiones son sus iniciativas políticas para la prevención o pacificación de conflictos armados las que provocan el establecimiento de OMPs por el Consejo de Seguridad<sup>262</sup>. De cualquier manera, no puede confundirse el derecho del que disfruta el Secretario General para enviar una misión

para el mantenimiento de la paz, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.304; L. GORDENKER, *op.cit.*, 1967, p.237; R. HIGGINS, "A General Assessment of United Nations Peace-keeping" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p.7. De este modo, TANDON considera que la fuente principal de autoridad del Secretario General en las OMPs se encuentra en el artículo 98 y no en el 99. Y. TANDON, "Consensus and Authority behind United Nations Peace-keeping Operations" en *International Organization*, vol.21, n°2, 1967, pp.272-274. Así por ejemplo, HIGGINS explica como en los conflictos del Yemen en 1963 y de India-Pakistán en 1965, y ante la petición de las partes para obtener una OMP, el Secretario General solicitó la creación de sendas misiones de observación (UNYOM y UNIPOM) al Consejo de Seguridad, en lugar de actuar *motu proprio*. R. HIGGINS, "A General Assessment of United Nations Peace-keeping" en A. CASSESE, *cit.*, 1978, p.7; también D. HAMMARSKJOLD, *Estudio resumido, cit.*, 1958, para. 170; E. SUY, "Peace-keeping Operations" en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, Nijhoff, Dordrecht, 1988, pp.385-386; J. BALLALOU, "L'observation militaire dans le système des Nations Unies", *RGDIP*, vol.79, 1974, pp.409-411; y BOTHE señala que el establecimiento inicial del UNGOMAP por el Secretario General no puede considerarse como una modificación de esta práctica. M. BOTHE, "Peacekeeping" en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary, cit.*, 1995, p.592, nota 157. Sobre las funciones administrativas y de coordinación del Secretario General, cuyo alcance se está viendo reducido por la creciente complejidad de la estructura onusiana con la expansión de órganos subsidiarios "cuasiautónomos", como el PNUD ó el ACNUR, pueden consultarse *The Role of the Secretary-General as Chief Administrative Officer of the United Nations*, U.N. Juridical Yb. 1982, p.189 y ss. (doc.ST/LEG/SER.C/20); J.S. SUTTERLIN, "The UN Secretary-General as Chief Administrator" en B. RIVLIN & L. GORDENKER (eds.), *The Challenging Role of the UN Secretary-General: Making "The Most Impossible Job in the World" Possible*, Praeger, Westport, 1993, pp.43-59; P. SZASZ, "The Role of the U.N. Secretary-General: Some Legal Aspects", en N.Y. U. J. Int'l L. & Pol., vol.24, n°1, 1991, p.171 y ss. Además, la financiación de toda operación ha de ser aprobada por la Asamblea General. A. SHEIKH, *cit.*, 1971, p.498. Otra muestra de la limitación de los poderes del Secretario General se deduce de su incapacidad para pedir una opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia, frente a los otros órganos principales -intergubernamentales- de la Organización, que pueden hacerlo por derecho propio -el Consejo de Seguridad y la Asamblea General en virtud del artículo 96.1 de la Carta-, o por autorización de la Asamblea General ex artículo 96.2 -el Consejo Económico y Social o el Consejo de Administración Fiduciaria- (P. SZASZ, *cit.*, 1991, p.192; P. DAILLER, "L'intervention du Secrétaire Général des Nations Unies dans la procédure consultative de la Cour Internationale de Justice", *AFDI* 1973, vol.19, pp.376-410), si bien relevantes autores y el propio Secretario General -Memoria anual de 1991 sobre la labor de la Organización (A/46/1, p.4)- han propuesto conceder a éste órgano la legitimación para solicitar *per se* -o autorizado por la Asamblea General- opiniones consultivas al Tribunal de La Haya. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz, cit.*, 1992, para.38; ídem, "L'ONU en première ligne", *Politique Internationale*, n°57, otoño 1992, p.144; S. SCHWEBEL, "Authorizing the Secretary-General of the U.N. to Request Advisory Opinions of the International Court of Justice", *AJIL*, vol.78, 1984, pp.869-878; R. Y. JENNINGS, "The International Court of Justice after Fifty Years", *AJIL*, vol.89, n°3, 1995, p.503; M. BEDJAOUI, *Les ressources offertes par la fonction consultative de la Cour Internationale de Justice. Bilan et perspectives*, Comunicación al Congreso de las Naciones Unidas sobre el Derecho Internacional, Nueva York, 14 de marzo de 1995, pp.30-31; J.M. RUDA, "Presente y futuro del Tribunal Internacional de Justicia", Granada, Seminario de Estudios Internacionales y Europeos, Universidad de Granada, 1990, pp.37-38 -citado por J.M. de FARAMIÑAN GILBERT, "Las reformas pendientes del estatuto del Tribunal Internacional de Justicia a la luz de las transformaciones de la comunidad internacional" en C.A. ARMAS BAREA y otros (eds.), *Liber Amicorum 'In Memoriam' of Judge José María Ruda*, Kluwer, La Haya, 2000, p.414-; D. CORDOVEZ, "Strengthening United Nations Diplomacy for Peace: The Role of the Secretary General" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.170; y en España el informe de las Cortes Generales, *Los nuevos retos y la reforma institucional de las Naciones Unidas*, BOCG, V Legislatura, Congreso, Serie E, n°178, 22 de noviembre de 1995, p.24.

<sup>262</sup> Por ejemplo, mediante la investigación de los hechos el Secretario General -y otros órganos onusianos- pueden conocer las condiciones y situación existentes en un determinado conflicto. Véanse, como muestras, la resolución 46/59 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que recoge la *Declaration on Fact-Finding by the United Nations in the Field of the Maintenance of International Peace and Security*, que define la investigación de los hechos como "any activity designed to obtain detailed knowledge of the relevant facts of any dispute or situation which the competent United Nations organs need in order to exercise their functions"; su precedente resolución 43/51, de 5 de diciembre de 1988, con la *Declaration on the Prevention and the Removal of Disputes and Situations which May Threaten International Peace and Security and on the Role of the United Nations in this Field*; o el ya tan citado *Programa de Paz* de BOUTROS-GHALI, párrafo 25; y A. W. DORN, "Keeping Watch for Peace: Fact-Finding by the United Nations Secretary-General" en E. FAWCETT & H. NEWCOMBE (eds.), *United Nations Reform. Looking Ahead After Fifty Years*, Science for Peace, Toronto, 1995, pp.138-147. Así por ejemplo, las sucesivas misiones de investigación de los hechos del Secretario General en Georgia-Abjasia en 1993 fueron seguidas por el establecimiento de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG). Y algún autor eleva al rango de norma consuetudinaria la responsabilidad detenida por el Secretario General en relación con las actividades operacionales de la ONU. T. FLORES ACUÑA, *The United Nations Mission in El Salvador. A Humanitarian Law Perspective*, Kluwer, La Haya, 1995, p.26.

política -ya sea de buenos oficios o de otro tipo- o un representante o enviado suyo con el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz, potestad ésta última que corresponde al Consejo de Seguridad o la Asamblea General<sup>263</sup>.

Como ya hemos señalado anteriormente, el proceso decisorio en esta clase de operaciones militares es iterativo, se repite constantemente: tras una primera resolución del Consejo de Seguridad -o de la Asamblea General- en la que muestra su preocupación por la evolución de un determinado conflicto y demanda información al Secretario General, éste emite un informe en el que, tras estudiar la situación en el terreno y las posiciones de las partes, solicita el despliegue en el terreno de una operación de *cascos azules*, y es entonces cuando el órgano político decide establecer la OMP<sup>264</sup>, solicitando de nuevo al Secretario General que le mantenga plenamente informado de la evolución de esa cuestión<sup>265</sup>. Todo el proceso se encuentra salpicado de continuos intercambios de opinión, evacuación de consultas, celebración de reuniones de información, negociación y posibles concesiones recíprocas de las diferentes partes<sup>266</sup>. Como podemos comprobar a través del medio siglo de experiencia de las operaciones de mantenimiento de la paz, la dinámica resolución-informe-resolución se mantiene inalterable, repitiéndose

<sup>263</sup> Cf. *Estudio resumido, cit.*, para. 174 (A/3943, de 9 de octubre de 1958). Así por ejemplo, en América Central el Secretario General fue quien decidió, por parte de Naciones Unidas, la creación de la misión civil de observación electoral en Nicaragua (ONUVE), pero la coetánea operación de mantenimiento de la paz que se desplegó en la región (ONUCA) fue establecida por el Consejo de Seguridad. Vid. M. BOTHE, "Peacekeeping" en B. SIMMA (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary, cit.*, 1995, p.592 y nota 158. No obstante, FRANCK se mostraba partidario de que Naciones Unidas facilitase las iniciativas del Secretario General en la investigación de los hechos, buenos oficios y mantenimiento de la paz sin exigirle una autorización previa del Consejo de Seguridad. Th.M. FRANCK, "The Role and Future Prospects of the Secretary-General" en D. BARDONNET (ed.), *The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations, Workshop of the Hague Academy of International Law 1985*, Nijhoff, Dordrecht, 1986, pp.87-88. Precisamente, el Secretario General de Naciones Unidas ha designado a lo largo de los años a numerosos Representantes Especiales y Enviados suyos, constituyendo éste un recurso que cuenta con las ventajas de poder ser activado en breve plazo y no necesitar la autorización formal del Consejo de Seguridad.

<sup>264</sup> AZNAR GÓMEZ ha explicado muy acertadamente como la determinación de los hechos recogida en los informes del Secretario General ha provocado en numerosas ocasiones la aprobación, modificación del mandato o terminación de OMPs por decisión del Consejo de Seguridad. M.J. AZNAR GÓMEZ, "La determinación de los hechos por el Secretario General de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (1945-1995)", R.E.D.I., vol.48, nº1, 1996, p.87. Esta determinación o investigación de los hechos la realiza en virtud de los poderes implícitos de los que disfruta en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, ya actúe por iniciativa propia -ex artículo 99-, o por encargo del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General -ex artículo 98-, poderes implícitos que le han reconocido tanto la Asamblea General (por ejemplo en sus resoluciones 43/51, de 5 de diciembre de 1988; 46/59, de 9 de diciembre de 1991; o 47/120, de 18 de diciembre de 1992, parte III), como el Consejo de Seguridad (*ad exemplum*, en la declaración de su Presidente de 30 de noviembre de 1992 -doc.S/24872-), y que el propio Secretario General BOUTROS-GHALI señalaba en su *Programa de Paz* (doc.S/24111, de 17 de junio de 1992, para.25).

<sup>265</sup> Entonces, el Secretario General procede a redactar un segundo informe sobre la planificación de esa operación, en el que indica sus instrucciones esenciales contando con el asesoramiento del Departamento de OMPs y del Asesor Militar, informe que posteriormente presentará al Consejo de Seguridad. J.O.C. JONAH, *cit.*, 1990, pp.78-79. Debe señalarse la enorme importancia de este segundo informe para la eficacia de la operación, de forma que si en su redacción fuesen consultadas las partes del conflicto, la OMP tendría mayores posibilidades de cumplir eficazmente su mandato. J. MACKINLAY, *The Peacemakers: an Assessment of Peacekeeping Operations at the Arab-Israel Interface*, Unwin Hyman, Londres, 1989, p.216.

<sup>266</sup> Véanse los párrafos 8 a 16 del informe de la Dependencia Común de Inspección de la ONU, preparado por A.T. ABRASZEWSKI y otros, "Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/11), recogido en el documento A/50/576, de 14 de noviembre de 1995.



sistemáticamente. De esta manera, el Consejo, además de manejar información completamente actualizada, es quien decide sobre la operación y ejerce el necesario control político sobre su desarrollo, sin que el Secretario General pueda modificar ni anular su mandato<sup>267</sup>. En cualquier caso, la responsabilidad de la actuación cotidiana de las OMPs onusianas corresponde al Secretario General, en una clara muestra de sus facultades políticas y ejecutivas<sup>268</sup>. Así por ejemplo, el Secretario General interpreta por sí mismo el mandato de la operación otorgado por el Consejo de Seguridad, a menos que reciba del Consejo una explicación autoritativa de tal mandato<sup>269</sup>. Y dentro de esta labor habitual se sitúan una amplia serie de cuestiones administrativas, ejecutivas y financieras -tamaño de la operación, nombramiento de su máxima autoridad en el terreno, estructura de la OMP, modificaciones de su mandato, etc.-, que recomienda el Secretario General y adopta el Consejo de Seguridad, por la vía de las cuestiones de procedimiento -artículo 27.2 de la Carta-, esto es, por el voto afirmativo de nueve cualesquiera de sus integrantes, sin que sus miembros permanentes dispongan en esta ocasión del derecho de veto<sup>270</sup>. En concreto, el Secretario General redacta los Reglamentos -y demás regulación jurídica-

<sup>267</sup> A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, p.290.

<sup>268</sup> Cf. artículo 99 de la Carta. Por ello, su figura supera el carácter administrativista que le otorga la letra del artículo 97 de la Carta, al catalogarle como "el más alto funcionario administrativo de la Organización". Vid. J.A. CARRILLO SALCEDO, *Soberanía del Estado y Derecho Internacional*, 2ª ed., Tecnos, Madrid, 1976, pp.301-316; L. GORDENKER, *The United Nations Secretary-General and the Maintenance of Peace*, Columbia UP, Nueva York, 1967, pp.64-86 y 137-158; S.M. SCHWEBEL, *The Secretary-General of the United Nations: his Political Powers and Practice*, Harvard UP, Cambridge, 1952; B.E. URQUHART, "International Peace and Security: Thoughts on the Twentieth Anniversary of Dag Hammarskjöld's Death", en *Foreign Affairs*, vol.60, nº1, 1981, pp.1-16; idem, "The Role of the Secretary-General", *Aussenpolitik*, vol.36, nº3, 1985, p.258 y ss. También destaca sobre su antecesor, el Secretario General de la Sociedad de Naciones. Vid. J.L. KUNZ, "The Legal Position of the Secretary General of the United Nations", *AJIL*, vol.40, 1946, pp.786-792; Th.M. FRANCK, "The Role and Future Prospects of the Secretary-General" en D. BARDONNET (ed.), *The Adaptation of Structures and Methods at the United Nations*, Workshop of the Hague Academy of International Law 1985, Nijhoff, Dordrecht, 1986, p.82; F. van LANGENHOVE, *Le rôle préminent du secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo*, Institut Royal des Relations Internationales (Bruselas), Nijhoff, La Haya, 1964, p.169 y ss. Precisamente la URSS, temiendo esta expansión de poderes del Secretario General de la ONU en la dirección de las operaciones de mantenimiento de la paz, propuso su sustitución por una *troika* compuesta por tres representantes de los Estados socialistas, occidentales y neutralistas (doc.A/4776, apéndice, de 14 de junio de 1961). Vid. J.A. CARRILLO SALCEDO, *cit.*, 1976, pp.303-304; G. VILALTA, *op.cit.*, 1977, p.29; G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo 1960-64*, Oxford UP, Oxford, 1978, pp.115-117; F. van LANGENHOVE, *cit.*, 1964, pp.212-213. Como sabemos, esta proposición no prosperó, pero lo cierto es que el Secretario General de entonces, D. Hammarskjöld, nombró dos Secretarios Generales Adjuntos de nacionalidad norteamericana y soviética, al comienzo sin cartera y luego encargados respectivamente de los Asuntos Políticos Especiales, y de los Asuntos Políticos y del Consejo de Seguridad. Keesing's, 1953-54, p.13757; y 1957-58, p.16210.

<sup>269</sup> D. CIOBANU, "The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p.31. De esta manera, el Secretario General emite los "Términos de referencia", directivas dirigidas al Jefe de la operación en el terreno definitorias del cometido y la finalidad de la misma, la composición de la OMP, la libertad de movimientos, duración de la misión y demás circunstancias de interpretación del mandato.

<sup>270</sup> De esta manera, los poderes que asume el Secretario General en cuanto a la dirección diaria de la operación son contrarrestados por el control del órgano que tiene la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En general, puede señalarse que las mismas resoluciones que sirven de fundamento de la actuación del Secretario General marcan también sus límites. Cf. M. VIRALLY, "Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960, aperçu sur le fonctionnement des institutions", *AFDI* 1960, vol.10, p.577. En los primeros años de experiencia de las OMPs, el Secretario General jugó un papel dominante en su ejecución (sobre la UNEF I véanse E. JACKSON, "The Developing Role of the Secretary-General", *International Organization*, vol.11, 1957, pp.431-445; y G.E.D. ATTIA, *Les*

de la operación, y negocia, concluye y firma, ya sea personalmente o por medio de un representante o mando de una operación que actúe en su nombre, los tratados internacionales que corresponda (con el Estado anfitrión, el acuerdo sobre el estatuto de la operación; con los Estados contribuyentes con tropas o material, los convenios de participación, etc.)<sup>271</sup>. Por supuesto, en el desempeño de su tarea, el único horizonte del más alto funcionario de la Organización debe ser el acatamiento de los propósitos y los principios de las Naciones Unidas y el ajuste a los términos del mandato contenido en las resoluciones del órgano creador -normalmente el Consejo de Seguridad-, absteniéndose de recibir instrucciones de gobierno alguno o cualquier otra autoridad ajena a la ONU<sup>272</sup>.

En resumen, el Secretario General es responsable ante el órgano político creador por la organización, dirección y gestión de las OMPs, y la regla general se concreta en que sea él quien informe al Consejo sobre el desarrollo de las mismas, ya sea por iniciativa propia o por requerimiento de la resolución habilitante<sup>273</sup>. Así lo expresó en 1977 el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz:

"Bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, el Secretario General [dirigirá la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz] [dirigirá las operaciones de mantenimiento de la paz] [tendrá a su cargo la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz, y recibirá orientación de un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad], dentro del mandato que le ha encomendado la Carta de las Naciones Unidas, y contribuirá con todos los medios a su disposición

---

*Forces Armées des N.U. en Corée et au Moyen-Orient*, Droz, Ginebra, 1963, p.349), pero en 1973 K. Waldheim, tras los problemas que habían experimentado sus antecesores, D. Hammarskjöld en el Congo y U Thant con la retirada de la UNEF I, decidió restringir la responsabilidad del Secretario General en UNEF II y UNDOF, ofreciendo someter a la aprobación del Consejo de Seguridad las decisiones más importantes que pudiesen afectar al funcionamiento de la operación (S/11052/Rev.1, para.4.a.). Esta sugerencia, que sería recogida también en operaciones posteriores, llevó a un ajustado equilibrio entre las responsabilidades de ambos órganos y permitió una cooperación más eficaz, beneficiando el surgimiento de nuevas OMPs. A ello coadyudó la transformación operada en el procedimiento decisorio del Consejo de Seguridad, donde desde los años setenta se incrementaron las consultas informales entre sus miembros en orden a alcanzar el consenso necesario que evitara enfrentamientos y bloqueos ulteriores. F.T. LIU, *cit.*, 1990, pp.8-10.

<sup>271</sup> Vid. los Reglamentos de UNEF I -art.15-, ONUC -arts.11 y 16- y UNFICYP -art.16-; y F. SEYERSTED, *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Sijthoff, Leiden, 1966, p.99 y ss.

<sup>272</sup> Artículo 100.1 de la Carta de la ONU. En este sentido se habían expresado con anterioridad el así llamado *Informe Balfour* -en la época de la Sociedad de Naciones-, *Personnel du Secrétariat. Rapport présenté par le représentant britannique M.A.J. BALFOUR au Conseil de la Société des Nations, S. d. N., Journal Officiel*, nº4, junio 1920, pp.137-139; informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas (docs. PC/EX/113/Rev.1, de 12 de noviembre de 1945; y PC/20, de 23 de diciembre de 1945), citados por J.A. CARRILLO SALCEDO, *op.cit.*, 1976, p.303, nota 9. Estos criterios de independencia e imparcialidad incumben tanto al Secretario General como al personal de la Secretaría, resultando responsables por sus acciones únicamente ante la Organización. En su periodo de Secretario General, B. Boutros-Ghali se mostró especialmente celoso de salvaguardar la independencia de su oficina. Cf. S. MEISLER, "Dateline U.N.: A New Hammarskjöld?", en *Foreign Policy*, nº98, 1995, pp.180-197.

<sup>273</sup> Vid. D. BROWN, "The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What Are the Applicable Norms", en R.B.D.I., vol.27, nº2, 1994, p.574. Este deber de información se repite sistemáticamente en el último punto operativo de las distintas resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a operaciones de mantenimiento de la paz, y se concreta en la presentación de los subsiguientes informes del Secretario General. En este sentido, el artículo 7 de los consabidos *Proyectos de directrices* señala lo siguiente: "El Consejo de Seguridad recibirá informes del Secretario General y de cualquier órgano subsidiario que se establezca y podrá solicitarles informes especiales, impartirles instrucciones y recibir sus recomendaciones".

a aplicar las decisiones pertinentes del Consejo de Seguridad<sup>274</sup>.

Como vemos, los poderes del Secretario General son amplísimos en todo lo relativo a la dirección y control de las operaciones de mantenimiento de la paz. Las resoluciones relativas a las OMPs conceden al Secretario General una considerable libertad de acción. Propone su creación, gestiona su administración, e interpreta y ejecuta el mandato del órgano creador, todo lo cual ha contribuido a expandir sus poderes en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>275</sup>.

### 4.2.1.2. La gestión de las OMPs dentro de la Secretaría de Naciones Unidas: el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Este órgano, que durante muchos años fue denominado Departamento de Asuntos Políticos Especiales, está encargado, en el seno de la Secretaría de la Organización, de la planificación, gestión y dirección de las OMPs desde la Sede de las Naciones Unidas en Nueva York<sup>276</sup>. Su misión principal consiste en asistir al Secretario General en todo lo referente a las OMPs. Como norma general, el primer funcionario de la Organización delega expresamente la

---

<sup>274</sup> Artículo 6 de los citados *Proyectos de directrices*. Véase también el artículo 7 de este instrumento.

<sup>275</sup> A.J. RODRÍGUEZ CARRIÓN, "The United Nations Force in Cyprus: An Uncertain Case of Peace-keeping" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, p.170. Véanse en general L. GORDENKER, *op.cit.*, 1967, pp.235-336; N. EL ARABY, "The Office of the Secretary-General and the Maintenance of International Peace and Security" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp.177-209; A. BEN DHIA, "Le rôle du Secrétaire Général des Nations Unies en matière de maintien de la paix et de la sécurité internationales" en AA.VV., *Boutros Boutros-Ghali Amicorum Discipulorumque Liber. Paix, développement, démocratie*, vol.1, Bruylant, Bruselas, 1998, pp.227-244; M.D. HOWELL, *The Role of the Secretary-General in the Creation of United Nations Forces*, tesis, New York University, Nueva York, 1962. Así por ejemplo, ya en septiembre de 1946 el Secretario General T. Lie reclamaba un poder de investigación independiente del disfrutado por el Consejo de Seguridad. S.C.O.R., 1º año, reunión 70, 20 de septiembre de 1946, p.404, citado por Th.M. FRANCK & G. NOLTE, "The Good Offices Function of the UN Secretary-General" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.144. Otros autores han destacado los poderes de iniciativa del Secretario General para prevenir conflictos internos, basándose en los artículos 97, 98 y 99 de la Carta, tales como medidas de construcción de la confianza, misiones de investigación de los hechos, mecanismos de alerta temprana mediante el establecimiento de centros permanentes de Naciones Unidas, despliegues preventivos y grupos de observación, inauguración de oficinas políticas, misiones preventivas de buenos oficios, así como la observación y supervisión de elecciones para prevenir un conflicto, etc. Estas medidas, que deberían contar con el consentimiento del Estado receptor, serían consideradas como "gastos de la Organización", sujetos por tanto a su reparto entre los Estados miembros por la Asamblea General (art.17.2 de la Carta). S. PASTERNAK, "The Role of the Secretary-General in Helping to Prevent Civil War", en N.Y. U. J. Int'l L. & Pol., vol.26, nº4, 1994, pp.701-759; también J. CARDONA LLORENS, "Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, p.240 y ss.; M.J. AZNAR GÓMEZ, *cit.*, 1996, pp.71-98; C.S.R. MURTHY, "The Role of the UN Secretary-General since the End of the Cold War", *IJIL*, vol.35, 1995, pp.181-196.

<sup>276</sup> Vid. J.O.C. JONAH, *loc.cit.*, 1990, p.79. Al llegar al puesto de Secretario General, B. Boutros-Ghali emprendió en febrero de 1992 una profunda reestructuración de la Secretaría que, en este caso concreto, supuso la desaparición de la Oficina para Asuntos Políticos Especiales, que había sido creada por D. Hammarskjöld en los años cincuenta, para quedar subsumida la responsabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz en un departamento de nueva creación específicamente diseñado para encargarse de ellas. Vid. Keesing's, 1992, p.38793; y el Boletín del Secretario General de Naciones Unidas de 22 de marzo de 1995 sobre las funciones y la organización del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz (ST/SGB/Organization, Section: DPKO).

planificación, preparación, organización, gestión y dirección de las operaciones, así como los contactos con los mandos sobre el terreno, a este Departamento, que está encabezado por un Secretario General Adjunto<sup>277</sup>. No obstante, el Jefe de cada misión puede ponerse en comunicación directa con el Secretario General para aquellas cuestiones que considere de suma importancia<sup>278</sup>.

Entre las abundantes funciones de este Departamento se encuentran la formulación de normas, directrices y procedimientos para el funcionamiento efectivo de las OMPs en marcha y el establecimiento de nuevas misiones, sobre la base de las decisiones del Consejo de Seguridad; la obtención de los recursos humanos y materiales requeridos para estas operaciones; la preparación de metodologías y planes para OMPs multidimensionales; el suministro de apoyo logístico y administrativo a las misiones desplegadas y la planificación de contingencia para las futuras; la elaboración del proyecto de cada operación que el Secretario General presenta en un informe al Consejo de Seguridad -o la Asamblea General- para su eventual aprobación, así como los demás informes sobre esta materia; el mantenimiento de contactos con las partes del conflicto y los miembros del Consejo de Seguridad; la elaboración de directrices sobre instrucción y adiestramiento; el suministro de servicios de secretaría al Comité Especial sobre OMPs; y la coordinación de la gestión, una vez desplegada la misión en el terreno<sup>279</sup>. También se encarga el Departamento de OMPs de proporcionar planificación y apoyo administrativo y logístico a otras

<sup>277</sup> En 1961 el entonces Secretario General Adjunto "sin cartera", R. Bunche, de nacionalidad norteamericana, fue colocado por D. Hammarskjöld al frente de la Oficina de Asuntos Políticos Especiales, encargada de este tipo de operaciones. En 1971, tras la muerte de Bunche, su puesto fue ocupado por su ayudante, el británico B. Urquhart, sustituido a su vez en 1985 por otro británico, M. Goulding. En 1993 Goulding fue reemplazado por K. Annan, quien a su vez en enero de 1997 se convirtió en el nuevo Secretario General de la ONU, resultando relevado en la dirección del Departamento de OMPs por el francés B. Miyet. Inmediatamente debajo del Secretario General Adjunto de OMPs se encuentran los Subsecretarios Generales, que hasta ahora eran dos, si bien está en trámite la propuesta de un tercer Subsecretario General para este Departamento. Vid. el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 232 y 233.f); y el informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para. 123).

<sup>278</sup> J.O.C. JONAH, *cit.*, 1990, p.79; A. QUESADA GÓMEZ, "El mando en las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas", en *Trabajos y conclusiones del seminario sobre operaciones de mantenimiento de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1992, p.26. No obstante, han sido muy excepcionales aquellos casos en los que el Jefe en el terreno de la operación ha rendido informes directos al Consejo de Seguridad. R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, *cit.*, vol.1, 1969, p.63.

<sup>279</sup> Vid. el informe del Secretario General sobre la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz de 4 de marzo de 1999 (A/53/854, Add.1); M.R. BERDAL, *Whither UN Peacekeeping?*, Brasseys/IISS, Adelphi Paper nº281, 1993, pp.52-53; MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de operaciones de paz*, 2ª ed., DIGENPOL, Madrid, 1995, pp.50-51. Evidentemente, todas estas funciones del Departamento de OMPs precisarían una plantilla abundante, con la que sin embargo no se ha contado durante largos años. Cf. M.A. FERNÁNDEZ-MAZARAMBROZ, "Los retos del presente en las operaciones de paz", en *Tiempo de Paz*, nº43, invierno 1996-1997, p.21; R. OAKLEY y otros (eds.), *Policing the New World Disorder: Peace Operations and Public Security*, National Defence UP, Washington, 1998, p.516. En 1989 este Departamento contaba tan sólo con 6 funcionarios civiles y 3 militares, que gestionaban entonces 5 operaciones de mantenimiento de la paz; no obstante, ya en 1996 la plantilla se había incrementado de forma exponencial, pasando a 400 personas, incluidos más de 100 oficiales militares cedidos "en préstamo" o gratuitamente por diversos Estados miembros, lo que constituye un motivo de preocupación en el seno del Comité de los 33, pues resulta preferible la contratación para este Departamento de personal financiado por Naciones Unidas, de tal manera que se asegure una representación geográfica lo más amplia posible en el personal de esta unidad. Vid. el *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* del Comité Especial de OMPs en 1997 (A/52/209, de 28 de junio de 1997, paras.22, 52 y 53).

misiones en el terreno distintas a las OMPs, como las de asistencia electoral, explicándose por ello que ese Departamento contara durante años con una División de Asistencia Electoral, posteriormente trasladada al Departamento de Asuntos Políticos<sup>280</sup>.

Por otro lado, las cuestiones de logística y gestión administrativa de las OMPs tradicionalmente han sido responsabilidad de la **División de Operaciones sobre el Terreno**, hasta 1993 incardinada dentro del Departamento de Administración y Gestión<sup>281</sup>. Asimismo, esta oficina nombraba al **Oficial Administrativo Jefe** de la operación, que se ocupaba de dirigir y gestionar la parte civil de la OMP. Durante los años sesenta, este oficial administrativo informaba de su trabajo directamente al Director de la División de Operaciones sobre el Terreno, lo que conllevaba que el Jefe de la operación en el terreno (Comandante o Jefe de Observadores) apenas controlaba la parte administrativa y logística de la operación, pero desde 1974 quedó claro que aquel oficial se encuentra subordinado a la autoridad del Jefe de la operación, quien informa del desarrollo de la misma al Secretario General a través del Departamento de OMPs.

A lo largo de los años, las competencias de los diversos órganos de la Secretaría de las Naciones Unidas encargados de la gestión de las operaciones de mantenimiento de paz han sufrido diversas modificaciones<sup>282</sup>; además, otras instancias han sido atraídas a la gestión de las OMPs, como por ejemplo la figura del **Asesor Militar** del Secretario General. Habitualmente utilizado por Hammarskjöld para prestarle asesoramiento en la gestión de este tipo de operaciones, pese a la opinión contraria de la Unión Soviética, el Asesor Militar se encuentra hoy formalmente encuadrado en la Oficina del Secretario General Adjunto del Departamento de OMPs,

---

<sup>280</sup> Desde su creación en 1992, esta División de Asistencia Electoral ha suministrado asistencia de todo tipo en más de 150 procesos electorales, ante las solicitudes recibidas de los Estados miembros -Memoria anual de 2000 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.98)-. Tan gran número de demandas se han producido por diversos motivos: el final de la guerra fría, la consecución de acuerdos de paz en algunos conflictos; y los procesos de democratización abiertos en las repúblicas ex-soviéticas, los países de la Europa Oriental y algunos países en desarrollo. Para hacer frente a las mismas, la División de Asistencia Electoral fue establecida en abril de 1992 para evaluar tales peticiones de los gobiernos nacionales, diseñar proyectos de asistencia electoral, desarrollar estrategias operacionales para misiones de verificación electoral a gran escala -como Namibia o Camboya-, apoyar a los observadores internacionales, mantener una lista de expertos electorales, organizar conferencias y cursos de formación, etc.

<sup>281</sup> Esta División de Operaciones sobre el Terreno se encuentra organizada en tres oficinas distintas: una sección de personal de campo, que *inter alia* arregla el transporte a la zona de los contingentes militares y el personal civil; otra sección de logística y comunicaciones, que planifica el despliegue de los componentes logísticos y administrativos de la misión, y ha de garantizar el equipamiento de la operación mediante un complejo y lento sistema de solicitudes que indefectiblemente origina sustanciales retrasos en el despliegue de los *cascos azules*; y por último, una sección de finanzas y presupuesto, que elabora el proyecto operacional a presentar para su aprobación por el Comité consultivo sobre cuestiones administrativas y presupuestarias y/o de la Quinta Comisión de la Asamblea General. M.R. BERDAL, *Whither UN Peacekeeping?*, Brasseys/IISS, Adelphi Paper n°281, 1993, pp.54-55.

<sup>282</sup> J.O.C. JONAH, *loc.cit.*, 1990, pp.79-83; y en general A. CARLEVARIS, "Proposte di riforma nelle Nazioni Unite del sistema di comando e controllo delle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.273-336. Por ejemplo, JONAH comenta como desde 1974, el Interventor de la ONU ha venido participando en la preparación del presupuesto de las OMPs - que antes era competencia exclusiva de la División de Operaciones sobre el Terreno-, y también se ha ocupado de la búsqueda de directrices para el reembolso a los gobiernos participantes de los gastos extraordinarios efectuados por sus contingentes en las operaciones.

suministrando asesoramiento militar en las etapas de planificación y control de las operaciones. No obstante, en los años anteriores, este órgano estaba evolucionando hacia una especie de asesoría militar del Secretario General en sus actuaciones como negociador político en los conflictos, esto es, en sus funciones de *peacemaking*<sup>283</sup>.

Como se puede comprender examinando el esquema expuesto, es obvio que durante todos estos años se ha venido produciendo un reparto de responsabilidades entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz -antes para Asuntos Políticos Especiales- y la División de Operaciones sobre el Terreno, lo que a menudo se ha traducido en una excesiva descoordinación entre los componentes militares y civiles de estas misiones, que informaban y eran responsables ante diferentes oficinas de la Sede neoyorkina de Naciones Unidas. En este sentido, crecientes voces dentro de la Organización apostaban por la absorción de la citada División dentro del Departamento de OMPs, esto es, por la unificación de todos los aspectos del *peacekeeping* dentro de una única oficina en el seno de la Organización<sup>284</sup>. Y por fin, en septiembre de 1993 la mencionada División de Operaciones sobre el Terreno fue incorporada en el seno de un reforzado Departamento de OMPs, que está encargado de "proporcionar apoyo técnico y administrativo desde la Sede para operaciones integradas sobre el terreno, lo que incluye componentes de mantenimiento y establecimiento de la paz y componentes electorales o humanitarios"<sup>285</sup>. Como

<sup>283</sup> J.O.C. JONAH, *cit.*, 1990, p.84; y anteriormente J.M. BOYD, *op.cit.*, 1971, pp.141-142.

<sup>284</sup> Esta era la posición por ejemplo de J. JONAH en 1990, en su calidad de Subsecretario General, y de F.T. LIU, un antiguo Secretario General Adjunto de la Organización. Vid. J.O.C. JONAH, *cit.*, 1990, p.88; F.T. LIU, *cit.*, 1990, p.11. Y en este sentido también se pronunció la Asamblea General -resolución 47/71, de 14 de diciembre de 1992, para.26-. Así, G. EVANS proponía en 1993 una reestructuración de la Secretaría, con el nombramiento de cuatro Secretarios Generales Adjuntos (para paz y seguridad, asuntos económicos y sociales, cuestiones humanitarias y administración y gestión) que asistieran al Secretario General en su labor. G. EVANS, *Cooperating for Peace. The Global Agenda for the 1990s and Beyond*, Allen & Unwin, St. Leonards, 1993, p.170 y ss.

<sup>285</sup> Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización, septiembre de 1993 (doc.A/48/1, para.300). La citada División de Operaciones sobre el Terreno fue rebautizada, dentro del Departamento de OMPs, con la denominación de División de Administración y Logística sobre el Terreno, aunque ha recibido críticas por algunos Estados contribuyentes de tropas que le acusan de no haberse integrado en el sistema y actuar en ocasiones de manera independiente. Cf. informe de la Dependencia Común de Inspección de la ONU, preparado por A.T. ABRASZEWSKI y otros, "Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/11), recogido en el documento A/50/576, de 14 de noviembre de 1995, para.67.c. Y en este sentido, el Departamento de OMPs, que durante muchos años funcionó con una reducida plantilla, ha sido reforzado en los últimos tiempos con más funcionarios y oficiales militares, muchos de éstos últimos prestados por los Estados miembros. Ver el informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, para.25-27); y la resolución 48/226 de la Asamblea General, de 23 de diciembre de 1993; asimismo M.R. BERDAL, "Reforming the UN's Organisational Capacity" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.183 y ss. Pero en febrero de 1999 se suprimió ese personal proporcionado a título gratuito, y se redujo el personal del Departamento en un 20%, pese a que se solicitó plantilla adicional en algunas esferas, sobre todo de expertos en asuntos civiles. Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, para.94); informe del Secretario General sobre la cuenta de apoyo para las operaciones de mantenimiento de la paz de 3 de diciembre de 1999 (A/54/648). Esa pérdida de personal y de recursos técnicos ha menoscabado gravemente la capacidad de la Secretaría onusiana de apoyar nuevos despliegues, cambios de mandato, o la liquidación de misiones terminadas -Memoria anual de 2000 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.76)-. De hecho, el Departamento de OMPs contaba en el año 2000 con tan sólo nueve oficiales de policía civil para proporcionar apoyo a 8.000 policías desplegados en el terreno; o 32 militares en la Sede para suministrar orientación a 27.000 soldados desplegados; y tenía únicamente 15 funcionarios de asuntos políticos del cuadro orgánico encargados de coordinar las distintas 14 OMPs entonces en funcionamiento. Por ello, resulta de todo punto imprescindible incrementar la plantilla de este Departamento -informe del Grupo sobre las

es lógico, esta caracterización multidimensional de las nuevas operaciones hace aún más necesaria la coordinación entre las diferentes oficinas de la Secretaría de Naciones Unidas con competencias en la materia, que deben funcionar como un "todo integrado" con responsabilidades claras y bien definidas, especialmente los Departamentos de OMPs, de Asuntos Políticos y de Asuntos Humanitarios, así como la Oficina de Asuntos Jurídicos<sup>286</sup>. Y también ha acelerado la reestructuración dentro del propio Departamento de Operaciones; por ejemplo, se han incorporado y recolocado nuevas unidades -las Dependencias de Policía Civil, de Capacitación, y de Política y Análisis, encargada esta última de evaluar las operaciones realizadas y formular una doctrina sobre el *peacekeeping*-; algunas de sus oficinas se han organizado por áreas geográficas para tratar de coordinar mejor las OMPs de cada región; se ha establecido en su seno el núcleo de un **Servicio de Planificación de Misiones** -de donde surgió una **Dependencia de Análisis de**

---

Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 171, 181-182 y 197.a); e informe del Secretario General de 27 de octubre de 2000 (A/55/507/Add.1)-.

<sup>286</sup> Vid. el informe de la Dependencia Común de Inspección de la ONU, "Dotación de personal de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y misiones conexas (componente civil)" (JIU/REP/93/6). Para tal coordinación en el seno de la Secretaría, Boutros-Ghali creó nuevas estructuras, como una Fuerza de Tareas sobre operaciones de las Naciones Unidas o, desde diciembre de 1995, un grupo de supervisión permanente que examina las situaciones de crisis, reales o posibles, y determina si es necesario efectuar las consultas interdepartamentales previstas en el denominado "Marco para la Coordinación", mecanismo éste que consistía en un amplio diagrama de medidas, como las actividades de supervisión y análisis temprano de acontecimientos, la formulación de opciones para la acción preventiva, la determinación de hechos, la planificación y ejecución de operaciones sobre el terreno, el examen de las conclusiones derivadas de la experiencia, etc. Véanse las Memorias del Secretario General sobre la labor de la Organización de 1995 (doc. A/50/1, de 22 de agosto de 1995, para. 586) y 1996 (doc. A/51/1, de 20 de agosto de 1996, para. 645-646), así como el informe de la Dependencia de Análisis de Resultados del Departamento de OMPs de las Naciones Unidas, "Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from Recent Experience" (Parte C), en la siguiente dirección de Internet, dentro del servidor de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/Depts/dpko/lessons/handbuk.htm#Coordination>; pero crítico con la eficacia de la labor de este Marco de Coordinación se mostraba el Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 31). El Departamento de Asuntos Políticos constituye el brazo político de la Secretaría en las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y ostenta la responsabilidad ejecutiva en los ámbitos de la diplomacia preventiva y el establecimiento de la paz, así como la coordinación en el *peacebuilding*, y de ahí que haya establecido en su seno una Dependencia de Apoyo a la Consolidación de la Paz -vid. el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 239-243)-. Por su parte, el Departamento de Asuntos Humanitarios era responsable de la coordinación de las actividades humanitarias de la Organización, ha convertido en disponible para los otros dos departamentos mencionados su sistema de alerta temprana humanitaria, y en recientes OMPs ha nombrado un Coordinador Humanitario sobre el terreno, bajo el mando del correspondiente Representante Especial del Secretario General. Por último, la Oficina de Asuntos Jurídicos presta asesoramiento sobre los aspectos legales de las operaciones. Cf. informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, para. 30-34). Pero debe señalarse que este esquema orgánico se encuentra en pleno proceso de remodelación, pues el nuevo Secretario General de la Organización, K. ANNAN, comenzó en 1997 un ambicioso y complejo programa de reforma institucional. Véase su informe *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma* (A/51/959, de 14 de julio de 1997). Así por ejemplo, se han creado diferentes Comités Ejecutivos, englobadores de todas las entidades de las Naciones Unidas -entre ellos uno en el área de paz y seguridad-, para que actúen como instrumentos de desarrollo de políticas, adopción de decisiones y gestión de recursos, pues en su seno los jefes de los distintos órganos onusianos podrían consultarse sobre sus respectivos programas de trabajo y demás cuestiones de interés colectivo. Los propósitos concretos de esta reforma consistían en reducir la duplicación de esfuerzos y facilitar una mayor complementariedad y coherencia (parágrafo 29 del informe citado). Y de esta manera se propuso reemplazar el Departamento de Asuntos Humanitarios por una Oficina de Coordinación de la Ayuda de Emergencia, pues las acciones internacionales en este terreno no se limitan a la provisión de ayuda de emergencia, sino que también incluyen la alerta temprana, la prevención y rehabilitación de las infraestructuras, así como el apoyo del desarrollo a largo plazo. Por ello, las responsabilidades operativas que correspondían hasta entonces al Departamento de Asuntos Humanitarios han sido traspasadas a otros órganos de la Secretaría, bajo la supervisión de un Coordinador del Socorro de Emergencia (para. 76-77). Véase A. NOVOSSELOFF, "La reforma de las Naciones Unidas. La anticipación y la prevención como objetivos principales", *Revista CIDOB d'Affers Internacionals*, n°51-52, 2000-2001, pp. 205-227.

**Resultados** (*Lessons Learned Unit*)<sup>287</sup>-, que prepara proyectos sobre diversos aspectos de las operaciones, así como un **Centro de Situación**, que funciona de forma permanente para sostener una comunicación continua con el personal desplegado en las diversas operaciones de mantenimiento de la paz. Este Centro está integrado fundamentalmente por oficiales militares proporcionados por los Estados miembros sin coste adicional alguno para la ONU<sup>288</sup>.

De esta manera, la compleja estructura organizativa del Departamento de OMPs se encuentra dividida en tres oficinas, del Secretario General Adjunto, de Operaciones, y de Logística, Gestión y Remoción de Minas.

**1. La Oficina del Secretario General Adjunto** ejerce la plena autoridad de todas las políticas y decisiones relativas al establecimiento y dirección de las OMPs. Esta oficina cuenta a su vez con tres unidades: de Políticas y Análisis, la Oficina Ejecutiva, y la División de Actividades Militares y Policía Civil:

**1.a.** La Dependencia de Análisis de Políticas y Resultados -donde se incluyó la Dependencia de Análisis de Resultados-, que ha pasado a denominarse Dependencia de Doctrina y Prácticas Recomendadas de Mantenimiento de la Paz<sup>289</sup>, elabora estudios completos sobre las cuestiones políticas relativas al mantenimiento de la paz<sup>290</sup>;

**1.b.** La Oficina Ejecutiva corre con la administración de todo el Departamento, además de gestionar el Fondo de Confianza para Asistencia Electoral.

**1.c.** La División de Actividades Militares y Policía Civil, donde se han incorporado todos los

<sup>287</sup> En abril de 1995 K. Annan, entonces Secretario General Adjunto para OMPs, implantó en ese Departamento una unidad de "análisis de resultados" dentro del Servicio de Planificación, debido a la necesidad de recoger y analizar los informes sobre las operaciones desplegadas y formular recomendaciones para mejorar su eficacia. De hecho, desde entonces viene actuando como un centro de análisis para la planificación, gestión y ejecución de dichas misiones, y recoge la memoria institucional de las operaciones. Véase la dirección de esta unidad en el servidor de Naciones Unidas en Internet, donde se encuentran algunas de sus investigaciones, <http://www.un.org/Depts/dpko/llu2.htm>.

<sup>288</sup> Cf. Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (doc.A/49/1), 2 de septiembre de 1994, para.408; el ya citado informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, (S/26450, para.36 y 38); y T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1995*, p.65. Hasta noviembre de 1993, esta dependencia se denominaba Sala de Situación. Pero la mayor parte de los componentes de este Centro proceden de Estados occidentales, así como los procedimientos con los que se opera en él, de lo que se deduce una fuerte influencia occidental en este ámbito, lo que podría provocar una reacción adversa de los países del Tercer Mundo. H. SMITH, "Intelligence and UN Peacekeeping", en *Survival*, vol.36, nº3, 1994, p.189.

<sup>289</sup> Informe del Secretario General de 27 de octubre de 2000 (A/55/507/Add.1, para.5.19 y 5.21-5.25).

<sup>290</sup> En el año 2000 el Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas proponía reforzar esa Dependencia y trasladarla a la Oficina de Operaciones del Departamento de OMPs -informe de ese Grupo de 21 de agosto de 2000 (A/55/305: S/2000/809, para.233.e)-; y el Secretario General pretendía orientarla a trabajar en estrecha cooperación con cada equipo de tareas integrado de misión, solicitando para ella recursos adicionales, pero sin desear cambiarla de adscripción -informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.140-141)-.



expertos militares de la Oficina del Asesor Militar y de la Dependencia de Policía Civil<sup>291</sup>, se encarga de prestar asesoramiento sobre las implicaciones militares de las resoluciones de Naciones Unidas, los proyectos y propuestas de nuevas misiones, y de aconsejar a sus mandos en el terreno cuando las operaciones ya se encuentran en marcha. Recientemente el Secretario General se ha propuesto convertir esta División en una Oficina más del Departamento de OMPs -independiente de la Oficina del Secretario General Adjunto- al mando de un Subsecretario General, que tendría dos Divisiones, una militar y otra de policía civil<sup>292</sup>.

**2. La Oficina de Operaciones** ostenta la responsabilidad de la dirección ejecutiva diaria y control de las operaciones de mantenimiento de la paz y otras misiones sobre el terreno, así como la realización y coordinación de las propuestas de observación electoral, de tal manera que está organizada mediante un sistema de distribución territorial en diversas Divisiones estructuradas en ámbitos regionales -Europa y América Latina; Asia y Oriente Medio; y África-, el ya mencionado Centro de Situación, establecido en abril de 1993 para UNPROFOR y que abarca actualmente todas las OMPs de las Naciones Unidas, más una emergente dependencia de información pública<sup>293</sup>.

**3. La Oficina de Logística, Gestión y Actividades relativas a las Minas** (antes de Planificación y Apoyo) se encarga de todas las cuestiones técnicas relativas a esos decisivos aspectos - planificación y apoyo- de las OMPs y demás misiones sobre el terreno. Además, es también responsable de las actividades de adiestramiento y de remoción de minas que suponen el desarrollo de una amplia panoplia de actividades en el terreno, como detectar y elaborar mapas de los campos de minas, crear bases de datos, remover estos artefactos explosivos, y adiestrar en este cometido a diverso personal e instituciones locales y nacionales. Por ello, se encuentra organizada en una

---

<sup>291</sup> Vid. la resolución 49/37 de la Asamblea General, que en su párrafo 36 solicitaba al Secretario General el fortalecimiento de esta unidad de policía civil, lo que también ha hecho el Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, proponiendo que la Dependencia de Policía Civil y su Asesor quedasen fuera de la cadena militar de rendición de cuentas (A/55/305; S/2000/809, para.233.a). Tales iniciativas han sido asumidas por el Secretario General en su informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.126), y por el Comité Especial de OMPs en su informe de 4 de diciembre de 2000 (A/C.4/55/6, para.40). Véase la nota posterior, *infra*.

<sup>292</sup> Ante la propuesta del Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de segregar la policía civil de la División de Actividades Militares -informe de 21 de agosto de 2000 (A/55/305; S/2000/809, para.222 y 233.a)-, el Secretario General pretende fortalecer y reestructurar esta División en una Oficina de Asuntos Militares y de la Policía Civil, con una oficina del Subsecretario General asistida por una novedosa Dependencia de Derecho Penal y Asesoramiento Judicial (véanse las reflexiones finales -y la nota 1061- del capítulo 3, *infra*) más dos Divisiones:1. La División de Policía Civil, con la oficina del Asesor de la Policía Civil que dirige una dependencia de gestión de misiones y otra dependencia de políticas y planificación;2. La División Militar, con una oficina reforzada del Asesor Militar -de acuerdo con la recomendación del propio Grupo sobre Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, para. 233.b)- y diversos servicios de operaciones militares en curso, de planificación militar, de capacitación y evaluación, y de establecimiento de fuerzas y personal militar (incluido el sistema de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas) - informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.131); y su posterior informe de 27 de octubre de 2000 (A/55/507/Add.1, para.5.95 y ss.)-.

<sup>293</sup> Véase la nota 1047 del capítulo 3 de esta tesis, *infra*.

División de Planificación y otra de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno.

**3.a.** La División de Planificación incluye el ya mencionado Servicio de Planificación de Misiones -que se encarga, *inter alia*, del establecimiento y gestión del sistema de las Fuerzas de Reserva<sup>294</sup>, el Servicio de Actividades relativas a las Minas<sup>295</sup>, junto a otras unidades, como la Dependencia de Capacitación<sup>296</sup>.

**3.b.** La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno proporciona asistencia gerente y logística a las misiones, y está seccionada a su vez en varias oficinas: el Servicio de Gestión y Apoyo Financieros; el Servicio de Logística y Comunicaciones; y el de Administración del Personal y de Apoyo<sup>297</sup>.

<sup>294</sup> Acerca de este Servicio de Planificación de Misiones puede verse la siguiente dirección de Internet, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/mps.htm>. El Secretario General se ha propuesto fortalecer la Dependencia de Acuerdos de Fuerzas de Reserva, pero al mismo tiempo separarla del Servicio de Planificación de Misiones e incorporarla a la emergente Oficina de Actividades Militares y Policía Civil -informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, para.82 y 132); e informe de 27 de octubre de 2000 (A/55/S07/Add.1, para.5.102-5.103 y 5.107)-.

<sup>295</sup> Este Servicio planifica y asesora en las actividades de limpieza de minas realizadas bajo los auspicios de la Organización universal, coordina misiones interinstitucionales de evaluación, gestiona una base de datos sobre la limpieza de minas, y sirve de contacto con los gobiernos y otras instituciones implicadas en programas de educación, asistencia a las víctimas y desminado; además, fue creado un Fondo Voluntario de las Naciones Unidas para Asistencia a la Limpieza de Minas. Pero también existía una Dependencia de Política y Limpieza de Minas en el Departamento de Asuntos Humanitarios, que fue reconvertida (véase el informe del Secretario General de 14 de julio de 1997 *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma -A/51/959*, para.76 y 77-). Sobre las funciones y organización de este Servicio puede verse el informe del Secretario General de 24 de agosto de 1994 (A/49/336/Rev.60; Rev.63; Rev.65; Rev.68), y en general la siguiente dirección de Internet en el servidor de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/Depts/Landmine/policy.htm>. En este sentido, los Estados Partes del Protocolo sobre prohibiciones o restricciones del empleo de minas, armas trampa y otros artefactos, tal como fue enmendado el 3 de mayo de 1996 -en vigor desde el 3 de diciembre de 1998- (anexo a la Convención sobre prohibiciones o restricciones del empleo de ciertas armas convencionales que puedan considerarse excesivamente nocivas o de efectos indiscriminados, de 10 de octubre de 1980) se comprometieron en el artículo 11, apartados 2 y 3, a proporcionar información a la base de datos sobre limpieza de minas del sistema de Naciones Unidas, y a suministrar asistencia para la remoción de minas a través del sistema onusiano -u otros- o contribuir al Fondo Voluntario de la ONU en esta materia. Debe recordarse que entre los Estados Partes de ese Protocolo se encuentra España -Instrumento de Aceptación de 19 de enero de 1998, depositado el día 27 de ese mes (BOE nº269, de 10 de noviembre de 1998, p.36555)-.

<sup>296</sup> Esta Dependencia de Capacitación fue establecida en 1993 a petición de la Asamblea General para coordinar y uniformar el entrenamiento en el mantenimiento de la paz. Sobre la misma pueden verse T. SEVECKE, "The Training Unit of the United Nations Department of Peacekeeping Operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.2, nº2-3, 1995, pp.36-39; el informe de la Dependencia Común de Inspección de la ONU, preparado por A.T. ABRASZEWSKI y otros, "Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/11), recogido en el documento A/50/576, de 14 de noviembre de 1995, para.82; y la siguiente dirección de Internet en el servidor de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/Depts/dpko/training/>. En la reestructuración del Departamento de OMPs actualmente en curso, esta Dependencia de Capacitación pasará a llamarse Servicio de Capacitación y Evaluación, y se incorporará a la División Militar de la emergente Oficina de Asuntos Militares y de la Policía Civil. Vid. la nota 292 de este mismo capítulo 2, *supra*.

<sup>297</sup> Vid. el Boletín del Secretario General de Naciones Unidas de 22 de marzo de 1995 sobre las funciones y la organización del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz (ST/SGB/Organization, Section: DPKO, pp.8-12); el informe de la Dependencia Común de Inspección de la ONU, preparado por A.T. ABRASZEWSKI y otros, "Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/11), recogido en el documento A/50/576, de 14 de noviembre de 1995, para.74-75; y el informe del Secretario General de 27 de octubre de 2000 (A/55/S07/Add.1, para.5.45-5.94). La División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno no solamente presta apoyo a las OMPs sino también a otras misiones y oficinas desplegadas en el terreno, como la Misión de las Naciones Unidas de Verificación de los derechos humanos en Guatemala (MINUGUA) o la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas en los territorios -palestinos- ocupados (UNSCO), además de que interviene en la gestión de la liquidación de las misiones terminadas -informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, que proponía su reestructuración (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.187 y 228)-.

Por otra parte, debe señalarse que el enorme incremento producido en tiempos recientes en el número y cometidos de las operaciones de mantenimiento de la paz ha precipitado la incorporación a las mismas de numeroso personal procedente de distintas unidades administrativas de la ONU, lo que ha provocado una sobrecarga de trabajo y considerables problemas de gestión en la propia Secretaría de la Organización<sup>298</sup>. Como remedio parcial urgente a esta grave situación, el Secretario General impulsó en alguna operación (por ejemplo en UNPROFOR) el empleo de personal civil de apoyo técnico por medio de contratos comerciales<sup>299</sup>.

#### 4.2.2. CADENA DE MANDO EN EL TERRENO

La dirección de una OMP en la zona de despliegue corresponde a un órgano unipersonal, ya sea ejercida por un Representante Especial del Secretario General (allí donde ha sido creada tal figura), por un Comandante de la Fuerza o por un Jefe de Observadores militares. La necesidad de una autoridad central que controle el conjunto de la operación es una cuestión no sometida a discusión<sup>300</sup>; en cambio, es necesario advertir que no existe una posición unánime que haya fijado un organigrama uniforme de cadena de mando para las diferentes misiones. Por ejemplo, ¿en qué ocasiones es nombrado un Representante Especial para dirigir una operación de *cascos azules*? Veámoslo.

##### 4.2.2.1. Las figuras del Representante Especial, del Comandante de la Fuerza y del Jefe de Observadores militares

El Representante Especial del Secretario General es habitualmente el máximo responsable de aquellas OMPs con múltiples componentes y cometidos más amplios que los puramente militares de establecer una zona de separación entre los contendientes o vigilar un alto el fuego<sup>301</sup>; suele tratarse de operaciones con mandatos relativos al mantenimiento de la ley y el

---

<sup>298</sup> Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/48/1), septiembre de 1993, para.302. Esto ha motivado en parte una revisión del Reglamento de la Plantilla de la Organización con respecto a las incorporaciones por periodos cortos (docs.A/C.5/48/37 y ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5).

<sup>299</sup> Véase el informe del Secretario General sobre el empleo de personal civil en operaciones de mantenimiento de la paz (A/48/707, de 14 de diciembre de 1993).

<sup>300</sup> Precisamente, muchos de los problemas organizativos que hubo de sufrir la operación en el Congo vinieron dados por carecer de un mando centralizado. P.F. DIEHL, *cit.*, 1988, p.497.

<sup>301</sup> Así lo recomendaba, por ejemplo, el Comité Especial de OMPs en 1995 (A/50/230, de 22 de junio de 1995, para.51). Usualmente se nombra para ese puesto a un funcionario de confianza de la misma Secretaría de la Organización, ya que va a ser el delegado en el terreno del propio Secretario General. El término "Representante Especial" se suele emplear cuando el Secretario General actúa sobre la base del mandato de un órgano político de la ONU, como es el caso de las operaciones de mantenimiento de la paz, que son creadas por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General. En cambio, la designación de un "Representante Personal" se utiliza cuando el Secretario General actúa por su propia cuenta.

orden dentro de un Estado -*ad exemplum*, la ONUC en el Congo-, supervisar el proceso de autodeterminación de un territorio -UNTAG en Namibia-, o asistir en la reconstrucción de un Estado tras una guerra civil -como la UNTAC en Camboya-<sup>302</sup>. Por ello, esta figura del Representante Especial del Secretario General, en cuanto máxima autoridad en el terreno de una OMP, es más habitual en las misiones surgidas tras la guerra fría, las conocidas como operaciones de segunda generación, que suelen ser muy complejas y amplias, contando en particular con un substancial componente civil que desarrolla labores específicamente civiles -supervisión de derechos humanos, observación de procesos electorales, prestación de ayuda humanitaria, etc.-, y al que no se quiere incluir en un organigrama militar con mando castrense, sino que el Secretario

---

Th.M. FRANCK & G. NOLTE, "The Good Offices Function of the UN Secretary-General" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.177, nota 161. Los Representantes Especiales suelen conjuntar los esfuerzos de los programas, fondos y organismos de Naciones Unidas en estrategias integradas de seguridad y desarrollo. Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/I, septiembre de 1999, para.97). El Consejo de Seguridad ha instado recientemente al Secretario General a que designara más mujeres como Representantes Especiales y enviadas especiales, y a los Estados miembros a presentar candidatas para incluirlas en una lista centralizada periódicamente actualizable -res. 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, de 31 de octubre de 2000, para.3-.

Las siguientes OMPs emprendidas por las Naciones Unidas han sido o son dirigidas por un Representante Especial del Secretario General:

1. ONUC, en el Congo;
2. UNYOM, en Yemen, si bien en su inicio estuvo dirigida por diversos Comandantes;
- 3, 4 5 y 6. UNMIH, UNSMIH, UNTMIH y MIPONUH, en Haití;
- 7 y 8. UNOSOM I y II, en Somalia;
9. UNTAG, en Namibia;
10. UNTAC, en Camboya;
- 11, 12 y 13. UNAVEM II y III, así como MONUA, en Angola;
14. ONUMOZ, en Mozambique;
15. UNMOT, en Tayikistán, si bien hasta mayo de 1996 fue comandada por sucesivos Jefes de Misión;
16. UNOMIL, en Liberia;
17. UNAMIR, en Ruanda;
18. MINURSO, en el Sáhara Occidental;
19. ONUSAL, en El Salvador;
- 20, 21, 22, 23 y 24. En la ex-Yugoslavia UNPROFOR (desde mayo de 1993), UNPREDEP, UNCRO, UNPSG y UNMIBH;
25. En el caso de UNGOMAP en Afganistán y Pakistán, quien dirigió el Grupo de Observadores Militares fue el Representante Adjunto.
26. MINURCA, en la República Centroafricana;
27. UNOMSIL y UNAMSIL en Sierra Leona;
28. UNMIK, en Kosovo;
29. UNTAET, en Timor Oriental;
30. MONUC, en la República Democrática del Congo;
31. UNMEE, en Etiopía y Eritrea.

<sup>302</sup> Así por ejemplo, en el Congo, el mando de toda la ONUC recaía en el Representante Especial del Secretario General, quien ejercía su autoridad sobre el Comandante de la Fuerza y el Jefe de Operaciones Civiles. Vid. *The Blue Helmets*, *op.cit.*, 2ª ed., 1990, p.222. En Nueva Guinea Occidental, el "oficial-jefe ejecutivo" de la Autoridad Ejecutiva Temporal de las Naciones Unidas -UNTEA- era el Administrador, con autoridad completa para gestionar el territorio bajo la dirección del Secretario General (art. V del acuerdo entre Indonesia y Holanda sobre Irian Occidental, UNTS, vol.503, p.26). En Chipre existían dos mandos, el Comandante de la Fuerza y el Representante Especial (doc.S/5691, de 11 de mayo de 1964), subordinados ambos al Secretario General; en concreto, el mando militar en el terreno correspondía en exclusiva al Comandante de la Fuerza (quien dependía en línea directa del Departamento de Asuntos Políticos Especiales), no recibiendo instrucciones del Representante Especial, figura ésta última que tenía por principal misión facilitar el funcionamiento de la operación de mantenimiento de la paz poniendo a disposición de las partes sus buenos oficios, e informaba directamente al Secretario General (S/8286, p.63). Vid. A.L. KARAOSMANOGLU, *op.cit.*, 1970, pp.150-151. En nuestra opinión, no resulta aconsejable esta dirección bicéfala, pues puede provocar graves errores de coordinación en más de una ocasión. Por su lado, en UNTAG en Namibia la dirección sobre toda la operación, tanto la parte civil como la militar, recaía en la figura del Representante Especial (doc.S/12827, para.8), aunque el mando en el terreno sobre el componente militar correspondía al Comandante de la Fuerza (doc.S/12827, para.23).

General suele designar -o proponer al Consejo de Seguridad el nombramiento de- una persona de su máxima confianza como Representante Especial suyo para que dirija el conjunto de esa operación multifuncional, en la que se integrarían diversas secciones, entre ellas una militar bajo el mando de un Comandante de la Fuerza o Jefe de Observadores<sup>303</sup>. Precisamente serán éstos últimos quienes ejercerán el mando territorial supremo sobre aquellas otras OMPs que no se encuentren bajo la autoridad por un Representante Especial del Secretario General; es decir, que la jefatura recaerá en un Comandante de la Fuerza -si la operación se organiza como una Fuerza de mantenimiento de la paz-, o en un Jefe de Observadores, cuando se trate de un Grupo de observadores militares<sup>304</sup>.

En cualquier caso, la máxima autoridad territorial de una OMP es elegida de forma directa e individual por su órgano habilitante a propuesta del Secretario General -o por éste con el consentimiento de aquél-, lo que demuestra el absoluto control ejercido por el Consejo de Seguridad sobre la operación<sup>305</sup>. Con independencia de su denominación, el Jefe en el terreno, que

---

<sup>303</sup> El Representante Especial cuenta con la asistencia operativa de una oficina integrada, tal como se deduce del esquema estructural recogido, inter alia, en el documento A/48/146/Add.1, de 20 de julio de 1993. Este control civil del Representante Especial sobre misiones complejas con componentes militares posee un alto valor simbólico, cuando tales operaciones van a supervisar transiciones políticas en países donde prevalecen regímenes militares autoritarios no subordinados a autoridad civil alguna. W.J. DURCH en idem (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, pp.65-66; véanse también S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, p.72 y ss.; D.J. PUCHALA, "The Secretary-General and His Special Representatives" en B. RIVLIN & L. GORDENKER (eds.), *The Challenging Role of the UN Secretary-General: Making "The Most Impossible Job in the World" Possible*, Praeger, Westport, 1993, pp.81-97.

<sup>304</sup> En concreto, las siguientes operaciones han sido dirigidas por un Comandante de la Fuerza:

- 1 y 2. UNEF I y II, en el Sinaí;
3. UNDOF, en los Altos del Golán;
4. UNIFIL, en el Líbano;
5. UNSF, en Nueva Guinea Occidental;
6. UNFICYP, en Chipre.
7. UNIKOM, entre Iraq y Kuwait, desde enero de 1994

Por otra parte, han sido dirigidas por Jefes de Observadores las siguientes misiones:

1. UNIKOM, hasta enero de 1994;..
2. UNTSO, en Palestina;
3. UNOGIL, en el Líbano;
- 4 y 5. UNMOGIP y UNIPOM, entre India y Pakistán;
6. UNOMIG, en Georgia;
7. UNAVEM I, en Angola;
8. UNOMUR, entre Uganda y Ruanda;
9. UNASOG, en el Chad;
10. ONUCA, en Centroamérica;
11. UNMOP, en Prevlaka;
12. UNIIMOG, entre Irán e Iraq;
13. MINUGUA, en Guatemala;
14. DOMREP, en la República Dominicana, fue comandada por el Asesor Militar del Secretario General, que aquí actuó como superior de los otros dos observadores militares que componían la misión.

Por su parte, la UNAMIC en Camboya fue dirigida por un Oficial Jefe de Enlace, y UNTAES (en la ex-Yugoslavia) por el Administrador de la operación.

<sup>305</sup> Vid. D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, pp.70-71. No obstante, en la UNEF I el Comandante de la Fuerza fue elegido por la Asamblea General -res.1000 (ES-I), de 5 de noviembre de 1956, punto dispositivo 2-, pues ésta fue la creadora de esta operación. La otra OMP establecida por la Asamblea General fue la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea Occidental (UNSF), pero su Comandante, S.U. Khan, fue

es responsable ante el Secretario General y se encuentra bajo su dirección y control, ejerce su autoridad global y directa sobre el conjunto de la misión en todos sus aspectos, de acuerdo con el mandato dictado por el órgano creador y las directrices políticas emanadas del Secretario General, con la única excepción llamativa de las cuestiones disciplinarias<sup>306</sup>. En este concreto terreno, y en caso de una presunta infracción cometida por *cascos azules*, el Jefe de la operación puede iniciar los procedimientos que considere pertinentes, requerir información y evacuar las consultas que necesite para proceder con el mayor conocimiento de causa, pero la acción disciplinaria en sí debe ser adoptada por quien ejerce el mando sobre el contingente de la nacionalidad del infractor o infractores. De todas formas, el Jefe de la misión puede solicitar la retirada del servicio de cualquier miembro de la operación si entiende que su conducta no se ajusta al patrón exigible de comportamiento, pero ya hemos dicho que la cuestión de las sanciones disciplinarias es competencia del comandante de cada contingente nacional<sup>307</sup>.

En todos los demás aspectos, el Jefe de la operación disfruta de la autoridad total y exclusiva sobre la asignación de puestos, ya sea en su Estado Mayor o en los diferentes contingentes, así como sobre el despliegue y movimientos de todos los componentes de la

---

nombrado por el Secretario General de la Organización mundial. Vid. R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-1967. Documents and Commentary*, vol.2, Oxford UP, Londres, 1970, p.124.

<sup>306</sup> Así se expresan las directrices propuestas por el Comité de los 33: "El mando en el terreno será ejercido por un comandante de fuerza nombrado [a propuesta del Secretario General] [por el Secretario General] [con el consentimiento del] [por el] Consejo de Seguridad. Se otorgará al comandante la autoridad necesaria sobre todos los elementos de la operación, dentro de los términos del mandato y las directrices concretas. El Comandante cooperará [por los conductos apropiados] con el órgano subsidiario que el Consejo de Seguridad pueda establecer para prestar asistencia al Consejo", *Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, artículo 8 (doc.A/32/394, Anexo II, Apéndice I, de 2 de diciembre de 1977). Véase asimismo el *Estudio resumido...*, *cit.*, para.127; arts. 11 y 16 del Reglamento de UNEF I (UNTS, vol.271, p.168), repetidos en el Reglamento de la ONUC (doc.ST/SGB/ONUC/1, de 15 de julio de 1963, puntos 11 y 16) y de UNFICYP (UNTS, vol.555, p.132, párrafos 11 y 16); o la resolución 47/71 de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1992; y en el ámbito de la Comunidad de Estados Independientes, el Estatuto sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI, de 19 de enero de 1996 -Parte II, para.9- (en doc.S/1996/74 anexo V, apéndice). También el *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz* señalaba en 1991 lo siguiente: "El Jefe de Misión tendrá la responsabilidad general por el buen orden y la disciplina de [la operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz]. La responsabilidad por las medidas disciplinarias respecto del personal militar aportado por [el Estado participante] incumbirá a un oficial nombrado por el gobierno de [el Estado participante] para este fin" (informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 - doc.A/46/185-, artículo 8). Por lo que respecta a las instrucciones del Secretario General al Jefe de la operación, éstas pueden adoptar dos formas, bien como directrices básicas que pueden concretarse en un eventual Reglamento de la OMP, bien como directivas más detalladas generalmente para uso interno. J.M. BOYD, *cit.*, 1971, p.141. Tanto sobre la designación como sobre poderes del Comandante, la posición de las Grandes Potencias no fue unánime durante mucho tiempo; así, para la URSS el Jefe de una OMP debía ser nombrado por el Consejo de Seguridad a propuesta del comité consultivo correspondiente (S/8689, p.5), y sus competencias tendrían que limitarse estrictamente al mandato recibido, respondiendo de su misión directamente ante el Consejo de Seguridad (S/8689, p.6); mientras tanto, Estados Unidos entendía que era el Secretario General quien nombraba al Comandante -o Jefe de Observadores-, el cual disponía a su vez de amplios poderes para acometer sus funciones, rindiendo cuentas periódicamente ante el Secretario General (S/8676, p.5). En este sentido, LIU ha recomendado al Secretario General una selección más metódica de los mandos superiores territoriales de las OMPs, a ser posible mediante el preestablecimiento de listas de candidatos idóneos. F.T. LIU, *cit.*, 1990, pp.13-15.

<sup>307</sup> Véase *Estudio resumido...*, *cit.*, párrafos 136 y 163 (doc.A/3943); artículo 13 de los Reglamentos de UNEF I, ONUC y UNFICYP (en R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1989, pp.39, 97 y 181). Consúltense asimismo el apartado 3.3.2.4 del capítulo 3 de la presente tesis.

misión<sup>308</sup>, los cuales deben proceder como un órgano integrado cumpliendo únicamente las órdenes emanadas del Jefe territorial de la OMP a través de la correspondiente cadena de mando, y sin obedecer instrucción operacional alguna de sus respectivos gobiernos nacionales<sup>309</sup>. De este modo, el Jefe de la misión dispone de una amplia discrecionalidad en la gestión interna de la misma, con total independencia respecto a los Estados participantes, pero al mismo tiempo está obligado a informar puntualmente al Departamento de OMPs de manera tal que se produzca una estrecha comunicación entre la Sede de las Naciones Unidas y el mando sobre el terreno<sup>310</sup>.

#### 4.2.2.2. Los escalones subordinados al Jefe de la operación: el Estado Mayor militar y el Oficial Administrativo Jefe

Dependientes de la autoridad del Jefe de la operación existen en la práctica dos escalas separadas, una militar bajo la supervisión del Jefe de Estado Mayor y con la asistencia de los Jefes de Operaciones y de Logística, y otra civil dirigida por el Oficial Jefe Administrativo con la ayuda de los oficiales encargados del transporte, finanzas, personal y servicios generales.

Por lo que se refiere al Estado Mayor o plana mayor, este órgano resulta fundamental para la ejecución y coordinación de las actuaciones militares de la OMP; normalmente su composición ha sido previamente planificada por el Jefe de la operación con la colaboración del Asesor Militar del Secretario General, con la intención de que se incorporen a ese cuerpo militar

---

<sup>308</sup> Así, el Jefe de la misión también es consultado en los nombramientos y sustituciones de los comandantes de los diferentes contingentes nacionales. Vid. el artículo 9 de los acuerdos de participación entre Naciones Unidas y los Estados contribuyentes en UNEF I y UNFICYP, que se refiere a los artículos 11 y 12 de sus respectivos Reglamentos; arts. 11 y 12 del Reglamento de la ONUC; art. 5.a de la Directiva General sobre UNSF; informe del Secretario General de 27 de octubre de 1973 sobre UNEF II y UNDOF (doc.S/11052/Rev.1, para.4.a); e informe del Secretario General de 19 de marzo de 1978 sobre la UNIFIL (doc.S/12611, para.4.a). Esta característica también se ha mantenido en la FIAP -República Dominicana, 1965-, Fuerza creada por la Organización de Estados Americanos: arts.8.a y 9 de su Reglamento (véase su texto en D.W. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1973, p.508).

<sup>309</sup> Vid. artículos 6 y 31 del Reglamento de UNEF I (UNTS, vol.271, p.168); artículos 6 y 26 del Reglamento de la ONUC (doc.ST/SGB/ONUC/1, de 15 de julio de 1963); arts.4.a y 7.a de la Directiva General de la UNSF (UNTS, vol.503, p.32); arts.6 y 26 del Reglamento de UNFICYP (UNTS, vol.555, p.132); también el artículo 27 del Reglamento de la FIAP (D.W. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1973, p.509); en general J.D. MURRAY, "Military Aspects of Peace-Keeping: Problems and Recommendations" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Nueva York, 1983, pp.175-202. No obstante, véase la posición oficial estadounidense sobre el alcance -y límites- del control operacional sobre sus unidades militares que puede ser concedido al Jefe en el terreno de una operación de Naciones Unidas en el apartado 5.7.2 de este capítulo 2, *infra*. En este sentido, algunos autores han advertido del riesgo que puede suponer que los canales de comunicación abiertos entre los contingentes nacionales y sus respectivos gobiernos puedan ser utilizados por éstos últimos para proponer instrucciones operativas propias a "sus" *cascos azules*, que podrían no ser conformes con las órdenes del Jefe internacional de la operación; una situación tal destruiría el concepto de mando integrado en las OMPs. Vid. J.O.C. JONAH, *loc.cit.*, 1990, p.87; y M.R. BERDAL, "Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.47-48. En este contexto, GOULDING se ha referido al estado de la UNPROFOR en la ex-Yugoslavia durante los primeros meses de su despliegue en Bosnia-Herzegovina, cuando los Estados participantes sufragaron directamente los gastos de la operación, pues esto dio pie a sus gobiernos para imponer directrices en el desarrollo de la misma. M. GOULDING, "The Evolution of United Nations Peace-keeping", *International Affairs*, vol.69, n°3, 1993, p.454 y ss.

<sup>310</sup> Cf. S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, pp.225-227.

oficiales procedentes de todos los Estados participantes, aunque dichos oficiales no deben mantener conexión "formal" ni "operativa" alguna con sus respectivos contingentes nacionales en la misión<sup>311</sup>. En términos militares, y salvando las distancias, podría hablarse de un Estado Mayor conjunto y combinado. El mando de este órgano recae normalmente en el segundo Jefe de la Fuerza o del Grupo de Observadores, que además suele actuar como enlace entre el Estado Mayor militar y el Oficial Jefe Administrativo. Esta plana mayor cuenta también en las OMPs con las clásicas secciones de operaciones, información, personal y logística<sup>312</sup>. Y los comandantes de los diversos batallones nacionales informan a la autoridad territorial de la operación a través del Jefe de Estado Mayor<sup>313</sup>.

En numerosas ocasiones se han detectado problemas de coordinación entre las partes civil y militar de estas misiones. Las causas son diversas, y entre ellas se pueden mencionar la inadecuación de los programas de formación de los funcionarios civiles para el trabajo en el terreno o la persistencia de períodos de servicio excesivamente breves -por lo general seis meses-. Además, debemos tener en cuenta la diferente procedencia nacional de los oficiales militares, su distinta cultura castrense, desigual experiencia de combate, etc. Y también debe subrayarse la "relativa" independencia de que disfrutó durante largos años el Oficial Jefe Administrativo con respecto a los mandos de la OMP, pues informaba directamente sobre todas las cuestiones de su labor al Director de la División de Operaciones sobre el Terreno en Nueva York, por lo que el Comandante de la Fuerza y su plana mayor militar disponían sólo de un control e información muy limitados sobre los aspectos logísticos y presupuestarios de la misión<sup>314</sup>. En estas condiciones, resulta comprensible que las órdenes operativas emanadas de los Estados Mayores onusianos no

<sup>311</sup> C.C. MOSKOS, *op.cit.*, 1976, p.60.

<sup>312</sup> A.J. WILSON, *Some Principles for Peace-keeping Operations. A Guide for Senior Officers*, Monográfico nº2, IPKO, París, 1967, p.12. Sin embargo, han existido excepciones; verbigracia, al comienzo del despliegue de la ONUCA en Centroamérica solamente se crearon las secciones de personal y operaciones, resultando al poco tiempo necesarias las otras dos. Ver A. QUESADA GÓMEZ, *loc.cit.*, 1992, p.6. Por otro lado, debe advertirse que la sección de información no puede realizar acciones de "inteligencia", entendidas como "actividades encubiertas o el empleo de medios ilegales para obtener información sobre las partes en el conflicto", pues el Secretario General no está autorizado, ni por los órganos de las Naciones Unidas ni por los Estados miembros, a reunir información mediante procedimientos clandestinos o ilegales. A.W. DORN, "Keeping Watch for Peace: Fact-Finding by the United Nations Secretary-General" en E. FAWCETT & H. NEWCOMBE (eds.), *United Nations Reform. Looking Ahead After Fifty Years*, Science for Peace, Toronto, 1995, p.139 y ss.; J. CIRUJANO PITA, "La inteligencia en operaciones de mantenimiento de la paz", Ejército, nº677, noviembre 1996, pp.62-66.

<sup>313</sup> Sobre las amplias funciones desarrolladas por el Estado Mayor de una operación de *peacekeeping* puede verse, en el marco de la Comunidad de Estados Independientes, el Estatuto sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI, de 19 de enero de 1996 -Parte II, para. 10 y 11- (doc.S/1996/74 anexo V, apéndice).

<sup>314</sup> Cf. A.R. NORTON & Th.G. WEISS, *United Nations Peacekeepers: Soldiers with a Difference*, Foreign Policy Association, Nueva York, 1990, p.27; J.H. ALLAN, *Peacekeeping: outspoken observations by a field officer*, Praeger, Westport, 1996, p.27 y ss.



contaran siempre con la claridad, precisión y eficacia requeridas<sup>315</sup>. Pero ya se han puesto en marcha algunos remedios, como por ejemplo la plena incorporación del Oficial Jefe Administrativo dentro de la escala de mando de la OMP en el terreno, el desarrollo de un sistema más comprensivo de adiestramiento de los oficiales civiles para el servicio en el terreno, el nombramiento de los jefes de operaciones y de logística de las diversas OMPs por el período mínimo de un año, y la uniformación conceptual que está llevando a cabo la División de Operaciones sobre el Terreno en los programas de capacitación del personal, equipamiento y logística<sup>316</sup>.

#### 4.2.2.3. La inserción de los contingentes militares en la cadena de mando de las Fuerzas de mantenimiento de la paz

La estructura jerárquica de cada OMP suele variar dependiendo de que estemos ante un Grupo de Observadores o una Fuerza de mantenimiento de paz, de diferente tamaño como consecuencia de las desiguales funciones que unos y otros deben cumplir, si bien en todos los casos existe un Cuartel General de la operación con militares provenientes de todos los países participantes en la operación. En las Misiones de observación, sus miembros se concentran normalmente en pequeños grupos de escasas personas cada uno de ellos; por el contrario, las FMPs se suelen componer de amplias unidades militares del tamaño aproximado de un batallón -unos mil efectivos-, que suelen coincidir con cada contingente nacional<sup>317</sup>. Esto significa que, mientras en los Grupos de observadores cada una de sus patrullas puede estar constituida por oficiales militares procedentes de diferentes Estados participantes, en las Fuerzas un batallón está compuesto en lo posible por soldados del mismo contingente nacional. En cualquier caso, cada contingente nacional en la OMP cuenta con un jefe propio, mando u oficial que debe haber sido específicamente adiestrado para dirigir una unidad de estas características y que debe poseer un profundo conocimiento de la normativa legal y los procedimientos militares de su país, pues en él recae la responsabilidad de la promoción y ejercicio de la disciplina sobre los componentes

---

<sup>315</sup> M. VOELCKEL, "Quelques aspects de la conduite des opérations de maintien de la paix", AFDI 1993, vol.39, p.75; M.R. BERDAL, *Whither UN Peacekeeping?*, Brasseys/IISS, Adelphi Paper n°281, 1993, p.57.

<sup>316</sup> Vid. J.O.C. JONAH, *loc.cit.*, 1990, p.86; y el epígrafe 4.2.1.2 del presente capítulo 2, relativo al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, *supra*.

<sup>317</sup> La unidad operativa más frecuente en las Fuerzas de mantenimiento de paz es el batallón de infantería, pues se ha comportado con suma versatilidad en la ejecución de esta clase de operaciones. M.R. BERDAL, *Whither UN Peacekeeping?*, Brasseys/IISS, Adelphi Paper n°281, 1993, p.7; WORLD VETERANS FOUNDATION, *The Functioning of ad hoc United Nations Emergency Forces*, Helsinki, 1963, p.18.

militares de su propio país en esa operación<sup>318</sup>. A su vez, estos comandantes de los contingentes nacionales han de mantener una fluida y satisfactoria relación de trabajo con el Jefe de la operación en el terreno, incluyendo su necesaria participación en la planificación y la adopción de las decisiones operacionales<sup>319</sup>

En este epígrafe vamos a referirnos en exclusiva a las FMPs, toda vez que la organización y despliegue operativo de los Grupos de observadores, al consistir en cuerpos compuestos por un número reducido de oficiales militares procedentes de diversos Estados, no suelen plantear en este escalafón problemas de gran relevancia<sup>320</sup>. Dicho esto, la composición orgánica de cada Fuerza militar depende de múltiples variables: el mandato de la operación, el tipo de conflicto de que se trate, las características geográficas del territorio en el que se despliega, el decisivo factor de la financiación, etc. No obstante, y por lo general, el Departamento onusiano de OMPs procede según un conjunto de reglas en cuanto a la composición de las diversas unidades de la Fuerza y la asignación de funciones a las mismas:

1. Cada batallón debe estar constituido por soldados del mismo contingente nacional, actuar en una zona delimitada y asumir la responsabilidad por el cumplimiento del mandato en ese territorio. En ese sentido, cada contingente de la operación mantiene su identidad y características organizativas.
2. Las unidades auxiliares -verbigracia, de vigilancia naval o transporte aéreo- deben integrarse por especialidades, aunque procedan de diferentes nacionalidades.
3. La responsabilidad de cada función de apoyo ha de recaer en el contingente que resulte más adecuado para llevarla a efecto<sup>321</sup>.
4. Si diversos contingentes nacionales tienen que operar conjuntamente, entonces es preferible que se desplieguen en la misma zona de operaciones<sup>322</sup>.
5. Además, los cambios de comandante en los diversos contingentes nacionales se efectuarán tras la evacuación de consultas entre los gobiernos participantes y el Jefe de la operación<sup>323</sup>.

No hay duda de que la coordinación entre los diferentes contingentes nacionales en el

---

<sup>318</sup> Vid. D. BROWN, "The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What Are the Applicable Norms", R.B.D.I., vol. 27, n.º 2, 1994, p. 575.

<sup>319</sup> Vid. el informe del Secretario General de la ONU de 21 de noviembre de 1994 (A/49/681, para. 19).

<sup>320</sup> Véase, sobre los Grupos de observadores militares, el punto 2 del capítulo 1 de la presente tesis; y sobre la composición de las FMPs consúltese el epígrafe 5 del presente capítulo 2, dedicado a la participación voluntaria de los Estados en las OMPs.

<sup>321</sup> Vid. J.D. MURRAY, "Military Aspects of Peace-Keeping: Problems and Recommendations" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Nueva York, 1983, pp. 197-199.

<sup>322</sup> Vid. A. QUESADA GÓMEZ, *loc. cit.*, 1992, p. 8.

<sup>323</sup> S. MARTÍNEZ CARO, "La fuerza de emergencia de las Naciones Unidas", R.E.D.I., vol. 13, 1961, p. 60.

desarrollo de una OMP ha ido incrementándose a medida que se ha venido aplicando una serie de mejoras, tales como el establecimiento de programas específicos de adiestramiento en *peacekeeping* para el personal militar o la asignación permanente de unidades entrenadas especialmente para su posible servicio en las operaciones de las Naciones Unidas<sup>324</sup>, la publicación de manuales específicos de capacitación para las unidades militares asignadas a las OMPs, la instauración de procedimientos operativos uniformes<sup>325</sup>, la perseguida dilatación de los períodos de servicio de los contingentes nacionales -de seis meses a un año-<sup>326</sup>, etcétera. En este sentido, debe señalarse que la formación de los efectivos militares que participan en las OMPs sigue siendo básicamente una responsabilidad de los Estados participantes, si bien con la coordinación de la Dependencia de Capacitación del Departamento de OMPs de las Naciones Unidas<sup>327</sup>. De cualquier forma, ha de evitarse toda posible propensión de los *cascos azules* a solicitar y recibir directrices u órdenes de sus respectivos gobiernos en cuestiones operacionales, porque esta actitud socava la autoridad exclusiva de las Naciones Unidas sobre la OMP, incrementa las dificultades propias de una operación multinacional y disminuye la seguridad de su personal<sup>328</sup>.

#### 4.2.2.4. El componente civil de las OMPs

Si bien el personal y la estructura militar sigue constituyendo la base de la mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, en todas ellas siempre ha

---

<sup>324</sup> Así, FETHERSTON da cuenta de la existencia de varios centros nacionales de formación con el propósito de capacitar personal militar (no civil) en la técnica del mantenimiento de la paz (B. FETHERSTON, *Towards a Theory of United Nations Peace-Keeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, p.43), que a su vez han establecido la Asociación Internacional de Centros de Capacitación en el Mantenimiento de la Paz, la cual comenzó su funcionamiento en junio de 1995.

<sup>325</sup> Vid. la resolución 44/49 de la Asamblea General, de 8 de diciembre de 1989 -párrafo 12-; el informe del Secretario General de 10 de octubre de 1990 (A/45/602); *Guidelines for Standard Operating Procedures for Peacekeeping Operations*, Departamento de Información Pública, Naciones Unidas, Nueva York, 1991.

<sup>326</sup> Vid. la citada resolución 44/49 de la Asamblea General; F.T. LIU, *cit.*, 1990, pp.20-23. Puede consultarse también el *Peacekeeper's Handbook*, IPA, 3ª ed., Pergamon Press, Nueva York, 1984.

<sup>327</sup> Vid. el *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* del Comité Especial de OMPs en 1997 (A/52/209, de 28 de junio de 1997, para.70; F. MARINO MENÉNDEZ, "Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", en *Tiempo de Paz*, n°43, invierno 1996-1997, p.46; también Naciones Unidas, *A Peace-keeping Training Manual*, UNST/DPKO (092.1)/P3; B.M. BLECHMAN & M. VACCARO, *Training for Peacekeeping: The United Nations' Role*, The Henry L. Stimson Center, Washington, 1994; A. DOEPFNER, "Training UN Peace Troops in Finland" en *Swiss Review of World Affairs*, vol.38, n°12, 1989, pp.11-13; y C.E. BEATTIE, "The International Peace Academy and the Development of Training for Peacekeeping" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Pergamon Press, Nueva York, 1983, pp.203-218.

<sup>328</sup> Cf. B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"* (S/1995/1, de 3 de enero de 1995), párrafo 41. Así se han mencionado diversos ejemplos, como el contingente italiano en la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II), o los soldados franceses y británicos en la misión onusiana en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR). B. FETHERSTON, *Towards a Theory of United Nations Peace-Keeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994, p.40; M.R. BERDAL, *Whither UN Peacekeeping?*, Brasseys/IISS, Adelphi Paper n°281, Londres, 1993, p.42.

participado un número variable de personal civil con distintas funciones administrativas y logísticas, al frente del cual se situaba por lo general un Oficial Administrativo Jefe<sup>329</sup>, pero en las recientes misiones multifuncionales de los años noventa la diversificación creciente de sus mandatos ha impuesto un incremento de la plantilla civil con policías, especialistas y observadores electorales, de derechos humanos, asuntos civiles, comunicaciones o remoción de minas, que desempeñan importantes responsabilidades operacionales en el mantenimiento de la paz: organización y observación electoral; verificación, educación y promoción de los derechos humanos; prestación de protección y asistencia humanitaria; apoyo a la desmovilización de los excombatientes y su reinserción en la vida civil; capacitación a las fuerzas policiales nacionales, y demás actividades de reconstrucción nacional, etc<sup>330</sup>.

Este componente civil puede ser agrupado en diversas categorías que se diferencian por sus procedimientos de selección, su régimen jurídico, y las condiciones administrativas y económicas de servicio, de tal forma que pueden pertenecer a la plantilla internacional, la plantilla local o al personal contratado internacional:

1. La **plantilla internacional** que trabaja en una OMP puede a su vez provenir de diversas fuentes: la Secretaría de las Naciones Unidas o agencias especializadas del sistema onusiano; Estados miembros u organizaciones no gubernamentales; y los Voluntarios de las Naciones Unidas.

a) En primer lugar, el personal de la Secretaría de las Naciones Unidas forma parte de la plantilla de funcionarios de la Organización universal, y el Secretario General puede enviarles en teoría a las oficinas de la ONU situadas en cualquier parte del mundo -art. 1.2 del Estatuto del Personal-, si bien la práctica política habitual consiste en asignar a las operaciones de mantenimiento de la

<sup>329</sup> La fusión de las actividades militares y civiles en el seno de las operaciones de mantenimiento de la paz ha sido tradicionalmente una responsabilidad de Naciones Unidas, en cuanto sujeto creador de las mismas. Vid. el *Estudio resumido*, cit., para.84; y D.S. WIJEWARDANE, "Criminal Jurisdiction Over Visiting Forces with Special Reference to International Forces", BYIL 1965-66, vol.41, p.191. Y la relación entre ambos componentes ha variado sustancialmente en cada operación. D.W. WAINHOUSE y otros, *International Peacekeeping at the Crossroads. National Support-Experience and Prospects*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1973, p.142.

<sup>330</sup> Vid. B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.52; informe del Comité Especial de OMPs, *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos de 1996* (doc.A/51/130, de 7 de mayo de 1996, para.62-65); M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford University Press, Londres, 1998; P. BARDEHLE, "Tendenzen und Probleme der Fortentwicklung der zivilen Komponente des VN-Peace-keeping" en W. KÜHNE (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, pp.195-215; P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. I, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, pp.201-203; E. SARABIA GRIERA, "La función asuntos civiles en operaciones de mantenimiento de la paz", Ejército, n°666, octubre 1995, pp.67-74; G. VENTURINI, "Aspetti civili del peace-keeping" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.251-272. En este ámbito, fue establecido en Bosnia-Herzegovina en 1993 un Centro de Operaciones Civil-Militar para compartir información y coordinarse mejor con otras agencias, innovación que sería reproducida en posteriores operaciones de paz, como en UNOSOM II en Somalia. Cf. M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford UP, Londres, 1998, p.37.

paz únicamente a quienes se presentan de forma voluntaria para tal servicio<sup>331</sup>. A este personal le resultan aplicables los pertinentes reglamentos administrativos y personales de la Organización<sup>332</sup>; y también disfruta de las prerrogativas e inmunidades recogidas en los artículos V y VII de la Convención de 1946 sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas.

b) También cabe reclutar personal internacional ajeno a la ONU para cada concreta misión de mantenimiento de la paz. El marco legal regulador de esta práctica deriva del artículo 101 de la Carta, y en este sentido fue revisado en 1994 el Estatuto del Personal con el doble objeto de establecer una política uniforme y eficiente de selección, y de permitir la incorporación directa de personal foráneo para empleos de duración temporal prefijada<sup>333</sup>. En el seno del Departamento de OMPs, es el Servicio de Gestión y Apoyo de Personal el encargado de la planificación y respuesta a las necesidades de personal civil en las misiones de las Naciones Unidas. Esta oficina está elaborando una base de datos de los solicitantes, y trabajando en el desarrollo de los procedimientos operativos estándar sobre dotación de personal: así, deben ser tomados especialmente en consideración en el proceso de selección de este personal algunos parámetros como la experiencia de los candidatos -tanto en el terreno como en actividades conexas-, sus aptitudes lingüísticas, etcétera. Por lo que se refiere al régimen legal que les resulta aplicable durante su servicio en las Naciones Unidas, se les considera miembros de la plantilla con análogos privilegios e inmunidades a los disfrutados por los funcionarios onusianos de carrera<sup>334</sup>.

c) El cuerpo de **Voluntarios de las Naciones Unidas** fue creado en 1970 por la Asamblea General como órgano subsidiario para servir en calidad de programa operativo en el campo de la cooperación al desarrollo a petición de Estados miembros de las Naciones Unidas -resolución 2659 (XXV) de 7 de diciembre de 1970-<sup>335</sup>. Administrado por el PNUD, proporciona a las misiones en el terreno -incluidas las OMPs- un conjunto de personas que prestan servicio sin ánimo de lucro -por motivos idealistas-, con un coste muy bajo (sólo se les pagan los viajes y gastos locales de subsistencia) y altamente motivadas y versátiles, que han actuado como

---

<sup>331</sup> Vid. el informe final sobre la evaluación en profundidad de las OMPs -fase inicial-, de 17 de marzo de 1995 (E/AC.51/1995/2, para.65); y también el informe del Comité Consultivo sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias, de 18 de noviembre de 1994 (A/49/664, anexo V).

<sup>332</sup> Véase la Nota del Secretario General de las Naciones Unidas de 19 de octubre de 1993, relativa a la dotación de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y misiones conexas -componente civil- (A/48/421). El actualmente vigente Estatuto del Personal de las Naciones Unidas, enmendado en múltiples ocasiones, fue aprobado por la resolución 590 (VI) de la Asamblea General, de 2 de febrero de 1952.

<sup>333</sup> Cf. ST/SGB/Staff Rules/3/Rev.5, de 1 de enero de 1994.

<sup>334</sup> Vid. la Instrucción Administrativa de 2 de junio de 1994 (ST/AI/395, para.18).

<sup>335</sup> Véanse a este respecto la resolución 1444 (XLVII) del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas, de 31 de julio de 1969; y el informe del Secretario General sobre la posibilidad de crear un cuerpo internacional de voluntarios para el desarrollo (doc.E/4790, de 14 de abril de 1970).

supervisores electorales, coordinadores de cooperación técnica o asistencia humanitaria, etc<sup>336</sup>. El fundamento jurídico de su participación en este ámbito se encuentra en los diversos memoranda de entendimiento concluidos para cada concreta misión por la Secretaría de las Naciones Unidas y el Programa de los Voluntarios, instrumentos legales que establecen el procedimiento de reclutamiento y las condiciones de servicio<sup>337</sup>. Con respecto a su régimen legal, y teniendo en cuenta que realizan funciones por cuenta de la Organización universal, los respectivos acuerdos sobre el estatuto de cada operación (SOFAs) y la propia doctrina normalmente se refieren a ellos como "expertos en misión", disfrutando por consiguiente de los privilegios e inmunidades previstos en el artículo VI de la mencionada Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas<sup>338</sup>.

2. La **plantilla local** es normalmente contratada por la unidad administrativa de cada OMP de las Naciones Unidas para efectuar labores de apoyo, y sus condiciones de servicio son reguladas por el revisado Reglamento del Personal de las Naciones Unidas, de 1994<sup>339</sup>. Por regla general el personal local va a gozar de ciertas inmunidades relativas a actos oficiales, exención de impuestos locales y de obligaciones del servicio nacional -art.18.a, b y c de la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas-<sup>340</sup>. Y aún cuando la mayor parte de los puestos civiles de cada operación suelen ser cubiertos con plantilla local contratado, es

<sup>336</sup> Véanse UNITED NATIONS VOLUNTEERS, *Volunteers against Conflict*, United Nations University Press, Tokio, 1996; y el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.142). El cuerpo de Voluntarios de las Naciones Unidas informa de sus actividades al PNUD, y funciona a través de las oficinas que este último Programa tiene en los distintos países en desarrollo. Desde 1971 han participado 14.000 voluntarios de 140 Estados en un número similar de países, habiéndose concentrado en los últimos años en la erradicación de la pobreza, el apoyo a los procesos de consolidación de la paz y democratización, la asistencia a los países en transición y el fortalecimiento de la sociedad civil. Sobre esta estructura voluntaria internacional puede verse la siguiente dirección de Internet, <http://www.unv.org/>. Por otra parte, en noviembre de 1993 Argentina presentó a la Asamblea General de Naciones Unidas la iniciativa de los *cascos blancos*, equipos de voluntarios civiles expertos en reconstrucción y desarrollo con funciones asistenciales en procesos de consolidación de la paz o en emergencias humanitarias. La Asamblea General onusiana ha respaldado esta figura en diversas ocasiones -*ad exemplum*, en sus resoluciones 49/139 B, 49/886, y sobre todo 50/19, de 22 de diciembre de 1995, que la adoptó oficialmente-. Con voluntarios ya desplegados en Angola, Armenia, Gaza, Ruanda, Haití y Jamaica, este grupo es financiado sobre todo por el Fondo de los Voluntarios de las Naciones Unidas, y además el Departamento de Asuntos Humanitarios de la ONU viene colaborando en este ámbito con el Gobierno argentino. Cf. B. BOUTROS-GHALI, Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/51/1, 20 de agosto de 1996, para. 445); Ch-Ph. DAVID & A. BOUCHARD, "A-t-on besoin d'une nouvelle forme d'intervention internationale?" en Ch-Ph. DAVID y otros, *La consolidation de la paix. L'intervention internationale et le concept des casques blancs*, Harmattan, Montreal, 1997, p.37 y ss.; T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1997*, p.51.

<sup>337</sup> Con anterioridad, cada candidato a voluntario ha firmado una carta de reclutamiento con la Organización, a suerte de relación contractual -informe del Secretario General de 14 de abril de 1970 (doc.E/4790, p.17).

<sup>338</sup> Véanse F-X. PONS RAFOLS, *Los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con la ONU*, PPU, Barcelona, 1994, pp.93-94; y también el artículo 26 del *Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz*, de 9 de octubre de 1990 (A/45/594, anexo).

<sup>339</sup> A fines del año 2000 había casi 9.000 personas civiles locales trabajando en operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas (DPI/1634/Rev.18, de 1 de enero de 2001).

<sup>340</sup> Consúltese igualmente el artículo 28 del citado *Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para operaciones de mantenimiento de la paz*, de 9 de octubre de 1990 (A/45/594).

comprensible que existan ciertos ámbitos donde no se puede emplear a personas de esa zona geográfica por razones especiales de confidencialidad y sensibilidad política<sup>341</sup>.

**3. Personal contratado internacional.** Esta forma de reclutamiento de servidores de las OMPs procedentes de distintas agencias internacionales, surgió por primera vez en la operación en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR) para cumplir labores sobre todo de tipo técnico. Sin embargo, este mecanismo ha sido ampliamente criticado por su carencia de directrices precisas y objetivas en el procedimiento de contratación, escepticismo sobre la relación coste-eficacia de este sistema de empleo, etc. Y así, la Oficina de Supervisión de Servicios Internos recomendó en octubre de 1995 que este modelo de incorporación únicamente fuera utilizado cuando las necesidades de personal no pudieran ser cubiertas mediante los mecanismos de contratación existentes en Naciones Unidas<sup>342</sup>. Tampoco está suficientemente claro cuál es el régimen jurídico aplicable a esta clase de personal, es decir, si disfrutan de los privilegios e inmunidades del artículo VI de la Convención ya citada de 1946<sup>343</sup>.

Por lo que respecta a las OMPs establecidas por otras organizaciones regionales al margen de las Naciones Unidas, generalmente sus efectivos civiles son reclutados a través de las autoridades competentes de sus Estados miembros, si bien en ocasiones se hace necesaria alguna fórmula directa de contratación. Y la regulación jurídica de este personal civil queda fijada en los acuerdos celebrados para cada operación, aunque en muchos casos estos arreglos hacen referencia a la Convención de Viena de 1961 sobre relaciones diplomáticas, con el objeto de otorgar a dicho personal un estatuto similar al diplomático. Así por ejemplo, los miembros de la Administración de la Unión Europea en Mostar disfrutaban de los privilegios e inmunidades propios de los agentes diplomáticos, tal como se encuentran recogidos en la citada Convención de 1961<sup>344</sup>.

En cualquier caso, resultaría aconsejable contar con un marco más coherente y coordinado para la selección y contratación del componente civil de las OMPs. Y ciertamente cabe pensar en algunas propuestas para mejorar en este terreno la capacidad de las organizaciones internacionales<sup>345</sup>.

---

<sup>341</sup> Vid. F. PAGANI, "The recruitment of civilian personnel of peacekeeping operations" en *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.3, nº2-3, 1996, p.45.

<sup>342</sup> Informe de la Oficina de Supervisión de Servicios Internos de 2 de octubre de 1995 (A/50/459).

<sup>343</sup> Vid. el informe del Comité Consultivo sobre Cuestiones Administrativas y Presupuestarias, de 18 de noviembre de 1994 (A/49/664, parágrafo 69).

<sup>344</sup> Cf. artículo 19 del Memorandum de Entendimiento sobre la Administración de la Unión Europea en Mostar, firmado en Ginebra el 5 de julio de 1994.

<sup>345</sup> Cf. F. PAGANI, "The recruitment of civilian personnel of peacekeeping operations" en *International Peacekeeping*, vol.3, nº2/3, 1996, p.46. También debería delegarse cierta autoridad de contratación de candidatos a las propias misiones sobre el terreno -informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21

1. La celebración de acuerdos sobre personal civil "de reserva" entre Naciones Unidas y sus Estados miembros, otras organizaciones internacionales o instituciones privadas;
2. Un sistema compartido de listas de personal disponible por parte de las diferentes organizaciones internacionales;
3. La instauración de un perfil profesional formalizado del funcionario apropiado para este tipo de actividades, que cumpliera los criterios y directrices universales de calificación, sirviéndose para ello de organismos privados como la Asociación Internacional de Centros de Capacitación en el Mantenimiento de la Paz.

Mención aparte dentro de la estructura de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas merece la **policía civil**, que cuenta con un papel cada vez más importante en las OMPs multifuncionales -desde el UNTAG en Namibia en 1989-, debido a las especiales e imprescindibles funciones de restablecimiento de la confianza dentro de las comunidades locales que desarrolla en determinadas áreas de escasa -o no adecuada- autoridad estatal: formación y supervisión de fuerzas nacionales de policía, restauración del orden civil, verificación del respeto por el estado de derecho y los derechos humanos, promoción de la reconciliación de la sociedad nacional, asistencia a la policía local, etcétera<sup>346</sup>. Además, estos componentes de policía civil han demostrado su utilidad a la hora de garantizar la transición pacífica y eficaz de una operación de mantenimiento de la paz a un proceso de reconstrucción y reconciliación nacional<sup>347</sup>. De hecho, y como hemos visto, el Departamento de OMPs de la Secretaría de las Naciones Unidas cuenta con una unidad dedicada a la policía civil en el seno de su Oficina del Secretario General Adjunto<sup>348</sup>. Incluso en los últimos años Naciones Unidas ha emprendido diversas operaciones de mantenimiento de la paz con funciones y componentes policiales predominantes -o incluso únicos-, como la Misión de Policía Civil de las Naciones Unidas en Haití (MIPONUH), el Grupo de Apoyo

---

de agosto de 2000, para. 145.a).

<sup>346</sup> Véanse a este respecto la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 14 de julio de 1997 (S/PRST/1997/38); informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 118 y ss.); F. MORALES UTRABO, "Las fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz", Cuadernos de la Guardia Civil, nº8, 1992, pp.67-77; N. AZIMI (dir.), *The Role and Functions of Civilian Police in United Nations Peace-Keeping Operations: Debriefing and Lessons*, UNITAR, Londres, 1996; A. HILLS, "International Peace Support Operations and CIVPOL: Should there be a Permanent Global Gendarmerie?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, nº3, 1998, pp.26-41; H. HARTZ, "CIVPOL: The UN Instrument for Police Reform", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.6, nº4, 1999, pp.27-42. No era habitual desarrollar funciones policiales en las OMPs creadas durante la guerra fría (sólo UNFICYP en Chipre), pero sí lo ha sido en la mayor parte de las misiones de los años noventa -incluidas las más importantes-, como en la ex-Yugoslavia (UNPROFOR, UNCRO, UNTAES, UNPSG y UNMIBH), Sáhara Occidental (MINURSO), Mozambique (ONUMOZ), Ruanda (UNAMIR), Somalia (UNOSOM II), Angola (UNAVEM II, III y MONUA), Macedonia (UNPREDEP), República Centroafricana (MINURCA), Sierra Leona (UNOMSIL), Kosovo (UNMIK) o Timor Oriental (UNTAET).

<sup>347</sup> Así por ejemplo ha sucedido en El Salvador (ONUSAL), Camboya (UNTAC), Haití (UNMIH, UNSMIH y UNTMIH), Croacia (UNCRO y UNTAES) o en Guatemala (MINUGUA). Vid. Comité Especial de OMPs, *Examen amplio de 1997 de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* (doc.A/52/209, de 28 de junio de 1997, para. 14).

<sup>348</sup> Véase el punto 4.2.1.2 de este capítulo 2, *supra*.



de la Policía Civil de las Naciones Unidas en Croacia (UNPSG), la Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina (UNMIBH) -que cuenta con una Fuerza Internacional de Policía (IPTF) superior a los 2.000 policías procedentes de un total de 42 Estados-, y la reciente Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK) -que también cuenta en su seno con un importante elemento policial de unos 3.100 efectivos, la Policía Internacional de las Naciones Unidas (UNIP)-. Esta evolución viene a constatar en definitiva la gran y creciente importancia adquirida por las labores policiales en los mandatos otorgados a las nuevas OMPs desplegadas en situaciones intraestatales de conflicto armado<sup>349</sup>.

### 4.3. LA COLABORACIÓN DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Una de las fuerzas más importantes de transformación de la comunidad internacional de nuestros días consiste en la expansión transnacional de una pujante "sociedad civil" que no se corresponde exactamente con los sujetos estatales, gracias en gran parte a ciertos cambios políticos y tecnológicos operados en nuestro mundo actual<sup>350</sup>. Y así, en los contemporáneos procesos de pacificación de los conflictos armados y junto a las operaciones de mantenimiento de la paz suelen participar en el terreno diversas instancias internacionales, algunas de ellas representativas de la mencionada "sociedad civil internacional" -verbigracia las organizaciones no gubernamentales (ONGs)-, como muestra de la rica y fluida interacción propia de las relaciones internacionales<sup>351</sup>. De esta manera, toda OMP desplegada es normalmente asistida en los diferentes

---

<sup>349</sup> Trascendencia reconocida por los más diversos órganos, como el Consejo de Seguridad en su resolución 1265 (1999) de 17 de septiembre de 1999 -para. 15-, donde ha recordado la necesidad de reforzar la capacidad de la ONU para ser capaz de desplegar con celeridad policías civiles entrenados y capacitados. Véanse el informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto acerca de la financiación de las OMPs (A/53/895, de 1 de abril de 1999), y el informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (A/54/87, de 23 de junio de 1999). Entre 1999 y 2000 los efectivos autorizados de policía en las OMPs de Naciones Unidas habían aumentado de 2.500 a 8.600, pero no se había cubierto el 25% de esos puestos. Vid. la Memoria anual de 2000 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.69). En ese sentido, resultaba recomendable que el periodo de servicio de los oficiales de policía civil pasase de los tradicionales seis meses a un año, en orden a garantizar un nivel mínimo de continuidad. Cf. informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 122).

<sup>350</sup> Consciente de la importancia adquirida por las contribuciones de instancias tales como las organizaciones y grupos no gubernamentales en la consecución de los propósitos de las Naciones Unidas, el Secretario General de la Organización universal ha instruido a las entidades onusianas para que trabajen en estrecha cooperación con esas estructuras de la sociedad civil. Véanse el informe de K. ANNAN de 14 de julio de 1997 titulado *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma* (doc.A/51/959, para.59-60); y su Memoria anual de 1997 sobre la labor de la Organización (doc.A/52/1, de 3 de septiembre de 1997, para. 14).

<sup>351</sup> Vid. S.R. RATNER, *The new UN peacekeeping: building peace in lands of conflict after the cold war*, Macmillan, Basingstoke, 1997, pp.82-85; T. FINDLAY, "Military-civilian cooperation in crisis situations" en Ch.Ph. DAVID y otros, *La consolidation de la paix. L'intervention internationale et le concept des casques blancs*, Harmattan, Montreal, 1997, pp.89-128; H. SLIM, "The Stretcher and the Drum: Civil-Military Relations in Peace Support Operations", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.3, n°2, 1996, pp.123-140; Th.G. WEISS, "Learning from Military-Civilian Interactions in Peace Operations", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.6, n°2, 1999, pp.112-128.

ámbitos de su compleja labor por múltiples instrumentos, tales como los siguientes:

1. Los **organismos y agencias especializadas del sistema de las Naciones Unidas**, como el ACNUR, PNUD, OOPS, FAO, UNICEF, OMS, etcétera<sup>352</sup>;
2. Las **organizaciones regionales y subregionales**<sup>353</sup>;
3. Otras instancias específicas y más fluidas, como los grupos de Estados "**Amigos**" o "**Colaboradores del Secretario General**" para los diversos procesos de paz, que son mecanismos diplomáticos informales *ad hoc* que reúnen a varios países en apoyo de las iniciativas del Secretario General. De hecho, esta modalidad diplomática relativamente novedosa se ha revelado tremendamente útil, pues estos grupos proporcionan una aproximación políticamente equilibrada hacia la resolución negociada de las contiendas civiles. Y así, incrementan y complementan la influencia política del Secretario General; legitiman a los Estados interesados, al constituirse como grupo de apoyo, a influir en el desarrollo del proceso de pacificación en marcha; suministran transparencia y coordinación sobre los distintos esfuerzos efectuados para la consecución de la paz; y abren canales de comunicación más flexibles que si se tratara de un único mediador de Naciones Unidas<sup>354</sup>;
4. Las **instituciones financieras internacionales**, como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional;
5. Las **organizaciones no gubernamentales (ONGs)** que, dentro de su enorme variedad progresivamente creciente en las recientes décadas como manifestación de la sociedad civil internacional, han jugado un papel esencial en numerosos casos, y han estrechado su relación con Naciones Unidas en los últimos años<sup>355</sup>: así por ejemplo, las preocupadas por la prestación de

<sup>352</sup> Vid. J. WHITMAN (ed.) *Peacekeeping and the UN Agencies* en *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, nº4, 1998, especialmente su contribución en las págs.120-137; o el artículo de K. NEWLAND & D.W. MEYERS, "Peacekeeping and Refugee Relief", pp.15-30. En este sistema también se inserta el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, órgano creado en 1993 que juega un papel significativo en múltiples misiones de observación -con independencia que sean o no OMPs-, como la Misión Civil Internacional en Haití (MICIVIH) o la Misión de las Naciones Unidas de Verificación de los Derechos Humanos en Guatemala (conocida en 1997 como MINUGUA). Acerca de la importancia que tiene la participación de este Alto Comisionado en la planificación y ejecución de los elementos de las operaciones de paz encargados de los derechos humanos véanse el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.244-245), y el informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, para.144-145).

<sup>353</sup> Véanse los apartados 4.1 y 4.3 del capítulo I de la presente tesis, *supra*.

<sup>354</sup> Existen múltiples ejemplos recientes, como los Grupos de Contacto para Camboya, Mozambique o la antigua Yugoslavia, y los "Amigos del Secretario General" para El Salvador, Haití, Georgia, Guatemala, República Centroafricana, etc. Vid. M.W. DOYLE, *U.N. Peacekeeping in Cambodia: UNTAC's Civil Mandate*, Occasional Paper Series, IPA, Riener, Boulder, 1995, pp.80-82; y también E. BLANC, "Le role des Églises pour le maintien ou le rétablissement de la paix dans la société internationale contemporaine", *Politique Etrangère*, vol.31, 1966, p.406 y ss.

<sup>355</sup> Más de 1.000 ONGs han sido reconocidas por Naciones Unidas como entidades consultivas. Vid. J.T. FISHEL, *Civil Military Operations in the New World*, Praeger, Londres, 1997; P. CHIANG, *Non-Governmental Organizations at the United Nations. Identity, Role, and Function*, 1991; B.D. STOSIC, *Les organisations non-gouvernementales et les Nations Unies*, 1964; P. AALL, "NGOs, Conflict Management and Peacekeeping", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.7, nº1, 2000, pp.121-141; G. VENTURINI, "Aspetti civili del *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.269-272; y en general H.H.-K.

socorro humanitario (CICR, Médicos sin fronteras) ofrecen asistencia y suministros médicos y alimenticios; las dedicadas a los derechos humanos (Amnistía Internacional, Human Rights Watch) acometen la supervisión de las condiciones de los derechos humanos, además de desarrollar programas de promoción y educación en este ámbito<sup>356</sup>, etc. En general, estas organizaciones simbolizan la conciencia social y movilizan el apoyo internacional en favor de la población de los países incurso en conflictos armados<sup>357</sup>; gracias a su naturaleza flexible y antiburocrática, las ONGs llevan a cabo labores que los gobiernos estatales y las organizaciones interestatales no pueden -o no quieren- acometer<sup>358</sup>; eso sí, ha resultado necesario elaborar procedimientos para no comprometer su carácter no gubernamental e independiente, y coordinar al tiempo sus funciones con las desempeñadas por las agencias de Naciones Unidas<sup>359</sup>.

## 5. LA PARTICIPACIÓN VOLUNTARIA DE LOS ESTADOS EN LAS OMPs

Como ya hemos visto, las operaciones de mantenimiento de la paz constituyen un órgano militar -o policial- integrado, contando con un mando internacional. Pero los Estados pueden decidir libremente si participan o no en ellas. Como sabemos, Naciones Unidas no posee fuerzas armadas propias, ni tiene a su disposición las tropas de los Estados miembros en caso necesario, al no haberse llegado a firmar los convenios especiales que con este objeto se preveían en el artículo 43 de la Carta. Pese a la existencia de numerosas voces doctrinales que han clamado

---

RECHENBERG, "Non-Governmental Organizations" en R. BERNHARDT, *EPIL*, 2ª ed., vol.3, 1997, pp.612-619.

<sup>356</sup> Vid. R. MARX, "A Non-governmental Human Rights Strategy for Peacekeeping?", *Netherlands Quarterly of Human Rights*, vol.14, nº2, 1996, pp.127-145; D. WEISSBRODT, "The Role of International Nongovernmental Organizations in the Implementation of Human Rights", *Tex. Int'l L. J.*, vol.12, 1977, pp.293-320; H.J. STEINER, *Diverse Partners, Non-Governmental Organizations in the Human Rights Movement*, 1991; P. MACALISTER-SMITH, "Non-Governmental Organizations, Humanitarian Action and Human Rights" en AA.VV., *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung. Festschrift für Rudolf Bernhardt*, Springer, Berlín, 1995, pp.477-501; F.W. RUSSELL, "The Dilemma of Humanitarian Assistance in Modern Peacekeeping", *PK & I.R.*, vol.25, nº2, 1996, pp.3-5.

<sup>357</sup> Como señala BOUTROS-GHALI, las organizaciones no gubernamentales son un elemento básico del mundo moderno, y su participación en las organizaciones internacionales -intergubernamentales- contribuye a garantizar la legitimidad política de éstas, pues al fin y al cabo, su desarrollo expansivo es muestra del afán de libertad y democracia que anima a la sociedad internacional actual. B. BOUTROS-GHALI, "Global Prospects for United Nations", *Aussenpolitik*, vol.46, nº2, 1995, p.113; idem, *Suplemento de "Un Programa de Paz"* (doc.S/1995/1), 3 de enero de 1995, párrafo 89; y también el citado informe de K. ANNAN, *Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma* (doc.A/51/959, de 14 de julio de 1997, párrafos 59 y 60).

<sup>358</sup> M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford UP, Londres, 1998, pp.38-39.

<sup>359</sup> Cf. MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de operaciones de paz*, 2ª ed., DIGENPOL, Madrid, 1995, pp.268-269; y F.K. ABIEW & T. KEATING, "NGOs and UN Peacekeeping Operations: Strange Bedfellows", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.6, nº2, 1999, pp.89-111.

por la creación de un ejército internacional permanente<sup>360</sup>, lo cierto es que cada vez que Naciones Unidas quiere establecer una OMP en algún lugar del mundo, no tiene otra alternativa que pedir a los Estados miembros -solicitud que puede también hacer extensiva a Estados no miembros de la ONU- la aportación de personal militar en forma de préstamo de unidades armadas (en el caso de las Fuerzas de Mantenimiento de Paz) u observadores militares (para los Grupos de observación)<sup>361</sup>. También la parte logística y administrativa de cada operación requiere la participación de los Estados singularmente considerados. Pero ¿de qué manera se materializan tales contribuciones? En primer lugar, debe advertirse que sobre este asunto no existen normas legales internacionales que resulten aplicables con carácter general<sup>362</sup>, por lo que resulta necesario estudiar la práctica de las diferentes OMPs a través de sus reglas concretas, documentos específicos y ejecución práctica; y como sabemos, para deducir de ese estudio empírico el

<sup>360</sup> Ya en la época de la Sociedad de Naciones, Lord Davies abogaba por dicha idea en *The Problem of the Twentieth Century*, 1930, p.368 y ss. De fecha posterior son las aportaciones de quien fuera el primer Secretario General de Naciones Unidas, T. LIE, en *In the Cause of Peace*, Macmillan, 1954, p.98; G. SCHWARZENBERGER, *Report of the 48th Conference of the I.L.A.*, Nueva York, 1958, p.510; idem, *Report on Legal Problems of a United Nations Force. Report of the 49th Conference of the I.L.A.*, Hamburgo, 1960, p.151; G. CLARK & L. SOHN, *World Peace through World Law*, 2ª ed., Harvard UP, Cambridge, 1960, anexo II; J.W. HALDERMAN, "Legal Basis for United Nations Armed Forces", *AJIL*, vol.56, 1962, pp.971-996; CANNON & JORDAN, "Military Aspects of a Permanent U.N. Force" en W.R. FRYE, *A United Nations Peace Force*, Oceana, Nueva York, 1957, pp.161-171; J.M. LEE, R. von PAGENHARDT & T.W. STANLEY, *To Unite Our Strength. Enhancing the United Nations Peace and Security System*, University Press of America, Lanham, 1992, p.44 y ss.; FEDERAL UNION, *Proposals for a Permanent U.N. Force*, Londres, 1957, pp.3-13. Un plan general para el establecimiento de tal Fuerza estable se encuentra en D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of United Nations Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.561-569, así como una discusión sobre los "pros" y "contras" de dicha Fuerza se puede encontrar en la colaboración del mismo autor "Structure and Control of United Nations Forces" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order. vol.3. The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, pp.591-619; y también en B. URQUHART, "For a UN Volunteer Military Force" en *New York Review of Books*, 10 de junio de 1993, pp.3-4; AA.VV., "Una fuerza voluntaria para la ONU - Las perspectivas. Debate sobre las propuestas de Brian Urquhart", *Papeles para la Paz*, n°49, 1993, pp.25-50; R. SIEKMANN, "Political and legal aspects of a directly recruited permanent UN force", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.2, n°4, 1995, pp.91-93; A. MORRISON, "The Fiction of a U.N. Standing Army", *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol.18, n°1, 1994, pp.83-96; idem, "A Standing United Nations Military Force: Future Prospects" en D.A. CHARTERS (ed.), *Peacekeeping and the Challenge of Civil Conflict Resolution*, Centre for Conflict Studies, University of New Brunswick, 1994, pp.185-204; A. ROBERTS, "Proposals for UN Standby Forces: History, Tasks and Obstacles" en D. COX & A. LEGAULT (eds.), *UN Rapid Reaction Capabilities: Requirements and Prospects*, The Canadian Peacekeeping Press, Clementsport, 1995, pp.49-66; C. CONETTA & Ch. KNIGHT, *Vital force: a proposal for the overhaul of the UN peace operations system and for the creation of a UN legion*, Commonwealth Institute, Cambridge, 1995.

<sup>361</sup> Mientras que los miembros militares de alta graduación que ejerzan como Jefes de misión o como asesores con conocimientos técnicos especializados son nombrados funcionarios de Naciones Unidas durante su periodo de servicio, los observadores militares son proporcionados por los Estados en virtud de un préstamo no reembolsable, y en el caso de los batallones de infantería u otras unidades organizadas que prestan servicios especializados de carácter operacional o de apoyo, Naciones Unidas acuerda, de hecho, una subcontratación con sus Estados de origen. Cf. informe del Secretario General de 8 de mayo de 1990 (A/45/217, para.3).

<sup>362</sup> R.C.R. SIEKMANN, *National Contingents in United Nations Peace-keeping Forces*, Nijhoff, Dordrecht, 1991, p.191. Acerca de este apartado se pueden consultar también las siguientes aportaciones: H. KOTANI, "Peace-keeping: Problems for Smaller Countries", *International Journal*, vol.19, 1963-64, pp.308-325; H. McCOUBREY, "International Law and National Contingents in UN Forces", *International Relations*, vol.12, n°3, 1994, pp.39-50; P. BARDEHLE, "Blue Helmets' From Germany? Opportunities and Limits of United Nations Peacekeeping", *Aussenpolitik: German Foreign Affairs Review*, vol.40, n°4, 1989, pp.372-384; J.J. HOLST, "Support and Limitations: Peacekeeping from the Point of View of Troop-Contributors" en I.J. RIKHIE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping. Results, Limitations and Prospects*, IPA, Macmillan, Basingstoke, 1990, pp.111-124; M. von GRÜNIGEN, "Neutrality and Peacekeeping" en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.125-153; D.B. BOBROW & M.A. BOYER, "Maintaining System Stability. Contributions to Peacekeeping Operations", *Journal of Conflict Resolution*, vol.41, n°6, 1997, pp.723-748.

surgimiento de un derecho consuetudinario general se requiere que se trate de una "práctica generalmente aceptada como derecho"<sup>363</sup>. Dicho derecho consuetudinario, en caso de existir, podría considerarse además como derecho interno de la Organización<sup>364</sup>. De cualquier forma, la participación estatal en estas operaciones consensuales es libre, y sobre esa voluntariedad se fundamenta la amplia implicación de los diferentes países en las OMPs de las Naciones Unidas.

El fundamento jurídico de la incorporación de los contingentes nacionales en estas misiones onusianas ha sufrido una transformación con el transcurso de los años: en algunas de las primeras operaciones, la participación de los Estados estuvo asentada en acuerdos internacionales entre el Secretario General y cada uno de los gobiernos contribuyentes, bajo la forma de intercambio de cartas<sup>365</sup>, pero con posterioridad la fórmula evolucionó hacia canjes de notas e informes entre el Secretario General y el Presidente del Consejo de Seguridad, atrayendo de esta manera el proceso hacia el propio seno interno de la Organización<sup>366</sup>. En esta materia resultaría muy conveniente concluir acuerdos de participación con los países contribuyentes en las futuras OMPs, para lo que podríamos servirnos de diversos modelos, como el utilizado hace años en las primeras Fuerzas de mantenimiento de la paz -como UNEF I<sup>367</sup>-, o el avanzado en 1991 por el Secretario General con el título de *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de*

---

<sup>363</sup> Artículo 38. l.b. del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. Como sabemos, para el surgimiento de una norma jurídica internacional de base consuetudinaria debe concurrir una práctica general, constante y uniforme en un determinado sentido junto con la conciencia universal del carácter jurídicamente obligatorio de esa práctica -*opinio iuris*-. Vid. a este respecto las sentencias de la CIJ en el asunto de la *Plataforma Continental del Mar del Norte* (RFA c. Dinamarca; RFA c. Países Bajos), *ICJ Reports 1969*, p.43; y en el caso de las *Actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella* (Nicaragua c. Estados Unidos), *ICJ Reports 1986*, pp.97-98.

<sup>364</sup> Así, el Tribunal de La Haya afirmó que en el seno de las organizaciones internacionales se pueden desarrollar costumbres internas. Cf. opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 21 de junio de 1971 en el asunto de las *Consecuencias jurídicas para los Estados de la continuada presencia de África del Sur en Namibia (Sudoeste Africano) pese a la resolución 276 (1990) del Consejo de Seguridad*, *ICJ Reports 1971*, p.22.

<sup>365</sup> El Secretario General enviaba una misiva idéntica a cada Estado contribuyente, los cuales replicaban en sus contestaciones que tales canjes de cartas se reputaran como constitutivos de acuerdos internacionales de participación. Y comoquiera que tales acuerdos eran registrados en la Secretaría de Naciones Unidas conforme al artículo 102. l de la Carta, se les consideraba tratados internacionales en vigor hasta la retirada de los contingentes nacionales. Vid. J.I. GARVEY, *loc.cit.*, 1970, p.263, nota 60. Este procedimiento fue llevado a efecto en UNEF I, UNSF y en la operación en Chipre (UNFICYP). Vid. R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1989, pp.34-36, 142-144 y 169-178.

<sup>366</sup> Éste es el mecanismo regularmente utilizado en las OMPs desde la creación de la UNEF II en 1973; así se ha empleado por ejemplo en UNIFIL, UNTAG, UNIIMOG y UNAVEM I. Vid. R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1989, pp.220-225, 257, 380-381 y 392-393. También ha sido utilizado en las más recientes operaciones en el Sáhara Occidental (docs.S/22771 y S/22772), UNIKOM (docs.S/22488 y 22489), UNAMIC (docs.S/23186, S/23187, S/23216, S/23217, S/23414, S/23415), UNTAC (docs.S/23773, S/23774, 23775), UNOSOM (docs.S/24177, S/24178, S/24451, S/24452), etc.

<sup>367</sup> Véanse diversos ejemplos de los primeros acuerdos con los Estados participantes en los intercambios de cartas entre Hammarskjöld y esos países contribuyentes a la Primera Fuerza de Emergencia en R.C.R. SIEKMANN, *Basic Documents...*, *cit.*, 2ª ed., 1989, pp.34-36; y el *Estudio resumido...*, informe del Secretario General de 9 de octubre de 1958 (A/3943, anexo I).

*mantenimiento de la paz*<sup>368</sup>.

Llegados a este punto de la participación estatal en las OMPs de Naciones Unidas, vamos a fijar nuestro interés de forma sucesiva en el reclutamiento y la selección de los contingentes nacionales, en el control de los Estados contribuyentes sobre la ejecución del mandato, y en la financiación y la retirada de los mismos de este tipo de operaciones; para terminar, haremos una breve referencia a la participación en las OMPs de los Estados con políticas exteriores de neutralidad y de ciertos países con legislaciones restrictivas -hasta hace poco tiempo- en ese terreno. Dos observaciones debemos adelantar: en primer lugar, cada vez que aquí utilicemos el término "contingente", nos referiremos tanto a los observadores militares aportados a un Grupo de observadores como a las más numerosas tropas nacionales encuadradas en una Fuerza de mantenimiento de la paz (usualmente del tamaño de un batallón de infantería); en segundo lugar, hemos incluido el análisis del régimen de estancia de los contingentes nacionales en cada OMP en el apartado correspondiente al estudio del estatuto jurídico internacional de los *cascos azules* en el Estado receptor, en el capítulo 3 de este trabajo (epígrafe 3).

### 5.1. LA SELECCIÓN Y EL RECLUTAMIENTO DE LOS CONTINGENTES NACIONALES

Del examen de la práctica se puede deducir que la contribución material de los Estados en estas operaciones es voluntaria y discrecional: ni siquiera las ofertas de fuerzas en situación de "dispositivos de reserva" suponen pre-obligación jurídica alguna de participar en una OMP concreta<sup>369</sup>. Se mantiene, por tanto, la discrecionalidad en la decisión soberana de los Estados miembros de aportar tropas a estas operaciones de mantenimiento de la paz<sup>370</sup>; y no cabe derivar de la experiencia práctica un deber general de participación vinculante para los Estados miembros. Incluso en aquellos supuestos de transferencias temporales de unidades militares de una OMP ya

<sup>368</sup> Véase dicho modelo de acuerdo en el informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (A/46/185, anexo), patrón que sería también aplicable *mutatis mutandis* a los Estados no miembros de la ONU (informe citado, para.2). Este modelo de acuerdo de participación pretendía una aplicación comprehensiva, pues incorpora al personal civil que preste servicios en el seno del contingente militar, a los observadores electorales, la policía civil y otros funcionarios civiles aportados por el Estado contribuyente en calidad de expertos en misión (arts.17 y 18 del citado Modelo de acuerdo de participación). Asimismo, podríamos acudir a la FMO, operación ejecutada al margen de las Naciones Unidas, durante la cual se concluyeron acuerdos estándar con los Estados contribuyentes mediante canjes de notas. Vid R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.47; *idem*, *Basic Documents...*, *cit.*, 1989, pp.311-319.

<sup>369</sup> Véanse analógicamente las sentencias de la CIJ de 20 de diciembre de 1974 en el caso de los *Ensayos nucleares* (Australia c. Francia y Nueva Zelanda c. Francia), *ICJ Reports 1974*, p.267 y ss.; y dentro de la presente tesis, el apartado relativo a la participación de los Estados neutrales en las OMPs.

<sup>370</sup> R.C.R. SIEKMANN, *cit.*, 1991, pp.45-46 y 191. Para este autor, las ofertas estatales de fuerzas de reserva son actos unilaterales condicionales sin contenido jurídico obligatorio, pero para PONS RAFOLS se trata de ofertas realizadas de forma general, si bien condicionadas a una última decisión política. X. PONS RAFOLS, "La participación de España en el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz", *Agenda ONU*, n°2, 1999, p.131.

existente a otra en proceso de formación, la Organización requiere de nuevo el "consentimiento" del país nacional del contingente.

En consecuencia, el punto de partida es la voluntaria y amplia participación del país contribuyente, con independencia del texto de la Carta de las Naciones Unidas (de hecho, ciertos Estados no miembros de la Organización han llegado a participar en algunas OMPs<sup>371</sup>). Por lo tanto, esta cuestión no está fundada en las cláusulas de la Carta, sino que se trata de una relación de signo especial. ¿Nos encontramos aquí ante un vínculo surgido del derecho consuetudinario? Para ello, como sabemos, tendrían que cumplirse dos condiciones: que la práctica fuera general, esto es, "extensa y virtualmente uniforme", y además, que se contemplara como legalmente vinculante por la comunidad internacional (presencia de la *opinio iuris*). El primer requisito general se cumple en esta ocasión, pues todos los Estados pueden participar en pie de igualdad en las OMPs de Naciones Unidas, incluidos los no miembros de la Organización, y de hecho numerosos países han intervenido en ellas. En cuanto a la cuestión sobre si esa práctica ha sido aceptada como derecho por la comunidad internacional, la respuesta no parece afirmativa pues si bien es cierta la amplia mayoría de países (106 a favor, 11 en contra y 19 abstenciones) que aprobaron el 18 de diciembre de 1978 la resolución 33/114 de la Asamblea General, en cuyo párrafo 6 se pide a los Estados miembros el posible suministro al Secretario General de información actualizada sobre su posible capacidad para poner fuerzas armadas preparadas a disposición de las Naciones Unidas, sin embargo ahí mismo se advierte que ésto se hará "sin perjuicio de la decisión soberana de los Estados Miembros en cada ocasión".

En otro orden de ideas, no puede decirse que el procedimiento de reclutamiento de contingentes nacionales para las OMPs resulte uniforme. En la UNEF I, por ejemplo, la mayoría de los Estados contribuyentes ofrecieron su participación a la Organización *motu proprio*. Para ONUC, por el contrario, fue Naciones Unidas quien adelantó las solicitudes para reclutar las tropas, y desde la operación en Nueva Guinea Occidental, todas las contribuciones de contingentes se vienen basando en la iniciativa de la ONU. Además, desde la UNIFIL en 1978, el procedimiento consta de dos etapas: una primera fase informal, en la que los Estados miembros son sondeados sobre su posible contribución material; y si la respuesta es positiva, entonces se procede a efectuar una solicitud formal de participación, tras la creación efectiva de la OMP por el Consejo de Seguridad. Dicha demanda, que en realidad no supone más que la aceptación de una oferta previa,

---

<sup>371</sup> Éste sería el caso por ejemplo de la República de Mali, que intervino en la Fuerza de ONUC a partir de agosto de 1960, pese a que no ingresó en las Naciones Unidas hasta el 28 de septiembre de ese año. Véase *The Blue Helmets, cit.*, 2ª ed., 1990, p.436. Más de 110 Estados de todos los continentes y zonas geopolíticas han participado en las OMPs de las Naciones Unidas desde 1948 (unos 70 de ellos lo hacen en la actualidad), destacándose Canadá y Fiyi por haber tomado parte en casi todas estas operaciones.

no llevaría aparejada sin embargo una obligación legal de contribuir<sup>372</sup>. Y sobre la selección de los contingentes nacionales también se pronunció el Comité Especial de OMPs, reservando la competencia en el seno de la Organización al Secretario General, eso sí, con el acuerdo del Consejo de Seguridad y del Estado receptor<sup>373</sup>.

Otro aspecto que debe señalarse es que recae sobre los gobiernos de los Estados participantes la responsabilidad de que el personal que cada uno de ellos aporte "satisfaga los criterios fijados por las Naciones Unidas para desempeñar su cometido... con relación, entre otras cosas, al rango, la experiencia, la condición física, la especialización y el conocimiento de idiomas" que resulten necesarios para poder actuar en una OMP<sup>374</sup>. En este aspecto, Naciones Unidas solicita a ese país un determinado número de observadores militares o una unidad militar colectiva, pero es competencia del gobierno de cada Estado participante el reclutamiento de los miembros más idóneos para su contingente nacional en la OMP.

Ya durante los primeros años de práctica onusiana en las operaciones de mantenimiento de la paz, las más avanzadas iniciativas en cuanto a la participación de los Estados en las mismas se concretaron en ciertas ofertas de contingentes nacionales preparados para ser enviados a una misión, si Naciones Unidas lo requería así. Estas ofertas habían sido formuladas por los países nórdicos, más Canadá y Holanda, bajo la forma de declaraciones unilaterales no vinculantes jurídicamente, y no como acuerdos internacionales, por lo que no implicaban la asunción de compromisos legales internacionales puesto que conllevaban tan sólo el envío de tropas propias a las OMPs de las Naciones Unidas si dicha participación era solicitada por un órgano competente de la Organización sobre la base de una decisión de la propia ONU, y si el Estado anfitrión aceptaba tanto la operación como los diferentes contingentes nacionales de la misma. Pero lo más importante es que la solicitud onusiana sería atentamente examinada por el gobierno nacional del contingente, quien decidiría con absoluta discrecionalidad sobre su participación en la OMP; esto

---

<sup>372</sup> En sentido contrario R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.47. En concreto, el Departamento de OMPs de la Secretaría de Naciones Unidas remite dos documentos esenciales a los Estados que con carácter previo e informal se han mostrado dispuestos a participar: 1. Solicitud formal de contribución (Nota verbal), con el número de observadores o unidades requeridas; su clase y organización; cometidos a cumplir, duración de los turnos de servicio, etc. 2. Condiciones generales de la contribución (Memorándum o Directrices), con instrucciones sobre la organización de la OMP, estructuras de mando y control y de apoyo logístico, requisitos del personal y de las unidades, instrucciones administrativas sobre pagos y reembolsos de Naciones Unidas, etc. A partir de ahí, puede firmarse el acuerdo de participación entre la ONU y el Estado participante, donde quedan fijadas las condiciones de la contribución, o no firmarse ese acuerdo, en cuyo caso se consideran aplicables las condiciones establecidas en las Directrices suministradas por el Departamento de OMPs.

<sup>373</sup> El artículo 10 de los *Proyectos de Directrices* preparados por el Comité de los 33 señala, entre otras cosas, lo siguiente: "[La selección y el reemplazo de los contingentes nacionales serán [realizados] [por el Secretario General] con el acuerdo del Consejo de Seguridad y el país huésped.]" (doc. A/32/394, Anexo II Apéndice I de 2 de diciembre de 1977). Acerca de esta cuestión de la selección de los contingentes nacionales véase L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, p.238 y ss.

<sup>374</sup> Vid. el artículo 11 del *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (A/46/185, anexo).



desligaba a las citadas ofertas de fuerzas militares de toda posible homologación con actos unilaterales del Estado como fuente de obligaciones internacionales, por cuanto aquellos países no pretendían dotar a sus ofrecimientos del carácter de compromiso jurídico vinculante<sup>375</sup>; es decir, que los países oferentes no se encontraban legalmente obligados por sus genéricas ofertas a

<sup>375</sup> Estas ofertas, de carácter unilateral y condicional, fueron realizadas por los siguientes Estados:

**1. Los países nórdicos** decidieron de forma coordinada establecer unidades militares preparadas (en situación de "stand-by" o "dispositivo de reserva") para participar en una OMP, si eran requeridas para ello por las Naciones Unidas. Sus Parlamentos nacionales aprobaron estas propuestas en 1964 (Dinamarca, Ley de 30 de abril de 1964; Finlandia, Ley de 26 de mayo de 1964; Noruega, Ley de 10 de junio de 1966; y Suecia, resolución del Parlamento de 1964 y proclamación real de 13 de enero de 1967), y posteriormente han sido ampliadas en los años noventa. Ver R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, pp.48-51; P. FRYDENBERG (ed.), *Peace-keeping. Experience and Evaluation*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 1964, apéndice 1, pp.313, 316, 319 y 328; L.L. FABIAN, *Soldiers without Enemies. Preparing the United Nations for Peacekeeping*, The Brookings Institution, Washington, 1971, pp.98-129; D.W. WAINHOUSE, *cit.*, 1973, p.581; JOINT NORDIC COMMITTEE FOR MILITARY UN MATTERS, *Nordic Stand-by Forces in United Nations Service*, 3ª ed., Estocolmo, 1986; J. KARHILO, "Redesigning Nordic military contributions to multilateral peace operations" en *SIPRI Yb. 1996*, p.103 y ss. Los requisitos para la utilización por la ONU de estas tropas, ya como contingentes nacionales o en unidades escandinavas conjuntas, fueron sintetizadas por P. HAEKKERUP, entonces Ministro danés de Asuntos Exteriores, y básicamente coincidían con los principios básicos instituidos por HAMMARSKJOLD para la UNEF I. Véanse P. HAEKKERUP, "Scandinavia's Peace-keeping Forces for United Nations", *Foreign Affairs*, 1964, pp.676-679; *Estudio resumido, loc.cit.*, para. 154 y ss.; o sobre sus condiciones internas de servicio P. DEWAST, "Quelques aspects du statut des 'Casques bleus'", *RGDIP*, vol. 81, nº2, 1977, pp.1044-1045; y sobre los métodos de adiestramiento seguidos por los militares nórdicos para colaborar en estas operaciones de la ONU véase R.N. SWIFT, "United Nations Military Training for Peace", *International Organization*, vol.28, nº2, 1974, pp.267-280.

**2. Canadá:** una oferta general fue realizada el 19 de septiembre de 1963 por L. Pearson, entonces Primer Ministro de Canadá, ante la Asamblea General de Naciones Unidas, pero no se concretó luego en un acto formal del Parlamento canadiense. Vid. G.A.O.R., 18ª sesión, 1208ª reunión plenaria, p.9, para.65 y 67; L.L. FABIAN, *cit.*, 1971, p.132 y ss.; R.B. TACKABERRY, "Organizing and Training Peace-Keeping Forces: the Canadian View", *International Journal*, 1966-1967, pp.195-209. De cualquier forma este país, que ha participado en casi todas las OMPs de las Naciones Unidas, sólo exigía tradicionalmente para colaborar en una operación de este tipo el consentimiento de las partes en el conflicto (tanto para la OMP como para la participación canadiense en ella), la adecuación financiera, logística y estructural de la operación, así como un mandato claro, preciso y negociado. Cf. L.A. DELVOIE, "International Peacekeeping: the Canadian Experience", *Pakistan Horizon*, vol.45, nº3, 1992, pp.39-48; M. COPITHORNE, "The Travail of a Middle-Aged Peacekeeper: Canada and the New Challenges of Peacekeeping" en M.K. YOUNG & Y. IWASAWA (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Irvington, 1996, p.464. La decisión interna de participar en una OMP es tomada por el Gobernador en Consejo, aunque existe la costumbre constitucional de consultar al Parlamento para enviar tropas canadienses al exterior con base en una interpretación analógica del artículo 32 de la Ley de Defensa Nacional. En principio, cualquier unidad de las fuerzas armadas canadienses puede ser afectada al servicio de una operación de las Naciones Unidas tras un período de preparación específica. Vid. K.S. CARTER, "The legal basis of Canada's participation in United Nations operations", *International Peacekeeping (Kluwer)*, vol.1, nº4, 1994, p.117. En general, sobre la abundante participación canadiense en las OMPs véanse A. TAYLOR, D. COX & J.L. GRANATSTEIN, *Peacekeeping: International Challenge and Canadian Response*, Canadian Institute of International Affairs, Toronto, 1968; J.H. SIGLER (ed.), *International Peacekeeping in the Eighties: Global Outlook and Canadian Priorities*, Norman Patterson School of International Affairs, Ottawa, 1982; J.T. JOCKEL, *Canada and International Peacekeeping*, Minister of Public Works and Government Services, Ottawa, 1997; F. CHAUVANCY, "Le Canada au service des opérations de maintien de la paix", *Défense Nationale*, vol.52, nº1, 1996, pp.147-151; M. COPITHORNE, *cit.*, 1996, pp.461-474; Ch. WINSLOW & D. WINSLOW, "Learning Lessons the Hard Way - Somalia and Srebrenica Compared" en E.A. SCHMIDL (ed.), *Peace Operations Between War and Peace*, Frank Cass, Londres, 2000, pp.93-137; N. KRUTSKIKH, "Pioneers of the Blue Helmets", *International Affairs (Moscú)*, nº7, 1994, pp.47-51; G.A.H. PEARSON, "Canadian Attitudes to Peacekeeping" en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Nueva York, 1983, pp.118-129; y en ese mismo libro R.B. BYERS, "Peacekeeping and Canadian Defense Policy: Ambivalence and Uncertainty", pp.130-156.

**3. Países Bajos:** la oferta holandesa -un contingente del cuerpo de fusileros navales- fue anunciada por su Ministro de Asuntos Exteriores ante la Asamblea General de Naciones Unidas el 24 de septiembre de 1963, y su ampliación fue comunicada el 5 de octubre de 1965. Vid. G.A.O.R., 18ª sesión, 1213ª reunión, pp.11-12, para.125-129; y 20ª sesión, 1348ª reunión, pp.11-12, para.89-94. La participación holandesa en las OMPs de Naciones Unidas se fundamenta en el artículo 98.1 de su Constitución, pues en ella no se contiene restricción alguna al despliegue exterior de sus fuerzas armadas. Y si bien el Gobierno es quien toma la decisión de participación, la práctica también aquí indica la necesidad de consultar con el Parlamento, si es posible con carácter previo al envío del contingente. R. SIEKMANN, "The Dutch participation in UN peacekeeping operations", *International Peacekeeping (Kluwer)*, vol.2, nº1, 1994-1995, pp.7-8.

Y estos ofrecimientos fueron aceptados por el Secretario General de la Organización con breves cartas informales de reconocimiento. Vid. L.L. FABIAN, *op.cit.*, 1971, p.207; A. JAMES, *The Politics of Peacekeeping*, Londres, 1969, p.430, nota 5.

responder positivamente a toda solicitud de las Naciones Unidas en este sentido, sino que la decisión estatal de participar seguía siendo soberana, como puede deducirse del tenor literal del citado punto 6 de la resolución 33/114 de la Asamblea General.

En esta materia, los *Proyectos de Directrices* (art. 12) formulan una referencia expresa al artículo 43 de la Carta como posible base jurídica de eventuales acuerdos sobre participación nacional en estas operaciones, a celebrar entre las Naciones Unidas y sus Estados miembros:

"[A fin de asegurar el estado de preparación de las Naciones Unidas para establecer con prontitud y eficacia operaciones de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad podrá adoptar medidas para facilitar la conclusión de acuerdos, ya sea para el suministro de fuerzas, de asistencia o de instalaciones en virtud del Artículo 43 de la Carta, u otros arreglos de preparación, a fin de desarrollar plenamente su capacidad para el mantenimiento de la paz.] Tales [acuerdos] [arreglos] podrán disponer que el Consejo podrá emplear contingentes determinados en una operación particular con el consentimiento de los gobiernos respectivos" (doc. A/32/394, Anexo II Apéndice I de 2 de diciembre de 1977).

En ese sentido, el artículo 43 es la única cláusula de la Carta que se refiere explícitamente a la aportación de fuerzas armadas de los Estados miembros a las operaciones militares que decida el Consejo de Seguridad, mediante la firma de convenios especiales, es decir, sobre bases "stand-by" o de "reserva permanente". Pero las diferencias entre el artículo 12 de los *Proyectos de Directrices* y el artículo 43 de la Carta son abismales. Así, del texto de las *Directrices* se deduce la importancia del consentimiento de los respectivos gobiernos nacionales, lo que se contrapone al deber jurídico de participación que hubieran asumido los Estados miembros en caso de haber firmado los convenios especiales previstos en el artículo 43, en el sentido de poner fuerzas armadas propias a disposición del Consejo de Seguridad con el propósito de mantener la paz y seguridad internacionales. La diferencia se encuentra en la misma naturaleza de las operaciones a las que se refieren, por un lado el artículo 43 de la Carta -acciones armadas coactivas-, y por otro lado el artículo 12 de las citadas *Directrices* del Comité de los 33 -operaciones militares consensuadas-. Por eso, la referencia que se hace en el citado artículo 12 al 43 de la Carta podría parecer un contrasentido. En cualquier caso, hay que entenderlo como una simple formalidad, pues la experiencia práctica manifestada hasta ahora en las ofertas realizadas de tropas en "dispositivo de reserva" (*stand-by forces*) apunta en la dirección opuesta. La propia Corte de La Haya en su dictamen de 1962 sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas* entendía que el artículo 43 no debería aplicarse a las OMPs al no constituir éstas una acción coercitiva del Capítulo VII de la Carta<sup>376</sup>, por lo que el artículo 12 de las *Directrices* tendría entonces su operatividad asimilada a la segunda posibilidad recogida en su texto, la relativa a los "arreglos de preparación" bilaterales que no presuponen para los gobiernos nacionales obligación legal alguna de participación, y cuya negociación y conclusión puede ser delegada por el Consejo de Seguridad

---

<sup>376</sup> Véase la opinión consultiva de la CIJ sobre *Ciertos Gastos de las Naciones Unidas* (artículo 17, párrafo 2 de la Carta), de 20 de julio de 1962, *ICJ Reports 1962*, p. 166.

al Secretario General<sup>377</sup>.

Con el fin de ahorrar las negociaciones que en cada OMP el Secretario General tenía que emprender con los distintos países candidatos eventuales a contribuyentes de tropas y/o equipo, comenzó a ponerse en marcha desde comienzos de 1993 el mecanismo de las "fuerzas o dispositivos de reserva" (*stand-by arrangements system*, o sistema de acuerdos de fuerzas de reserva o en espera), que se desglosa en el suministro de información de los gobiernos nacionales a la Secretaría de Naciones Unidas sobre el personal y equipo que podrían suministrar a las OMPs onusianas en un caso concreto, así como del tiempo que precisaría su despliegue<sup>378</sup>; por medio de estas ofertas condicionales de los Estados, concretadas más tarde en acuerdos permanentes bajo la forma de Memorandos de Entendimiento, aquéllos se comprometen a mantener un cierto número de sus fuerzas armadas disponible para operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, aunque retienen el carácter voluntario de su concreta participación en cada caso<sup>379</sup>. Este sistema de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas faculta a la Organización universal a perfeccionar sus esfuerzos en la planificación y despliegue de cada operación, al tiempo que permite a los Estados miembros proyectar y presupuestar su contribución, preparar y formar a su personal, y arreglar la adquisición del material necesario<sup>380</sup>. Pero como ya hemos señalado, la incorporación

---

<sup>377</sup> Véanse los artículos 98 de la Carta, y 2 de las *Directrices* propuestas por el Comité de los 34, en R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1989, pp.263-264.

<sup>378</sup> Sobre el comienzo de este sistema de fuerzas de reserva véase el informe del Secretario General de 15 de junio de 1993 (S/25944), y el informe del Comité Especial de OMPs de 25 de mayo de 1993 (A/48/173, para.21 y 53). Un equipo de planificación de la Secretaría de Naciones Unidas inició el desarrollo de tal sistema entre febrero y abril de 1993, que el Consejo de Seguridad saludó positivamente mediante la declaración de su Presidente de 3 de mayo de 1994 (S/PRST/1994/22). Vid. A. CARLEVARIS, "Il sistema di 'standby arrangements' delle Nazioni Unite", *La Comunità Internazionale*, vol.54, n°4, 1999, p.701.

<sup>379</sup> En ese marco, fue desarrollado el concepto y el plan de trabajo sobre los dispositivos de reserva para las OMPs, con el objeto de conocer las fuerzas y demás elementos que los Estados miembros mantendrían disponibles. Véase el informe del Secretario General sobre este asunto, de 30 de junio de 1994 (S/1994/777), saludado por las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad de 27 de julio de 1994 (S/PRST/1994/36) y de 22 de febrero de 1995 (S/PRST/1995/9). En noviembre de 1994 se organizó un grupo de aplicación que, al concluir su trabajo dos años después, en noviembre de 1996, había fijado el arreglo de los Memorandos de Entendimiento como marco jurídico adecuado para la contribución de cada país. Dentro del Departamento onusiano de Operaciones de Mantenimiento de la Paz existe una oficina encargada de la gestión de las fuerzas de reserva en su Servicio de Planificación de Misiones, junto a una base de datos confidencial -de acceso restringido al personal de la Sede de la ONU- con información precisa de aquellos Estados eventualmente contribuyentes de tropas y de otras capacidades, y la distribución de los recursos ofrecidos según el tiempo estimado de respuesta (inferior a 30 días; 31 a 60 días; 61 a 90 días; superior a 90 días o indeterminado). Cf. doc.A/49/1, para.432; informes del Secretario General de 10 de noviembre de 1995 (S/1995/943) y de 24 de diciembre de 1996 (S/1996/1607); B. BOUTROS-GHALI en *The Blue Helmets*, *cit.*, 3ª ed., 1996, pp.7-8. También pueden verse M. EISELE & E. GRIEP, "'Standby': neue Wege in der Friedenssicherung", *Vereinte Nationen*, vol.44, n°2, 1996, pp.50-56; X. PONS RAFOLS, "La participación de España en el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz", *Agenda ONU*, n°2, 1999, pp.128-147; A. CARLEVARIS, "Il sistema di 'standby arrangements' delle Nazioni Unite", *La Comunità Internazionale*, vol.54, n°4, 1999, pp.688-723; y S.D. BAILEY & S. DAWS, *The Procedure of the UN Security Council*, 3ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1998, pp.359-360.

<sup>380</sup> De igual manera, el sistema de dispositivos de reserva permite a los planificadores de la parte logística de cada OMP conocer con lo que pueden contar, efectuar los arreglos necesarios para el transporte de las unidades, etc. Véase el informe del Secretario General de 10 de noviembre de 1995 (S/1995/943). Y para facilitar la más amplia participación posible de los Estados miembros, las estructuras de este sistema de acuerdos de fuerzas de reserva se dividen en bloques relativos a las diversas funciones, tamaños y configuraciones de las operaciones, incluidos los componentes civiles. Los Estados deben garantizar un período inicial de autosuficiencia de las unidades incorporadas a este sistema de fuerzas de

a este sistema no supone para esos países una específica obligación jurídica de participación, por lo que no puede asumirse que vayan a encontrarse disponibles en cualquier momento todos los recursos incluidos en el sistema<sup>381</sup>. En julio de 2000, un total de 88 Estados habían expresado oficialmente su voluntad de participar en el sistema de Fuerzas de Reserva, sumando entre todas las ofertas realizadas más de 147.000 efectivos humanos disponibles<sup>382</sup>. A pesar de que al comienzo pocos eran los países que deseaban concretar más su compromiso mediante de la celebración con la ONU de Memorandos de Entendimiento sobre sus aportaciones a los acuerdos de fuerzas de reserva, actualmente 33 Estados miembros -como España<sup>383</sup>- han llegado a firmarlos, formalizando de este modo los detalles de su contribución al mecanismo de fuerzas de reserva de Naciones Unidas<sup>384</sup>. Y en el plano práctico, este sistema ya ha sido empleado con éxito en algunas operaciones recientes, como las de Haití, Angola, Guatemala y UNTAES en la ex-Yugoslavia<sup>385</sup>.

---

reserva, que se cifra en un mínimo de 60 días desde su despliegue. Vid. el informe comprehensivo anual del Comité Especial de OMPs de 1995 (A/50/230, de 22 de junio de 1995, para.78-80); y el informe de la Dependencia Común de Inspección de la ONU, preparado por A.T. ABRASZEWSKI y otros, "Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz" (JIU/REP/95/11), recogido en el documento A/50/576, de 14 de noviembre de 1995, para.34 y 36.

<sup>381</sup> Así por ejemplo, y a pesar de la existencia de este mecanismo, cuando en mayo de 1994 el Consejo de Seguridad decidió ampliar la UNAMIR en Ruanda para hacer frente a la catástrofe humanitaria que se estaba produciendo como consecuencia del recrudecimiento de la guerra civil -resolución 918 (1994) de 17 de mayo de 1994, para.3 y 5-, el Secretario General no consiguió que ninguno de los 19 gobiernos nacionales que hasta entonces se habían comprometido a mantener "dispositivos de reserva", aportase tropas propias a la citada Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda, sin duda como consecuencia de la influencia ejercida por los fracasos de las operaciones en Somalia (UNOSOM II) y la ex-Yugoslavia (UNPROFOR). Cf. B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, cit., 1995, parágrafo 43; S. THAROOR, "The Changing Face of Peacekeeping" en B. BENTON (ed.), *Soldiers for Peace. Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, Facts On File, Nueva York, 1996, p.219; X. PONS RAFOLS, cit., 1999, p.144; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, pp.175-176. Tanto el artículo 3 del Modelo de Memorandum de Entendimiento sobre fuerzas de reserva propuesto por Naciones Unidas, como el mismo artículo 3 de los Memorandos firmados con Italia, Austria o España señalan que la decisión definitiva sobre el despliegue efectivo de los recursos se mantiene como una decisión nacional.

<sup>382</sup> Véase la siguiente dirección de Internet, dentro del servidor de las Naciones Unidas, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/str.htm> (datos actualizados a 1 de julio de 2000): De los 88 Estados incorporados a este mecanismo, 66 de ellos, entre ellos Estados Unidos y Rusia, han proporcionado listas de disponibilidades -incluyendo la clase de capacidades, el volumen de personal a disposición, el tiempo de respuesta y las limitaciones de uso de su contribución-; y 44 de esos Estados han suministrado información técnica detallada sobre el volumen de su contribución; concretamente, con los últimos datos disponibles -julio de 2000- este sistema alcanzaba los 147.900 efectivos, incluyendo en ellos 2.150 policías civiles y 1.600 observadores militares.

<sup>383</sup> Véase, sobre el Memorando de Entendimiento español de 5 de noviembre de 1999, el epígrafe 1.2.1.2 del capítulo 4 del presente trabajo de investigación.

<sup>384</sup> Esta opción de los Memorandos de Entendimiento suele ser utilizada en general para establecer arreglos operacionales o cuestiones técnicas bajo un marco convencional internacional, si bien también constituyen -al menos en este caso- acuerdos internacionales sujetos al Derecho de los tratados. En este concreto ámbito, tales Memorandos, que se actualizan anualmente, sirven para especificar los recursos que se proporcionan, los tiempos de respuesta y las condiciones de empleo, además de otros datos técnicos de interés. Véase el Modelo de Memorandum de Entendimiento sobre fuerzas de reserva propuesto por Naciones Unidas en la siguiente dirección de Internet, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/mou.htm>. La responsabilidad financiera corre a cargo de Naciones Unidas desde que los elementos comprometidos abandonan su país de origen, y se sigue el procedimiento ordinario de Naciones Unidas para el control y reembolso por el empleo de los contingentes nacionales. Véase el apartado 5.3 de este capítulo 2, *infra*.

<sup>385</sup> Pero en un sentido crítico con la utilidad del sistema de fuerzas de reserva véase el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.84).

Pero el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de Naciones Unidas no proporcionaba *per se* a la ONU una capacidad adecuada de despliegue rápido, pues sus unidades no se habían entrenado juntas ni habían cooperado antes de desplegarse en una OMP concreta. Como sabemos, el propio Secretario General de Naciones Unidas recomendó en enero de 1995 una Fuerza de Reacción Rápida<sup>386</sup>. Y en ese contexto, un grupo de Estados, encabezados por Dinamarca, propusieron en 1995 a la Asamblea General de las Naciones Unidas que seleccionara contribuyentes del sistema de dispositivos de reserva para el establecimiento voluntario de una Brigada multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad, con la capacidad de realizar despliegues en el terreno en casos de absoluta urgencia para cumplir misiones de mantenimiento de la paz y humanitarias por un periodo máximo de seis meses hasta su sustitución por una Fuerza regular de mantenimiento de la paz, y tal iniciativa se materializaría algún tiempo después<sup>387</sup>. Este

<sup>386</sup> B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, (S/1995/1, de 3 de enero de 1995, *cit.*, para.44). Asimismo, diversos países como los Estados nórdicos, Holanda o Canadá (encuadrados en un grupo informal de países autodenominado "Amigos del Despliegue Rápido"), avanzaron en esos años determinadas propuestas para el establecimiento de una fuerza militar de despliegue rápido bajo control del Consejo de Seguridad, compuesta por profesionales con dedicación exclusiva reclutados a título personal por Naciones Unidas -eso sí, con la intermediación de los gobiernos nacionales-, a ser financiada por todos los Estados miembros fuera del presupuesto ordinario de la Organización, según la escala especial de cuotas vigente para las OMPs -con un coste anual aproximado de 250 a 300 millones de dólares-. Véanse por ejemplo la carta de 7 de abril de 1995 del Representante Permanente de los Países Bajos ante Naciones Unidas al Secretario General (S/1995/276, de 10 de abril de 1995); el informe oficial del Gobierno de Canadá, *Towards a Rapid Reaction Capability for the United Nations*, Ottawa, septiembre de 1995, en <http://www.dfait-maeci.gc.ca>; MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de operaciones de paz*, 2ª ed., DIGENPOL, Madrid, 1995, pp.293-296; y H.P. LANGILLE, "Conflict Prevention: Options for Rapid Deployment and UN Standing Forces", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.7, nº1, 2000, pp.222-227. También las repúblicas bálticas ex-soviéticas han convenido la creación de un batallón conjunto, a ser utilizable en misiones de paz. Vid. T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1997*, p.51. Según Naciones Unidas, Fuerza de Reacción Rápida es el nombre concreto de cada unidad, pero el término genérico para este tipo de formaciones es Fuerza de Despliegue Rápido. Vid. la siguiente dirección en el servidor de Naciones Unidas en Internet, <http://www.un.org/Depts/dpko/glossary/gloss.htm>

<sup>387</sup> Vid. el informe del Grupo de Trabajo -designado por esos Estados- sobre la Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad de las Naciones Unidas, que formula el concepto y el diseño de estructura de la misma (A/51/75, anexo, de 5 de marzo de 1996); P.V. JAKOBSEN, "The Danish Approach to UN Peace Operations after the Cold War: A New Model in the Making?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, nº3, 1998, p.116; A. CARLEVARIS, "Il sistema di 'standby arrangements' delle Nazioni Unite", *La Comunità Internazionale*, vol.54, nº4, 1999, p.712 y ss.; idem, "Proposte di riforma nelle Nazioni Unite del sistema di comando e controllo delle operazioni di peace-keeping" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.300-305; y la siguiente dirección de Internet sobre esta Brigada, <http://www.shirbrig.dk/background.htm>. El marco jurídico del establecimiento de esta unidad multinacional preestablecida no permanente se fue desarrollando de la siguiente manera:

1. Seis países europeos más Canadá (hoy son 14 Estados miembros) firmaron el 15 de diciembre de 1996 una Declaración de Intenciones para el establecimiento de la estructura de tal cuerpo militar multinacional (su texto en <http://www.shirbrig.dk/letterof.htm>), de acuerdo con las recomendaciones del Grupo de Trabajo;

2. Con posterioridad, algunos de esos Estados suscribieron desde el 9 de marzo de 1997 un Memorando de Entendimiento relativo al Comité Permanente de esa Brigada -órgano ejecutivo de supervisión y control político- (en <http://www.shirbrig.dk/mouse.htm>), que no obstante no crea obligaciones legalmente vinculantes para los Estados firmantes (sección 1.2), por lo que no es un tratado internacional;

3. El Memorando de Entendimiento concerniente a la operación, financiación, administración y estatuto del Elemento de Planificación de esa Brigada, establecido como núcleo permanente de planificación y apoyo a las tropas (en <http://www.shirbrig.dk/moupe.htm>); tampoco este Memorando establece obligaciones jurídicas para los Estados firmantes (sección 1.3 del mismo);

4. El Memorando de Entendimiento relativo a la operación, financiación, administración y estatuto de la Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad de las Naciones Unidas (en <http://www.shirbrig.dk/moubde.htm>), que tampoco genera obligaciones jurídicas vinculantes para los Estados firmantes (sección 1.3).

El Estado que pretenda participar plenamente en el establecimiento, adiestramiento y utilización de la Brigada debe firmar todos estos documentos, y actualmente tan sólo diez Estados cumplen ese requisito (Argentina, Austria, Canadá,

cuerpo militar multinacional busca alcanzar capacidad suficiente para desarrollar labores humanitarias y de mantenimiento de la paz bajo el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas, ser capaz de defenderse y prestar protección a las agencias onusianas, las ONGs actuantes en esa región y su personal. La Brigada debe estar capacitada para operar de forma independiente a considerable distancia de sus estructuras nacionales de apoyo, incluso aunque no cuente con el sostén del Estado receptor de la misma y no exista infraestructura básica local, lo que requiere el refuerzo de la cooperación logística multinacional; en ese aspecto la Brigada ha de ser autosuficiente generalmente por un periodo de 60 días<sup>388</sup>, y debe estar preparada para su despliegue en breve plazo (15-30 días desde la solicitud), pero la duración del mismo estará limitada a un plazo máximo de seis meses, al cabo del cual será reemplazada por otras fuerzas o se terminará la misión<sup>389</sup>. La participación concreta en cada operación sería decidida voluntariamente por cada Estado contribuyente, si bien la Brigada debe organizarse de tal modo que su despliegue pueda ser realizado aunque alguno de sus Estados participantes decida abstenerse de suministrar tropas o equipo a una determinada OMP<sup>390</sup>.

¿Cuál es el papel que juega el Estado receptor de la operación en su composición?

---

Dinamarca, Italia, Holanda, Noruega, Polonia, Rumania y Suecia). Por su parte, España ha firmado la Declaración de Intenciones y el Memorando de Entendimiento sobre el Comité Permanente, del cual forma parte desde junio de 1998. El cuartel general de esta Brigada se encuentra en Dinamarca y quedó inaugurado en septiembre de 1997, siendo operativa esa unidad desde enero de 1999, y fue declarada disponible para Naciones Unidas desde finales de enero de 2000. Vid. T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1997*, pp.46-47; J. FERGUSSON & B. LEVESQUE, "The Best Laid Plans: Canada's Proposal for a United Nations Rapid Reaction Capability", *International Journal*, vol.52, nº1, 1996-97, pp.118-141; MINISTERIO DE DEFENSA, *Libro Blanco de la Defensa 2000*, Madrid, 2000, p.214; informe anual del Secretario General sobre los arreglos de Fuerzas de Reserva para el mantenimiento de la paz, de 30 de marzo de 1999 (S/1999/361, para.16); X. PONS RAFOLS, "La participación de España en el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz", *Agenda ONU*, nº2, 1999, p.140, nota 52; y sobre la propuesta de BOUTROS-GHALI relativa a una Fuerza de Reacción Rápida consúltese el apartado 2.3 de este capítulo 2 de la presente tesis, *supra*. También en esta línea han surgido otras unidades similares, como la Brigada de Europa Sudoriental, pues siete Estados (Albania, Bulgaria, Grecia, Italia, Macedonia, Rumania y Turquía) firmaron el 26 de septiembre de 1998 en Skopje el acta de creación de esta brigada multinacional de 5.000 efectivos -con Eslovenia y Estados Unidos con estatuto de observadores-, en el marco de operaciones de paz bajo los auspicios de la ONU o de la OSCE.

<sup>388</sup> Sección 6.8 del Memorando de Entendimiento relativo a la operación, financiación, administración y estatuto de la Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad de las Naciones Unidas.

<sup>389</sup> Cf. informe del Grupo de Trabajo sobre la Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad de las Naciones Unidas (A/51/75, anexo, de 5 de marzo de 1996). Las reclamaciones relativas a los daños producidos o sufridos por miembros de esa Brigada serán solucionadas de acuerdo con los procedimientos establecidos por Naciones Unidas para la misión, y en cualquier caso de conformidad con el Derecho internacional (sección 9 del Memorando de Entendimiento relativo a la operación, financiación, administración y estatuto de la Brigada Multinacional); además, los Estados participantes en la Brigada han salvaguardado su jurisdicción exclusiva en los ámbitos penal, disciplinario y civil según resulte aplicable bajo el Derecho internacional, con independencia de que exista o no un acuerdo sobre el estatuto de la fuerza (SOFA) para esa operación concreta (sección 10 del citado Memorando de Entendimiento relativo a la operación, financiación, administración y estatuto de la Brigada Multinacional). A este respecto consúltese los apartados 3.3.2.4 y 3.3.4 del capítulo 3 de este trabajo de investigación, *infra*.

<sup>390</sup> Cf. X. PONS RAFOLS, "La participación de España en el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz", *Agenda ONU*, nº2, 1999, p.145. Recientemente, algunos elementos de esta Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad se encuentran participando desde noviembre de 2000 en la Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE) -vid. <http://www.shirbrig.dk/news.htm>; y el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 12 de enero de 2001 (S/2001/45, para.13)-.

¿Puede decidir qué países van a participar en esa OMP? ¿Tiene derecho a excluir de la misma a determinados contingentes nacionales? Como ya hemos visto en el punto correspondiente al consentimiento del Estado anfitrión en la composición de estas operaciones militares, ya en UNEF I el Secretario General afirmó que Naciones Unidas era la única instancia competente para decidir la composición de sus OMPs, pero que a su vez debía ser tomada en consideración la opinión del Estado receptor<sup>391</sup>. En la ONUC, el criterio de consultar al Estado receptor ya se encuentra implícitamente recogido en la resolución-creadora de la operación -resolución 143 (1960), punto 2- y en el acuerdo sobre el estatuto de la Fuerza (art.2); y tal principio se oficializó en UNFICYP con consultas al Estado receptor y a las Potencias Partes del Tratado de Garantía de 1959 -resolución 186 (1964), punto 4-. Posteriormente, desde la creación de la UNEF II, este requerimiento se amplía a "las consultas con las partes involucradas"<sup>392</sup>. Hoy en día, por lo tanto, se encuentra plenamente aceptado que el consentimiento del Estado receptor debe ser tenido en cuenta para la selección de los contingentes que componen la operación<sup>393</sup>. Pero en determinadas ocasiones se han producido discrepancias entre el principio propiamente considerado (*consentimiento del Estado anfitrión*) y su posterior evolución práctica (*no evacuación de consultas*). De este modo, todavía queda por fijar la regulación de la posición legal del Estado receptor y de las otras partes interesadas con respecto a la composición de una OMP, de manera que los criterios teóricos queden reconciliados con las consideraciones políticas y prácticas.

Una advertencia importante tiene que ser realizada aquí: la previsión de consultas ha de producirse durante la fase inicial de la composición de la operación, pero una vez que ésta se ha desplegado sobre el terreno debe funcionar durante su etapa operativa con completa imparcialidad y libertad de movimientos como la unidad militar integrada que es, sin que pueda justificarse discriminación alguna hacia cualquier contingente nacional concreto por parte del Estado anfitrión<sup>394</sup>.

---

<sup>391</sup> Vid. informe del Secretario General, *Estudio resumido*, *cit.*, (doc.A/3943, parágrafo 16); y el apartado 1.2 del presente capítulo 2.

<sup>392</sup> Véase el informe del Secretario General sobre la ejecución de la resolución 340 (1973) de 27 de octubre de 1973 (doc.S/11052/Rev.1, parágrafo 4.c).

<sup>393</sup> Vid. *The Peacekeeper's Handbook*, IPA, Nueva York, 1984, p.20, parágrafo 16; p.359, parágrafo 22; p.364, para.28, y su Capítulo III, "Principios y procedimientos para el montaje de las operaciones de mantenimiento de paz", añadido con posterioridad. Los países nórdicos, en sus ofrecimientos en los años sesenta de fuerzas en estado de "reserva permanente" para las OMPs de Naciones Unidas, también hicieron del consentimiento del Estado receptor a su participación en la operación *conditio sine qua non* de sus ofertas. Véase la nota 375 de este capítulo 2, *supra*. Además, recordemos que el artículo 10 de los *Proyectos de Directrices* dice que "[La selección y el reemplazo de los contingentes nacionales serán [realizados] [por el Secretario General] con el acuerdo del Consejo de Seguridad y el país huésped.]" (doc.A/32/394 Anexo II Apéndice I de 2 de diciembre de 1977). MANIN, sin embargo, sobre la base de que las OMPs se configuran como órganos subsidiarios del órgano onusiano principal que las crea (arts.22 o 29 de la Carta), entiende que "L'Etat intéressé ne devrait donc avoir, en ce qui les concerne, pas plus de droit de regard qu'il n'en a pour les organes de taille restreinte." Ph. MANIN, *op.cit.*, 1971, p.179.

<sup>394</sup> Vid. doc.S/11052/Rev.1, párrafos 3 y 4.e, relativo a UNEF II y UNDOF; doc.S/12611, párrafos 3 y 4.e, sobre UNIFIL; artículo 9 de las *Directrices* (doc.A/32/394 Anexo II, Apéndice I, de 2 de diciembre de 1977).

Con respecto a los criterios dominantes para la selección de los Estados contribuyentes de tropas a las OMPs de Naciones Unidas, se pueden enunciar tres:

1. Exclusión de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.
2. Rechazo de los Estados especialmente interesados.
3. Búsqueda de la representación geográfica equitativa en cada OMP, que puede ser contemplada como una posible norma consuetudinaria (recogida, *inter alia*, en el artículo 10 de los *Proyectos de Directrices*<sup>395</sup>).

1. El principio de la exclusión de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad (Estados Unidos, Rusia, China, Francia y el Reino Unido), que parecía absoluto en su formulación teórica como consecuencia de la intención de evitar que la guerra fría se infiltrara en este novedoso mecanismo de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz<sup>396</sup>, sin embargo nunca fue tal en la práctica, y debido a su forma de surgimiento y su justificación política coyuntural, ha resultado tan limitado en la práctica que incluso fue conscientemente omitido en las *Directrices* del Comité de los 33. De hecho, su origen fue circunstancial, pues al discutirse la creación de la UNEF I en 1956, ya se tenía constancia de la imposibilidad de que el Reino Unido y Francia, partes implicadas en el conflicto de Suez, participaran en la operación de las Naciones Unidas; asimismo, se sabía que difícilmente Egipto consentiría que tropas de Estados Unidos o la Unión Soviética fueran admitidas como *cascos azules* en su territorio, dada la posición no alineada de su líder, G. Nasser<sup>397</sup>. Consecuentemente, la causa política de este criterio de exclusión se hallaba en el deseo de garantizar el carácter imparcial de la operación<sup>398</sup>. Desde entonces, no obstante, se han contabilizado significativas y repetitivas excepciones en la práctica, incluso durante los años álgidos de la guerra fría (participación de Estados Unidos y la Unión Soviética en la misión de las

<sup>395</sup> Este artículo 10 indica que "en la composición de una fuerza de mantenimiento de la paz establecida bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, uno de los principios rectores será el de lograr una distribución geográfica equitativa [y la necesidad de asegurar la eficiencia global de la fuerza]..." (doc.A/32/394, Anexo II, Apéndice I, de 2 de diciembre de 1977).

<sup>396</sup> Vid. D.W. BOWETT y otros, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p. 110. Este criterio ya había surgido en la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas: véase el Primer Informe del Secretario General sobre la UNEF I (doc.A/3289, párrafo 5); resolución 1000 (ES-I) de la Asamblea General, para.3; Segundo Informe del Secretario General (doc.A/3302, para.6), y resolución 1001 (ES-I) de la Asamblea General, para.1. Vid. también sobre la UNEF II la resolución 340 (1973) del Consejo de Seguridad -párrafo 3-, de 25 de octubre de 1973. Además, la Unión Soviética también aceptaría en 1964 la validez formal de este principio. Vid. Memorandum de la URSS de 10 de julio de 1964 (doc.A/AC.121/2, p.5), y la declaración del representante soviético al Comité de los 33, de 25 de mayo de 1965 (doc.A/AC.121/SR.9, para.6).

<sup>397</sup> G. VILALTA, *Les Casques Bleus. Une nouvelle fonction pour les armées nationales?*, Fondation pour les Études de Défense Nationale, Paris, 1977, pp.82-83.

<sup>398</sup> Así, algunos autores han achacado en parte el fracaso de la Segunda Fuerza Multinacional en Beirut (FMN II) a estar compuesta por contingentes de Grandes Potencias occidentales, lo que vendría a demostrar a su juicio la validez del criterio de la exclusión de tropas procedentes de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Vid. R.W. NELSON, "Multinational Peacekeeping in the Middle East and the United Nations Model", en *International Affairs*, vol.61, 1984-85, pp.67-89.



Naciones Unidas en Palestina -UNTSO-, del Reino Unido en UNFICYP, de Francia en UNIFIL, de Rusia, Ucrania, Francia y el Reino Unido en la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia -UNPROFOR-, etcétera)<sup>399</sup>. Además, el hecho de que no hayan participado con contingentes militares en casi ninguna de las operaciones anteriores a 1989 no significa que no las hayan apoyado -de forma decisiva en ocasiones-, tanto desde el punto de vista político como logístico y financiero.

Tras el final de la guerra fría, los miembros permanentes comenzaron a interesarse por contribuir de modo más activo en estas operaciones, de forma que actualmente todos ellos participan con personal militar en diversas OMPs. Acerca de la conveniencia de que las Grandes Potencias participen en los *cascos azules* de Naciones Unidas, y frente al principio general de exclusión predicado desde la época de Hammarskjöld, diversos autores han entendido que su contribución a las OMPs se ha convertido casi en una necesidad política para dotar de una mayor legitimidad y representatividad geográfica a estas misiones, asegurarse una mayor base internacional y un mayor compromiso de las Grandes Potencias con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales ante un determinado conflicto, lo que podría traducirse en una mayor predisposición de las partes para alcanzar un acuerdo negociado, y así se daría el necesario impulso al proceso político de arreglo de la controversia (*peace-making*); además, se incrementa la eficacia operativa de una OMP, por cuanto dichos Estados disponen de las tropas mejor equipadas y entrenadas, mayores medios militares, una tecnología más avanzada y superior apoyo logístico<sup>400</sup>. En todo caso, y aunque el criterio de exclusión de los miembros permanentes puede parecer aconsejable en determinados casos, sin embargo no debe configurarse como una *conditio sine qua non* para el éxito de la misión, pues su carácter imparcial viene dado por el consentimiento de las partes, el comportamiento de los *cascos azules* y la situación del conflicto, más que por la composición de la propia OMP<sup>401</sup>.

---

<sup>399</sup> Véanse los apartados correspondientes al UNTSO, UNFICYP, UNIFIL y UNPROFOR (3, 10, 14 y 23) en el anexo 1 del presente trabajo de investigación. Aquí no se debe hacer solamente referencia a las OMPs de Naciones Unidas, pues en las misiones de esta clase desplegadas al margen de la ONU en el Cercano Oriente, Estados Unidos, como su principal impulsor, ha desempeñado una participación fundamental en las mismas; consúltense los apartados correspondientes a la FMO, y a FMN I y II (4, 5 y 6) en el anexo 2 dedicado a las operaciones de mantenimiento de paz independientes.

<sup>400</sup> Vid. A. JAMES, "The Enforcement Provisions of the United Nations Charter" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, pp.232-234; G. VILALTA, *op.cit.*, 1977, p.84; R.L. GAINES, "On the Road to a Pax U.N.: Using the Peace Tools at our Disposal in a Post-Cold War World", en N.Y. U. J. Int'l L. & Pol., vol.25, nº3, 1993, p.554; L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, p.246; I.C. MEIJER, "UN Peace-keeping Forces: the Conditions of Change", LJIL, vol.7, 1994, p.79; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, p.184; también SIEKMANN, aún reconociendo que el éxito de una OMP depende primordialmente de la cooperación de las partes, indica que "the involvement of the great powers could have a beneficial effect in appropriate circumstances", R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.95.

<sup>401</sup> P.F. DIEHL, *cit.*, 1988, p.498.

2. La segunda excepción de participación estatal en estas misiones viene referida a los "países especialmente interesados", y se aplicó en principio a la Operación de las Naciones Unidas en el Congo -ONUC-, pero en realidad lo que se produjo entonces fue una regionalización de la Fuerza, pues la mayoría de sus contingentes provenían de países africanos<sup>402</sup>; además, desde la operación en Chipre esta exclusión no se ha impuesto nunca más, toda vez que las propias partes en el conflicto y desde luego el Estado anfitrión son evidentemente "Estados especialmente interesados", y sin embargo su colaboración resulta fundamental para el éxito de una operación de estas características<sup>403</sup>.

3. En cuanto a la tercera de las directrices que hemos señalado más arriba, desde la UNEF I ya existía una conciencia generalizada de su importancia<sup>404</sup>, pero es a partir del establecimiento de la Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el Sinaí (UNEF II, octubre de 1973), cuando el principio de la "representación geográfica equitativa" -que de hecho implica equilibrio político- se inserta claramente como una práctica establecida de la Organización, que se ha venido respetando en las diferentes operaciones en cuanto criterio que permite ensanchar su legitimidad política<sup>405</sup>. Por lo general, se pretende que todas las grandes regiones geopolíticas del mundo se

<sup>402</sup> El Secretario General había abogado por dicha regionalización desde su primer Informe sobre la ONUC (doc.S/4389, párrafos 10, 17 y 18). De esta manera, D. HAMMARSKJOLD señalaba que "the present operation should serve to strengthen the African community of nations and to strengthen also their ties, within the United Nations, with the world community", *loc.cit.*, para.18. De hecho, de los 34 Estados participantes en la ONUC, 12 fueron africanos, 8 asiáticos, 9 europeos, 4 americanos y uno, Nueva Zelanda, de Oceanía. Sin embargo, en determinadas fases de la operación, los contingentes más numerosos no provenían de países africanos. Vid. H. KOTANI, *loc.cit.*, 1964, p.317. Además, algunos autores desconfiaban del desinteresado altruismo de la participación en la ONUC de los Estados africanos próximos al Congo. Ver E.W. LEFEVER, *Crisis in the Congo. A United Nations Force in Action*, The Brookings Institution, Washington, 1965, p.24; D.W. WAINHOUSE, *op.cit.*, 1973, p.558. Otro ejemplo claro de la regionalización de una Fuerza de mantenimiento de la paz fue UNPROFOR en la ex-Yugoslavia, pues la mayor parte de sus contingentes procedían de países europeo-occidentales. E. REMACLE, "L'UEO et l'OTAN dans le conflit de l'(ex)-Yougoslavie", *Trimestre du monde*, n°24, 1993, pp.156-157.

<sup>403</sup> De hecho, la antigua Potencia colonial, que a la vez era uno de los Estados garantes de la independencia de Chipre, Gran Bretaña, es el Estado que tradicionalmente ha venido aportando el contingente militar más numeroso a la UNFICYP. Vid. R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary, op.cit.*, vol. 4, pp.159-198. El síndrome de la regionalización de la Fuerza es aquí aún más patente incluso que en la operación en el Congo, puesto que en UNFICYP han participado hasta 7 Estados europeos, por tan sólo dos americanos (Argentina y Canadá), Australia y Nueva Zelanda. El motivo se debe a que Turquía, otro de los firmantes del Tratado de Garantía de 1960, rechazaba la incorporación a la operación de países en desarrollo, porque muchos de los mismos se habían opuesto a la secesión de Katanga durante el conflicto del Congo, y Turquía se encontraba preocupada por la situación de su minoría étnica en Chipre. Vid. A.N. PAPADOPOULOS, *Peace-making and Peace-keeping by the United Nations: Cyprus, a Case Study*, Nicosia, 1969, p.25. En los años noventa, las misiones de mantenimiento de la paz han contado muchas veces con la participación de países muy interesados, como Turquía en UNPROFOR en la ex-Yugoslavia o Rusia en la UNOMIG en Georgia.

<sup>404</sup> Vid. la resolución 1001 (ES-I), párrafo 3, de la Asamblea General, de 7 de noviembre de 1956; *Estudio resumido, op.cit.*, 1958, para.17. También en esta dirección se pronunció D.W. BOWETT, *United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.110-111.

<sup>405</sup> Véase el informe del Secretario General de 27 de octubre de 1973 (doc.S/11502/Rev.1, párrafo 4.c), aprobado por la resolución 340 (1973) del Consejo de Seguridad; asimismo E. ZOLLER, "Le principe de la répartition géographique dans la composition des forces des Nations Unies", *AFDI* 1975, vol.21, p.526 y ss.; R. THAKUR, *International Peacekeeping in Lebanon: United Nations Authority and Multinational Force*, Westview, Boulder, 1987, p.152; y L.

encuentren representadas en la composición de las OMPs onusianas, de forma similar a como por ejemplo son seleccionados los diez miembros no permanentes del Consejo de Seguridad<sup>406</sup>. Ello no obsta, sin embargo, para que determinados Estados se hayan destacado por su continuada participación en la mayor parte de las OMPs: Suecia, Canadá, Noruega<sup>407</sup>, Finlandia, Irlanda, India<sup>408</sup>, Pakistán, etcétera.

En definitiva, SIEKMANN advierte que la composición de estas operaciones es el resultado de la combinación de tres factores: tradición, distribución geográfica y transferencias de tropas, desde misiones ya existentes a otras en período de formación<sup>409</sup>. Algunos de los Estados antes citados, países neutrales, neutralizados o con políticas de neutralidad, tales como Austria, Suecia, Irlanda y Finlandia, formarían lo que podría ser considerado como el "núcleo duro" de los Estados participantes, en el sentido de que su continua implicación en las OMPs de las Naciones Unidas y su posición de neutralidad frente a las Grandes Potencias, junto con el principio de una amplia distribución geopolítica en la selección de los contingentes nacionales, constituirían

---

PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, p.249 y ss. En este sentido, conviene repetir aquí el tenor literal del ya mencionado artículo 10 de las *Directrices* del Comité Especial de OMPs: "En la composición de una fuerza de mantenimiento de la paz establecida bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, uno de los principios rectores será el de lograr una distribución geográfica equitativa [y la necesidad de asegurar la eficiencia global de la fuerza]..." (doc.A/32/394, Anexo II Apéndice I, de 2 de diciembre de 1977) -cursiva añadida-. También la FMO, operación independiente de mantenimiento de la paz en el Sinaí, tuvo en cuenta este principio, con contingentes militares procedentes de diversos Estados de toda América, Oceanía y Europa. Vid. R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.95, nota 292. No obstante, las anteriores Fuerzas de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas (UNEF I, ONUC y UNFICYP) no habían respetado este criterio de representación geográfica equitativa, porque en ellas no participaron Estados socialistas; en UNEF I tampoco lo hicieron contingentes africanos, en ONUC por el contrario se produjo una acusada regionalización africana de la Fuerza, y en la UNFICYP los contingentes predominantes eran occidentales debido a su método de financiación basado en contribuciones voluntarias. Véase E. ZOLLER, *cit.*, 1975, pp.505-516. En realidad, fue en el curso de los trabajos del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz donde este principio comenzó a consolidarse. J-C. MARTINEZ, "La Force Intérimaire des Nations Unies au Liban", AFDI 1978, vol.24, p.485.

<sup>406</sup> En esta dirección recordemos que el artículo 23.1 de la Carta de las Naciones Unidas establece lo siguiente: "... La Asamblea General elegirá otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, prestando especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, *como también a una distribución geográfica equitativa*" -cursiva añadida-. En concreto, los Estados miembros, para ser elegidos por la Asamblea General, se han agrupado tradicionalmente en los siguientes conjuntos de países: Estados africanos y asiáticos, países de Europa Oriental, Estados latinoamericanos, y países europeos occidentales y otros Estados. Vid. S.D. BAILEY, *The Procedure of the United Nations Security Council*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1988, pp.111-123. Este principio resulta de práctica bastante común en la ONU, pues el artículo 101.3 de la Carta, con respecto a la contratación del personal de la Secretaría, afirma que: "La consideración primordial que se tendrá en cuenta al nombrar el personal de la Secretaría y al determinar las condiciones del servicio, es la necesidad de asegurar el más alto grado de eficiencia, competencia e integridad. Se dará debida consideración también a la importancia de contratar el personal en forma de que haya *la más amplia representación geográfica posible*" -cursiva añadida-.

<sup>407</sup> Vid. M. HEIBERG, *Norway and Keeping the Peace in Lebanon*, NUPI, Oslo, 1985.

<sup>408</sup> Véase por ejemplo S. MEHTA, "The Organization of an International Force: The Indian View" en *International Studies*, vol.7, nº2, 1965, p.212 y ss.

<sup>409</sup> R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.97.

garantías especiales de la actuación imparcial de la operación<sup>410</sup>. Pero en numerosas ocasiones el reclutamiento de contingentes nacionales para las OMPs de Naciones Unidas no ha sido realizado de forma adecuada, pues por ejemplo no debería seleccionarse personal procedente de Estados bajo la crítica internacional por cometer actuaciones contrarias al Derecho internacional<sup>411</sup>.

En conclusión, no se puede decir que subsistan hoy en día criterios de aplicación uniforme y general en la composición de las OMPs salvo el de la "representación geográfica equitativa"<sup>412</sup>.

## **5.2. EL CONTROL DE LOS ESTADOS CONTRIBUYENTES SOBRE LA EJECUCIÓN DEL MANDATO**

Como sabemos, los contingentes nacionales se colocan bajo mando de Naciones Unidas, lo que debe conceptuarse como una regla de derecho interno de la Organización. En general, los gobiernos nacionales pierden todo control operativo sobre sus tropas<sup>413</sup>, y tal vez resultara conveniente el establecimiento de un comité asesor del Consejo de Seguridad para cada operación (similar a los que ya asistieron al Secretario General en la UNEF I y en ONUC<sup>414</sup>), donde se

<sup>410</sup> En este sentido consúltense las colaboraciones de J.J. HOLST, 1990, pp.113 y 122; y M. von GRÜNIGEN, 1978, pp.135-145, ya citadas *supra*. Pero otros autores entienden que las potencias medias participan en las OMPs para servir a sus propios intereses. L. NEACK, "UN Peace-keeping: In the Interest of Community or Self?", *Journal of Peace Research*, vol.32, n°2, 1995, pp.181-196; B. WOOD, *The Middle Powers and the General Interest*, The North-South Institute, Ottawa, 1988.

<sup>411</sup> Por ejemplo, contingentes indonesios fueron enviados para recientes operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, como UNOMIG, UNPROFOR, UNCRO, UNMIBH, UNMOP y UNIMOG, a pesar de merecer ese país ser reprochado por su política en Timor Oriental; o militares de Yugoslavia fueron observadores en la UNAVEM II en Angola entre 1991 y 1993, pese a que su país de procedencia estuviera entonces siendo sancionado por Naciones Unidas por su papel en los conflictos armados en Croacia y en Bosnia-Herzegovina. I. DETTER, *The Law of War*, 2ª ed., Cambridge UP, Cambridge, 2000, p.385.

<sup>412</sup> No obstante, en los últimos años la mayor parte de los contingentes de unidades militares de las OMPs provienen de países en desarrollo. Cf. informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.103).

<sup>413</sup> En UNEF I, algunos Estados contribuyentes nombraron "oficiales de enlace" en la operación para que representasen sus propios intereses en el terreno. Estos oficiales no se integraban dentro de la cadena de mando de la operación, y no eran por consiguiente miembros de la misma. Representaban a su gobierno nacional en el nivel militar del Cuartel General de la UNEF I. Posteriormente, en la ONUC fueron explícitamente excluidos (arts. 39 y 40 del Reglamento de la Fuerza, repetidos en los artículos 37 y 38 del Reglamento de UNFICYP); pero de hecho continuaron funcionando dichos "oficiales de enlace" en las operaciones del Congo y Chipre, sirviendo a menudo como canales de comunicación con sus gobiernos. Vid. E.W. LEFEVER, *Uncertain Mandate. Politics of the United Nations Congo Operation*, Baltimore, 1967, pp.186-187; A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non-coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, p.154; P.S. GYANI, *Characteristics and Some Aspects of Launching United Nations Peace-keeping Forces*, IPKO Monograph n°6, Paris, 1968, p.8; y en general D. CABRAS, "Il controllo degli Stati sulla partecipazione delle loro Forze Armate alle operazioni di pace" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.129-144.

<sup>414</sup> El Comité Consultivo de UNEF I fue creado por la Asamblea General -resolución 1001 (ES-I) de 7 de noviembre de 1956-, a propuesta del Secretario General (doc.A/3302, parágrafo 18). En la ONUC fue el propio Secretario General quien instituyó directamente el correspondiente comité consultivo tras su declaración al Consejo de Seguridad en su 887ª reunión, de 21 de agosto de 1960 (art.1 del Reglamento de la Fuerza de las Naciones Unidas en el Congo). Ver R.C.R.

encontrarían representados los distintos Estados contribuyentes -arts. 4 y 5 de las *Directrices*-, así como la reactivación del Comité de Estado Mayor, de manera que funcionara un "mecanismo consultivo" institucionalizado entre la Organización y los citados países participantes<sup>415</sup>. El Cuartel General de cada operación se compone también de oficiales procedentes de todos los Estados participantes, si bien integrados en el seno del organigrama de la OMP y calificados como agentes de Naciones Unidas que sirven en exclusiva a la Organización durante su período de servicio, sin recibir instrucciones operativas de sus gobiernos nacionales. Además, como ya antes señalamos, estos oficiales no mantienen "conexión formal" alguna con sus respectivos contingentes nacionales desplegados en la operación<sup>416</sup>.

Las OMPs se encuentran subordinadas a la autoridad de su órgano creador, casi siempre el Consejo de Seguridad. No obstante, el artículo 31 de la Carta otorga a los Estados miembros de la ONU no representados en el Consejo de Seguridad la facultad a participar, sin voto, en las discusiones del Consejo sobre aquellas cuestiones que, en opinión del mismo, afecten especialmente a sus intereses, de lo que podría deducirse tal vez una suerte de derecho de los Estados contribuyentes a intervenir en el Consejo, y de ahí a controlar de forma indirecta la ejecución del mandato de la operación. Sin embargo, hay que negar a dichos países contribuyentes autoridad formal alguna en este ámbito, lo que resulta más complicado cuando la operación se apoya principalmente en algún contingente nacional concreto, recurso que es bastante habitual en el mantenimiento independiente de la paz, como por ejemplo la FMO en el Sinaí integrada sobre todo por militares estadounidenses<sup>417</sup>. Pero en la práctica onusiana fue la ONUC la última operación durante la cual los países participantes pudieron ser considerados de alguna manera

---

SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, pp.99-103.

<sup>415</sup> R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, pp.107-108 y 192; M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford UP, Londres, 1998, p.70. El artículo 4 de las *Directrices* señala que el Consejo de Seguridad puede crear un órgano subsidiario, con denominación de comité y en virtud del artículo 29 de la Carta, para asistirle en el cumplimiento de sus funciones en las operaciones de mantenimiento de la paz -parágrafo 1-. Este comité estaría compuesto por representantes de: los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, más cinco miembros no permanentes del mismo órgano y no más de cinco de los Estados contribuyentes, designados por el propio Consejo de Seguridad -parágrafo 2-. Pero dicho órgano, tal como es concebido, no representaría los intereses de los países contribuyentes, que serían aquí una minoría de un tercio, a diferencia de los Comités Consultivos de UNEF I -donde 5 de sus 7 componentes eran Estados contribuyentes-, y de la ONUC -integrado exclusivamente por estos países-. Por su parte, el artículo 5 de las *Directrices* de 1977 se refiere al Comité de Estado Mayor, manifestando que el Consejo de Seguridad puede delegar responsabilidades o buscar asesoramiento en él; se trata sin duda de una propuesta muy optimista de reactivación del Comité de Estado Mayor. Sobre este último órgano consúltese el apartado 3.1 del capítulo 1 del presente trabajo de investigación. Asimismo, diversos Estados, entre ellos España (S/PV.3449, de 4 de noviembre de 1994, p.8), han propuesto en los últimos años el establecimiento de un procedimiento regular de consultas frecuentes entre los miembros del Consejo de Seguridad, la Secretaría de Naciones Unidas y los países que proporcionan personal a las OMPs, incluyendo un comité consultivo para cada misión, con objeto de examinar el plan operacional, las disposiciones de mando y control, y las reglas de entrada en combate (S/PV.3492, de 18-19 de enero de 1995).

<sup>416</sup> C.C. MOSKOS jr., *Peace Soldiers. The Sociology of a United Nations Military Force*, University of Chicago Press, Chicago, 1976, p.60.

<sup>417</sup> Vid. D. BROWN, "The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What Are the Applicable Norms", en R.B.D.I., vol.27, n°2, 1994, p.576.

como "contrapartes" de la ONU, por medio de su participación en el comité consultivo de la operación. Por su parte, el artículo 4 de los *Proyectos de Directrices* preveía la instauración de un órgano subsidiario para cada OMP, pero que no tendría por función, debido a su composición equilibrada, representar exclusivamente los intereses de los países contribuyentes pues en él se integrarían también representantes de Estados miembros del Consejo de Seguridad -tanto permanentes como no permanentes- sobre la base de un equilibrio geográfico equitativo<sup>418</sup>. En resumen, resultaría aconsejable la institucionalización en cada operación de un mecanismo similar de asesoramiento, en cuyo seno se evacuarían con regularidad consultas entre el Secretario General y los países que aportan tropas a las OMPs<sup>419</sup>. Un comité de este tipo sería creado por el Consejo de Seguridad en virtud del artículo 29 de la Carta, y por tanto se configuraría como órgano subsidiario del Consejo directamente responsable ante él. En cualquier caso, debe reconocerse que estas *Directrices* del Comité de los 33 no son más que un proyecto de criterios preparado en 1977 para las Fuerzas de mantenimiento de la paz, y por consiguiente no vinculantes jurídicamente.

En conclusión, los contingentes nacionales en las OMPs se encuentran bajo el mando de la Organización a través de sus comandantes, de tal manera que, una vez formalizada la incorporación de un contingente dentro de una operación de Naciones Unidas, el Jefe de la Misión ejerce el control operacional sobre toda ella, tanto sobre las unidades militares como sobre los individuos adscritos a la misma, con las consabidas exclusiones de las medidas disciplinarias, la jurisdicción criminal y, en ciertos casos, la civil, que está reservada a los órganos nacionales competentes de cada Estado participante<sup>420</sup>. Por consiguiente, los gobiernos nacionales han

---

<sup>418</sup> Como hemos visto en la anterior nota 415 de este mismo capítulo 2, dicho comité estaría compuesto por representantes de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, cinco miembros no permanentes del mismo órgano y cinco de los Estados contribuyentes, designados por el propio Consejo de Seguridad -art.4.2 de las *Directrices* de 1977-; en este mismo sentido se expresaba el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.61 y 64.d); y el Secretario General en su informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.39).

<sup>419</sup> R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.119. Este autor señala asimismo que las *Directrices* proyectadas en 1977 por el Comité Especial de OMPs podrían haber reconocido la deseable "representación equitativa" de los diversos contingentes nacionales en el cuartel general de la operación. Recordemos a este respecto que el citado artículo 4 de los *Proyectos de Directrices* señala que el "Consejo de Seguridad, en el momento de establecer una operación de mantenimiento de la paz, podrá decidir establecer un comité en virtud del Artículo 29 de la Carta para que preste asistencia al Consejo en el cumplimiento de sus funciones" (doc.A/32/394, Anexo II, Apéndice I, de 2 de diciembre de 1977).

<sup>420</sup> Artículos 8; 24 y 25 del *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (A/46/185, anexo). Véase el apartado 3 del capítulo 3 de este trabajo, correspondiente al estatuto jurídico internacional de los *cascos azules* en el Estado receptor. Según la doctrina existente en este terreno en Naciones Unidas, el control operacional del Comandante implica que las tareas, duración y zonas de despliegue de los contingentes nacionales han quedado fijadas por acuerdo previo entre los Estados participantes y el Secretario General de la ONU, con arreglo al mandato de la operación. Cf. Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* de 1995 (A/50/230, de 22 de junio de 1995, parágrafo 53). Además, el Jefe de la OMP está autorizado a verificar el estado, las condiciones y la cantidad del equipo y de los servicios proporcionados a través de tres tipos de inspecciones: de llegada, de utilidad operacional y de repatriación -apartados 3.6 y 3.9 del anexo B del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados*

delegado en Naciones Unidas su poder de disposición sobre sus tropas<sup>421</sup>, y aunque éstas continúan en servicio activo y pueden mantener abiertos con sus autoridades nacionales diversos canales directos de comunicación, se entiende que éstos serán utilizados únicamente para "cuestiones administrativas domésticas", y no para instrucciones sobre la ejecución del mandato de la misión, que es prerrogativa exclusiva del Comando de Naciones Unidas<sup>422</sup>. Si los países contribuyentes desean expresar sus opiniones en cuestiones operacionales deben exponerlas en diálogo con los órganos pertinentes de la Sede de Naciones Unidas (Consejo de Seguridad y Secretaría), así como con otros Estados participantes en la misión, pero no dando mandatos unilaterales a los comandantes de sus contingentes<sup>423</sup>. No obstante, en los últimos tiempos algunos gobiernos nacionales se han mostrado reacios a colocar sus fuerzas bajo el exclusivo control operativo de Naciones Unidas, tendencia que ha aumentado con la mayor participación en OMPs de los Estados de la OTAN y los miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>424</sup>; por ello, la Secretaría de la Organización ha incrementado -y el Consejo de Seguridad ha oficializado- el número de reuniones informativas y procedimientos de consulta de los diferentes órganos onusianos implicados con los Ejecutivos de los países que aportan contingentes -u otro tipo de contribuciones, como equipamiento o asistencia logística- a las diversas operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente a las más complejas<sup>425</sup>.

---

*participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas -informe del Secretario General de 9 de julio de 1996 (doc. A/50/995, anexo)-.*

<sup>421</sup> Incluso el artículo 11 del *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz* señala que el gobierno de cada Estado participante debe velar porque el personal de sus contingentes cumpla "las normas y los procedimientos establecidos por las Naciones Unidas respecto a las autorizaciones médicas o de otra índole, la vacunas, los viajes, los envíos, los permisos y otros derechos" -informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (A/46/185, anexo)-.

<sup>422</sup> Véase el artículo 9 del *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (A/46/185, anexo), que señala que las funciones de una operación de esta clase "son exclusivamente internacionales" y su personal debe guiarse en su conducta "únicamente por el interés de las Naciones Unidas". Pese a esto, en algunas ocasiones se han producido desavenencias acerca del empleo de tales líneas de comunicación. Vid. doc. A/66/72, párrafo 17, relativo a UNEF I.

<sup>423</sup> Vid. el informe del Secretario General de la ONU de 21 de noviembre de 1994 (A/49/681, para. 20).

<sup>424</sup> Como ejemplo significativo puede verse la postura de la actual administración norteamericana, destilada en la Directiva Presidencial-Decisión 25, de mayo de 1994. Véase el apartado 5.7.2 de este capítulo 2.

<sup>425</sup> Véanse la resolución 48/43 de la Asamblea General, de 10 de diciembre de 1993; la Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/49/1), 2 de septiembre de 1994, para. 419 y ss.; informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (S/26450, para. 25-27); *Suplemento de "Un Programa de Paz"* doc. S/1995/1, de 3 de enero de 1995, para. 40. En concreto, las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad de 4 de noviembre de 1994 (S/PRST/1994/62) y de 28 de marzo de 1996 (S/PRST/1996/13) señalan que estas reuniones se realizarán siempre que se considere preciso, sobre todo antes de que el Consejo de Seguridad decida sobre el establecimiento, prórroga, terminación o modificación del mandato de una OMP; y contarán con la asistencia de miembros del Consejo, personal de la Secretaría y de países contribuyentes, pero el Consejo de Seguridad no incluyó en tales declaraciones de su Presidente la propuesta de numerosos Estados, aportadores habituales de *cascos azules*, en el sentido de "institucionalizar" un órgano subsidiario consultivo que incluyera a los países contribuyentes de tropas, por la cerrada oposición de los miembros permanentes del Consejo (S.D. BAILEY & S. DAWS,

### 5.3. LA FINANCIACIÓN DE LOS CONTINGENTES NACIONALES

La financiación de todas las OMPs de las Naciones Unidas, con las excepciones de las misiones en Nueva Guinea Occidental, Yemen y Chipre, está basada en el principio general de que todos los costes son sufragados por la Organización y más tarde repartidos entre sus Estados miembros, tal como señala el artículo 11 de las *Directrices* del Comité Especial de OMPs<sup>426</sup>. El texto de este artículo reza como sigue:

"Los costos de las operaciones de mantenimiento de la paz autorizados por el Consejo de Seguridad se considerarán gastos de la Organización, que serán sufragados por los Miembros de conformidad con el párrafo 2 del Artículo 17 de la Carta de las Naciones Unidas [o por cualesquiera otros métodos de financiación que el Consejo de Seguridad pueda decidir] [a menos que se decida de otro modo].

Excepciones a la pauta general se han producido en diversas ocasiones: en la operación en Chipre la resolución 186 (1964) del Consejo de Seguridad decidió que fueran el Estado receptor y los participantes quienes financiaran la UNFICYP mediante contribuciones voluntarias. Igualmente en la misión en Nueva Guinea Occidental, establecida en 1962 por la Asamblea General -resolución 1752 (XVII)-, su financiación se basaba en el reembolso por las partes de los dispendios de la operación previamente efectuados por las Naciones Unidas; esto es, los Gobiernos de Indonesia y Holanda sufragaron a partes iguales la UNSF. Y este método iba a reproducirse un año después en la misión en Yemen, cuyos costes se repartieron entre Arabia Saudí y Egipto.

Pero salvo estos casos puntuales, los gastos de las OMPs son en principio responsabilidad de Naciones Unidas, lo que no significa que la Organización tenga que correr con todos los costes de los contingentes de la operación; antes bien, se ha generalizado una práctica tendente a una distribución de estos dispendios entre la ONU y los Estados contribuyentes. La regla básica consiste en que los países participantes son responsables de los gastos correspondientes a salarios, prestaciones, subsidios y equipos personales de su personal con arreglo a las normas de ese Estado, mientras que todos los otros costes son financiados por las Naciones Unidas<sup>427</sup>. Éstos últimos, calificados como "gastos extraordinarios", comprenderían el

---

*The Procedure of the UN Security Council*, 3ª ed., cit., p.363). A su vez, también se llevan a cabo encuentros periódicos entre miembros de la Secretaría, delegados de los Estados participantes y los mandos en el terreno de las operaciones, ya se trate de Representantes Especiales del Secretario General, Comandantes de la Fuerza o Jefes de observadores militares.

<sup>426</sup> Véase el apartado 2 del capítulo 3 del presente trabajo investigador, dedicado a la financiación de las OMPs.

<sup>427</sup> Vid. el artículo 12 del *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz* (A/46/185, anexo); y el apartado 3 -párrafo 5- del anexo A del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* (A/50/995, anexo). Esta regla básica de financiación fue por primera vez propuesta por el Secretario General en el plan de establecimiento de la UNEF I -informe



transporte -desde la entrada en el Estado receptor hasta la zona de despliegue- y acomodación de los contingentes, el pago de dietas, adquisición de equipos, material y repuestos, indemnización por fallecimiento ocurrido en servicio, dispendios por heridas, lesiones, o enfermedad, etcétera<sup>428</sup>. En resumen, se trata de impedir que un Estado contribuyente, por motivo de su participación en una OMP, se vea obligado a realizar sacrificio económico adicional alguno que excediese de sus obligaciones financieras generales en cuanto miembro del sistema de las Naciones Unidas.

Poco después, desde la UNEF II en 1973, la categoría de los "gastos extraordinarios" a ser sufragados por la ONU resultó ampliada, y al mismo tiempo se establecieron tarifas estándar y una escala convenida sobre una base igualitaria para el reembolso a los países participantes de los gastos extras, dietas y equipo personal, periódicamente revisadas en consulta con los Estados contribuyentes<sup>429</sup>. De la misma forma, Naciones Unidas restituiría los dispendios extraordinarios

---

de 6 de noviembre de 1956 (dos. A/3302, para. 15)- y aprobada provisionalmente por la Asamblea General en su resolución 1001 (ES-I) -parágrafo 5-. Asimismo en el artículo 38 del Reglamento de la Fuerza para UNEF I -y en los correlativos artículos 33 de los Reglamentos de ONUC y UNFICYP- se señala que "la responsabilidad por el pago de los miembros de la Fuerza recaerá en su respectivo Estado nacional" (UNTS, vol.271, p.168).

<sup>428</sup> También corren de cargo de la ONU los costes y dietas de misión y de viaje, según señalan los artículos 14, 15 y 16 del *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (A/46/185, anexo). Véanse igualmente el informe del Secretario General sobre la UNEF I de 9 de octubre de 1957 (doc. A/3694, párrafos 86, 88, 91 y 97); resolución 1151 (XII) de la Asamblea General, de 22 de noviembre de 1957; el *Estudio resumido* (doc. A/3943, párrafos 187 y 188); los Reglamentos de UNEF I -arts. 39, 40 y 41- y de ONUC -arts. 34 y 35-. El subsidio de misión, otorgado a los observadores militares, policías y demás expertos de Naciones Unidas, les compensa personalmente por los gastos en que incurran durante el servicio; se trata de una compensación a título particular en una relación directa entre la ONU y las personas interesadas; eso sí, pueden ser obligadas a reembolsar a Naciones Unidas el importe total o parcial de las pérdidas que eventualmente sufra la Organización universal por negligencia o violación de las normas cometidas por ese personal. El subsidio de misión varía de una OMP a otra, y cumple una función similar a la indemnización por razón del servicio existente en numerosos ordenamientos jurídicos internos, como el derecho español (RD.236/88). Otras ayudas serían las correspondientes a los viajes de incorporación y regreso (generalmente de responsabilidad del sujeto creador de la OMP), subsidios por viajes oficiales, por vestuario y equipo, o la compensación por pérdida o robo de efectos personales. En UNFICYP, dado que la financiación se realizaba a través de aportaciones de los Estados contribuyentes y del Gobierno de Chipre, Naciones Unidas sólo pagaba compensaciones por gastos extras si había fondos disponibles, según los términos del punto dispositivo 6 de la resolución 186 (1964) del Consejo de Seguridad, de 4 de marzo de 1964.

<sup>429</sup> Véase el artículo 16 del *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz*, informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (A/46/185, anexo); D. DORMOY, que recoge el montante exacto de ese reembolso en "Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", AFDI 1993, vol.39, pp.134-135. Y sobre la situación anterior a 1973 véase el informe del Secretario General de 12 de octubre de 1989 (A/44/605/Add.1, p.2). En el caso de las unidades militares prestadas a las OMPs antes de 1973, las cantidades a reembolsar a los Estados participantes por sus unidades eran negociadas previamente por la Secretaría con cada uno de los países participantes, pero esto provocaba importantes desigualdades a pesar de participar con unidades similares. En noviembre de 1974 la Asamblea General onusiana decidió establecer una cantidad fija por hombre y mes más una prima suplementaria por especialista y mes -siempre que el número de éstos últimos no supere el 10% del total del personal de una unidad de infantería; ni el 25% en otras unidades como cuartel general, logística, médica, comunicaciones, etcétera-, para así conseguir que las tropas de los distintos países en una misma OMP sean reembolsadas según el mismo criterio. Tras diversas actualizaciones, la resolución 45/258 de la Asamblea General, de 3 de mayo de 1991 -para.6-, sirvió para aumentar desde julio de 1991 las tasas estándar de reembolso a 988 dólares por persona y mes en concepto de paga y prestaciones -aplicable a oficiales y tropa-, más 291 dólares adicionales por persona y mes en concepto de pago complementario por especialistas. Además, desde diciembre de 1975 la Asamblea General decidió incrementar esos reembolsos con 70 dólares por persona y mes en concepto de desgaste de equipamiento individual -65 dólares por ropa, pertrechos y equipo personal, más 5 dólares por armas personales -incluyendo el consumo de munición-; asimismo, en concepto de subsidio por gastos imprevistos la OMP viene otorgando directamente 1,28 dólares diarios por cada integrante desde diciembre de 1973. Vid. el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 21 de febrero de 2000 sobre el examen de las tasas de reembolso a los gobiernos de los Estados que aportan contingentes (A/54/763); y el apartado 2 -

realizados por los gobiernos nacionales por diversos conceptos: aportación de equipo -ya pesado o ligero y bienes fungibles-, repuestos, y empleo, reparación o pérdida de equipamiento pesado<sup>430</sup>,

tasas de reembolso del personal- del anexo A del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/50/995, anexo)*. Con posterioridad, la Secretaría de Naciones Unidas presentó un modelo revisado de Memorando de Entendimiento entre la ONU y los Estados participantes sobre los aspectos administrativos y financieros de la aportación de esos recursos -informe del Secretario General de 27 de agosto de 1997 (A/51/967)-.

<sup>430</sup> Como señala el citado *Modelo de acuerdo sobre participación (A/46/185, anexo)*, todos los suministros, buques, aeronaves y servicios aportados siguen siendo propiedad del Estado participante, pero no serán sustituidos, retirados, reducidos o interrumpidos sin aprobación previa de Naciones Unidas -art. 19, y apartado 2.1 del anexo B del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, informe del Secretario General de 9 de julio de 1996 (A/50/995, anexo)-. Tales equipos, autorizados para el despliegue en una OMP con arreglo a un régimen de arrendamiento de servicios, conservarán el registro o matrícula nacional, pero, a solicitud y expensas de Naciones Unidas, se les preparará adecuadamente para su periodo de servicio en las OMPs -incorporación de la pintura y los emblemas de la Organización universal, acondicionamiento para el invierno, etcétera -art. 21 del *Modelo de acuerdo sobre participación (A/46/185, anexo)*; y apartado 2.4 del anexo B del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/50/995, anexo)*- Cada categoría de artículos del equipo pesado dispone de distintas tasas de reembolso, que incluyen los reembolsos por el equipo ligero y los bienes fungibles de apoyo al equipo pesado -*Acuerdo de Contribución*, parágrafo 11 del anexo F-. Asimismo, Naciones Unidas retribuye a cada Estado participante, con cargo al presupuesto de la misión, una compensación por el empleo de esos equipos según la diferencia de valor del material militar entre antes y después de su uso en la OMP, según su valor genérico de mercado (art. 20 del *Modelo de acuerdo sobre participación*), y por los gastos de preparación y despliegue (*ibidem*, art. 22), teniendo en cuenta diversos factores de uso de material, por transporte o según las condiciones ambientales, la intensidad de las operaciones, el riesgo de actos hostiles o de abandono forzoso (Naciones Unidas reembolsa en los dos últimos supuestos las pérdidas o daños del equipo pesado por valor a partir de 250.000 dólares) - artículo 8 y apartado 6.18 del anexo B del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/50/995, anexo)*-: en 1990 la Asamblea General decidió calcular la diferencia de valor de los equipos a partir de un periodo fijo de amortización de 4 años, a razón de un 30% por cada uno los dos primeros años, y el 20% en los dos últimos años, si bien se han presentado en la práctica serias dificultades para el reembolso por uso y depreciación del equipo utilizado por OMPs de Naciones Unidas, debidas a la carencia de recursos económicos disponibles -por haber establecido costes de amortización muy elevados- y de personal experimentado, así como la complejidad excesiva de los procedimientos. Desde 1993 se venía intentando racionalizar el sistema de amortizaciones, para establecer una lista por categorías del equipo reembolsable, e implantar una única escala de reembolsos con periodos de amortización diferentes según los plazos de vida real de cada material. Por eso, la Asamblea General propuso años después la reforma del procedimiento de reembolso por este concepto a los Estados participantes -res. 50/222, de 11 de abril de 1996-, a partir de las recomendaciones de los Grupos de trabajo sobre equipo de propiedad de los contingentes (A/C.5/49/70, anexo, para. 28); y tal reforma por fin se recogió en el informe del Secretario General de 9 de julio de 1996 (A/50/995), en cuyo anexo figura el modelo de *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*: mediante la celebración de un Acuerdo de Contribución antes de que se materialice el despliegue del contingente o de los recursos convenidos, se fijan las condiciones administrativas, logísticas y financieras que regirán la aportación de personal, equipo y servicios de un determinado Estado en apoyo de una OMP de Naciones Unidas; y en caso de controversia sobre su aplicación, se preveía un mecanismo de arreglo dentro de la propia OMP, o de forma subsidiaria mediante negociaciones entre Naciones Unidas y el Gobierno del Estado participante, la conciliación, mediación o el arbitraje -*ibidem*, art. 13-. Por otro lado, la ONU contratará un seguro adecuado de responsabilidad civil, y en caso de pérdida o reparación por accidente grave de aviones o barcos al servicio de una operación de Naciones Unidas, las reclamaciones del gobierno nacional se resolverán mediante negociaciones -art. 23 del *Modelo de acuerdo de participación*-, si bien los gastos de reparación no son reembolsables cuando se ha suministrado el equipo en régimen de arrendamiento con servicios de conservación, al estar ese factor incluido en la tasa de arrendamiento -apartado 2.4 del anexo B del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/50/995, anexo)*-, así como tampoco tienen derecho a reembolso los gastos relacionados con la rotación de equipo para atender necesidades operacionales o de conservación en sus países -*ibidem*, apartado 4.13 del anexo B-. Vid. los informes de los Grupos de trabajo sobre reembolsos por concepto de equipo de propiedad de los contingentes, de 2 de mayo de 1995 y 20 de julio del mismo año (A/C.5/49/66 y A/C.5/49/70); y el informe anual del Secretario General sobre los acuerdos de Fuerzas de Reserva para el mantenimiento de la paz de 30 de marzo de 1999 (S/1999/361, para. 10-14). Ahora bien, Naciones Unidas no está obligada a sufragar el reembolso de pérdidas o daños en el equipo pesado debidos a faltas de conducta o negligencia voluntarias de los miembros del contingente -a determinar por una comisión de investigación convocada por el Jefe de la misión-, y la Organización universal tiene derecho a que el Gobierno del Estado participante en una OMP le reembolse por concepto de pérdida o daño de equipo y bienes de la ONU causados por el personal o equipo proporcionado por ese Estado, si tal pérdida o daño se produjo fuera del desempeño de servicios o funciones oficiales, o se debió a negligencia grave o falta intencional del personal suministrado por ese Gobierno -artículo 10 y parágrafo

así como compensaciones por fallecimiento, lesiones, discapacidad o enfermedad durante el servicio<sup>431</sup>. En el procedimiento de reembolso, los países contribuyentes de tropas actúan como "contrapartes" de la Organización; ellos presentan una propuesta de devolución, y la Asamblea General adopta la decisión vinculante correspondiente por una mayoría de dos tercios tras consultar a los Estados participantes, los cuales evidentemente tienen derecho de voto en la propia Asamblea General. Según diversos autores nos encontramos aquí con normas de derecho internacional consuetudinario<sup>432</sup>.

Pero también en este ámbito las desigualdades económicas entre los diversos Estados

---

6.20 del anexo B del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/50/995, anexo)*.

<sup>431</sup> R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.168. De esta forma, en la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado se reconocía "el derecho a recibir indemnización apropiada en el caso de defunción, discapacidad, lesión o enfermedad" del personal aportado por los Estados participantes como consecuencia de su servicio en operaciones de las Naciones Unidas (art.20.e), y se solicitaba la rápida conclusión de arreglos equitativos y apropiados que garantizaran un reembolso expeditivo -res.49/59 de la Asamblea General, de 9 de diciembre de 1994, que adoptó la citada convención, punto dispositivo 4-. También debe advertirse que tradicionalmente se venía produciendo una diferencia de trato en la compensación onusiana por muerte o lesiones de los *casco azul*, pues el cálculo del montante de la indemnización estaba basado en la legislación nacional de los Estados participantes, y como resultado los pagos efectuados a los países desarrollados resultaban muy superiores a los desembolsos destinados a los Estados en desarrollo. Informe de la Dependencia Común de Inspección de la ONU, preparado por A.T. ABRASZEWSKI y otros, *Componente militar de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (JIU/REP/95/11)*, recogido en el documento A/50/576, de 14 de noviembre de 1995, para.49; T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution", *SIPRI Yb. 1998*, p.47. Para los expertos (observadores militares y demás), quedó fijada en 1991 la cantidad máxima de 50.000 dólares o dos veces su salario anual; y para las tropas se había establecido en 1957 -y no había sido actualizada- una compensación máxima de 25.000 dólares. Esta indemnización es reembolsada por la ONU al Estado de las víctimas para compensarle por las cantidades abonadas por ese Estado a los causantes o sus familiares con arreglo a su ordenamiento jurídico nacional, pero no se trata de una compensación extra directa a la persona causante -o herederos-. Por otro lado, los servicios médicos y odontológicos de segunda y tercera línea están a cargo de Naciones Unidas en una OMP suya, y si no los puede prestar, se liquidarán como reembolsos por equipo médico pesado o arreglos bilaterales entre el Estado contribuyente del contingente y la ONU -parágrafo 24 del anexo E del *Acuerdo de Contribución entre las Naciones Unidas y los Estados participantes que aportan recursos a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/50/995, anexo)*.

<sup>432</sup> Cf. R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.169; X. PONS RAFOLS, "La participación de España en el sistema de acuerdos de fuerzas de reserva para las operaciones de mantenimiento de la paz", *Agenda ONU*, nº2, 1999, pp.157-159. El reembolso de los pagos extraordinarios efectuados daría lugar a "diferenciales de coste del contingente", puesto que algunos Estados tienen que hacer frente a costes financieros "extras", al haber tenido que reemplazar las unidades militares enviadas a una OMP con otras nuevas unidades que cubran sus posiciones en la defensa nacional. En todo caso, la ONU solamente está obligada a reembolsar los "gastos extraordinarios" previstos, y no otros que se deban a diferencias de coste basadas en razones de operatividad doméstica. Vid. D.W. WAINHOUSE, *International Peacekeeping at the Crossroads*, *cit.*, 1973, p.337. La Asamblea General ya indicó la conveniencia de uniformar este sistema -res.49/233, de 23 de diciembre de 1994-, y el Secretario General propuso establecer un plan de seguro uniforme para todos los contingentes bajo administración de Naciones Unidas (A/49/906, para.25-26). Este plan se financiaría mediante sumas de dinero ingresadas en un fondo global con cargo al presupuesto de cada OMP. Este sistema uniformado de reembolso de los costes de personal y equipo en las OMPs, asimilable a una especie de "arrendamiento de servicios", puede verse en NACIONES UNIDAS, *Standard Cost Manual for Peacekeeping Operations*, Nueva York, 1997. Por otro lado, algunos autores ya habían advertido -y la propia ONU ha reconocido- que los gastos acometidos por cada Estado participante con respecto a su contingente suelen ser distintos, por lo que el reembolso uniforme de los costes extraordinarios efectuado por Naciones Unidas sobre la base de la igualdad de pago para todos los contingentes de todos los países participantes implica necesariamente diferencias reales de trato, desigualdad que beneficia a los países en desarrollo. D. DORMOY, "Aspects récents de la question du financement des opérations de maintien de la paix de l'Organisation des Nations Unies", *AFDI* 1993, vol.39, p.135; W.J. DURCH, "Paying the Tab: Financial Crises" en *idem* (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.50; informe del Secretario General de las Naciones Unidas (A/45/582); informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto, de 28 de noviembre de 1990 (A/45/801). Así por ejemplo, indicaba HOLST que el reembolso que recibe Noruega sólo cubre una cuarta parte de sus gastos reales. J.J. HOLST, *loc.cit.*, 1990, p.121.

de la comunidad internacional juegan un importante papel, toda vez que los países menos desarrollados no cuentan con los fondos necesarios para participar en las OMPs si Naciones Unidas se demora indebidamente en sus obligaciones de reembolso, a causa precisamente del retraso de los Estados miembros en el pago de sus cuotas; esto podría poner en peligro el principio de representación geográfica equitativa en las operaciones, porque esos países se pueden ver obligados en esa situación a retirar sus contingentes de las mismas<sup>433</sup>. No obstante, no se han concluido acuerdos especiales con esos países menos desarrollados en cuanto participantes en alguna de estas misiones; tan sólo existe la regla de catalogarles como "Estados económicamente menos desarrollados" en orden a reducir drásticamente sus cargas obligatorias en la financiación de las OMPs como miembros de la Organización universal<sup>434</sup>.

#### **5.4. LA RETIRADA DE LOS CONTINGENTES NACIONALES**

En este aspecto, y si bien algún autor sostiene que cuando un Estado miembro acepta participar en una operación de las Naciones Unidas está obligado a continuar con su asistencia hasta el cumplimiento completo de la misión sobre la base del principio de buena fe y de diversas cláusulas de la Carta onusiana (arts.2.5, 25 y 49)<sup>435</sup>, lo cierto es que la norma consuetudinaria consolidada en este ámbito se concreta en el derecho absoluto que retienen los Estados contribuyentes para proceder a la retirada de sus contingentes de una operación de mantenimiento de la paz<sup>436</sup>.

<sup>433</sup> Vid. Memoria anual de 1993 del Secretario General sobre la labor de la Organización (doc.A/48/1, septiembre de 1993, para.304); informe del Comité Especial de OMPs de 4 de diciembre de 2000 (A/C.4/55/6, para.49). Desde 1996 Naciones Unidas debe unos 800 a 900 millones de dólares en reembolsos a los países participantes en las OMPs. Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/54/1, septiembre de 1999, para.294).

<sup>434</sup> Las resoluciones 1874 (S-IV) -parágrafo 1.b- y 3101 (XVIII) de la Asamblea General, relativas a la distribución de los gastos de las OMPs entre los Estados miembros de la ONU, configuraron la categoría de los "Estados económicamente menos desarrollados", los cuales aportarían para el pago de las operaciones solamente el equivalente a un 10% de su cuota anual al presupuesto regular de la Organización. Véase el apartado 2.1 del capítulo 3 del presente trabajo.

<sup>435</sup> Vid. R. SIMMONDS, *Legal Problems Arising from the United Nations Military Operations in the Congo*, Nijhoff, La Haya, 1968, p.142 y ss., quien señala que los Estados contribuyentes de tropas podrían retirar unilateralmente sus contingentes sólo en el caso de que el mandato de la OMP resultase modificado más allá de lo inicialmente previsto (p.144). Véanse también A.L. KARAOSMANOGLU, *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Droz, Ginebra, 1970, p.279; y M.H. McVITTY, "Wanted: Rules to Guide U.N. Peace-Keeping Operations of the Future" en R.A. FALK & S.H. MENDLOVITZ (eds.), *The Strategy of World Order vol.3, The United Nations*, World Law Fund, Nueva York, 1966, p.574.

<sup>436</sup> W.L. WILLIAMS, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Sijthoff, Leiden, 1971, p.414 y ss.; R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping 1946-67. Documents and Commentary*, vol.1. The Middle East, Oxford UP, Londres, 1969, p.328; Ch. CHAUMONT, "La situation juridique des états membres à l'égard de la Force d'urgence des Nations Unies", AFDI 1958, vol.4, pp.432-433; D.W. BOWETT y otros, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.379. Existen no obstante opiniones contrarias como la ya señalada de SIMMONDS, que niega el derecho de los Estados participantes en una OMP a retirar sus tropas. R. SIMMONDS, *op.cit.*, 1968, pp.142 y 292. Pero, como ya hemos visto, la decisión creadora de una OMP por el Consejo de Seguridad no implica una obligación de participación en la misma dirigida a los Estados miembros, pues la operación se concibe como un

¿Cuándo se puede efectuar esa retirada? En principio cabe hacerla efectiva en cualquier momento, y las razones que aducen los Estados para proceder a ella suelen ser muy variadas: el surgimiento sobrevenido de una emergencia nacional, necesidades de la defensa interna, la larga duración de la operación, la inseguridad de los *cascos azules*, divergencia de criterios sobre la ejecución del mandato, no reembolso por la ONU de los gastos extraordinarios realizados, retirada del consentimiento del Estado receptor<sup>437</sup>, etc. La reacción de Naciones Unidas en estos casos se reduce a tratar de retrasar la repatriación hasta la terminación temporal del mandato en curso (normalmente seis meses), a fin de ganar tiempo para negociar el redesplicue de otros contingentes que cubran las funciones de las tropas retiradas. En este sentido, sería aconsejable la inclusión, en cada eventual acuerdo sobre participación, de una cláusula que requiriese una "adecuada notificación previa" del gobierno nacional en cuestión a la ONU antes de proceder a retirar su contingente de la operación<sup>438</sup>, tal como preveía en 1991 el ya citado *Modelo de acuerdo sobre participación* entre las Naciones Unidas y los Estados miembros contribuyentes de personal y equipamiento a las OMPs de la Organización universal<sup>439</sup>.

A modo de conclusión, hemos de indicar que se nos antoja insuficiente contar únicamente con la posibilidad de invocar en esta materia los usos vigentes en algunos puntos específicos. De esta manera, SIEKMANN abogaba hace años en favor de que los Estados tradicionalmente contribuyentes a las OMPs -y con independencia del deseable desarrollo

---

órgano subsidiario del Consejo de Seguridad -art.29 de la Carta-, cuyo personal es reclutado sobre bases voluntarias. R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, pp.38-40.

<sup>437</sup> Así por ejemplo, dos de los Estados contribuyentes en la UNEF I, India y Yugoslavia, notificaron al Secretario General en mayo de 1967 que procederían a sacar inmediatamente sus tropas de dicha Fuerza, como consecuencia de la solicitud egipcia para la retirada de la operación de su territorio. Véase el informe del Secretario General de 26 de junio de 1967 (doc.A/6730/Add.3, para.50); R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.175; J.I. GARVEY, *cit.*, 1970, pp.263-264; J. SCHÄRLI, *Friedenserhaltende Aktionen der Vereinten Nationen. Aspekte der Teilnahme für einen dauernd neutralen Staat*, diss. St. Gallen, 1974, p.296. En el caso de Ruanda, el Gobierno belga decidió retirar su contingente de la UNAMIR y evacuarlo de ese país cuando se agravó el conflicto armado interno y se produjo la muerte violenta de 10 *cascos azules* belgas, a pesar del grave perjuicio que esa retirada suponía para el funcionamiento de la citada operación de mantenimiento de paz. Véase la carta del Representante Permanente de Bélgica ante Naciones Unidas dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, de 15 de abril de 1994 (S/1994/446, anexo).

<sup>438</sup> Y ya en los acuerdos de participación firmados para UNEF I y UNFICYP sobre la base de un canje de cartas entre el Secretario General y los Estados contribuyentes, las misivas del Secretario General recogían lo siguiente: "The effective functioning of the Force requires that some continuity of service of units with the Force be ensured in order that the Commander may be in a position to plan his operations with knowledge of what units will be available. I should, therefore, appreciate your assurance that the national contingent provided by your Government will not be withdrawn without *adequate prior notification* to the Secretary-General so as to avoid the impairment of the ability of the Force to discharge its functions" -cursiva añadida-. Vid. R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping. Documents and Commentary*, *op.cit.*, vol.1: Oriente Medio, pp.326-328, y vol.4: Europa, pp.202-205; asimismo J.I. GARVEY, "United Nations Peace-keeping and Host State Consent" en A.JIL, vol.64, 1970, pp.263-264. No obstante, SCHÄRLI no cree que el contenido de dichos acuerdos de participación afecte al derecho de los Estados contribuyentes a retirar sus tropas. J. SCHÄRLI, *op.cit.*, 1974, p.376. Y en todo caso, quien decide si la notificación es "adecuada" es el propio país contribuyente. W.L. WILLIAMS, *Intergovernmental Military Forces and World Public Order*, Sijthoff, Leiden, 1971, p.417 y ss.

<sup>439</sup> Así, el artículo 26 del citado *Modelo de acuerdo* indicaba lo siguiente: "El gobierno de [el Estado participante] no retirará personal suyo de [la operación de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz] sin notificarlo con antelación suficiente al Secretario General de las Naciones Unidas" -informe del Secretario General de 23 de mayo de 1991 (A/46/185)-.

progresivo de los artículos de las *Directrices* de 1977- apoyaran la firma de una especie de "Declaración de Principios" o "Carta de Derechos y Deberes" sobre la participación de los Estados miembros en las OMPs; en definitiva, se trataría de codificar la práctica establecida en los ámbitos del reclutamiento, selección, retirada, financiación, control y estatuto jurídico de los contingentes nacionales. De esta manera, los países contribuyentes podrían invocar un instrumento convencional codificador de lo que SIEKMANN considera el derecho consuetudinario existente, aún cuando en una concreta operación no se hubiera concluido el correspondiente SOFA (acuerdo sobre el régimen de estancia de los *cascos azules*) entre las Naciones Unidas y el Estado anfitrión de la OMP<sup>440</sup>. Y el Secretario General de Naciones Unidas respondió a tal demanda presentando el *Modelo de acuerdo sobre participación* ya mencionado en algunas ocasiones anteriores, y que pretende servir en calidad de acuerdo-marco de forma similar a como lo hace en su ámbito el *Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz*<sup>441</sup>.

### **5.5. LA PARTICIPACIÓN EN LAS OMPs DE LOS ESTADOS CON POLÍTICAS DE NEUTRALIDAD**

En este epígrafe vamos a analizar si los Estados considerados neutrales o con política de neutralidad pueden intervenir en las OMPs, y como materializan su aportación. La neutralidad en el *ius gentium* es un estatuto jurídico internacional que puede derivar, bien de una declaración unilateral de neutralidad reconocida por otros Estados y válidamente formalizada en Derecho internacional, bien de un acuerdo colectivo entre otros países, aceptado en este caso por el Estado así "neutralizado". Esta categoría, en cuanto institución jurídica estable, no puede ser confundida con la simple imparcialidad (no tomar partido en una determinada contienda bélica) ni con la figura política del no alineamiento<sup>442</sup>. La neutralidad ha ido evolucionando históricamente desde una posición política unilateral adoptada por determinados países hasta su conversión en un Derecho internacional consuetudinario, que sería codificado en las Convenciones V y XIII de La Haya de

---

<sup>440</sup> SIEKMANN avanzaba que alguna institución privada especializada en el estudio y la investigación de este tipo de operaciones, tal como la International Peace Academy, podría encargarse de proyectar dicha "Declaración de Principios". R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, p.193.

<sup>441</sup> Este Modelo de SOFA se encuentra recogido en el informe del Secretario General de 9 de octubre de 1990 (doc.A/45/594). Véase, sobre el mismo, el apartado 3 del capítulo 3 de esta tesis, correspondiente al estatuto jurídico internacional de los *cascos azules* en el Estado receptor de la OMP.

<sup>442</sup> C.R. FERNÁNDEZ LIESA, *El sistema de cooperación política europea y sus relaciones con el sistema comunitario europeo*, tesis, Universidad Carlos III, Madrid, 1991, pp.523-524.

1907<sup>443</sup>. Este estatuto de neutralidad, que en algunos países se ha mantenido de forma permanente<sup>444</sup>, difícilmente permitiría al Estado que lo adopta participar en las sanciones militares del artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas<sup>445</sup>. Distinta, no obstante, es la cuestión de la eventual participación de un país neutral en las operaciones de mantenimiento de la paz, que actúan sobre bases voluntarias con el consentimiento de las partes del conflicto, de forma imparcial sin favorecer a ninguno de los contendientes, y sin emplear la fuerza salvo en circunstancias excepcionales -legítima defensa o estado de necesidad-. Estos tres rasgos, consentimiento de las partes, imparcialidad y carácter no coactivo, devienen requisitos imprescindibles para la conceptualización de una operación militar internacional como OMP, y también para la participación en la misma de un país neutral. De hecho, este tipo de operaciones militares aparece como el instrumento ideal para la contribución de los Estados neutrales al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al no tratarse de Grandes Potencias ni haber estado satelizados durante la guerra fría, y por eso resultar más aceptables para las partes de un determinado conflicto armado como *cascos azules* de las Naciones Unidas; y así lo entendieron ellos, pues su participación en las OMPs de Naciones Unidas ha sido constante y continuada durante todos estos años<sup>446</sup>. De este modo por ejemplo, la participación de Austria en las misiones onusianas se

<sup>443</sup> Pueden consultarse de forma general en esta materia R.L. BINDSCHEDLER, "Die Neutralität im modernen Völkerrecht", ZaöRV, vol. 17, 1956, p.3 y ss.; idem, "Neutrality, Concept and General Rules" en R. BERNHARDT (ed.), *EPIL*, 2ª ed., vol.3, 1997, pp.549-553; A. HERRERO DE LA FUENTE, "Neutralidades, neutralizaciones y neutralismos" en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1988*, UPV, Bilbao, 1989, pp.117-159; Ch. CHAUMONT, *Nations Unies et neutralité*, Rec. des C., vol.89, 1956-I, p.1 y ss.; D. SCHINDLER, *Aspects contemporaines de la neutralité*, Rec. des C., tomo 121, 1967-II, pp.227-232; S.C. NEFF, *The rights and duties of neutrals. A general history*, Manchester UP, Manchester, 2000; H.F. ARMSTRONG, "Neutrality. Varying Tunes", *Foreign Affairs*, vol.35, octubre 1956, p.57 y ss.; K-S. CHO, *Derecho internacional*, Editorial de Belgrano, Buenos Aires, 1997, p.541 y ss. Sobre la participación de los Estados con políticas de neutralidad en las operaciones de mantenimiento de la paz pueden verse las aportaciones de J. SCHÄRLI, *op. cit.*, 1974; P. HAEKKERUP, "Scandinavia's Peace-keeping Forces for United Nations", *loc. cit.*, 1964, pp.675-681; S. DAGRON, "Permanent Neutrality and Peacekeeping", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.5, nº1-2, 1999, pp.37-41; M. von GRÜNIGEN, *cit.*, 1978, pp.134-145; G. VILALTA, *op. cit.*, 1977, pp.35-43 y 45-46.

<sup>444</sup> Por ejemplo, Suiza ha conservado este régimen desde el siglo XVI. Véase la Declaración relativa a los Asuntos de la Confederación Suiza, de 20 de marzo de 1815, firmada por Austria, Francia, Gran Bretaña, Portugal, Prusia, Rusia, España y Suecia, en C. PARRY (ed.), *Consolidated Treaty Series*, Oceana, Nueva York, 1969, vol.64, 1815, pp.5-12; y también BONJOUR, *Geschichte der Schweizerischen Neutralität*, 2ª ed., 1965.

<sup>445</sup> Entre las obligaciones del Estado neutral se encuentran la de abstenerse de toda participación en un conflicto armado internacional, no discriminar a los beligerantes, defender su independencia, integridad territorial y neutralidad, así como practicar una política de neutralidad creíble, lo que conlleva a su vez ciertos deberes políticos (no celebrar acuerdos internacionales que obliguen a un Estado neutral a participar en un conflicto armado), militares (no permitir la instalación en su territorio de bases militares extranjeras, ni el paso de tropas foráneas, ni suministrar armamentos de ningún tipo) y económicos (no concluir alianzas económicas o tarifarias). Cf. "Définition officielle de la neutralité suisse", de 26 de noviembre de 1974, en ASDI, vol. 14, 1957; C.R. FERNÁNDEZ LIESA, *loc. cit.*, 1991, pp.526-528. Sin embargo, en los últimos años el estatuto de neutralidad no parece ser incompatible con un cierto tipo de compromiso con la Alianza Atlántica, desde la aparición de la Asociación para la Paz en 1994 (vid. el apartado 2.2 del capítulo 4 de este trabajo), pues Austria, Finlandia, Suecia y Suiza se han convertido en socios de cooperación de la OTAN, e Irlanda participa en la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR). Cf. M. PÉREZ GONZÁLEZ en M. DIEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.507.

<sup>446</sup> Puede comprobarse fácilmente como determinados Estados neutrales, neutralizados o con políticas de neutralidad -*ad exemplum* Finlandia o Suecia- han participado en la mayor parte de las OMPs de las Naciones Unidas. Vid. A. EKNES & E.B. EIDE, *Peacekeeping: Past Experience and New Challenges. Lessons from the EFTA Countries*

sustenta en su Ley Federal Constitucional relativa a la provisión de unidades austriacas para misiones de asistencia en países extranjeros a solicitud de organizaciones internacionales, de 30 de junio de 1965<sup>447</sup>. En esta legislación se precisa en especial el régimen financiero de los miembros de estos contingentes y las competencias en materia disciplinaria; por otro lado, es el Gobierno Federal quien adopta en cada caso la decisión de contribución, que debe ser unánime y contar con el acuerdo del Comité Principal del Parlamento; y esas unidades militares estarán compuestas por personal voluntario<sup>448</sup>.

No obstante, han existido excepciones temporales a la participación de esta clase de países: así Suiza, el Estado neutral por excelencia, no envió contingentes militares a dichas OMPs durante los largos años de la guerra fría, si bien sí que proporcionó contribuciones de otra índole, como la cooperación en el transporte de los *cascos azules* de UNEF I y II a Egipto, el envío de equipos médicos y técnicos a diversas operaciones, o aportaciones financieras voluntarias al presupuesto de la UNFICYP en Chipre<sup>449</sup>. Pero desde 1990 el país helvético varió radicalmente su actitud hacia estas acciones militares internacionales, de tal manera que ha participado en numerosas OMPs, sobre todo de las Naciones Unidas, fundamentalmente con observadores militares y policía civil, además de intervenir en la Fuerza internacional en Kosovo (KFOR)<sup>450</sup>. Y

---

*Experience with Peacekeeping*, NUPI, Oslo, 1994, p.1.

<sup>447</sup> Cfr. esa Ley en el Boletín de Legislación Federal (*Bundesgesetzblatt*, nº173 de 1965), en virtud del artículo 79.3 de la Constitución austriaca de 1929, modificando de esta forma su sistema constitucional para poder responder a las solicitudes de asistencia de Naciones Unidas. Y sobre el estatuto jurídico de neutralidad de este país pueden verse su Ley Federal Constitucional de 26 de octubre de 1955 sobre la neutralidad de Austria (*Bundesgesetzblatt*, nº211 de 1955); J.L. KUNZ, "Austria's permanent neutrality", *AJIL*, vol.50, 1956, pp.418-425; A. VERDROSS, "Austria's permanent neutrality and the United Nations Organization", *AJIL*, vol. 50, 1956, pp.61-68; y L.M. MASIDE MIRANDA, "Cuestiones nucleares en torno a las operaciones de mantenimiento de la paz", *R.E.D.M.*, nº69, enero-junio 1997, pp.143-144.

<sup>448</sup> Vid. G. WOUTSAS, "Austria: Participation in Peacekeeping Operations of the United Nations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, nº1, 1994, pp.22-23; asimismo B. BERNHARDT, "Beteiligung Österreichs an friedenserhaltenden Operationen der UN", en *HuV - I*, vol.5, nº4, 1992, pp.171-182; y H. GASS, *Oesterreich im Dienste des Friedens: 30 Jahre Beteiligung an UN-Friedensmissionen*, BMLV, Viena, 1990. Además, Austria firmó con la ONU el 8 de noviembre de 1996 el Memorando de Entendimiento sobre las aportaciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas, para poner fuerzas militares suyas a disposición de las OMPs de la Organización universal. Sobre el nivel actual de la participación de Austria en estas misiones de Naciones Unidas véase el resumen mensual de Estados contribuyentes en la siguiente dirección del servidor de Naciones Unidas en Internet, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors>; y en INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 2000-2001*, Londres, 2000, p.86.

<sup>449</sup> M. von GRÜNIGEN, *loc.cit.*, 1978, p.139. Suiza también participó en la Comisión Supervisora de Naciones Neutrales, que formaba parte del mecanismo internacional de vigilancia del armisticio final de la guerra de Corea, de 27 de julio de 1953. Véanse A-F. MOOSBRUGGER, "Unternehmungen der Schweiz im Dienste der internationalen Friedenssicherung", *Revue de Droit Militaire et de Droit de la Guerre*, vol.29, nº1-2, 1990, pp.219-233; R. DIETHELM, *Die Schweiz und friedenserhaltende Operationen 1920-1995*, Paul Haupt, Berna, 1997; A. MATTLI, "Neues zur Beteiligung der Schweiz und friedenserhaltenden Operationen", *HuV - I*, vol.7, nº2, 1994, pp.56-59; y con carácter más general en el asunto coreano D.W. WAINHOUSE y asociados, *International Peace Observation: a History and Forecast*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1966, p.342 y ss.

<sup>450</sup> En concreto, y con respecto a Naciones Unidas, Suiza ha participado con observadores militares en Palestina (UNTSO), el Sáhara Occidental (MINURSO), Croacia (UNCRO, UNTAES y UNMOP), Georgia (UNOMIG), Tayikistán (UNMOT), la República Democrática del Congo (MONUC) y Etiopía-Eritrea (UNMEE); con policía civil en Mozambique (ONUMOZ), Ruanda (UNAMIR) y Bosnia-Herzegovina (UNMIBH); con observadores militares y policía civil en



en este proceso destaca el proyecto de Ley Federal relativa a las Tropas Suizas para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que fue aprobada por su Asamblea Federal en junio de 1993. El artículo 3 de esta norma enunciaba los criterios básicos para el envío de unidades militares suizas a operaciones internacionales para el mantenimiento de la paz -de Naciones Unidas o de la CSCE-: existencia de un acuerdo de cesación del fuego entre los contendientes; la garantía de la actuación imparcial de la OMP y del empleo de sus armas solamente en defensa propia; y el derecho del Gobierno Federal suizo de retirar sus unidades militares de la citada operación internacional. Pero esta Ley suiza fue rechazada el 12 de junio de 1994 en referéndum popular<sup>451</sup>.

Por su parte, los **Estados nórdicos** (de los que Suecia y Finlandia siguen una política exterior de neutralidad) llegaron a elaborar una estructura común general para participar de forma conjunta en estas operaciones de Naciones Unidas. El punto de partida había sido una solicitud realizada por el Secretario General el 12 de junio de 1959 a los Estados participantes en UNEF I para que pudieran prever alguna forma de asistencia militar a la ONU en futuras operaciones<sup>452</sup>. Como resultado, los Estados escandinavos, junto con Finlandia, decidieron en 1964 crear un programa común de unidades militares preparadas para intervenir en las OMPs, hasta un total de 4.500 soldados<sup>453</sup>. En este sentido, las conversaciones entre Dinamarca, Noruega y Suecia habían comenzado en septiembre de 1960, alcanzando en abril de 1963 un acuerdo que recomendaba el establecimiento de fuerzas en situación de "stand-by" o "reserva permanente", a disposición de las Naciones Unidas. Ese mismo año, Finlandia se unió al esfuerzo escandinavo, presentándose así un informe conjunto al Consejo Nórdico en febrero de 1964. Las propuestas concretas iban a ser aprobadas por los diversos Parlamentos nacionales en el transcurso de los siguientes meses de ese

---

Macedonia (UNPREDEP); y con observadores militares, policía civil y -por primera vez- tropas en UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, además de contribuir con una unidad aérea en la operación entre Iraq y Kuwait (UNIKOM), y de haber proporcionado contribuciones financieras, logísticas y técnicas de diversas clases a numerosas OMPs de las Naciones Unidas. Igualmente, fuera de la Organización universal Suiza contribuye con 50 efectivos a la Misión de la OSCE en Bosnia y Herzegovina, y desde 1953 viene participando con varios observadores en la Comisión de Supervisión de Naciones Neutrales en Corea. Vid. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 2000-2001*, Londres, 2000, p.105.

<sup>451</sup> Vid. Keesing's 1994, p.40067; y S. YANAI, "Law Concerning Cooperation for United Nations Peace-keeping Operations and other Operations. The Japanese PKO Experience", *Japanese Annual of International Law*, vol.36, 1993, p.44, nota 18.

<sup>452</sup> Vid. L.L. FABIAN, *Soldiers without Enemies*, cit., 1971, p.85; A. EKNES, "Prepared for Peace-keeping: The Nordic Countries and Participation in U.N. Military Operations" en W. KÜHNE (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, p.512.

<sup>453</sup> Véanse M. von GRÜNIGEN, cit., 1978, p.140; A. EKNES, "Prepared for Peace-keeping: The Nordic Countries and Participation in U.N. Military Operations" en W. KÜHNE (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, p.511 y ss.; y R.C.R. SIEKMANN, cit., 1991, pp.48-50.

año (Dinamarca, 30 de abril; Suecia, 6 de mayo; Finlandia, 20 de mayo; Noruega, 8 de junio)<sup>454</sup>. Las tropas nacionales previstas, reclutadas sobre bases voluntarias, se organizarían bien en forma de contingentes nacionales separados o de una unidad común coordinada, siempre que se cumpliesen las siguientes condiciones<sup>455</sup>:

1. Estas fuerzas sólo participarían en operaciones de mantenimiento de la paz, y no en las medidas militares coercitivas del artículo 42 de la Carta.
2. La operación, incluida su composición, debería ser establecida mediante una decisión legalmente adoptada del Consejo de Seguridad o la Asamblea General de las Naciones Unidas.
3. El consentimiento del Estado receptor resultaba imprescindible, tanto para el despliegue de la operación, como para la participación en la misma de los Estados nórdicos.
4. La solicitud de la ONU sería evaluada convenientemente por los Gobiernos escandinavos, teniendo presente la situación del conflicto.
5. La OMP estaría bajo el control exclusivo de las Naciones Unidas.

Dichas ofertas merecieron cartas de aceptación de carácter informal del Secretario General de la Organización universal. En cualquier caso, no se puede entender que tales ofrecimientos implicaran el surgimiento de una relación convencional internacional, pues la decisión de participar en cada concreta operación seguía correspondiendo a los gobiernos nacionales; del mismo modo, tampoco se puede interpretar la primera carta de Hammarskjöld como una solicitud formal de tropas en situación de reserva o "*stand-by*", pues ello hubiera supuesto una actuación *ultra vires* del Secretario General por sobrepasar su competencia formal<sup>456</sup>.

En los tiempos actuales, los cuatro Estados nórdicos han acordado establecer en octubre de 1996 el Arreglo Nórdico Coordinado de Soporte Militar a la Paz, que ha determinado de forma previa el personal y material disponible para un batallón nórdico mixto de reacción rápida de unos mil efectivos<sup>457</sup>. De esta manera se ha mantenido en estos países, como uno de sus signos de identidad más característicos, su tradicional cooperación en las etapas de formación y despliegue conjunto de tropas para operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, si bien la actual filosofía política y estructura organizativa de sus fuerzas militares difiere considerablemente

<sup>454</sup> Keesing's 1964, p.20128; R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, pp.49-50; y asimismo la nota 375 de este capítulo 2, *supra*.

<sup>455</sup> P. HAEKKERUP, *cit.*, 1964, p.676 y ss.; R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991 pp.50-51.

<sup>456</sup> *Ibidem*, pp.53-54.

<sup>457</sup> Actualmente existen dos Batallones nórdicos conjuntos, uno de mantenimiento de la paz y otro logístico. Vid. T. FINDLAY, "Armed conflict prevention, management and resolution" en *SIPRI Yb. 1997*, pp.50-51; P.V. JAKOBSEN, "The Danish Approach to UN Peace Operations after the Cold War: A New Model in the Making?", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, nº3, 1998, p.116; y el informe de la Asamblea de la Unión Europea Occidental, "Une force européenne de réaction aux crises - Réponse au rapport annuel du Conseil", documento 1668, de 10 de noviembre de 1999, para.27.

de un país a otro<sup>458</sup>. Así por ejemplo, la contribución finesa a las OMPs se sustenta en la Ley de participación de Finlandia en las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y la CSCE/OSCE, de 29 de junio de 1984 (514/84) y 18 de junio de 1993 (520/93)<sup>459</sup>, cuya interpretación dominante excluye la posibilidad de participar en cualquier clase de misión de imposición de la paz (*peace enforcement*)<sup>460</sup>. La decisión de cada concreta contribución es tomada por el Presidente de la República a propuesta del Gobierno, después de haber sido consultado la Comisión Parlamentaria de Asuntos Exteriores. Por otra parte, el personal militar enrolado en el contingente finés ha de ser voluntario, sin que puedan superarse las 2.000 personas sirviendo de forma simultánea en el exterior<sup>461</sup>.

## 5.6. LA CONTRIBUCIÓN DE ESTADOS CON LIMITACIONES LEGALES

Algunos Estados se enfrentaban con graves dificultades jurídicas cuando pretendían participar en una operación de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas, pues su legislación nacional les prohibía enviar tropas fuera de sus territorios<sup>462</sup>. Entonces, para poder mandar contingentes a esas OMPs se han visto obligados a adoptar normas jurídicas específicas o modificar la interpretación jurisprudencial de su legislación vigente. Sin ánimo de ser exhaustivo,

---

<sup>458</sup> Cf. J. KARHILO, "Redesigning Nordic Military Contributions to Multilateral Peace Operations", en *SIPRI Yb. 1996*, p.116. Así por ejemplo, los países nórdicos han desplegado batallones conjuntos en las operaciones de Naciones Unidas en Macedonia (NORDBAT I) y Bosnia (NORDBAT II).

<sup>459</sup> Véase también la Ley finesa de las Fuerzas de Defensa (402/74, 521/93); y P. LINTULA, "The Finnish participation in peace-keeping operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.2, nº2-3, 1995, pp.43-44.

<sup>460</sup> Sin embargo, fue encontrada una fórmula para permitir la aportación finlandesa a las sucesivas Fuerzas de Aplicación/Estabilización de la Paz en Bosnia-Herzegovina (IFOR/SFOR), y posteriormente a la Fuerza en Kosovo (KFOR). Vid. H. OJANEN, *Participation and influence: Finland, Sweden and the post-Amsterdam development of the CFSP*, Institute for Security Studies, UEO, Paris, 2000.

<sup>461</sup> J. KARHILO, *cit.*, 1996, pp.111-112. Cualquier propuesta de participación en operaciones que superen el *peacekeeping* clásico debe ser sometida a la aprobación del Parlamento finlandés. En este ámbito, el Gobierno finés firmó con la ONU el 30 de marzo de 1998 el correspondiente Memorando de Entendimiento sobre las aportaciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas.

<sup>462</sup> Caso distinto es el de aquellos países donde su ordenamiento jurídico no se pronuncia con respecto a la legitimidad de la participación de sus fuerzas armadas en las OMPs. Ese es el supuesto de Italia, donde la base jurídica de su implicación en las operaciones de las Naciones Unidas puede encontrarse en una interpretación amplia de los artículos 10 y 11 de su Constitución de 1947. Cf. C. BARONI, "The Italian participation in UN peacekeeping operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, nº3, 1994, pp.85-86; A. DE GUTTRY, "Participating in Peace-keeping Operations: The Italian Decision Making Process" en *idem* (ed.), *Italian and German Participation in Peace-keeping: From Dual Approaches to Co-operation*, Pisa, 1996, pp.75-95. Y es su Gobierno el único órgano facultado para decidir sobre la participación en tales operaciones, al ser el responsable de la política exterior, pero en los años noventa se ha modificado la práctica política italiana en el sentido de que, cuando se trata de enviar un número considerable de tropas a grandes Fuerzas de mantenimiento de la paz, el Ejecutivo solicita la autorización previa del Parlamento, esto es, su cooperación y participación en el proceso de adopción de la decisión. Vid. también S. GRASSI, "The Italian Contribution to the UN's Stand-by Arrangements System", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, nº1, 1998, pp.110-115. Asimismo, Italia fue uno de los primeros Estados en suscribir con la ONU un Memorando de Entendimiento sobre sus aportaciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas -14 de mayo de 1997-.

veamos algunos modelos significativos:

1. **Suecia.** Aparte de su política exterior de neutralidad, es el típico Estado cuya regulación jurídica interna (artículo 28 de la Ley de Reclutamiento) prescribía que sólo cabía el envío de unidades militares fuera de su territorio nacional con la finalidad de fomentar la defensa nacional. No obstante, ya hemos resaltado la política de activa participación de los militares suecos en este tipo de operaciones, habiendo incluso establecido contingentes en "reserva permanente" preparados para actuar en las mismas, si bien no debe olvidarse que su contribución material a estas misiones se lleva a efecto sobre bases voluntarias<sup>463</sup>. Y el 1 de enero de 1993 entró en vigor una nueva Ley de 1992 sobre las tropas nacionales que sirven en el exterior en OMPs<sup>464</sup>, la cual capacita al Gobierno a despachar de forma discrecional unidades militares al extranjero sin necesidad de autorización previa del Poder Legislativo en aquellas situaciones en las que Suecia no tenga la obligación legal de proporcionar fuerzas propias, pues si tal compromiso existiera -en virtud por ejemplo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas-, el Gobierno ya contaba con esa potestad con arreglo a su propia Constitución nacional (capítulo 10, art.9.3)<sup>465</sup>. En concreto, la Ley de 1992 dispone que el personal militar sueco que actúe en misiones de *peacekeeping* será voluntario y se incorporará en un contingente especial dentro de las fuerzas armadas suecas (art.2), y en cualquier caso, no más de 3.000 soldados podrán servir al mismo tiempo en estas misiones<sup>466</sup>.

2. **Japón.** No existe disposición alguna en la legislación sobre las Fuerzas Armadas japonesas que prohíba o restrinja expresamente el derecho de su Gobierno a enviar tropas fuera del territorio estatal, pero la actitud política de sus sucesivos Ejecutivos siempre había sido claramente contraria a dicha posibilidad, incluso como parte de una operación no coactiva de la ONU<sup>467</sup>. Lo que

<sup>463</sup> Vid. H. KOTANI, "Peace-keeping: Problems for Smaller Countries", *International Journal*, vol.19, 1963-64, p.310; N. STENQVIST, *The Swedish UN Stand-by Force and Experience*, IPKO monográfico nº4, París, 1967; N. SKOLD, *United Nations peacekeeping after Suez: the Swedish involvement*, St. Martin's Press, Nueva York, 1996; J. KARHILO, "Redesigning Nordic Military Contributions to Multilateral Peace Operations", en *SIPRI Yb. 1996*, p.112.

<sup>464</sup> Cfr. la Colección Legislativa Sueca (*Svensk Författningssamling*, 1992:1158); y O. BRING, "Swedish legislation on peacekeeping operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, nº1, 1994, p.23.

<sup>465</sup> Ley de 24 de noviembre de 1994, por la que se reforma el Instrumento de Gobierno (*Svensk Författningssamling*, 1994:1.482).

<sup>466</sup> Suecia ha suministrado a la Organización universal una lista de disponibilidades para el mecanismo de Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas. Vid. la siguiente dirección de Internet en el servidor de la ONU, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/list.htm>

<sup>467</sup> Como apoyo de esta postura, sin duda influida por la dramática herida abierta por el desenlace de la Segunda Guerra Mundial, se solía citar el artículo 9.1 de la Constitución japonesa, de 3 de noviembre de 1946, en virtud del cual el pueblo japonés "renuncia para siempre a la guerra como derecho soberano de la nación y a la amenaza o uso de la fuerza como medio de arreglo de las disputas internacionales". Sobre esta disposición convencional véanse otros, R.B.

diferencia por ejemplo el caso japonés del sueco es el espíritu de servicio y de apoyo político y material brindado tradicionalmente por Suecia a los esfuerzos pacificadores onusianos, conducta que no se había extendido al Estado asiático<sup>468</sup>. Sin embargo, los días 9 y 15 de junio de 1992 era aprobada por las dos Cámaras del Parlamento japonés (Dieta) la Ley relativa a la Cooperación con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y Otras Operaciones, lo que marcó un profundo giro en la que había sido su política exterior desde el final de la Segunda Guerra Mundial<sup>469</sup>. Esta Ley, que fue aprobada tras arduas negociaciones con los partidos de la oposición parlamentaria<sup>470</sup>, permitía la participación de soldados japoneses en las OMPs de las Naciones Unidas -y sólo de la ONU- en labores de apoyo y no de combate (observación electoral, vigilancia de ceses del fuego, etc.), así como en operaciones internacionales de ayuda

---

FUNK, "Japan's Constitution and U.N. Obligations in the Persian Gulf War: A Case for Non-Military Participation in U.N. Enforcement Actions", *Cornell Int'l L. J.*, vol.25, 1992, p.371 y ss.; S. KIMURA, *Los problemas constitucionales japoneses en cuanto a la participación de Japón en las operaciones del mantenimiento de la paz*, Escuela Diplomática, Madrid, 1997, pp.18-28; Y. ONUMA, "Japanese War Guilt, the "Peace Constitution", and Japan's Role in Global Peace and Security" en M.K. YOUNG & Y. IWASAWA (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Irvington, 1996, p.528 y ss. En este sentido, una resolución de 22 de junio de 1954 de la Cámara Alta de la Dieta prohibió el envío al exterior de las fuerzas niponas de autodefensa. Véanse en general S. HAMURA & E. SHIU, "Renunciation of War as a Universal Principle of Mankind - A Look at the Gulf War and the Japanese Constitution", *ICLQ*, vol.44, n°2, 1995, p.428 y ss.; S. KÖZAI, "Japanese Participation in United Nations Forces. Possibilities and Limitations", *The Japanese Annual of International Law*, 1965, pp.10-20; Y. OTANI, "Les problèmes juridiques posés par la participation du Japon à des opérations conduites par les Nations Unies, notamment de maintien de la paix", *AFDI* 1993, vol.39, p.469 y ss.; H. OWADA, "Japan's Constitutional Power to Participate in Peace-keeping", *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.29, n°3, 1997, p.276 y ss.

<sup>468</sup> Así, véanse los *Documentos sobre Política Exterior Sueca 1960*, editados por el Ministerio sueco de Asuntos Exteriores, Estocolmo, 1962, p.89. Por su parte, la decisión japonesa de no participar en las OMPs era sobre todo política: en este sentido se enmarcaba la decisión de 1982 del Consejo nipón Federal de Seguridad, citada por P. BARDEHLE, "Blue Helmets' From Germany? Opportunities and Limits of United Nations Peacekeeping", *Aussenpolitik: German Foreign Affairs Review*, vol.40, n°4, 1989, p.380, nota 18.

<sup>469</sup> Esta Ley n°79 de 1992 -cuyo texto se puede encontrar en *Japanese Annual of International Law*, vol.36, 1993, pp.272-289- entró en vigor el 10 de agosto de 1992. Un proyecto de ley similar ya había sido sometido a la consideración de la Dieta japonesa en octubre de 1990, pero entonces no prosperó. Cf. S. HAMURA & E. SHIU, *cit.*, 1995, p.427 y nota 3; J. LIU, "On the Japanese Government's Bill on Joining the 'U.N. Peace Cooperation Corps' and Japan's Future Orientation", *International Studies (Beijing)*, 1991, pp.43-48; S. YANAI, "Law Concerning Cooperation for United Nations Peace-keeping Operations and other Operations. The Japanese PKO Experience", *Japanese Annual of International Law*, vol.36, 1993, p.35; S. KIMURA, *Los problemas constitucionales japoneses en cuanto a la participación de Japón en las operaciones del mantenimiento de la paz*, *cit.*, 1997, pp.60-62. Y sobre el cambio de orientación de la política exterior japonesa en esta materia véanse Y.S. SONG, "U.N. Peace Keeping Operations (PKOs): their Personalities and Prospects", *Korea and World Affairs*, vol. 16, n°3, 1992, p.536 y ss.; idem, "Japanese Peacekeeping Operations: Yesterday, Today, and Tomorrow", *Asian Perspective*, vol.20, n°1, 1996, pp.51-69; Y. MATSUI, "United Nations' Activities for Peace and the Constitution of Japan" en M.K. YOUNG & Y. IWASAWA (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Irvington, 1996, pp.495-522; W. TSUTSUI, "Conceptions of Japan's Security affecting Cooperation with the United Nations", *Victoria University of Wellington Law Review*, vol.27, n°1, 1997, pp.1-13; H. OWADA, "A Japanese Perspective on Peacekeeping" en D. WARNER (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Nijhoff, Dordrecht, 1995, pp.103-116; H. HUMMEL, "Japanische Blauhelme: Friedenspioniere oder Machtsymbole?" en W. KÜHNE (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, pp.475-508.

<sup>470</sup> Cf. S. YANAI, *cit.*, 1993, p.36 y ss.; A. TANAKA, "The Domestic Context: Japanese Politics and U.N. Peacekeeping" en S.S. HARRISON & M. NISHIHARA (eds.), *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1995, p.95 y ss.; A. SHIBATA, "Japanese Peacekeeping Legislation and Recent Developments in U.N. Operations", *Yale J. Int'l L.*, vol.19, 1994, p.318 y ss.

humanitaria<sup>471</sup>, siempre que fueran cumplidas cinco condiciones:

1. Acuerdo previo entre los contendientes (art.3.1 de la Ley de 1992);
2. Consentimiento de las partes del conflicto -incluido el Estado receptor- al despliegue de la misión onusiana y a la participación japonesa en la misma (arts.3.1, y 6 -paras.1 y 13-);
3. Actuación imparcial de la operación de mantenimiento de la paz (art.3.1);
4. Autolimitación en su empleo de las armas al mínimo necesario para la "autodefensa" (art.24)<sup>472</sup>;
- y,
5. La posibilidad de retirar el contingente japonés si dejara de cumplirse alguno de estos requisitos (arts.6.13 y 8.1.6)<sup>473</sup>.

Además, se añadían como condicionantes la previa aprobación de cada concreta contribución militar por la Dieta japonesa (art.6.7)<sup>474</sup>, la congelación temporal de cualquier eventual participación en OMPs que pudieran llevar aparejada una acción militar coactiva, el establecimiento de un límite máximo de 2.000 japoneses colaborando simultáneamente en operaciones de las cubiertas por dicha Ley (art.18), y la revisión de esta legislación a los tres años de su entrada en vigor<sup>475</sup>. Sobre esta base jurídica se asentó la reciente participación de personal militar nipón, junto con soldados de otros 32 países, en el funcionamiento de la Autoridad

<sup>471</sup> Art.3 de la presente Ley de 1992. Debe señalarse que el segundo tipo de operaciones cubiertas por esta Ley de 1992 se circunscribe al auxilio humanitario a personas afectadas por conflictos armados y no por desastres naturales, cuyas operaciones de socorro -por causas naturales- habían sido objeto de una disposición legislativa anterior, la Ley relativa al Envío de Equipos Japoneses de Socorro ante Catastrofes, de 16 de septiembre de 1987. Por otro lado, algunos estudios de los rasgos característicos de la Ley de 1992 relativa a la Cooperación con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y Otras Operaciones pueden encontrarse en S. YANAI, *loc.cit.*, 1993, p.44 y ss.; J. HAGI, "Japan and Peacekeeping: Starting From Zero" en A. MORRISON (ed.), *The Changing Face of Peacekeeping*, The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1993, p.65 y ss.; y A. SHIBATA, "Japanese Peacekeeping Legislation and Recent Developments in U.N. Operations", *Yale J. Int'l L.*, vol.19, 1994, p.318 y ss.

<sup>472</sup> En concreto, la presente Ley de 1992 señala en su artículo 24 que sus soldados en servicio en una OMP de las Naciones Unidas podrán recurrir a la fuerza armada ante la necesidad inevitable de proteger sus propias vidas o las de otros compañeros (art.24.1), sin que puedan causar daño a otras personas excepto en casos de legítima defensa y de estado de necesidad, correspondientes a los artículos 36 y 37 del Código Penal nipón de 1907 (art.24.4).

<sup>473</sup> Cf. S. HAMURA & E. SHIU, *cit.*, 1995, pp.427-428; Y. OTANI, "Les problèmes juridiques posés par la participation du Japon à des opérations conduites par les Nations Unies, notamment de maintien de la paix", *AFDI* 1993, vol.39, pp.472-473. Estas condiciones exigidas para la aportación japonesa a las OMPs onusianas coincidían en realidad con los principios generales característicos de tales operaciones. J. HAGI, "Japan and Peacekeeping: Starting From Zero" en A. MORRISON (ed.), *The Changing Face of Peacekeeping*, The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1993, p.61.

<sup>474</sup> También es necesaria la autorización de la Dieta para prorrogar por más de dos años la participación del contingente militar japonés en una OMP de las Naciones Unidas (art.6.10 y 6.12). Pero algún autor entiende que el envío de unidades militares japonesas para apoyo logístico puede ser decidido exclusivamente por el Poder Ejecutivo de acuerdo con el correspondiente "Plan de Ejecución", con la única obligación de que el Primer Ministro informe a la Dieta. H. OWADA en *ASIL Proc.* 1996, vol.90, p.44.

<sup>475</sup> Artículo 3 de la Disposición Adicional de la Ley de 1992. Véase Keessing's, 1992, pp.38962-38963 y 39050. Asimismo, el Gobierno japonés se comprometió en el plano político a "congelar" durante al menos tres años la participación de su ejército en las funciones militares de las OMPs, como patrullar zonas desmilitarizadas, etc. Vid. M. NISHIHARA, "Trilateral Country Roles: Challenges and Opportunities" en J. ROPER y otros, *Keeping the Peace in the Post-Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*, The Trilateral Commission, Nueva York, 1993, pp.49-66.

Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC) a las órdenes del Representante Especial del Secretario General, el también japonés Y. Akashi<sup>476</sup>, seguida de su aportación a la misión onusiana de Mozambique (ONUMOZ)<sup>477</sup>. Sin duda, nos encontramos ante un cambio fundamental de actitud destinado a garantizar una mayor colaboración nipona en los futuros impulsos pacificadores de las Naciones Unidas<sup>478</sup>, y de hecho la participación del ejército japonés en las OMPs se considera desde 1995 como una de sus funciones regulares<sup>479</sup>, e incluso su posible implicación en unidades militares de las propias Fuerzas de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas ha sido objeto de un enérgico debate político con ocasión de la prevista revisión de la Ley de Cooperación de 1992<sup>480</sup>.

**3. Irlanda.** En este país su Constitución -de 1937, si bien enmendada en diversas ocasiones- autoriza a su Parlamento Naciones a mantener fuerzas militares para la solución pacífica de las

---

<sup>476</sup> Sobre la participación nipona en la UNTAC véanse los documentos S/24397 y S/24398, de 6 y 9 de agosto de 1992. Por su parte, Y. Akashi había sido aceptado por el Consejo de Seguridad como Representante Especial del Secretario General, a propuesta de éste, el 15 de enero de 1992 (doc.S/23429).

<sup>477</sup> Para detalles de la participación nipona en las operaciones de Naciones Unidas en Angola, Camboya, Mozambique y El Salvador véanse S. YANAI, *cit.*, 1993, pp.61-64; Y. OTANI, *cit.*, 1993, p.479, nota 28; M. LEITENBERG, *The Participation of Japanese Military forces in U.N. Peacekeeping Operations*, Maryland, 1996; idem, "The Participation of Japanese Military Forces in United Nations Peacekeeping Operations", *Asian Perspective*, vol.20, n°1, 1996, p.16 y ss. No obstante, con anterioridad a la Ley sobre Cooperación con las OMPs de Naciones Unidas, Japón había despachado observadores electorales a Namibia y Nicaragua, y después a Rusia y Sudáfrica, pero su envío no fue realizado en virtud de esta Ley de 1992, lo que en cambio sí sucedió con los monitores electorales mandados a Angola (en UNAVEM II) y El Salvador (en ONUSAL), o sus efectivos militares desplegados en la UNDOF. Vid. S. HAMURA & E. SHIU, *cit.*, 1995, pp.428-429; S. YANAI, *cit.*, 1993, pp.61-64; B. ELBEN, "Legal problems regarding participation of Japanese forces in peacekeeping missions", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.3, n°2-3, 1996, p.65. Y en diciembre de 1992 también comprometió 100 millones de dólares para apoyar la acción militar de las Naciones Unidas en Somalia. J.E. ROSSMAN, "Article 43: Arming the United Nations Security Council", en *N. Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.27, n°1, 1994, p.237, nota 33.

<sup>478</sup> Téngase en cuenta que desde 1986 Japón es el segundo mayor contribuyente de Naciones Unidas, al aportar entre un 17% y un 20% al presupuesto ordinario de la Organización y a las cuentas especiales de mantenimiento de la paz. Vid. A. McDERMOTT, "Japan's Financial Contribution to the UN System: In Pursuit of Acceptance and Standing", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.6, n°2, 1999, pp.64-88. Desde el punto de vista organizativo interno, en agosto de 1992 fue establecida la Oficina Central para la Cooperación en la Paz Internacional, como agencia gubernamental encabezada por el Primer Ministro nipón para planificar, gestionar y coordinar la participación de Japón en las OMPs. Esta Oficina prepara el proyecto del "Plan de Ejecución" de cada misión (a ser aprobado por el Gobierno) y los "Procedimientos Operativos"; y el Primer Ministro debe informar de los contenidos de dicho plan al Parlamento. Véanse los artículos 4 a 6 de la citada Ley de 1992; y también S. YANAI, *cit.*, 1993, p.51 y ss.; y H. OWADA, *cit.*, 1997, pp.279-281.

<sup>479</sup> Véase a este respecto el nuevo "Reglamento General sobre Planificación de la Defensa", establecido por el Gobierno nipón en noviembre de 1995.

<sup>480</sup> Vid. A. GEORGE, "Japan's Participation in U.N. Peacekeeping Operations", en *Asian Survey*, vol.33, junio 1993, pp.560-575; idem, "International Peacekeeping and Japan's Role. Catalyst or Cautionary Tale?", *Asian Survey*, vol.35, diciembre 1995, p.1103 y ss. Sobre las posibilidades de incrementar el papel japonés en las OMPs de las Naciones Unidas véase el informe interno de agosto de 1994 del Grupo Asesor del Primer Ministro sobre Estudios de Defensa, citado por M. NISHIHARA, "Japan-U.S. Cooperation in U.N. Peace Efforts" en S.S. HARRISON & M. NISHIHARA (eds.), *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1995, pp.163-175; asimismo W.J. DURCH, "Japan-U.S. Cooperation in U.N. Peace Efforts" en S.S. HARRISON & M. NISHIHARA (eds.), *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1995, p.156 y ss.

controversias<sup>481</sup>, y su Ley de Defensa de 1954 se refería a la obligación de prestar servicio militar dentro del territorio estatal (art.85), tal como en Suecia, si bien Irlanda, poco tiempo después de haberse incorporado a Naciones Unidas en 1955, envió oficiales militares en 1958 a la misión observadora de esa organización en El Líbano (UNOGIL), en su primera participación en las operaciones onusianas de mantenimiento de la paz. Tal vez por eso, el 26 de julio de 1960, al haberse solicitado su aportación a la ONU en el Congo, fue aprobada la Ley (nº2 de Reforma) de la Defensa, (enmendada de nuevo el 21 de diciembre de ese mismo año) en la que se estipulaba que "un contingente de la Fuerza Permanente de Defensa puede ser enviado a servicio fuera del Estado como parte de una concreta Fuerza Internacional si, pero sólo si, ha sido aprobada una resolución en el *Dáil Eirean* (Cámara de Representantes)...", y a partir de ahí, el Gobierno decide el tamaño del contingente y la duración de la participación (art.2)<sup>482</sup>. Por lo tanto, esta Ley ya autorizaba al Poder Legislativo irlandés a despachar tropas propias a una OMP de las Naciones Unidas, eso sí, siempre que sus funciones no fueran de combate<sup>483</sup>. Y la más reciente Ley (de Reforma) de la Defensa de 1993 ha modificado y ampliado la anterior legislación, al permitir la participación del ejército irlandés en cualquier tipo de "Fuerza Internacional de las Naciones Unidas", ya sea establecida por el Consejo de Seguridad o la Asamblea General (art.1), lo que ensancha las posibilidades de implicación irlandesa en posibles Fuerzas onusianas de imposición de la paz, como por ejemplo en UNOSOM II<sup>484</sup>. Con el tiempo, la participación en las OMPs de Naciones Unidas se ha convertido en un elemento significativo de la política exterior de Irlanda y, de hecho, la preparación para participar en esas misiones es una de las funciones específicamente conferidas por el Gobierno de Dublín a sus Fuerzas de Defensa<sup>485</sup>.

<sup>481</sup> Art.15.6.1 y 2 en relación con su artículo 29.

<sup>482</sup> La Ley (de Reforma) de Defensa de 1993 matiza esta facultad del Gobierno de Dublín, al exigir que su Ministro de Defensa someta un informe anual al Parlamento sobre esta participación en el exterior de las fuerzas armadas irlandesas (art.4).

<sup>483</sup> Vid. la Ley nº2 de Reforma de la Defensa de 1960, citada por H. KOTANI, *cit.*, 1963-64, p.311; R.C.R. SIEKMANN, *op.cit.*, 1991, pp.54-55. También los *Documentos sobre Política Exterior Sueca* (*loc.cit.*, p.81) señalaban el carácter policial que debían revestir las misiones de la operación de Naciones Unidas para que Suecia participara en la misma. Pero a diferencia del caso sueco, Irlanda no tenía enmarcadas unidades en situación de "reserva permanente" (R.C.R. SIEKMANN, *cit.*, 1991, p.55), hasta que suscribió con la ONU el 15 de octubre de 1998 su Memorandum de Entendimiento sobre los arreglos de fuerzas de reserva.

<sup>484</sup> Vid. R. MURPHY, "Ireland: Legal issues arising from participation in United Nations operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, nº2, 1994, pp.62-63. Según estadísticas oficiales, un 65% de los 12.000 efectivos de las Fuerzas de Defensa Irlandesas han participado en OMPs tanto de Naciones Unidas como de otras organizaciones o instituciones internacionales, por ejemplo la Unión Europea o la OSCE. Vid. O.A.K. MACDONALD, "Peacekeeping Lessons Learned: An Irish Perspective", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.4, nº3, 1997, p.94; y R. MURPHY, "Ireland, the United Nations and Peacekeeping Operations", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.5, nº1, 1998, pp.22-45. También ha participado este país en la Fuerza de Estabilización en Bosnia-Herzegovina (SFOR).

<sup>485</sup> Departamento irlandés de Asuntos Exteriores, *Challenges and Opportunities Abroad*, White Paper on Foreign Policy, Dublín, 1996, p.194. En este documento se señalan los factores que el Gobierno irlandés considerará ante una eventual solicitud de Naciones Unidas para participar en una OMP: la conveniencia de una operación de este tipo como la solución más apropiada, su adecuación a las prioridades de la política exterior irlandesa, el nivel de riesgo para la



4. **Alemania.** Debido al amplio debate doctrinal surgido en este país desde finales de los años setenta sobre la cuestión de la participación de fuerzas militares alemanas en las OMPs de Naciones Unidas y a la proximidad de su sistema constitucional al español, vamos a fijar nuestra atención con más detalle en la posición germana ante estas operaciones<sup>486</sup>. La Ley Fundamental de Bonn declara inconstitucionales aquellos actos dirigidos a perturbar la convivencia pacífica de los pueblos, como la preparación de una guerra de agresión (art.26)<sup>487</sup>, y en esta línea establece que la función del ejército federal alemán (*Bundeswehr*) es la defensa, fuera de la cual no podrá ser empleado más que en limitados casos expresamente autorizados por ella (art.87a.2)<sup>488</sup>, pero la presión moral y política para que participe en las operaciones de la ONU ha ido *in crescendo*. Por un lado, el nivel de su cuota financiera en el presupuesto ordinario de las Naciones Unidas, un 9,8%, le convierte en el tercer contribuyente de la Organización. Por otro lado, el Gobierno alemán ha realizado aportaciones materiales sustanciosas a distintas operaciones de mantenimiento de la paz, como encargarse del transporte de diversos contingentes y de equipamiento a UNIFIL, la donación de material al UNTAG, personal médico en ONUCA, etc<sup>489</sup>. Y además, por su situación geoestratégica, Alemania tiene un importante y lógico interés en garantizar la estabilidad regional europea. Por todo ello, las posiciones doctrinales favorables a la participación germana

---

seguridad del personal onusiano, la presencia de objetivos realistas y un mandato claro, el volumen de los recursos de la misión, etc. *Ibidem*, pp.195-199. Como veremos, esta lista de condiciones se asemeja bastante a la formulada por nuestro país para intervenir en las misiones de *cascos azules* de Naciones Unidas. Véase el epígrafe 1.2.2 del capítulo 4 de esta tesis. Por otro lado, las Fuerzas irlandesas de Defensa establecieron en 1993 una Escuela de Capacitación sobre esta materia. Vid. Departamento de Defensa, *Defence Forces Review Implementation Plan*, febrero de 1996, p.112.

<sup>486</sup> Para una perspectiva general pueden consultarse L.F. DAMROSCH, "Constitutional Control of Military Actions: A Comparative Dimension", AJIL, vol.85, 1991, p.92 y ss.; y T. EITEL, "Am I My Brother's Keeper? A German View on UN Peacekeeping", The Brown Journal of World Affairs, vol.3, n°1, 1996, pp.45-48.

<sup>487</sup> Véase, *inter alia*, G. FULDA & M. STEINER, "Prohibition and Renunciation of Force in the Foreign Policy of the Federal Republic of Germany", Aussenpolitik, vol.36, n°3, 1985, pp.241-249.

<sup>488</sup> Este artículo 87a.2 reza en concreto como sigue: "Fuera de la finalidad de la defensa, las Fuerzas Armadas sólo podrán ser utilizadas en la medida en que lo permita la presente Ley Fundamental". Ver el comentario de G. DÜRIG al artículo constitucional 87a en la obra colectiva de Th. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG y otros, *Grundgesetz: Kommentar*, vol.3, Beck, Munich, 1994; y E. BECKERT, "Rechtsstaat und Einsatz der Streitkräfte - Eine rechtstaatliche Analyse des Artikels.87a Abs.2 Grundgesetz", Neue Zeitschrift für Wehrrecht, vol.26, 1984, pp.9-23. Asimismo pueden consultarse W. LOWE, *Peacekeeping Operationen der UN: Aspekte der Beteiligung der Bundesrepublik Deutschland*, Lit Verlag, Münster, 1994; B.K.W. BÄHR, "Verfassungsmässigkeit des Einsatzes der Bundeswehr im Rahmen der Vereinten Nationen", ZRP, vol.27, n°3, 1994, pp.97-103; J.M. MÖSSNER, "Bundeswehr in blauen Helmen - Verfassungsrechtliche Aspekte des Einsatzes von Bundeswehrsoldaten im Rahmen von UN Peace-Keeping Forces" en AA.VV., *Staatsrecht-Völkerrecht-Europarecht. Festschrift Schlochauer*, Berlin, 1981, pp.97-115; D-E. KHAN & M. ZÖCKLER, "Germans to the Front? or Le malade imaginaire", EJIL, vol.3, n°1, 1992, pp.170-173; y E. KLEIN ("Rechtsprobleme einer deutschen Beteiligung an der Aufstellung von Streitkräften der Vereinten Nationen", ZaöRV, vol.34; n°3, 1974, pp.429-451), quien consideraba que las OMPs de las Naciones Unidas no pueden ser subsumidas en el concepto de "defensa" (p.429).

<sup>489</sup> R. SCHMIDT & S. WASUM-RAINER, "Nicht nur Geld und Gute Worte: der deutsche Beitrag zu den friedenserhaltenden Massnahmen der Vereinten Nationen", Vereinte Nationen, vol.40, n°3, 1992, pp.88-93.

en estas operaciones de Naciones Unidas se venían escuchando cada vez con mayor insistencia<sup>490</sup>. Y en este sentido, la primera solicitud formal al Estado alemán para que contribuyera con efectivos militares propios en una OMP onusiana fue efectuada por los países centroamericanos en sus esfuerzos por pacificar esa región<sup>491</sup>.

Desde el punto de vista estrictamente jurídico, la controversia se centra en una supuesta brecha entre los artículos 24.2 y 87a.2 de la Ley Fundamental. El 87a.2, como ya hemos dicho, sólo permite que el *Bundeswehr* sea empleado por motivos de defensa o en aquellos otros casos "expresamente permitidos por la Ley Fundamental", mientras que el 24.2, por su parte, autoriza al ejército federal a participar en un sistema de seguridad colectiva<sup>492</sup>. Y aunque esta cláusula se aplica hoy en general a la contribución germana a la OTAN<sup>493</sup>, sin embargo dos matices deben ser tomados en consideración:

Primero, cuando se aprobó la Ley Fundamental de Bonn en mayo de 1949 el único sistema de seguridad colectiva que existía era el de Naciones Unidas, aunque ya entonces la guerra fría lo había convertido poco menos que en papel mojado.

Segundo, se debe advertir que la **Alianza Atlántica** no se concibió en su origen como un sistema de seguridad colectiva universal, ni siquiera como una organización regional del tenor del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas, sino como un **acuerdo de legítima defensa colectiva** regido por el artículo 51 de la Carta<sup>494</sup>.

Por consiguiente, tal y como advierte BARDEHLE, esta discusión se fundaba en

<sup>490</sup> Así, véanse las opiniones de distintos especialistas alemanes en J.A. FROWEIN & T. STEIN, *Rechtliche Aspekte einer Beteiligung des Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen*, Springer, Berlín, 1990; también H. ARNOLD, "Deutsche an die Front", *Vereinte Nationen*, n.º3, 1988, p.85; P. BARDEHLE, *op.cit.*, 1989, p.384. Por su parte, THRÄNERT mencionaba en octubre de 1992 que el 65% de la población alemana apoyaba algún tipo de participación de su Estado en las OMPs de las Naciones Unidas. Ver O. THRÄNERT, "Germans Battle over Blue Helmets", *Bulletin of Atomic Scientists*, vol.48, n.º8, 1992, p.34.

<sup>491</sup> Esta propuesta aparece recogida en P. BARDEHLE, *cit.*, 1989, p.380.

<sup>492</sup> Este artículo 24.2 señala que "La Federación podrá encuadrarse en un sistema de seguridad colectiva y recíproca para la salvaguardia de la paz y consentirá con este motivo las limitaciones a sus derechos de soberanía que sean susceptibles de conducir a un orden pacífico y duradero en Europa y entre los pueblos del mundo y de garantizar dicho orden". Véase el comentario de esta cláusula constitucional realizado por A. RANDELZHOFFER en la obra colectiva de Th. MAUNZ, G. DÜRIG, R. HERZOG y otros, *cit.*, vol.2, 1991, sobre todo las páginas 24-29; y sobre la interrelación entre los mencionados artículos 87a.2 y 24.2 véase D-E. KHAN & M. ZÖCKLER, "Germans to the Front? or Le malade imaginaire", en EJIL, vol.3, n.º1, 1992, pp.175-176.

<sup>493</sup> De hecho, los procesos de elaboración y aprobación de la Ley Fundamental de Bonn -23 de mayo de 1949-, y del Tratado de Washington, constitutivo de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -4 de abril de 1949-, fueron coetáneos.

<sup>494</sup> Aunque como veremos, la sentencia del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de julio de 1994 se decanta por una interpretación amplia del sistema de seguridad colectiva, que incluiría a las organizaciones militares de ámbito regional como la OTAN y la UEO, en la medida en que participan en actuaciones internacionales de mantenimiento y restauración de la paz bajo la autorización del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

motivaciones políticas más que en razones jurídicas<sup>495</sup>, de tal manera que en los últimos años se han manifestado tres posiciones distintas sobre esta cuestión:

1. Algunos profesores y políticos, entre ellos diversos dirigentes de la Unión Cristiano-Demócrata, se manifestaron en favor de la participación alemana en las OMPs sin necesidad de reformar la Ley Fundamental de Bonn, pues entendían que la combinación de los dos artículos mencionados proporcionaba la necesaria autorización constitucional<sup>496</sup>;
2. Un amplio elenco de destacadas figuras germanas, como el Ministro liberal de Asuntos Exteriores H.D. GENSCHER, entendían que la Ley Fundamental debía ser modificada para que el ejército alemán pudiese participar en las OMPs<sup>497</sup>. En esta dirección, un grupo de especialistas en relaciones exteriores del Partido Social-Demócrata (SPD) llegó a presentar una enmienda al artículo 24 del texto constitucional, aunque no llegó a ser aprobada<sup>498</sup>;
3. Un tercer punto de vista era sustentado por quienes negaban en todo caso la intervención alemana en estas operaciones onusianas<sup>499</sup>.

BARDEHLE, por su parte, apostaba por la aplicación del artículo 24.2 para autorizar la participación alemana en las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, pues éstas, aunque suponen un sustituto del sistema de seguridad colectiva del Capítulo VII de la Carta, ciertamente se han desarrollado sobre el mismo basamento y responden a los propósitos de las

---

<sup>495</sup> P. BARDEHLE, *cit.*, 1989, p.384. De la misma opinión son O. THRÄNERT, *cit.*, 1992, p.33; F. de la MOTTE DE BROÛNS, "L'Allemagne, la Bundeswehr et les interventions extérieures", en *Défense Nationale*, vol.50, n°10, 1994, p.82 y ss.; K.-H. KAMP, "The German Bundeswehr in out-of-area operations: to engage or not to engage?", en *The World Today*, vol.49, 1993, pp.165-168. Ya desde comienzos de los años noventa algunos autores apuntaban la necesidad de alcanzar un consenso constructivo entre los distintos partidos políticos. W. KÜHNE, "Der Einsatz der Bundeswehr ausserhalb Europas. Ein Beitrag zur Diskussion über deutsche Blauhelme", *Europa-Archiv*, vol.46, n°22, 1991, pp.652-653.

<sup>496</sup> En este sentido se expresaban Ch. TOMUSCHAT, "German Contribution to Peace-keeping Forces", *Aussenpolitik: German Foreign Affairs Review*, vol.36, n°3, 1985, pp.286-287; K. KERSTING, "Kollektive Sicherheit durch peace-keeping operations. Zur Beteiligung der Bundeswehr an UN-Aktionen", *Neue Zeitschrift für Wehrrecht*, n°2, 1983, p.64; J.M. MÖSSNER, "Bundeswehr in blauen Helmen. Verfassungsrechtliche Aspekte des Einsatzes von Bundeswehrsoldaten im Rahmen von UN-Peace-keeping Forces" en I. von MÜNCH (ed.), *Staatsrecht-Völkerrecht-Europarecht. Festschrift für Schlochauer*, Berlin, 1981, pp.110-111; también un antiguo Ministro de Defensa, R. SCHOLZ, en una entrevista en el periódico *Süddeutsche Zeitung* de 25 de agosto de 1988 (citado por P. BARDEHLE, *loc.cit.*, 1989, p.381, nota 21).

<sup>497</sup> Vid. H-P. KAUL, "UN-Friedenstruppen: Versuch einer Bilanz", *Vereinte Nationen*, vol.31, n°1, 1983, pp.1-2; K. STERN, *Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland*, vol.II, 1980, p.1478; J.E. STROMSETH, "The North Atlantic Treaty and European Security after the Cold War", *Cornell Int'l L. J.*, vol.24, 1991, p.497.

<sup>498</sup> El texto propuesto era el siguiente: "Las fuerzas armadas del Gobierno Federal pueden ser desplegadas fuera de las fronteras de un sistema de seguridad colectiva del que el Gobierno Federal es miembro sólo dentro de la estructura del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, o con el consentimiento del Consejo de Seguridad y las partes de un conflicto, en misiones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas". P. BARDEHLE, *cit.*, 1989, p.382.

<sup>499</sup> Dentro de esta postura abstencionista se encontraban, *ad exemplum*, el entonces líder socialdemócrata H. EHMKE, así como la mayoría del grupo político de Los Verdes. Cf. P. BARDEHLE, *loc.cit.*, 1989, p.381.

Naciones Unidas<sup>500</sup>. De hecho, la mayor parte de la doctrina alemana actual se muestra favorable a la participación de su ejército en las OMPs de la Organización universal, teniendo en cuenta sus peculiares características y su importancia como uno de los mejores instrumentos de Naciones Unidas para el cumplimiento de su primer propósito, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>501</sup>. En este sentido, los distintos partidos políticos alemanes han acercado sus posiciones, y en los primeros años noventa, tanto la coalición gobernante de centro-derecha como la oposición socialdemócrata se mostraron partidarios de la contribución germana en estas OMPs tal como son concebidas, esto es, como operaciones "consensuales" y no de combate, habiendo llegado a un acuerdo en enero de 1993 para la reforma de los artículos 24 y 87 de la Ley Fundamental de Bonn en orden a consensuar la mencionada participación<sup>502</sup>; si bien discrepaban con respecto a una eventual intervención de su ejército en fuerzas de combate o de vigilancia de embargos<sup>503</sup>.

Hasta 1994, la aportación material del *Bundeswehr* a las operaciones de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas se había concretado en el envío de monitores de policía a la operación en Namibia (UNTAG) en 1989 -tanto por parte de la República Federal como de la antigua República Democrática Alemana-; en el despliegue de personal médico civil en Centroamérica (ONUCA); en la aportación a las operaciones onusianas en Camboya de observadores militares (UNAMIC), tropas, policía y unidades médicas (UNTAC); y sobre todo,

<sup>500</sup> P. BARDEHLE, *cit.*, 1989, p.383. Ciertamente, esta posición no era compartida por todos los autores; por ejemplo, RIEDEL cuestionaba la validez legal de la extensión de la autorización contenida en el 24.2 a la involucración germana en las OMPs de Naciones Unidas. N. RIEDEL, "Bundeswehr mit blauen Helmen?", *Neue Juristische Wochenzeitschrift*, nº10, 1989, pp.639-641; e *idem*, *Der Einsatz deutscher Streitkräfte im Ausland - verfassungs- und völkerrechtliche Schranken*, Frankfurt, 1989.

<sup>501</sup> Véase en general la obra colectiva de J.A. FROWEIN & T. STEIN (eds.), *Rechtliche Aspekte einer Beteiligung des Bundesrepublik Deutschland an Friedenstruppen der Vereinten Nationen*, Springer, Berlin, 1990; Ch. TOMUSCHAT, "Les opérations des troupes allemandes à l'extérieur du territoire allemand", *AFDI* 1993, vol.39, p.463; también G. NOLTE en su comentario a la sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de julio de 1994, "Bundeswehreinätze in kollektiven Sicherheitssystemen. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994", en *ZaöRV*, vol.54, nº3-4, 1994, pp.652-684.

<sup>502</sup> Keesing's, 1993, p.39288; y O. DIEHL, "UN Einsätze der Bundeswehr", en *Europa-Archiv*, vol.48, nº8, 1993, p.221 y ss. En este sentido, el Ministro de Defensa, V. RÜHE, emitió en noviembre de 1992 una nueva Directiva de Política de Defensa para las fuerzas armadas germanas.

<sup>503</sup> W.F. SCHLÖR, *German Security Police*, Adelphi Paper nº277, IISS Brassey's, 1993, p.54; Ch. TOMUSCHAT, *cit.*, 1993, pp.466-467. Sin embargo, THRÄNERT menciona un encuentro de líderes socialdemócratas de 22 de agosto de 1992, en el que el líder del SPD, B. Engholm, señaló que su partido apoyaría la participación de la OTAN fuera de área, incluso en operaciones de combate, siempre que las mismas estuvieran comandadas por Naciones Unidas y no participaran en ellas solamente las Grandes Potencias. Vid. O. THRÄNERT, *cit.*, 1992, p.35. Además, Alemania ha participado desde agosto de 1992, con buques de su Armada en la vigilancia del embargo decretado por el Consejo de Seguridad contra la República Federativa de Yugoslavia -resoluciones 713 (1991) y 757 (1992)-, y que ponen en práctica la OTAN y la UEO -resolución 787 (1992), punto 12-; también intervino en la vigilancia de la prohibición de vuelos sobre Bosnia-Herzegovina, aprobada por la resolución 816 (1993) del Consejo de Seguridad (ver la decisión del Tribunal Constitucional Federal alemán de 8 de abril de 1993; Keesing's, 1993, pp.39432-39433), y en los puentes aéreos internacionales de Sarajevo -desde julio de 1992 en virtud de la res.761 (1992)-, y Srebrenica -marzo de 1993-. Cf. H-G. EHRHART & W. EHRHART, "L'Allemagne et l'ONU", en *Politique Étrangère*, 1993, nº3, pp.677-683; K. KINKEL, "Alemania y las misiones de mantenimiento de la paz", en *Revista de la OTAN*, 1994, nº5, pp.3-7.

en la participación de efectivos militares alemanes en la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II)<sup>504</sup>, legalizada por sendas decisiones del Tribunal Constitucional Federal alemán de 8 de abril y de 23 de junio de 1993<sup>505</sup>, siempre que la resolución del Gobierno federal fuera ratificada por el *Bundestag*, lo que hizo por mayoría simple el 2 de julio de ese mismo año<sup>506</sup>.

Finalmente, el Tribunal Constitucional Federal, en su sentencia de 12 de julio de 1994<sup>507</sup>, resolvió que la Ley Fundamental de Bonn permite la participación del ejército federal alemán en cualesquiera misiones colectivas de mantenimiento o imposición de la paz, al interpretar de manera amplia el concepto de "sistema de seguridad colectiva" del artículo 24.2 de la Constitución germana, noción que englobaría no sólo a las Naciones Unidas sino también a otras organizaciones internacionales de defensa de las que forma parte Alemania, como la OTAN o la UEO<sup>508</sup>. Ahora bien, todo despliegue militar de fuerzas armadas germanas fuera de su territorio nacional requiere,

---

<sup>504</sup> Vid. P. BARDEHLE, *cit.*, 1989, p.380; O. THRÄNERT, *cit.*, 1992, p.35; *The Blue Helmets, op.cit.*, 2ª ed., 1990, p.358; documentos de Naciones Unidas, S/24533 y S/24534 de 8 de septiembre de 1992 sobre la UNOSOM I; y S/25532 y S/25533 de 5 de abril de 1993, sobre UNOSOM II. Pero el contingente alemán en la Operación de las Naciones Unidas en Somalia estaba sujeto a unas estrictas reglas de enfrentamiento que sólo le permitían usar sus armas en legítima defensa. Vid. J. CHOPRA, A. EKNES & T. NÖRDBO, *Fighting for Hope in Somalia*, NUPI, Oslo, 1995, p.90. Alemania también ha contribuido con policías en la UNAMIR en Ruanda y MINURSO en el Sáhara Occidental, y con observadores militares en la UNOMIG en Georgia (DPI/1306/Rev.3, junio de 1994, p.173).

<sup>505</sup> Vid. BVerfGE 88, 1993, p.173.

<sup>506</sup> Ver Keesing's, 1993, pp.39432-39433, 39527 y 39573. Para un minucioso estudio del problema "alemán" véase J. SCHWARZ & A.A. STEINKAMM (eds.), *Rechtliche und politische Probleme des Einsatzes der Bundeswehr "Out of Area"*, Nomos, Baden-Baden, 1993.

<sup>507</sup> Tanto el Grupo Socialdemócrata del *Bundestag* como el Grupo Liberal, como sus miembros de forma individual, habían presentado dos recursos de inconstitucionalidad y uno de amparo, a título de conflicto de competencias entre órganos, ante el Tribunal Constitucional alemán porque entendían que las decisiones del Gobierno Federal de enviar tropas germanas a la UNOSOM II y de participar con oficiales militares en la supervisión armada de los distintos embargos decretados por el Consejo de Seguridad de la ONU en la antigua Yugoslavia -resoluciones 713 (1991), 757 (1992), 781 (1992) y 787 (1992)- y de la prohibición de vuelos sobre Bosnia-Herzegovina -resolución 816 (1993)- vulneraban la Ley Fundamental de Bonn mientras no hubieran sido previamente aprobadas por el Parlamento alemán. Vid. W. HEINTSCHEL von HEINEGG & U.R. HALTERN, "The Decision of the German Federal Constitutional Court of 12 July 1994 in Re-deployment of the German Armed Forces 'Out of Area'", NILR, vol.41, n°3, 1994, pp.286-288. El texto de la citada sentencia de la Sala Segunda del Tribunal de Karlsruhe de 12 de julio de 1994 puede verse en BVerfGE, vol.90, 1994, p.281 y ss. Véase un comentario y juicio positivo de ese fallo judicial en G. NOLTE, "Bundeswehreinsätze in kollektiven Sicherheitssystemen. Zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 12. Juli 1994", ZaöRV, vol.54, n°3-4, 1994, pp.652-685 (el texto de la sentencia en *ibidem*, pp.686-755); asimismo pueden consultarse C. KRESS, "The External Use of German Armed Forces - The 1994 Judgment of the Bundesverfassungsgericht", ICLQ, vol.44, n°2, 1995, pp.414-426; Ch. TOMUSCHAT, "Le juridique fait place à la politique. L'arrêt de la Cour Constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 sur l'envoi à l'étranger de forces armées allemandes", AFDI 1994, vol.40, pp.371-378; A. CARIOLA, "Le trasformazioni della guerra nello Stato costituzionale di diritto. La decisione della Corte di Karlsruhe sull'intervento armato tedesco all'estero", La Comunità Internazionale, vol.54, n°4, 1999, pp.619-643.

<sup>508</sup> Por tanto, para el Tribunal Constitucional Federal el artículo 24.2 autoriza la participación germana en todas las actividades de un sistema de seguridad colectiva, incluido el uso de la fuerza contra cualquier "violador" de la paz, sin que su fundamento constitucional pueda verse afectado por el artículo 87a.2, que fue añadido en 1956 (7ª Enmienda Constitucional, 19 de marzo de 1956; BGBl 1956, parte I, 111) y reformado en 1968 (17ª Enmienda Constitucional, 24 de junio de 1968; BGBl 1968, parte I, 709), con el único propósito de limitar y definir el uso interno de las fuerzas armadas alemanas, en caso por ejemplo de estado de emergencia. BVerfGE, vol.90, 1994, pp.299-300; C. KRESS, "The External Use of German Armed Forces - The 1994 Judgment of the Bundesverfassungsgericht", ICLQ, vol.44, n°2, 1995, p.416 y ss.; M. ZÖCKLER, "Germany in Collective Security Systems - Anything Goes?", EJIL, vol.6, n°2, 1995, p.276 y ss.; W. HEINTSCHEL von HEINEGG & U.R. HALTERN, "The Decision of the German Federal Constitutional Court of 12 July 1994 in Re-deployment of the German Armed Forces 'Out of Area'", NILR, vol.41, n°3, 1994, p.304.

según el Alto Tribunal de Karlsruhe, la autorización parlamentaria -en principio con carácter previo- para cada empleo concreto y determinado del Ejército alemán, pues las fuerzas armadas constituyen un instrumento del orden democrático constitucional<sup>509</sup>; este condicionante, sin embargo, tal vez reduzca la eficacia y diligencia de la respuesta alemana ante una solicitud de Naciones Unidas o de la Alianza Atlántica.

Precisamente, el nuevo horizonte abierto por su jurisprudencia constitucional ha llevado a Alemania a participar en diversas OMPs en la antigua Yugoslavia: tropas en UNPROFOR y UNCRO, así como policía en UNMIBH y UNMIK<sup>510</sup>. Y en este contexto, el Ministro de Asuntos Exteriores, K. KINKEL, enunció en octubre de 1994 algunos criterios relevantes en cualquier decisión de su Gobierno sobre la participación de soldados alemanes en operaciones de paz: así, debe tratarse de una misión sancionada por el Derecho internacional, ejecutada de forma multinacional -no sólo por Alemania-, y fundamentalmente bajo los auspicios de organizaciones internacionales competentes; además, deben haber sido examinadas con antelación ciertas cuestiones elementales, como la claridad y viabilidad del mandato, la dificultad de la misión, las probabilidades de entrar en combate, la conveniencia de la participación germana; y por supuesto, ha de contarse con la autorización del Parlamento nacional<sup>511</sup>. En consecuencia, el ejército alemán se está viendo involucrado en un proceso de profunda reestructuración para adaptarse a eventuales nuevas operaciones militares más allá de su territorio<sup>512</sup>, con el establecimiento en enero de 1995 de un centro conjunto de mando y control para misiones de mantenimiento de la paz, la creación en Hammelburg de una escuela militar especial para operaciones de paz de Naciones Unidas<sup>513</sup>,

<sup>509</sup> EuGRZ, 1994, p.312. Véanse también C. KRESS, *loc.cit.*, 1995, pp.424-425; M. ZÖCKLER, *cit.*, 1995, pp.282-286; T. LOHMANN, "German participation in international peacekeeping: now free of constitutional constraints?", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, n°3, 1994, pp.78-80. Esta autorización parlamentaria exige sólo una mayoría simple en el *Bundestag*; y una vez otorgada esa aprobación, es el Gobierno de Bonn quien decide las modalidades de despliegue, el tamaño del contingente alemán, etc. No obstante, el Ejecutivo podría enviar por iniciativa propia unidades militares en caso de urgencia, aunque debería convocar sin retraso a la Cámara Baja germana para conseguir su convalidación posterior. Y cuando se trata de actividades humanitarias realizadas en el extranjero por miembros de las fuerzas armadas alemanas no es necesario el consentimiento del Parlamento. Cf. Ch. TOMUSCHAT, "Le juridique fait place à la politique. L'arrêt de la Cour Constitutionnelle allemande du 12 juillet 1994 sur l'envoi à l'étranger de forces armées allemandes", *AFDI* 1994, vol.40, p.373.

<sup>510</sup> Vid. *The Blue Helmets*, *cit.*, 3ª ed., 1996, p.751 y ss.; y el informe del Secretario General de la ONU de 23 de diciembre de 1999 (S/1999/1250, anexo).

<sup>511</sup> K. KINKEL, "Alemania y las misiones de mantenimiento de la paz", *Revista de la OTAN*, 1994, n°5, pp.6-7; F. de la MOTTE DE BROÛNS, "L'Allemagne, la Bundeswehr et les interventions extérieures", *Défense Nationale*, vol.50, n°10, 1994, p.85; L.M. MASIDE MIRANDA, "Cuestiones nucleares en torno a las operaciones de mantenimiento de la paz", *R.E.D.M.*, n°69, enero-junio 1997, p.155.

<sup>512</sup> Véanse los siguientes documentos del Ministerio Federal de Defensa, *Konzeptionelle Leitlinie zur Weiterentwicklung der Bundeswehr*, Bonn, 12 de julio de 1994; y *Ressortkonzept zur Anpassung der Streitkräftestrukturen, der Territorialen Wehrverwaltung und der Stationierung*, Bonn, 15 de marzo de 1995; y asimismo F. de la MOTTE DE BROÛNS, *cit.*, 1994, pp.79-91.

<sup>513</sup> Vid. R.D. ASMUS, *Germany's Contribution to Peacekeeping. Issues and Outlook*, RAND, Santa Monica, 1995, p.ix.

y la firma con la Organización universal el 24 de julio de 1998 del Memorando de Entendimiento sobre sus aportaciones al sistema de acuerdos de fuerzas de reserva de las Naciones Unidas.

### **5.7. LA INTERVENCIÓN DE LAS GRANDES POTENCIAS EN LAS OMPs**

Las Grandes Potencias que surgieron tras la Segunda Guerra Mundial consiguieron constitucionalizar su poder en la Carta de las Naciones Unidas, al ser designadas miembros permanentes del órgano ejecutivo de la Organización universal, el Consejo de Seguridad (art.23.1 de la Carta). Y el texto normativo del tratado fundacional les otorga con ese motivo unos poderes y responsabilidades especiales: así, su artículo 27.3 les concede tácitamente el derecho de veto en las decisiones sobre las cuestiones sustantivas -no de procedimiento-, en principio las más importantes; los artículos 108, 109.2 y 110.3 les conceden un papel decisivo en la entrada en vigor y cualquier reforma de la Carta, que precisa la ratificación de todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Asimismo, ya sabemos que ese Consejo posee la responsabilidad primordial en materia del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art.24.1), y a ello se añaden tanto la designación por el artículo 47 de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como integrantes del Comité de Estado Mayor, órgano subsidiario de aquél para asistirle y asesorarle en ese ámbito de actuación, como la obligación, *ex* artículo 106, de consultarse entre sí y eventualmente con otros Estados miembros a fin de emprender en nombre de Naciones Unidas las medidas colectivas precisas en calidad de acuerdos transitorios de seguridad, pendiente la celebración y entrada en vigor de los convenios especiales previstos en el artículo 43 de la Carta de San Francisco<sup>514</sup>.

Al ser miembros permanentes del Consejo de Seguridad y contar con las maquinarias militares más poderosas del planeta, incluyendo importantes organizaciones de análisis y planificación militar, las Grandes Potencias cuentan con el peso político y militar necesario para apoyar de forma decisiva las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>515</sup>. Es más, si nos fijamos con rigor en la evolución histórica podemos comprobar que el consenso de las Grandes Potencias ha resultado necesario para la creación y funcionamiento de todas las OMPs de Naciones Unidas<sup>516</sup>.

---

<sup>514</sup> Vid. F. DELON, "Le rôle joué par les membres permanents dans l'action du Conseil de Sécurité" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p.349.

<sup>515</sup> A. RAEVSKY & I.N. VOROB'EV, *Russian Approaches to Peacekeeping Operations*, UNIDIR, Ginebra, 1994, p.4.

<sup>516</sup> M. MALITZA, "The Improvement of Effectiveness of United Nations Peacekeeping Operations" en UNITAR (ed.) AA.VV., *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Nijhoff, Dordrecht, 1987, p.240; A. JAMES, *The Politics of Peacekeeping*, Praeger, Nueva York, 1969, pp.424-440; A. EL-ADAWY, "The Future Prospects of Peace-keeping Operations and the Growing Role of the Super Powers", *Rev. Egypt de Droit Int'l*, vol.34, 1978, pp.163-176.

Durante la guerra fría, y como consecuencia directa de ella, la actividad del Consejo de Seguridad se vio especialmente condicionada por el uso continuado -y excesivo- del veto por sus miembros permanentes durante los primeros cuarenta años de existencia de la ONU, lo que reflejaba la política de enfrentamiento absoluto entre los bloques occidental y socialista; pero esa actitud, si bien poco cooperativa, no evitó -aunque sí dificultó- la actividad de la ONU en general, ni del Consejo en particular<sup>517</sup>.

Con el final de la guerra fría, la relación entre las dos Grandes Potencias se transformó radicalmente, pasando de estar basada en el enfrentamiento a ser de cooperación, y se inició un proceso de renacimiento de la actividad del Consejo de Seguridad, incluyendo el establecimiento de nuevas y multidimensionales operaciones de mantenimiento de la paz, con una implicación en ellas cada vez mayor de las Grandes Potencias, llegando a participar los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad en algunas, como en la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM)<sup>518</sup>. Precisamente las OMPs pueden servir como punto de encuentro para una nueva relación de asociación entre las Grandes Potencias, y así la preparación y dirección de esta clase de misiones de paz puede devenir en una importante medida de fomento de la confianza entre ellas.

La postura de algunas Grandes Potencias tradicionalmente contrarias al mecanismo del *peacekeeping* de Naciones Unidas cambió radicalmente en los últimos años ochenta, coincidiendo con el final de la guerra fría. En el caso de la URSS, la transformación de su política exterior se produjo a partir de la subida al poder de M. Gorbachov en 1985, y desde entonces la Unión Soviética presentó numerosas propuestas para mejorar las OMPs<sup>519</sup>. Sin embargo; la postura soviética hacia el *peacekeeping* ya había sufrido un cambio en la ONU de los años sesenta, con

<sup>517</sup> F. DELON, "Le rôle joué par les membres permanents dans l'action du Conseil de Sécurité" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p.350 y ss. Sobre la posición de las Grandes Potencias ante el mantenimiento de la paz en los años sesenta y setenta véanse L.P. BLOOMFIELD, "The United States, the Soviet Union and the Prospects for Peacekeeping", *International Organization*, vol.24, 1970, pp.548-565; y I.J. RIKHYE, M. HARBOTTLE & B. EGGE, *The Thin Blue Line: International Peacekeeping and its Future*, Yale UP, New Haven, 1974, pp.213-231.

<sup>518</sup> F.T. LIU, *United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Force*, Rienner, Boulder, 1992, p.40; y F. DELON, "Le rôle joué par les membres permanents dans l'action du Conseil de Sécurité" en R.J. DUPUY (ed.), *The Development of the Role of the Security Council. Peace-keeping and Peace-building*, Workshop of the Hague Academy of International Law, Nijhoff, Dordrecht, 1993, p.352 y ss. Sobre la posición contemporánea de las Grandes Potencias ante las OMPs véase L.F. DAMROSCH, "The Role of the Great Powers in United Nations Peace-keeping", *Yale J. Int'l L.*, vol.18, n°1, 1993, pp.429-434.

<sup>519</sup> Suele señalarse como momento culminante de este giro radical el discurso de Gorbachov de septiembre de 1987 ante la 42ª Asamblea General de las Naciones Unidas, publicado el día 17 de ese mes en los periódicos oficiales *Pravda* e *Izvestia*, en el que se señalaba a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como garantes de la seguridad regional, se proponía una mayor utilización de las OMPs de Naciones Unidas, y se subrayaba la potencial facultad mediadora del Secretario General onusiano. Vid. P. BARDEHLE, "Blue Helmets' From Germany? Opportunities and Limits of UN Peacekeeping", *Aussenpolitik*, vol.40, n°4, 1989, pp.378-379; S. MORPHET, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.212; A.R. NORTON & Th.G. WEISS, "Superpowers and Peace-keepers", *Survival*, vol.32, n°3, 1990, pp.212-220.



la irrupción en su seno de los países del Tercer Mundo. La URSS se abstuvo en -pero no vetó- el establecimiento de UNEF I y UNOGIL en los años cincuenta, así como en la década de los sesenta votó a favor -junto con Estados Unidos- de la creación de ONUC (1960), UNSF (1962), UNFICYP (1964), UNIPOM (1965) y DOMREP (1965), absteniéndose en el caso de UNYOM en el Yemen solamente por la incertidumbre sobre su duración y sus problemas de financiación. Desde luego, una de las razones de no oponerse a la creación de estas operaciones se debía a que se trataba en su mayor parte de reducidos Grupos internacionales de observación, algunos de ellos incluso financiados por el propio presupuesto ordinario de Naciones Unidas<sup>520</sup>; en 1973 dio un paso más en ese camino de colaboración con las OMPs de Naciones Unidas, al votar en favor de la creación de la UNEF II y comenzar a pagar sus cuotas a la cuenta especial de financiación de esta FMP, al tiempo que envió observadores a la UNTSO, mientras Polonia participaba en la UNEF II. Era la primera vez que los Estados socialistas desplegaban oficiales militares y tropas en calidad de *cascos azules* en misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas<sup>521</sup>.

Por su parte, China había manifestado por lo general su oposición a las primeras OMPs de Naciones Unidas, sobre todo a las que intervenían en conflictos internos, y se había mostrado reacia como cuestión de principio a participar en las iniciativas onusianas en esta materia<sup>522</sup>; pero posteriormente se fue integrando de forma gradual en el sistema de *peacekeeping*: en 1981 decidió comenzar a sufragar sus contribuciones financieras a las OMPs onusianas -sobre todo para que no se viera amenazado su derecho de voto en la Asamblea General- y votó por primera vez en favor de prorrogar el mandato de una misión de este tipo, en concreto la UNFICYP -res.498 (1981), de 18 de diciembre de 1981-<sup>523</sup>; en 1988 se incorporó al Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz<sup>524</sup>, y al año siguiente inició su contribución con personal y equipo militar y policial -sobre todo observadores militares- a algunas de estas misiones de paz de Naciones Unidas -fundamentalmente en África-, como en Namibia (UNTAG, con supervisores electorales), los Altos del Golán (UNDOF), Palestina (UNTSO, desde 1990), Sáhara Occidental

---

<sup>520</sup> Vid. S. MORPHET, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.202.

<sup>521</sup> Vid. A. CASSESE, "Recent Trends in the Attitude of the Superpowers towards Peace-keeping" en ídem (ed.), *United Nations Peace-Keeping. Legal Essays*, Sijthoff & Noordhoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.223-244.

<sup>522</sup> BRACH & BRAYER, "Les thèses chinoises sur la violence internationale et le système de sécurité collective de la Charte de l'O.N.U." en Ch. CHAUMONT (dir.), *Analyse de certains aspects concernant la sécurité collective dans le monde contemporain*, Université de Nancy II, Nancy, 1972, pp.50-53; I.J. RIKHYE, M. HARBOTTLE & B. EGGE, *The Thin Blue Line: International Peacekeeping and its Future*, Yale UP, New Haven, 1974, p.223 y ss.; Y. ZHANG, "China and UN Peacekeeping: From Condemnation to Participation", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.3, nº3, 1996, pp.3-6.

<sup>523</sup> Véase el documento de Naciones Unidas S/PV.2313, p.6, donde el representante de la República Popular China en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas explicaba el sentido de su voto.

<sup>524</sup> El Comité Político Especial de Naciones Unidas aprobó de forma unánime una resolución de 2 de noviembre de 1988 que aceptaba a China como el miembro número 34 del Comité Especial de OMPs (A/SPC/44/SR10, pp.10-11).

(MINURSO), Mozambique (ONUMOZ), Liberia (UNOMIL), Sierra Leona (UNOMSIL y UNAMSIL), Iraq-Kuwait (UNIKOM), Timor Oriental (UNTAET), Etiopía-Eritrea (UNMEE) y en especial en Camboya (UNAMIC y UNTAC), adonde envió tropas -un batallón de ingenieros más observadores militares<sup>525</sup>. Desde luego, en este cambio de las actitudes soviética y china hacia las OMPs tuvo mucho que ver la postura favorable de los países del Tercer Mundo hacia el mecanismo del mantenimiento de la paz como recurso útil en ciertas circunstancias<sup>526</sup>.

### 5.7.1. RUSIA

Por un lado, y con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, este Estado ha variado radicalmente su actitud: de considerarlas ilegales -en el caso de ser aprobadas en el seno de Naciones Unidas por su Asamblea General- y negarse en el pasado a sufragar sus costes<sup>527</sup>, ha pasado a utilizar ese concepto en los años noventa para envolver en un

<sup>525</sup> Vid. M. TAYLOR FRAVEL, "China's Attitude Toward U.N. Peacekeeping Operations Since 1989", *Asian Survey*, vol.36, 1996, pp.1109-1110; y B. GILL & J. REILLY, "Sovereignty, Intervention and Peacekeeping: The View from Beijing", *Survival*, vol.42, n°3, 2000, pp.41-59.

<sup>526</sup> Cf. S. MORPHET, "UN Peacekeeping and Election-Monitoring" en A. ROBERTS & B. KINGSBURY (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, 2ª ed., Clarendon Press, Oxford, 1993, p.232; y M. TAYLOR FRAVEL, "China's Attitude Toward U.N. Peacekeeping Operations Since 1989", *Asian Survey*, vol.36, 1996, pp.1102-1121. Con respecto a Francia, y si bien durante la crisis constitucional de la ONU de principios de los años sesenta se había mostrado contraria a la posibilidad de que la Asamblea General de la ONU pudiera establecer estas operaciones militares internacionales, su contribución a las mismas siempre ha sido muy relevante. La participación de Francia en las operaciones de mantenimiento de la paz encuentra su justificación en la propia Carta de Naciones Unidas y en la Constitución francesa de 1958 -arts.52 y 53- (J. CHARPENTIER, "Pratique française du droit international", *AFDI* 1978, vol.24, pp.1133-1136), y en este sentido ese país ha firmado recientemente (25 de junio de 1999) un Memorando de Entendimiento para participar con plenitud en el sistema de fuerzas de reserva de Naciones Unidas. La experiencia práctica ha otorgado al Presidente de la República el poder discrecional de decidir la participación de las fuerzas armadas francesas en operaciones de paz, si bien el sistema constitucional de distribución de los poderes de guerra es muy similar al de Estados Unidos. E. ZOLLER, "The War Powers in French Constitutional Law", *ASIL Proc.* 1996, vol.90, pp.46-50. La amplia contribución francesa a las OMPs de Naciones Unidas no fue tan numerosa durante la guerra fría, pues tan sólo intervino en UNTSO en Palestina y UNIFIL en El Líbano, eso sí, desde el comienzo de ambas operaciones; sin embargo, en la posguerra fría ha participado en algunas misiones en África -UNTAG en Namibia con supervisores electorales, UNAVEM III y MONUA en Angola, MINURSO en el Sáhara Occidental, UNOSOM II en Somalia, MINURCA en la República Centroafricana-, Centroamérica -ONUSAL en El Salvador-, Asia -UNTAET en Timor Oriental- o Europa -UNOMIG en Georgia-, y centró su atención sobre todo en Haití -UNMIH, UNSMIH, UNTMIH y MIPONUH-, la ex-Yugoslavia -UNPROFOR, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP y UNMIK- y Camboya -UNAMIC y UNTAC-. Sobre la contribución francesa a las OMPs onusianas véanse F. LÉOTARD, "Les Casques bleus français: Cinquante ans au service de la paix", en A. LEWIN (coord.), *La France et l'ONU (1945-1995)*, Arléa-Corlet, Condé-sur-Noireau, 1995, pp.193-215; Th. TARDY, *La France et la gestion des conflits yougoslaves (1991-1995). Enjeux et leçons d'une opération de maintien de la paix de l'ONU*, Bruylant, Bruselas, 1999; D. RUZIÉ, "Les modalités juridiques de la participation française au maintien de la paix" en P. PASCALLON (dir.), *Les interventions extérieures de l'Armée française*, Bruylant, Bruselas, 1997, pp.193-209; y F. CHAUVANCY, "La doctrine militaire française pour les opérations de maintien de la paix", *Défense Nationale*, vol.51, n°6, 1995, pp.141-145. Y en relación con la participación del Reino Unido en las OMPs, que también firmó en la misma fecha que Francia -25 de junio de 1999- su Memorando de Entendimiento sobre las aportaciones al sistema de fuerzas de reserva de Naciones Unidas, pueden consultarse F. CHAUVANCY, "Actions internationales: L'armée britannique et les opérations de maintien de la paix", *Défense Nationale*, vol.50, n°1, 1994, pp.155-158; *The United Kingdom and Peace-keeping*, Foreign Policy Document n°103, International and Commonwealth Section, Research Department, 1984; E. JOHNSON, "A Permanent United Nations Force: British Thinking after Suez", *Review of International Studies*, vol.17, n°3, 1991, pp.251-266; H. HANNING, *Britain and the United Nations. Proposals for Peacekeeping including a Commonwealth Force*, Londres, 1964.

<sup>527</sup> Véase el apartado 2.1 del capítulo 3 del presente trabajo de investigación.

fundamento de aparente legitimidad sus acciones militares en las repúblicas ex-soviéticas vecinas: pero la reciente práctica militar rusa en esta materia dista de poder ser considerada como *peacekeeping*, pues se trata de fuerzas militares no dirigidas por una autoridad internacional y que no forman un cuerpo integrado, no son imparciales, incluyen elementos de imposición de la paz que recurren a la violencia armada, y reflejan más bien un especial sentido ruso de "responsabilidad" en mantener la estabilidad en su zona de influencia<sup>528</sup>.

En este proceso evolutivo tuvo una decisiva relevancia el período de apertura de la URSS en la segunda mitad de los años ochenta bajo la dirección de M. Gorbachov: en 1986 la entonces Unión Soviética anunció que comenzaría a sufragar por completo sus cuotas a las OMPs de Naciones Unidas, y que afrontaría en los años siguientes sus deudas con la ONU tanto en el presupuesto ordinario como en las misiones de *cascos azules*. Desde entonces empezó a mostrarse dispuesta a contribuir, cada vez con mayor énfasis, en las operaciones de este tipo<sup>529</sup>: de esta manera, y al margen de la participación desde 1973 de militares soviéticos en el UNTSO en Palestina, Rusia (antes URSS) ha venido interviniendo con personal en distintas misiones onusianas posteriores a la guerra fría en África (UNTAG con observadores electorales, MINURSO en el Sáhara Occidental, UNAVEM III y MONUA en Angola, ONUMOZ en Mozambique, UNAMIR en Ruanda, UNOMIL en Liberia, UNOMSIL y UNAMSIL en Sierra Leona, MONUC en la República Democrática del Congo, UNMEE entre Etiopía y Eritrea), Centroamérica (MINUGUA en Guatemala), Haití (UNMIH y UNSMIH), Camboya (UNAMIC y UNTAC), Georgia (UNOMIG), Iraq-Kuwait (UNIKOM), Timor Oriental (UNTAET), y especialmente en la antigua Yugoslavia, donde ha participado en todas las OMPs emprendidas por Naciones Unidas (UNPROFOR, UNCRO, UNPREDEP, UNMIBH, UNTAES, UNMOP, UNPSG y UNMIK)<sup>530</sup>. Rusia, cuyo porcentaje de financiación de las OMPs onusianas se reduce al 1,4%, debía en septiembre de 1995 un total de 600 millones de dólares en sus contribuciones a Naciones

---

<sup>528</sup> Vid. el epígrafe 10 del anexo 2 de la presente tesis; y R. NYBERG, "Cooperative peacekeeping in the CSCE", conferencia en el seminario "Peacekeeping in Europe", CERI, El Escorial, 28-30 octubre 1993, p.4.

<sup>529</sup> Así por ejemplo, en septiembre de 1988 un Memorandum del Gobierno soviético formulaba una oferta al Secretario General de Naciones Unidas para participar en las OMPs onusianas (doc. A/43/629, II, p.5). Vid. R. SIEKMANN, "The Development of the United Nations Law concerning Peacekeeping Operations", LJIL, vol.5, n°2, 1992, pp.277-278; M. JAKOBSON, *The United Nations in the 1990s. A Second Chance?*, Twentieth Century Fund, Nueva York, 1993, pp.61-69; G. FLIKKE (ed.), *Russia and International Peace-keeping*, Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 1996; S.R. MILLS, "The Financing of United Nations Peacekeeping Operations: The Need for a Sound Financial Basis" en I.J. RIKHYE & K. SKJELSBÆK (eds.), *The United Nations and Peacekeeping: Results, Limitations and Prospects; the Lessons of 40 Years of Experience*, Macmillan Press, Basingstoke, 1990, p.104; A.M. BELONOGOV, "Soviet Peacekeeping Proposals", *Survival*, vol.32, n°3, 1990, pp.206-211; S. LAVROV, "The Russian View of Peacekeeping: International Activity for Peace", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, n°1, 1996, pp.23-33.

<sup>530</sup> Véase el nivel actual de la participación rusa en las OMPs de Naciones Unidas en INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 2000-2001*, Londres, 2000, p.126; y en el resumen mensual de Estados contribuyentes publicado por Naciones Unidas en Internet, <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors>. Además, Rusia ha venido participando en las diversas Fuerzas multinacionales de imposición de la paz desplegadas en los últimos años en Bosnia-Herzegovina (las sucesivas IFOR y SFOR) y en Kosovo (KFOR).

Unidas -deuda reducida a 129 millones de dólares en junio de 1999, y a sólo 75 millones en septiembre de 2000-, siendo el segundo mayor deudor de la Organización universal, después de Estados Unidos<sup>531</sup>.

Por otro lado, el desmantelamiento de la Unión Soviética en 1991, y su sustitución por nuevas repúblicas independientes surgidas en su territorio, sobre todo por su sucesora la Federación de Rusia, ha provocado en su interior el surgimiento de innumerables problemas de inestabilidad política y social, la debacle económica, y conflictos armados motivados por la ascensión de nacionalismos agresivos y excluyentes, guerras raciales, inmensas desigualdades socio-económicas, dispersión incontrolada de armamento, millones de personas desplazadas, el incremento imparable de la delincuencia, el narcotráfico y el comercio ilícito de armamento, la consolidación de grupos armados descontrolados, etcétera<sup>532</sup>. En este contexto de la herencia soviética se enmarca el fenómeno del "mantenimiento de la paz" acometido por Rusia en los años noventa en Moldavia, Georgia (Osetia del Sur y Abjasia), Nagorno-Karabaj, Tayikistán y dentro de la propia Federación Rusa, ya sea en nombre propio o bajo la cobertura de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), instancia ésta de complicada y polémica concepción<sup>533</sup>. Los procedimientos organizativos y operacionales utilizados en ellas por los contingentes armados

<sup>531</sup> Vid. la siguiente dirección en el servidor del International Institute for Strategic Studies en Internet, <http://www.iiss.org/pub/tx/tx00008.asp>

<sup>532</sup> Vid. A. RAEVSKY & I.N. VOROB'EV, *Russian Approaches to Peacekeeping Operations*, nº28, UNIDIR, Ginebra, 1994, p.19 y ss.; C. TAIBO, *La disolución de la URSS. Una introducción a la crisis terminal del sistema soviético*, Ronsel, Barcelona, 1994; C.R. AGUILERA DE PRAT, "Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº42, 1998, p.14 y ss.; H. OEHLING RUIZ, *La desintegración constitucional del Estado soviético*, Tecnos, Madrid, 1996; ídem, "La crisis del federalismo soviético y la desintegración de la URSS", Veintiuno, nº20, 1994, pp.5-22; R.M. MARTÍN DE LA GUARDIA & G.A. PÉREZ SÁNCHEZ, *La Unión Soviética: de la Perestroika a la desintegración*, Istmo, Madrid, 1995; Ch. URJEWICZ, "Tipología de los conflictos postsoviéticos", Anuario Internacional CIDOB 1994, pp.451-455; V. BARANOVSKY, "Post-Soviet Conflict Heritage and Risks", en *SIPRI Yb. 1993*, p.131 y ss.

<sup>533</sup> La CEI, que difícilmente podría ser considerada como una organización internacional (pero véanse G. GARZÓN CLARIANA en M. DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, p.660; y B. TUZMUKHAMEDOV, "The Legal Framework of CIS Regional Peace Operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.6, nº1, 2000, pp.1-2), surgió en diversas etapas: 1. En una primera reunión entre Bielorrusia, la Federación Rusa y Ucrania (Minsk, 8 de diciembre de 1991), se emitieron dos declaraciones conjuntas sobre asuntos económicos y políticos, así como un acuerdo para el establecimiento de la CEI (ILM, vol.31, nº1, 1992, p.138 y ss.); 2. En un segundo encuentro entre 11 repúblicas que pretendían enterrar definitivamente la Unión Soviética (Alma Ata, 21 de diciembre de 1991), se firmaron una serie de importantes documentos, entre ellos la "Declaración de Alma Ata", de carácter político, un acuerdo sobre "órganos de coordinación" de la CEI, y un Protocolo al acuerdo sobre el establecimiento de la CEI (ILM, vol.31, nº1, 1992, p.147 y ss.); 3. Por fin, el 22 de enero de 1993 se abrió a la firma la Carta de la CEI (ILM, vol.34, nº5, 1995, pp.1279-1297), así como un Tratado sobre creación de una unión económica (*ibidem*, pp.1298-1310). Véanse al respecto H. OEHLING RUIZ, *cit.*, 1996, pp.187-235; F. VALDÉS & O. TARASOV, "La Comunidad de Estados Independientes: Génesis y perspectivas", *Política Exterior*, nº33, 1993, pp.25-46; S.A. VOITOVICH, "The Commonwealth of Independent States: An Emerging Institutional Model", *EJIL*, vol.4, nº3, 1993, pp.403-417; MOSCOW STATE INSTITUTE OF INTERNATIONAL RELATIONS, *The Commonwealth of Independent States. Developments and Prospects*, Moscú, septiembre 1992; C.R. AGUILERA DE PRAT, "Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº42, 1998, pp.7-20; B. TUZMUKHAMEDOV, "The Legal Framework of CIS Regional Peace Operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.6, nº1, 2000, pp.1-6; G. GARZÓN CLARIANA en M. DÍEZ DE VELASCO, *Las organizaciones internacionales*, 11ª ed., Tecnos, Madrid, 1999, pp.658-661.

destinados al "mantenimiento de la paz" han conformado la doctrina rusa en esta materia<sup>534</sup>.

¿Cuál es el papel jugado por la Comunidad de Estados Independientes (CEI) en este ámbito? Desde el principio, las autoridades rusas siempre han intentado presentar estas operaciones militares como decisiones adoptadas por la CEI y no sólo por Rusia, al ser conscientes de que encubrirlas bajo el manto protector de una instancia internacional podría otorgarlas una mayor legitimidad. En este sentido, la Federación rusa siempre ha pretendido promover a la CEI como organización regional en el marco del Capítulo VIII de la Carta de las Naciones Unidas<sup>535</sup>, para de esa forma ganar legitimación y apoyo internacional en favor de las operaciones militares establecidas bajo el paraguas de la CEI. Y por esa misma razón, Rusia ha pretendido en estos años dotar a dicha Comunidad de una identidad y organigrama militar propios, y en este contexto se enmarcan un conjunto de instrumentos jurídicos entre los que destacan el Acuerdo sobre Grupos de observadores militares y Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz de la CEI, firmado en Kiev por los Estados de la Comunidad el 20 de marzo de 1992<sup>536</sup>, y el

<sup>534</sup> Cf. R. ALLISON, *Peacekeeping in the Soviet Successor States*, Institute for Security Studies, UEO, Paris, 1994, p.2; véanse también A. RAEVSKY & I.N. VOROBEV, *Russian Approaches to Peacekeeping Operations*, n°28, UNIDIR, Ginebra, 1994, pp.5-8; G. ZOLOTUKHIN, "Armed Forces of the Russian Federation in Peacekeeping Operations in the CIS Region: Legal Sources for Participation", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.6, n°1, 2000, pp.6-10; K. O'PREY, *Keeping the Peace in the Borderlands of Russia*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1995; M. LUCAS, "Russland und die Friedenserhaltung in der früheren UdSSR", *Aussenpolitik*, vol.46, n°2, 1995, pp.146-154; M.R. LUCAS, "Russia and Peacekeeping in the Former USSR", *Aussenpolitik*, vol.46, n°2, 1995, pp.146-156; S. LAVROV, "The Russian View of Peacekeeping: International Activity for Peace", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, n°1, 1996, pp.23-33; D. TRENIN, "Russia" en T. FINDLAY (ed.), *Challenges for the new peacekeepers*, Oxford UP, Oxford, 1996, pp.68-84; A. PARSONS, *From Cold War to Hot Peace. UN Interventions 1947-1995*, Penguin, Londres, 1995, p.188 y ss.; S.N. MACFARLANE & A. SCHNABEL, "Russia's Approach to Peacekeeping", *International Journal*, vol.50, n°2, 1995, p.294 y ss.; MINISTERIO DE DEFENSA, *Manual de operaciones de paz*, 2ª ed., DIGENPOL, Madrid, 1995, pp.255-264.

<sup>535</sup> Aquí se enmarca la solicitud del Ministro ruso de Asuntos Exteriores, A. Kozyrev, para que la CEI disfrutara del estatuto de observador ante la ONU; y en este sentido la Asamblea General de Naciones Unidas otorgó a la CEI el estatuto de observador en la misma -resolución 48/227-. Vid. B. TUZMUKHAMEDOV, "The Legal Framework of CIS Regional Peace Operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.6, n°1, 2000, pp.1-2. Pero la posición estadounidense es contraria, pues entiende que estos esfuerzos de mantenimiento de paz deberían cumplir las reglas CSCE sobre esta materia, emanadas en la Cumbre de Helsinki de julio de 1992: consentimiento de todas las partes, imparcialidad, respeto de las fronteras, duración limitada y control por parte de las Naciones Unidas.

<sup>536</sup> Vid. Keating's, 1992, p.38825; su texto en *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, n°1, 1994, pp.23-25. Además, y como complemento a este acuerdo, se firmaron en Taskhent el 15 de mayo de 1992 varios protocolos, uno de ellos sobre el estatuto del personal militar, y otro acerca de la organización, estructura y base material, técnica y financiera de las misiones observadoras y las fuerzas de mantenimiento de la paz. El primero de estos protocolos señalaba en su artículo 5 que los grupos de *peacekeeping* de la CEI disfrutarán del estatuto, privilegios e inmunidades normalmente conferidos al personal de las OMPs onusianas de acuerdo con la Convención sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas (vid. la nota 540 de este capítulo 2, *infra*). Y el segundo protocolo mencionado otorga al Consejo de Jefes de Estado poderes completos sobre el establecimiento, mandato, organización, dirección y control de esas OMPs. Vid. R. SIEKMANN, "CIS peacekeeping", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.1, n°1, 1994, pp.24-25; E. PISTOIA, "Il Peace-keeping della Comunità degli Stati Indipendenti", *La Comunità Internazionale*, vol.54, n°4, 1999, p.646 y ss; E. GRECO, "Third Party Peace-keeping and the Interaction between Russia and the OSCE in the CIS Area" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.268. Además, el 24 de septiembre de 1993, y con ocasión de la crisis de Tayikistán fue firmado el Acuerdo sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz y Medidas Conjuntas para su Apoyo Logístico -con el anexo del Reglamento sobre el Mando Unificado de Fuerzas de Mantenimiento de la Paz-, al que se añadió un protocolo de 10 de febrero de 1995. Acerca de la composición, posibles funciones y organización de estas operaciones véase la Parte II del Estatuto sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI, de 19 de enero de 1996 (documento de Naciones Unidas S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V, apéndice).

posterior Estatuto sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz de la CEI de 1996<sup>537</sup>, que fijaban una serie de principios:

1. Estas Fuerzas y Grupos se configurarían como una coalición temporal para llevar a cabo acciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) en orden a facilitar el arreglo de conflictos en el territorio de cualquier Estado miembro de la CEI, con la base legal internacional aportada por la Carta de Naciones Unidas, la Carta de la propia CEI y los instrumentos pertinentes de esta Comunidad (Acuerdo de Kiev de 1992 y sus protocolos conexos)<sup>538</sup>.
2. El recurso a estas operaciones debía ser decidido por consenso por el Consejo de Jefes de Estado de la CEI -que también ratificará su mandato-, sobre la base de una solicitud o con el consentimiento de todos los protagonistas del conflicto y la existencia, previa al despliegue de la OMP, de un acuerdo de cese del fuego (art.2 del Acuerdo de 1992), así como la clara voluntad de los contendientes de arreglar el conflicto por medios políticos<sup>539</sup>.
3. Resulta necesario el consentimiento y plena cooperación de las partes en conflicto al despliegue y funcionamiento de la operación internacional, cuyo estatuto internacional, neutralidad, y los privilegios e inmunidades de su personal deben ser aceptados y respetados<sup>540</sup>.
4. Un grupo de mantenimiento de la paz no puede utilizar la fuerza militar para tomar parte en una acción de combate (art.3 del Acuerdo de 1992)<sup>541</sup>, ni acometer acciones de imposición de la paz

<sup>537</sup> Este Estatuto se encuentra en el apéndice de la Decisión sobre su adopción del Consejo de Jefes de Estado de la CEI de 19 de enero de 1996 (en S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V; y en ILM, vol.35, n°3, 1996, pp.791-803). En esa misma fecha, el citado órgano supremo de la CEI decidió adoptar el "Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI" (en doc.S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo I, apéndice; y en ILM, vol.35, n°3, 1996, pp.786-791), que disponía la acción colectiva, incluyendo la conducción de OMPs multilaterales -con el necesario mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas-, para prevenir y solucionar conflictos como componente esencial de la política de la CEI en orden a fortalecer la seguridad nacional y preservar la integridad territorial e independencia de sus Estados miembros.

<sup>538</sup> Estatuto de 1996 sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI -Parte I, para.1 y 2- (doc.S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V, apéndice).

<sup>539</sup> Estatuto de 1996 sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz de la CEI -Parte I, para.3; Parte IV, para.24- (doc.S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V, apéndice); Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI (S/1996/74 anexo I, apéndice, punto 2). Vid. E. PISTOIA, "Il *Peace-keeping* della Comunità degli Stati Indipendenti", La Comunità Internazionale, vol.54, n°4, 1999, p.656 y ss.

<sup>540</sup> Véanse el Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI (S/1996/74 anexo I, apéndice, punto 2); y E. PISTOIA, "Il *Peace-keeping* della Comunità degli Stati Indipendenti", La Comunità Internazionale, vol.54, n°4, 1999, p.665. El personal de estas Fuerzas Colectivas de la CEI gozará del estatuto, privilegios e inmunidades otorgados al personal de las OMPs de Naciones Unidas según los instrumentos convencionales vigentes y la práctica consolidada -Parte VII, parágrafo 39, del Estatuto de 1996 sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI (doc.S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V, apéndice). Vid. la nota 536 de este capítulo 2, *supra*.

<sup>541</sup> Cf. S. CROW, "Peace-keeping in the CIS: An Instrument of Russian Hegemonic Desires?" en W. KÜHNE (ed.), *Blauhelme in einer turbulenten Welt: Beiträge internationaler Experten zur Fortentwicklung des Völkerrechts und der Vereinten Nationen*, Nomos, Baden-Baden, 1993, pp.352-353. Por tanto, sólo pueden emplear la fuerza en autodefensa y para resistir la resistencia armada contra el cumplimiento de su mandato (art.1 del Protocolo sobre el estatuto del personal militar; y punto 2 del Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI (S/1996/74 anexo I, apéndice).

(*peace enforcement*) salvo mandato expreso del Consejo de Seguridad con arreglo a la Carta de Naciones Unidas<sup>542</sup>, de manera tal que su naturaleza abierta, imparcial y neutral debe ser respetada por todas las partes del conflicto y los Estados de la CEI (art.5 del Acuerdo de 1992). Pero el Estatuto de 1996 sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz de la CEI precisa que las mismas pueden recurrir a la fuerza armada, de forma excepcional, para protegerse de cualquier ataque contra su seguridad o que pretenda impedirles el desempeño de sus funciones, para repeler ataques de grupos terroristas o saboteadores -o en orden a arrestarles-, o para proteger a la población civil de ataques violentos<sup>543</sup>.

5. Estas Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz deben actuar bajo un mando colectivo y unificado<sup>544</sup> según los principios de imparcialidad, neutralidad, transparencia, cumplimiento de la legislación del Estado receptor, y respeto de las tradiciones y costumbres de la población local, sin que puedan ser consideradas un sustituto de los medios de arreglo pacífico<sup>545</sup>.

6. Asimismo, las Fuerzas estarían compuestas por contingentes aportados de forma voluntaria por los Estados partes del citado acuerdo de marzo de 1992, siempre que no estuvieran implicados en ese concreto conflicto (art.4 del Acuerdo de 1992)<sup>546</sup>.

---

<sup>542</sup> Véase en este sentido el Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI (S/1996/74 anexo I, apéndice, punto 2).

<sup>543</sup> Estatuto sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz de la CEI -Parte IV, parágrafo 28-. Se seguía así la noción ampliada de legítima defensa -que nosotros calificamos como estado de necesidad- seguida por las OMPs de Naciones Unidas. Vid. E. PISTOIA, "Il *Peace-keeping* della Comunità degli Stati Indipendenti", La Comunità Internazionale, vol.54, n°4, 1999, pp.672-675, y el apartado 2.1 de este capítulo 2, *supra*.

<sup>544</sup> El Jefe de la misión en el terreno es designado por el Consejo de Jefes de Estado de la CEI, y será asistido por un Mando Unificado, compuesto por representantes de los Estados participantes en la operación -Reglamento sobre el Mando Unificado de Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, anexo al Acuerdo sobre Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de la Paz y Medidas Conjuntas para su Apoyo Logístico, de 24 de septiembre de 1993; y el Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI (S/1996/74 anexo I, apéndice, apartado 5)-.

<sup>545</sup> Vid. Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI (S/1996/74 anexo I, apéndice, punto 2); Estatuto de 1996 sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI -Parte IV, para.26- (doc.S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V, apéndice). En sus actuaciones, estas Fuerzas Colectivas no pueden vulnerar la soberanía, integridad territorial ni la inviolabilidad de las fronteras del Estado receptor de la misión -Estatuto de 1996 sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI -Parte I, para.3- (doc.S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V, apéndice).

<sup>546</sup> La composición de tales Fuerzas Colectivas será decidida por el Consejo de Jefes de Estado de la CEI -Parte II, parágrafo 5, del Estatuto de 1996 sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI (doc.S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V, apéndice)-. Por un lado, el Estado receptor de la OMP proporcionará a los contingentes militares, observadores militares y personal civil de esas operaciones instalaciones, facilidades en comunicaciones y demás elementos de infraestructura, si bien los cuidados médicos se prestarán a expensas de los Estados participantes. Y por otro lado, el adiestramiento, formación y equipamiento del personal civil y militar, los suministros y el apoyo técnico y logístico de tales operaciones, así como su transporte hasta la zona del conflicto, son responsabilidad de los Estados participantes en cada OMP, si bien cabe que el entrenamiento del personal sea realizado en centros específicos de la CEI, y en todo caso el mismo se conducirá bajo un programa unificado aprobado por el Consejo de Ministros de Defensa, con el fin de capacitar al personal en las aptitudes teóricas y prácticas necesarias para desempeñar cometidos de *peacekeeping*. -Parte III, parágrafos 19, 21 a 23; y Partes V y VI, para.30 a 38, del citado Estatuto de 1996 sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI-. En este ámbito, los mismos Estados Partes del Estatuto firmaron el 19 de enero de 1996 el Acuerdo sobre el adiestramiento e instrucción del personal militar y civil de los Estados miembros de la CEI para su participación en operaciones de mantenimiento de la paz (S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo VIII; y en ILM, vol.35, n°3, 1996, pp.803-805), abierto a la adhesión de cualquier otro Estado (art.6), con el objeto de organizar desde

Otros hitos convencionales en este camino se encuentran en el Tratado de seguridad colectiva firmado en Tashkent por Rusia, Armenia y los Estados asiáticos de la CEI (excepto Turkmenistán) en mayo de 1992<sup>547</sup>; en el Protocolo de 16 de julio de ese año con los mismos contratantes, más Moldavia, que requería a sus Estados Partes adiestrar y disponer de unidades y observadores militares para operaciones de este tipo, en las que eso sí, se les permitiría emplear la fuerza no sólo en defensa propia sino también para separar a los combatientes<sup>548</sup>; y en la Carta de la CEI, de 22 de enero de 1993, que encarga a sus Estados miembros del mantenimiento de la seguridad regional en la citada Comunidad, con la ayuda en su caso de grupos de observadores militares y de fuerzas colectivas de mantenimiento de la paz (art. 11), aunque también pueden actuar las tropas armadas de tales Estados en legítima defensa individual y colectiva según el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (art. 12)<sup>549</sup>. Mas lo cierto es que la actuación de las Fuerzas rusas en los distintos casos se ha regido más por los diversos acuerdos bilaterales suscritos entre los Estados interesados que por la acción colectiva de la CEI<sup>550</sup>, que funciona más como estructura para la interacción multilateral que como mecanismo de integración.

Dentro de la estructura militar rusa, algunas unidades de sus Fuerzas móviles (Divisiones motorizadas 27ª y 45ª) han sido asignadas de manera específica para funciones de mantenimiento de la paz<sup>551</sup>, pretendiendo situarlas en el sur de Rusia, ya que ha sido la parte septentrional del Cáucaso la región más conflictiva durante estos años. De hecho, entre 1992 y 1994 más de 100 soldados rusos perecieron en esas acciones militares.

De cualquier forma, subsiste una fuerte tendencia rusa a contemplar el mantenimiento de la paz como un medio para promover los intereses de seguridad de su propio país, y mantener su peso militar en las repúblicas surgidas de la antigua URSS, llegando a utilizar sus intervenciones

---

octubre de 1996 estas actividades para el personal asignado a las OMPs de la CEI en centros de entrenamiento con programas comunes aprobados por el Consejo de Ministros de Defensa de la CEI; todos los aspectos principales serían decididos por el Consejo de Jefes de Estado de la Comunidad sobre una propuesta de sus Consejos de Ministros de Defensa y de Asuntos Exteriores; y la instrucción de las unidades policiales queda encomendada a los Ministerios de Asuntos Exteriores de los Estados Partes (arts. 1 y 2). Vid. también R. DWAN en *SIPRI Yb. 2000*, p. 105.

<sup>547</sup> Keesing's, 1992, p. 38922. Pero en abril de 1999 Azerbaiyán, Georgia y Uzbekistán se retiraron de este Tratado de seguridad colectiva de la CEI (además de que Moldavia, Turkmenistán y Ucrania no llegaron a ser Partes del mismo), por lo que solamente quedan seis Estados como sujetos Partes del citado tratado. R. DWAN en *SIPRI Yb. 2000*, p. 105. El 10 de febrero de 1995 fue adoptado el Concepto de seguridad colectiva de los Estados Partes en el Tratado de seguridad colectiva.

<sup>548</sup> Posteriormente, y debido en gran parte a la presencia militar rusa en Tayikistán, se creó en 1994 un Comité Consultivo Permanente de la CEI para operaciones de mantenimiento de la paz. R. ALLISON, *cit.*, 1994, p. 15.

<sup>549</sup> Véase ILM, vol. 34, nº 5, 1995, pp. 1279-1297. En estas cuestiones, el órgano supremo de la CEI también es el Consejo de Jefes de Estado, encargándose el Consejo de Jefes de Gobierno de coordinar las actividades militares y económicas de la Comunidad.

<sup>550</sup> M. SHASHENKOV, "Russian Peacekeeping in the 'Near Abroad'", *Survival*, vol. 36, nº 3, 1994, p. 52.

<sup>551</sup> Sobre la utilización de Fuerzas móviles en las operaciones de "mantenimiento de paz" acometidas por Rusia véase A. RAEVSKY & I.N. VOROB'EV, *op.cit.*, 1994, p. 16 y ss.



militares como instrumento de presión para obtener en algunos países vecinos concesiones adicionales sobre su presencia y actividades militares<sup>552</sup>. Esto explica que se haya intentado evitar toda participación foránea en las misiones de "mantenimiento de la paz" emprendidas dentro de las fronteras ex-soviéticas, aunque existen observadores de la OSCE en Osetia del Sur, Transnistria y Abjasia, y de las Naciones Unidas en Abjasia y Tayikistán. Ciertamente es que las tropas rusas de mantenimiento de la paz portan solamente armas ligeras, sin artillería, tanques ni aviación de combate, si bien pueden contar con su apoyo, y que en la emergente doctrina rusa de mantenimiento de la paz se admite tanto el despliegue de Fuerzas militares en zonas donde todavía continúan los combates, como la participación en las mismas de contingentes de Estados no neutrales; además, están preparadas para utilizar la violencia armada<sup>553</sup>, y ciertamente Rusia ha mantenido su predominio en las Fuerzas multinacionales de la CEI. Ello no ha sido óbice, sin embargo, para que la Federación rusa siempre haya buscado la legitimación y la asistencia financiera de la ONU para sus operaciones militares en la región<sup>554</sup>, arguyendo que las reglas del *peacekeeping* de la ONU (consentimiento, no uso de la fuerza, imparcialidad) deben adaptarse a las nuevas necesidades surgidas en la antigua URSS, y que al fin y al cabo las operaciones rusas cumplen los principios y objetivos básicos de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, en nuestra opinión la imparcialidad de estas Fuerzas resulta muy dudosa, ya que están compuestas por tropas mayoritariamente rusas, dirigidas y controladas por Rusia (y no por la ONU), no siempre cuentan con el consentimiento de todas las partes del conflicto, y suelen utilizar la violencia armada para cumplir sus propósitos pacificadores<sup>555</sup>.

---

<sup>552</sup> E. GRECO, "Third Party Peace-keeping and the Interaction between Russia and the OSCE in the CIS Area" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, p.280.

<sup>553</sup> El propio Estatuto sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI, de 19 de enero de 1996, admite en su párrafo 3 la posibilidad de acometer una acción -se supone que de *peace enforcement*- bajo la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

<sup>554</sup> Vid. D. TRENIN, "Russia" en T. FINDLAY (ed.), *Challenges for the new peacekeepers*, Oxford UP, Oxford, 1996, p.83. Así por ejemplo, el Gobierno ruso ha solicitado que sus gastos en estas operaciones militares -que financia desde el presupuesto de su Ministerio de Defensa- sean considerados como parte de su cuota para el presupuesto onusiano de mantenimiento de la paz. Cf. R. ALLISON, *cit.*, 1994, p.44. Y el propio Estatuto sobre las Fuerzas Colectivas de Mantenimiento de Paz de la CEI, de 19 de enero de 1996 (doc.S/1996/74, de 31 de enero de 1996, anexo V, apéndice), prevé que el Consejo de Jefes de Estado de esta Comunidad puede solicitar autorización y asistencia financiera del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para sus propias operaciones de mantenimiento de la paz, dependiendo de cada caso concreto -Parte I, para.3-.

<sup>555</sup> En esta dirección de considerar a las acciones militares rusas fuera de la órbita del *peacekeeping* también se sitúan T. FINDLAY, "Multilateral conflict prevention, management and resolution", en *SIPRI Yb 1994*, pp.49-50; R. NYBERG, "Cooperative peacekeeping in the CSCE", conferencia en el seminario "Peacekeeping in Europe", CERI, El Escorial, 28-30 octubre 1993, pp.4-5; E. GRECO, "Third Party Peace-keeping and the Interaction between Russia and the OSCE in the CIS Area" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, pp.279-283; M. LUCAS, "Russia and the Commonwealth of Independent States: the Changing Role of the OSCE" en W.P. HEERE, *Contemporary International Law Issues: Conflicts and Convergence*, ASIL-NVIR, Asser Instituut, La Haya, 1995, p.354; L. KENEALY, "Russian Peacekeeping Doctrine", en *PK & I.R.*, vol.24, n°3, 1995, pp.7-8. Debe tenerse en cuenta que el término ruso que se suele emplear para designar a estas operaciones, "mirotvorchestvo", significa literalmente "creación

En conclusión, la comunidad internacional no ha otorgado a Rusia el mandato ni la legitimidad que buscaba para sus propias acciones militares en territorio ex-soviético, porque subsiste el fundado temor de que el mantenimiento de la paz pueda convertirse en sus manos en un instrumento de coerción para la consecución de una política hegemónica neo-imperialista en la región<sup>556</sup>. Por lo demás, estas acciones militares dirigidas por Rusia no siguen los principios ni el *modus operandi* de las OMPs de las Naciones Unidas<sup>557</sup>. Y de todas formas, tales operaciones rusas deberían estar encuadradas en el marco político de organizaciones internacionales como la ONU o la OSCE, y sujetas a su autorización y control mediante el despliegue de observadores imparciales que vigilaran sus actividades e informasen de ellas a la organización<sup>558</sup>. Éste es el caso, *ad exemplum*, de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG), que desde la resolución 937 (1994) del Consejo de Seguridad, de 21 de julio de 1994, está encargada *inter alia* de observar las actuaciones de la Fuerza de mantenimiento de paz de la CEI desplegada en la zona. Además, tendría que ser examinado de forma previa cada supuesto concreto de eventual colaboración con Rusia en esta materia.

En los últimos años, parecía existir un cierto consenso político sobre los criterios que deben guiar estas operaciones rusas de mantenimiento de la paz: respeto a la soberanía de todos los Estados, invitación del gobierno receptor y consentimiento de todas las partes en conflicto, compromiso para el desarrollo de un paralelo proceso político negociador, mandato claro de la operación (que debería ser multinacional, siempre que fuera posible), y una duración limitada de

---

de la paz", y no mantenimiento de la misma.

<sup>556</sup> C.R. AGUILERA DE PRAT, "Rusia y la CEI: ¿relaciones de política exterior o interior?", Revista CIDOB d'Afers Internacionals, nº42, 1998, p. 10 y ss.; M. SHASHENKOV, "Russian Peacekeeping in the 'Near Abroad'", Survival, vol. 36, nº3, 1994, p. 49 y ss., aunque este autor justifica las actuaciones militares rusas ante la situación especialmente caótica en la que se encuentra el territorio post-soviético y la extraordinaria importancia que los dirigentes rusos conceden a la estabilidad política de sus vecinos más inmediatos. Una muestra de esa política rusa es, por ejemplo, el Memorandum sobre cooperación para la protección de las fronteras estatales externas, suscrito en diciembre de 1993 por Rusia y todos los Estados asiáticos de la CEI; y poco después, con ocasión de una Cumbre de Jefes de Estado de la CEI celebrada en Moscú el 15 de abril de 1994, Georgia, Armenia y los Estados asiáticos pactaron que fuerzas militares rusas les asistieran en el patrullaje de sus fronteras. Keesing's, 1994, p. 39969.

<sup>557</sup> Por eso, B. Boutros-Ghali rechazó la propuesta rusa de expandir el estatuto privilegiado de los *cascos azules* de la ONU a las Fuerzas de mantenimiento de paz rusas en las antiguas repúblicas soviéticas, en el seno de una reunión celebrada en Moscú el 4 de abril de 1994 entre el Secretario General de Naciones Unidas y el Presidente de la Federación Rusa, B. Yeltsin, toda vez que aquéllas no responden a los parámetros que configuran las OMPs de Naciones Unidas, pues *inter alia* no son Fuerzas multinacionales bajo control directo de la ONU. Keesing's, 1994, p. 39969. Véase también A. RAEVSKY & I.N. VOROB'EV, *cit.*, 1994, p. 18. De hecho, puede decirse que la doctrina político-militar rusa no distingue entre *peacekeeping* y *peacemaking*.

<sup>558</sup> Cf. J. CHOPRA & Th.G. WEISS, "Prospects for Containing Conflict in the Former Second World", Security Studies, vol. 4, nº3, 1995, p. 567 y ss.; y en general E. GRECO, "Third Party Peace-keeping and the Interaction between Russia and the OSCE in the CIS Area" en M. BOTHE, N. RONZITTI & A. ROSAS (eds.), *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security. Conflict Prevention, Crisis Management and Peaceful Settlement of Disputes*, Kluwer, La Haya, 1997, pp. 267-288. De hecho, en las decisiones de la Reunión del Consejo de la OSCE de 1993 en Roma los Estados de esa organización acordaron poder considerar, de forma excepcional, caso por caso y bajo condiciones específicas, el establecimiento de arreglos de cooperación para garantizar que la actuación y las funciones de una fuerza militar de terceros en una zona de conflicto sean consistentes con los principios y objetivos básicos del Derecho internacional y de la técnica del *peacekeeping*.

la Fuerza<sup>559</sup>. De esta manera, el Parlamento ruso aprobó el 23 de junio de 1995 la Ley Federal relativa al procedimiento para proporcionar por parte de la Federación rusa personal militar y civil para la participación en actividades de mantenimiento o restauración de la paz y la seguridad internacionales<sup>560</sup>. Esta norma abarca todos los supuestos a los que antes nos hemos referido, pues rige la participación rusa en las operaciones de mantenimiento de la paz y en otras medidas acometidas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas -incluyendo acciones militares internacionales de imposición de la paz decididas por este órgano onusiano-, organizaciones regionales, o dentro del marco de organismos o arreglos regionales de la Federación rusa, o sobre la base de acuerdos bilaterales o multilaterales de dicha Federación (art.2). El procedimiento interno es el mismo en caso de participación en OMPs (arts.6-9), o en operaciones internacionales de imposición de la paz (arts.10-12). En ambos, el Presidente somete al Consejo de la Federación (Cámara Alta del Parlamento ruso) las propuestas de incorporación militar rusa a una determinada operación, y tal Consejo emite un decreto sobre el que se basa la decisión definitiva del Presidente ruso; es éste quien decide finalmente la implicación de efectivos militares de su país en tales misiones, así como las tareas de los efectivos, el período de servicio o la retirada del contingente (arts.6-7). Sobre el personal civil, la decisión de su participación -o retirada- en estas operaciones es tomada por el Gobierno de la Federación (art.9); y todos los efectivos rusos que intervengan en dichas operaciones, ya sean militares o civiles, lo hacen de forma voluntaria (arts.8 y 9). Los acuerdos internacionales que eventualmente puedan celebrarse en este ámbito serán negociados y firmados a partir de una decisión del Presidente o del Gobierno de la Federación rusa (art.4), y necesitarán ratificación posterior si requieren medios presupuestarios extraordinarios, o si se refieren a la participación en operaciones internacionales de imposición de la paz. Y siempre la Federación Rusa se reservará la facultad de decidir de forma libre en cada caso concreto (art.5).

Como podemos ver, la legislación rusa en esta materia se ha caracterizado por cubrir un ámbito de aplicación muy amplio y mantener un tono claramente presidencialista<sup>561</sup>, tomándose

---

<sup>559</sup> Véase por ejemplo el Concepto para la prevención y arreglo de conflictos en el territorio de los Estados miembros de la CEI (S/1996/74 anexo I, apéndice, punto 2). Así se acordó en una reunión a finales de 1993 por los Ministros de Asuntos Exteriores británico, D. Hurd, y ruso, A. Kozyrev. R. ALLISON, *cit.*, 1994, p.62.

<sup>560</sup> Ley Federal 93-FZ, de 23 de junio de 1995, publicada en Rossijskaja Gazeta, número de 30 de junio de 1995. Vid. D. TRENIN, "Russia" en T. FINDLAY (ed.), *Challenges for the new peacekeepers*, Oxford UP, Oxford, 1996, pp.75-77; y en un sentido crítico R. SIEKMANN, "Russian Law on Participation in Peace Operations", *International Peacekeeping* (Kluwer), vol.2, nº5, 1995, p.110. Con anterioridad, la Ley rusa de Defensa de 1992 señalaba como única misión de sus fuerzas armadas el rechazo de agresiones externas, de tal manera que la única base normativa de la participación de soldados rusos en las OMPs se reducía a algunas Órdenes del Ministro de Defensa.

<sup>561</sup> Ese carácter presidencialista ya se advertía en la Constitución de la Federación Rusa de 12 de diciembre de 1993, que concentraba los poderes militares y de relaciones exteriores en la figura de su Presidente, con un control directo sobre los respectivos departamentos de la administración. Y sobre la competencia de enviar tropas al exterior, en principio otorgada al Consejo de la Federación, este órgano elevó en 1995 una solicitud a la Corte Constitucional para que interpretara esa disposición de la Constitución de 1993. Pero la mencionada Ley Federal sobre participación de 1995, y su posterior aplicación, ya han proporcionado una respuesta parcial a esa cuestión. B. TUZMUKHAMEDOV, "The Russian Experience", *ASIL Proc.* 1996, vol.90, pp.44-46. Así por ejemplo, el Decreto nº637 "sobre la formación de un contingente militar especial de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa para la participación en actividades para el

además en consideración su propia experiencia práctica en tal ámbito.

### 5.7.2. ESTADOS UNIDOS

La participación de este país en las OMPs -principalmente de Naciones Unidas- se encuentra enmarcada en una estructura jurídica comprehensiva recogida en la Carta de Naciones Unidas, las resoluciones del Consejo de Seguridad, la Constitución de Estados Unidos, y diversos cuerpos legales domésticos, como la Ley de Participación en Naciones Unidas o la Ley de Asistencia Exterior<sup>562</sup>; y en este sentido, vamos a estudiar de forma más pormenorizada este marco jurídico propio norteamericano:

1. En primer lugar, y si bien el Congreso cuenta con el poder de declarar la guerra<sup>563</sup>, el Presidente disfruta de una amplia autoridad constitucional independiente, en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas<sup>564</sup> y Jefe del Poder Ejecutivo con responsabilidad de dirección de los asuntos exteriores estadounidenses -donde disfruta de un grado mayor de libertad y discrecionalidad que en los temas internos y posee capacidad de celebración de tratados internacionales con el consentimiento del Senado<sup>565</sup>-, para desplegar fuerzas militares en orden a tomar parte en, o apoyar, operaciones de paz, cuando él lo considere necesario para proteger ciudadanos de ese país u otros intereses de seguridad nacional de Estados Unidos, como por ejemplo sucedió con el despliegue de tropas norteamericanas en Somalia o en Haití<sup>566</sup>. A partir del

---

mantenimiento y restauración de la paz y la seguridad internacionales", firmado por el Presidente de la Federación en mayo de 1996, sirvió de fundamento del correspondiente "Reglamento relativo al contingente militar especial en las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa para la participación en actividades para el mantenimiento y la restauración de la paz y la seguridad internacionales", aprobado por la Resolución nº1251 del Gobierno ruso, de 19 de diciembre de 1996; y la decisión de formar ese contingente militar especial -con unos 22.000 efectivos- es de 1 de diciembre de 1999 (recogida en el documento del Ministerio ruso de Defensa "Lista de formaciones y unidades militares de las Fuerzas Armadas de la Federación Rusa para la participación en actividades para el mantenimiento y restauración de la paz y la seguridad internacionales"). Y en materia de compensaciones económicas resulta aplicable la Ley 4328-1 de la Federación, de 21 de enero de 1993, sobre garantías adicionales y compensación para el personal militar que sirve en los Estados transcaucásicos, en los Estados bálticos y en Tayikistán, y para aquéllos que cumplen su servicio en condiciones de estado de emergencia o de conflicto militar.

<sup>562</sup> Comoquiera que Estados Unidos acoge la teoría dualista con respecto a la incorporación del Derecho internacional en su derecho interno, resulta imprescindible tomar en consideración su ordenamiento jurídico doméstico. Vid. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, nº2, 1994, p.470; y en general F.L. MORRISON, "Legal constraints on United States participation in peacekeeping activities", *International Peacekeeping (Kluwer)*, vol.2, nº4, 1995, pp.78-81.

<sup>563</sup> Artículo 1.8, para. 11, de la Constitución de Estados Unidos.

<sup>564</sup> Artículo 2.2, para. 1, de la Constitución.

<sup>565</sup> Art.2.2, para.2, de la Constitución. Véase en general H.J. POWELL, "The President's Authority over Foreign Affairs: an Executive Branch Perspective", *George Washington Law Review*, vol.67, 1999, pp.527-576.

<sup>566</sup> Vid. Ph.R. TRIMBLE, "The President's Constitutional Authority to Use Limited Military Force", *AJIL*, vol.89, nº1, 1995, pp.84-87; Th.M. FRANCK, "The Security Council Unleashed? Post-Cold War U.N. Peacekeeping and Prospects of U.S. Participation" en M.K. YOUNG & Y. IWASAWA (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Irvington, 1996, pp.491-494; y en general D. KAYE,

texto constitucional, los Poderes Legislativo y Ejecutivo se han visto compelidos a buscar un equilibrio entre ellos en la conducción de las relaciones exteriores que resultara compatible con las necesidades políticas<sup>567</sup>. Con el tiempo se ha ido expandiendo la autoridad constitucional del Presidente debido en gran parte a que no se ha topado con restricciones ni obstáculos jurídicos de consideración al emprender acciones militares independientes, contando con el asentimiento consuetudinario del Congreso y la ausencia de doctrina judicial alguna de control, hasta el punto de considerarse legitimado para reclamar amplios poderes para hacer la guerra<sup>568</sup>.

2. En segundo lugar, la Ley de Participación en Naciones Unidas de 1945 (enmendada en 1949)<sup>569</sup>, subraya la autoridad constitucional y legislativa del Presidente de Estados Unidos, en su calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, para apoyar y participar en operaciones de paz de la ONU. En concreto, el Presidente está autorizado a negociar acuerdos especiales con el Consejo de Seguridad onusiano en virtud del artículo 43 de la Carta de Naciones Unidas, al objeto de poner a su disposición algunas unidades de sus Fuerzas Armadas. La conclusión de estos

---

*United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994.

<sup>567</sup> Vid. W.M. REISMAN, "War Powers: The Operational Code of Competence" en L. HENKIN, M.J. GLENNON & W.D. ROGERS (eds.), *Foreign Affairs and the U.S. Constitution*, 1990, p.75; G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, n°2, 1994, p.473 y ss. El equilibrio de poderes en esta materia entre el Congreso y el Presidente siempre ha estado plagado de ambigüedades y tensiones. J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Geo. L. J.*, vol.81, 1993, p.597 y ss.

<sup>568</sup> Vid. M.J. GLENNON & A.R. HAYWARD, "Collective Security and the Constitution: Can the Commander in Chief Power Be Delegated to the United Nations?", *Geo. L. J.*, vol.82, n°4, 1994, pp.1587-1588 y 1590-1593; M.J. GLENNON, *Constitutional Diplomacy*, Princeton UP, Princeton, 1990, pp.54-66; D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, p.30 y ss.; G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, n°2, 1994, p.442 y ss.; R.H. HOSKINS, "One Tin Soldier: A New Look at the Constitutionality of Placing United States Soldiers Under the Command of the United Nations", *University of Dayton Law Review*, vol.22, 1996, p.129 y ss. Muy pocas veces han sido demandados por vía judicial los poderes presidenciales de Comandante en Jefe, y casi siempre los tribunales consideraron que era materia no justiciable, como por ejemplo en los casos *United States v. Curtiss-Wright Export Corp.* -299 U.S. 304 (1936)- o *Dellums v. Bush* -752 F. Supp. 1141 (D.D.C. 1990)-. Vid. D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Hous. J. Int'l Law*, vol.19, n°1, 1996, pp.274-278; Th.M. FRANCK, *Political Questions, Judicial Answers*, 1992, pp.45-60; M.J. GLENNON, *Diplomacia Constitucional*, Fondo de Cultura Económica, México, 1996, pp.43-63. En otros casos, los órganos judiciales -militares- se han decantado por afirmar la capacidad del Presidente para enviar soldados estadounidenses a las OMPs de Naciones Unidas, como por ejemplo en el caso del oficial médico del Ejército M. New, que se negó a ponerse las insignias de Naciones Unidas cuando su unidad fue incluida en el contingente norteamericano de la operación de Naciones Unidas en Macedonia (UNPREDEP). Vid. R.S. WINNER, "Spc. Michael New v. William Perry, Secretary of Defense: The Constitutionality of U.S. Forces Serving Under U.N. Command", *DePaul Digest of International Law*, vol.3, 1997, pp.30-44; R.H. HOSKINS, *cit.*, 1996, p.125 y ss. No obstante, el hecho de que una decisión judicial no prohíba la dirección de la guerra por el Presidente no significa que tal conducta sea necesariamente constitucional. Th.M. FRANCK, *cit.*, 1992, pp.54-70.

<sup>569</sup> La Ley de 29 de diciembre de 1945 se encuentra en Public Law n°264, codificada en el Código de Estados Unidos, 22 U.S.C. § 287-287e; y las enmiendas de 1949 (Ley de 10 de octubre de ese año) en Pub. L. n°341, codificada en 22 U.S.C. § 287d-1. Pueden verse asimismo J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Geo. L. J.*, vol.81, 1993, pp.614-620; L. FISHER, "The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act?", *AJIL*, vol.89, n°1, 1995, pp.29-32.

acuerdos especiales estará sujeta a su aprobación legislativa por el Congreso<sup>570</sup>, pero ya no será necesaria autorización legislativa adicional alguna cada vez que el Presidente desee disponer únicamente de las fuerzas militares previstas en ese acuerdo *ex* artículo 43 -y sólo esas fuerzas, facilidades y asistencia ya fijadas convencionalmente- con cada petición particular del Consejo de Seguridad<sup>571</sup>. Por otro lado, el Presidente también puede, a solicitud de Naciones Unidas y si él lo considera compatible con el interés nacional, autorizar diversos modos de apoyo a las actividades de Naciones Unidas que estén específicamente dirigidas al arreglo pacífico de las controversias y no supongan el empleo de fuerzas armadas previsto en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas -y por tanto sin necesidad de autorización del Congreso-, como por ejemplo, proporcionar a la ONU distinto personal de las Fuerzas Armadas estadounidenses para servir como observadores, guardias o en otro puesto no de combate, hasta un límite máximo total de 1.000 efectivos de forma simultánea (art. 7.a de la Ley de Participación, tras su enmienda de 1949)<sup>572</sup>. Asimismo, el Presidente está autorizado a facilitar servicios, medios u otra asistencia del Departamento de Defensa, o destinar sus fondos para la adquisición y/o sustitución de dicho

---

<sup>570</sup> Artículo 6 de esta Ley de Participación en Naciones Unidas, codificado en 22 U.S.C. § 287d, de conformidad con el artículo 43.3 *in fine* de la Carta de San Francisco.

<sup>571</sup> 22 U.S.C. § 287d. Vid. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, n°2, 1994, p.460; D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, p.36. No puede decirse que la Carta de Naciones Unidas vulnere la Constitución de Estados Unidos, ni afecte al poder exclusivo del Congreso para declarar la guerra, pues las medidas coercitivas armadas previstas en el artículo 42 de la Carta onusiana no constituyen una "guerra" sino una "acción internacional de policía". *Ibidem*, p.36. Como sabemos, nunca se han llegado a suscribir tales acuerdos especiales *ex* artículo 43, por lo que tampoco ha llegado a aplicarse el tenor literal del artículo 6 de la Ley estadounidense de Participación en Naciones Unidas, si bien eso no autoriza al Presidente a "ejecutar" la Carta en el sentido que él quiera (D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Hous. J. Int'l Law*, vol.19, n°1, 1996, pp.262-264), y algún autor ha propuesto la celebración de Memoranda de Entendimiento que sirvan para poner en marcha el artículo 43 de la Carta de San Francisco. G.P. HARPER, "Creating a U.N. Peace Enforcement Force: a Case for U.S. Leadership", *The Fletcher Forum of World Affairs*, vol.18, n°1, 1994, p.54.

<sup>572</sup> 22 U.S.C. § 287d-1 (a)(1). Tal personal será considerado en servicio activo a todos los efectos, incluyendo la percepción del sueldo y los complementos, así como todos los beneficios y asignaciones a los que tenga derecho como personal de las fuerzas armadas de Estados Unidos. Además, y con autorización del Presidente -facultada delegada al Secretario de Defensa por la Orden Ejecutiva n°10206, de 19 de enero de 1951 (16 F.R. 529)-, ese personal puede aceptar el cobro de todos o algunos de esos complementos o beneficios relativos a ese puesto directamente de Naciones Unidas. Vid. D.W. WAINHOUSE y otros, *International Peacekeeping at the Crossroads. National Support-Experience and Prospects*, The Johns Hopkins UP, Baltimore, 1973, pp.36-38, 56-61 y 278. Este artículo o sección 7.a de la Ley de Participación constituye la disposición normativa más fácilmente utilizable como base jurídica del despliegue de militares estadounidenses en las OMPs de Naciones Unidas, como sucedió con la operación de mantenimiento preventivo de la paz en la República ex-Yugoslava de Macedonia: véanse el ofrecimiento de Estados Unidos (doc.S/25954 y Add.1) y la gratitud del Consejo de Seguridad -res.842 (1993)-; J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Geo. L. J.*, vol.81, 1993, pp.657-658; y G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, n°2, 1994, pp.459-460. Pero otros autores entienden que el Presidente no tiene autoridad para desplegar unilateralmente fuerzas militares estadounidenses en OMPs de Naciones Unidas sin contar con autorización del Congreso, llegando a remontarse al rechazo del Senado a autorizar la ratificación del Pacto de la Sociedad de Naciones. D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Hous. J. Int'l Law*, vol.19, n°1, 1996, p.246 y ss.

material, servicios o facilidades<sup>573</sup>. En la práctica, el Presidente ha venido utilizando esos poderes para suministrar personal, material, transporte aéreo u otros servicios en el apoyo a distintas operaciones de paz de Naciones Unidas como las de Somalia, Mozambique o Bosnia-Herzegovina. Como vemos, esta Ley de Participación fue el fruto de un intenso esfuerzo de cooperación entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo para la asignación de competencias en la participación de fuerzas armadas en operaciones militares de Naciones Unidas<sup>574</sup>.

3. La Ley de Asistencia Exterior de 1961 y la legislación anual de autorización y asignación presupuestaria para el programa de asistencia al extranjero también recogen diversas potestades legales para la participación estadounidense en las operaciones de paz, como por ejemplo el suministro, a través de diversas partidas recogidas en las leyes presupuestarias anuales, de asistencia a países amigos y organizaciones regionales para operaciones de mantenimiento de la paz y otros programas de relevancia para los intereses de seguridad nacional, ya sea en el marco de Naciones Unidas u otro posible (art.551 de la Ley de Asistencia Exterior); esta potestad ha sido empleada por ejemplo para financiar las contribuciones voluntarias norteamericanas a las operaciones de paz de la ONU<sup>575</sup>. Asimismo, cualquier departamento esta autorizado a prestar servicios y mercancías a países aliados y organizaciones internacionales para alcanzar los objetivos de algunas disposiciones de la propia Ley, como por ejemplo las cláusulas sobre mantenimiento de la paz -art.607 de la Ley de Asistencia Exterior-, lo que se hizo por ejemplo en Somalia. Además, el jefe de cualquier departamento puede asignar personal propio para servir en la plantilla de una organización internacional, o para prestar servicio o asesoramiento técnico, científico o profesional a -o en cooperación con- cualquier organización internacional, con arreglo a los propósitos de la presente Ley de Asistencia Exterior, lo que permite destinar personal militar o civil norteamericano a misiones de paz o para el suministro de servicios técnicos, ya sea o no sobre bases reembolsables (arts.628 y 630), lo que se ha concretado en personal logístico del

---

<sup>573</sup> 22 U.S.C. § 287d-1 (a)(2 y 3). Por la Orden Ejecutiva nº10206, de 19 de enero de 1951 (16 F.R. 529), el Presidente ordenó que fuese el Secretario de Estado quien requiriese al Secretario de Defensa el envío de ese personal o el suministro de tales facilidades, equipos, servicios o asistencia, de acuerdo con las disposiciones legislativas enunciadas y las condiciones que determinen ambos Secretarios conjuntamente. Por otra parte, el Presidente está obligado a presentar periódicamente, y al menos una vez por año, informes al Congreso sobre las actividades de Naciones Unidas y la participación de Estados Unidos en ellas. Artículo 4 de la Ley de Participación, en 22 U.S.C. § 287b.

<sup>574</sup> Cf. A.D. SOFAER, *War, Foreign Affairs, and Constitutional Power: the Origins*, 1976, p.4; D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, p.39. Acerca del debate en el Senado sobre esta Ley de Participación en Naciones Unidas véase D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Hous. J. Int'l Law*, vol. 19, nº1, 1996, pp.258-262.

<sup>575</sup> El artículo 552 de esa misma ley autoriza al Presidente a acumular en cada año fiscal, en caso de emergencia imprevista, hasta 25 millones de dólares en servicios y mercancías de diversos departamentos, así como también se pueden aprovechar otras partidas de asistencia al exterior para facilitar operaciones de paz.

Departamento de Defensa asignado a diversas OMPs de Naciones Unidas<sup>576</sup>. Y también el Título 10 del Código Legal de Estados Unidos, al autorizar el suministro de artículos excedentes para asistencia humanitaria, puede servir en el apoyo a operaciones de paz<sup>577</sup>.

4. Otras normas legales relevantes en la materia son por ejemplo las leyes anuales de autorización y asignaciones del Departamento de Estado y de la Defensa Nacional, que proveen fondos a través de diversas partidas presupuestarias, como la Cuenta de Contribuciones del Estado para las Actividades Internacionales de Mantenimiento de la Paz, para pagar las cuotas nacionales a las OMPs de Naciones Unidas y para asistencia material y financiera en estas misiones, ya sean de la ONU o de organizaciones regionales<sup>578</sup>.

Durante años se ha producido un intenso debate institucional y doctrinal sobre la distribución de los poderes de guerra entre el Congreso y el Presidente: por ejemplo, en el caso de que el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas haya aprobado o recomendado el uso colectivo de la fuerza, ¿se infringiría la potestad constitucional del Congreso para declarar la guerra si se comprometiesen fuerzas estadounidenses al mando del Consejo de Seguridad?<sup>579</sup>. En esta materia no queda demasiado clara la separación de poderes entre ambos órganos constitucionales americanos, y tampoco la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha definido un patrón aplicable<sup>580</sup>. Desde la guerra de Corea pareció imponerse la perspectiva de la autoridad

<sup>576</sup> Así como la Ley de Participación en Naciones Unidas de 1945 permitía a Estados Unidos implicarse en acciones y operaciones decididas por el Consejo de Seguridad onusiano, la Ley de Asistencia Exterior tiene un alcance más general y puede ser aprovechada para autorizar el envío de personal de enlace a una OMP recomendada por la Asamblea General. Cf. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, n°2, 1994, pp.467-468.

<sup>577</sup> 10 U.S.C. § 403.

<sup>578</sup> Vid. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, n°2, 1994, p.461 y ss.

<sup>579</sup> Véanse sobre esta cuestión J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Geo. L. J.*, vol.81, 1993, pp.597-673; Th.M. FRANCK & F. PATEL, "U.N. Police Action in lieu of War: 'the Old Order Changeth'", *AJIL*, vol.85, n°1, 1991, pp.63-74; D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Hous. J. Int'l Law*, vol.19, n°1, 1996, p.247 y ss.; M.J. GLENNON, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", *AJIL*, vol.85, n°1, 1991, pp.74-88. Este último autor destaca que la autorización del Senado para firmar un acuerdo del artículo 43 de la Carta no puede transformar el equilibrio constitucional de poderes, porque las cláusulas de un tratado no están vigentes en derecho interno si resultan incompatibles con las disposiciones de la Constitución; en cualquier caso, el Congreso no puede ser obligado a declarar la guerra a partir de un acuerdo firmado en virtud del artículo 43 de la Carta que, como vemos, acarrea ciertos problemas jurídicos a la luz del ordenamiento estadounidense. Vid. M.J. GLENNON & A.R. HAYWARD, "Collective Security and the Constitution: Can the Commander in Chief Power Be Delegated to the United Nations?", *Geo. L. J.*, vol.82, n°4, 1994, pp.1597-1598.

<sup>580</sup> J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Geo. L. J.*, vol.81, 1993, pp.597-600; Th.M. FRANCK & F. PATEL, "U.N. Police Action in lieu of War: 'the Old Order Changeth'", *AJIL*, vol.85, n°1, 1991, pp.68-70; M.J. GLENNON & A.R. HAYWARD, "Collective Security and the Constitution: Can the Commander in Chief Power Be Delegated to the United Nations?", *Geo. L. J.*, vol.82, n°4, 1994, pp.1595-1596. A lo largo del tiempo han aparecido tres concepciones sobre la división constitucional de poderes en esta materia:

1. El modelo contractual o del "acuerdo especial", que surgió durante los debates de ratificación en el Senado de la Carta onusiana y se consolidó en la Ley de Participación en Naciones Unidas: en su virtud, el Presidente negociaría y el Congreso revisaría un acuerdo especial del artículo 43 de la Carta, por el que Estados Unidos pondría fuerzas armadas designadas a disposición del Consejo de Seguridad; el Presidente podría utilizar esas fuerzas en una acción militar autorizada por el Consejo onusiano, pero se requeriría una autorización específica del Congreso para emplear fuerzas



presidencial exclusiva para desplegar tropas americanas como si fuera una extensión consuetudinaria de la competencia constitucional del Presidente, pero esa posición no era pacífica, y en ese contexto la Ley o Resolución sobre Poderes de Guerra de 1973 (*War Powers Resolution*)<sup>581</sup>, aprobada en plena crisis derivada de la guerra del Vietnam, determinaba los poderes y funciones del Presidente y del Congreso sobre la guerra, permitiendo las acciones militares emprendidas por el Presidente sólo si procedían de una declaración de guerra, una autorización legislativa específica o una emergencia nacional por ataque contra Estados Unidos, sus territorios o posesiones, o sus fuerzas armadas<sup>582</sup>. Y el Presidente no puede inferir de un tratado o ley potestad suficiente para emplear la fuerza armada, salvo que exista una autorización legislativa específica; además, tiene que presentar informes periódicos al Congreso sobre la acción militar emprendida, y está obligado a terminarla en el caso de que el Congreso no la autorice en un plazo de sesenta días desde la recepción de alguno de esos informes<sup>583</sup>. Esta Ley surgió debido a la falta de cooperación en esta materia entre el Congreso y el Presidente, por lo que no toma en consideración las prerrogativas presidenciales, y su aplicación real disminuiría la efectividad del empleo de la fuerza armada en el exterior; por eso, los sucesivos Presidentes han criticado esta Ley sobre los Poderes de Guerra como inconstitucional y no la han cumplido o la han ignorado, lo que explica, junto a la inhibición del Congreso y de los tribunales, que tal pieza legislativa no haya sido aplicada<sup>584</sup>.

adicionales.

2. El modelo de "fuerza de policía", que se impuso durante la guerra de Corea, por el que el Presidente poseería autoridad unilateral para enviar fuerzas armadas estadounidenses -sin límites- a acciones internacionales de policía siempre que lo solicitase el Consejo de Seguridad. J.E. STROMSETH, *cit.*, 1993, pp.621-640; L. FISHER, "The Korean War: On What Legal Basis Did Truman Act?", AJIL, vol.89, n°1, 1995, p.21 y ss.

3. El modelo del "acuerdo político", que emergió durante la guerra del Golfo Pérsico, según el cual el Presidente precisa la aprobación legislativa para comprometer fuerzas a fin de combatir en acciones militares autorizadas por Naciones Unidas que entrañen tropas numerosas y un grave peligro; pero el Presidente puede decidir de forma unilateral la participación norteamericana en acciones limitadas con bajo nivel de riesgo autorizadas por el Consejo de Seguridad, como las operaciones de mantenimiento de la paz, que se emprenden con el consentimiento de las partes del conflicto; la flexibilidad de este modelo permite que la determinación de esas situaciones sea efectuada por ambos Poderes en cada caso concreto. Vid. J.E. STROMSETH, *cit.*, 1993, pp.600-601, quien se decanta por el modelo contractual como el más adecuado para mantener el equilibrio constitucional sobre los poderes de guerra, pues capacita al Presidente para responder con prontitud a amenazas limitadas a la paz y garantizaría la intervención del Congreso en contingencias más complejas y arriesgadas.

<sup>581</sup> Pub. L. n°93-148 (1973), recogida en el Código de Estados Unidos, 50 U.S.C. §§ 1541-1548.

<sup>582</sup> 50 U.S.C. § 1541c. Sobre la influencia de esta Ley en la implicación estadounidense en Naciones Unidas véanse G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", Wake Forest Law Review, vol.29, n°2, 1994, pp.481-491; y L.F. DAMROSCH, "The Constitutional Responsibility of Congress for Military Engagements", AJIL, vol.89, n°1, 1995, p.63 y ss.

<sup>583</sup> 50 U.S.C. §§ 1542-1544 y 1547a.

<sup>584</sup> D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, pp.39-41; J. HART ELY, "Suppose Congress Wanted A War Powers Act That Worked", Columbia Law Review, vol.88, 1988, pp.1380-1381; R.H. HOSKINS, "One Tin Soldier: A New Look at the Constitutionality of Placing United States Soldiers Under the Command of the United Nations", University of Dayton Law Review, vol.22, 1996, p.130; así por ejemplo, la operación humanitaria de imposición de la paz "Restaurar la Esperanza", liderada por Estados Unidos, fue decidida por el Presidente estadounidense sin consultar ni avisar al Congreso. Cf. R.

Así, durante la guerra del Golfo Pérsico, algunos autores subrayaron el poder del Presidente para comprometer en todo caso fuerzas militares de Estados Unidos para combatir contra Iraq sin necesidad de autorización del Congreso<sup>585</sup>, pero otros rechazaban esa expansión de la autoridad presidencial como excesiva<sup>586</sup>. Posteriormente, la Directiva de Seguridad Nacional nº74 de 1992 codificó algunas propuestas del Presidente G. Bush para colaborar con Naciones Unidas en su labor de mejorar su capacidad de organización.

Estados Unidos es el principal contribuyente de Naciones Unidas y de sus diversas actividades, incluidas sus OMPs<sup>587</sup>; no obstante, fue reduciendo progresivamente el porcentaje de su contribución mayoritaria al presupuesto ordinario de Naciones Unidas mediante la búsqueda de ajustes sucesivos en la fórmula establecida en la Comisión de Contribuciones<sup>588</sup>: si en los orígenes de la Organización universal su cuota alcanzaba el 49%, en 1954 era de un 33%<sup>589</sup>, en 1958 del 30%<sup>590</sup>, y con arreglo a la resolución 2961 B (XXVII) de la Asamblea General onusiana, de 13 de diciembre de 1972, y después de la incorporación a la ONU de las dos Alemanias, desde 1974 Estados Unidos ha venido sufragando un volumen del 25% del presupuesto regular anual de las Naciones Unidas. Un salto decisivo en esta dirección se dio el 16 de agosto de 1985, cuando el Presidente de Estados Unidos firmó un proyecto de ley, aprobado por el Congreso norteamericano, que enmendaba las partidas presupuestarias del Departamento de Estado relativas a Naciones Unidas y sus agencias especializadas. La conocida como *Enmienda*

---

DEBOBES en ASIL Proc. 1996, vol.90, pp.40-41. Durante años se ha planteado un serio debate sobre la constitucionalidad de esa Ley: T.M. FRANCK, "After the Fall: the New Procedural Framework for Congressional Control Over the War Power", AJIL, vol.71, 1977, pp.626-634; R.F. TURNER, *Repealing the War Powers Resolution*, 1991; J.N. MOORE & F.S. TIPSON, "At Issue: The War Powers Resolution", ABAJ, vol.70, marzo 1984, p.10 y ss.; E.V. ROSTOW, "Once More Into the Breach: The War Powers Resolution Revisited", Valparaiso University Law Review, vol.21, 1986, pp.43-46; J.K. JAVITS, *Who Makes War*, 1973, pp.268-273; y S.L. CARTER, "The Constitutionality of the War Powers Resolution", Va. L. Rev., vol.70, 1984, p.134.

<sup>585</sup> Vid. Th.M. FRANCK & F. PATEL, "U.N. Police Action in lieu of War: 'the Old Order Changeth'", AJIL, vol.85, 1991, p.64.

<sup>586</sup> M.J. GLENNON, "The Constitution and Chapter VII of the United Nations Charter", AJIL, vol.85, nº1, 1991, pp.80 y 86-87; J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", Geo. L. J., vol.81, 1993, p.604 y ss.

<sup>587</sup> D. BRATT, "Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.4, nº3, 1997, pp.57-60; J. MIKULANINEC, "United Nations Peacekeeping: Under the Blue Flag or the Stars and Stripes?" en A. MORRISON (ed.), *The Changing Face of Peacekeeping*, The Canadian Institute of Strategic Studies, Toronto, 1993, pp.163-200.

<sup>588</sup> Como consecuencia de este proceso se ha acusado a Estados Unidos de ser el único Estado miembro de Naciones Unidas que ha ido reduciendo su porcentaje de desembolso al tiempo que crecía su nivel económico. R.W. NELSON, "International Law and U.S. Withholding of Payments to International Organizations", AJIL, vol.80, nº4, 1986, p.978.

<sup>589</sup> Vid. resolución 665 (VII) de la Asamblea General, de 5 de diciembre de 1952, y Public Law nº495, de 10 de julio de 1952. No obstante, si se sumaban las contribuciones voluntarias adicionales aportadas por Estados Unidos, el porcentaje de este país en los gastos generales de la Organización alcanzaba el 40%. A.M. COX, *Prospects for Peacekeeping*, The Brookings Institution, Washington, 1967, pp.120-121.

<sup>590</sup> Resolución 1137 (XII) de la Asamblea General, de 14 de octubre de 1957.

*Kassebaum/Solomon* a la Ley de Autorización de Relaciones Exteriores para el año fiscal de 1986, indicaba al Departamento de Estado que solicitase a Naciones Unidas la adopción de procedimientos para garantizar que el poder del voto de cada Estado miembro en las cuestiones presupuestarias fuera proporcional al prorrateo de cuotas entre los Estados miembros, bajo la amenaza de que si la ONU no había establecido en octubre de 1986 tal regla de ponderación de los votos de los Estados miembros, Estados Unidos reduciría por decisión unilateral su contribución en 1987 al 20% del presupuesto anual total de la Organización universal y sus agencias especializadas<sup>591</sup>. Se trataba de sustituir el principio de igualdad de los Estados miembros en las votaciones en la Asamblea General, consagrado en el artículo 18.1 de la Carta (un voto por país) por un voto ponderado, como sucede en las instituciones financieras. La *Enmienda Kassebaum* reflejaba el agudo sentimiento de insatisfacción del Congreso norteamericano con el modo en el que eran tomadas las decisiones presupuestarias y financieras en la Asamblea General, donde una mayoría de Estados subdesarrollados decidían sobre un presupuesto, el de la ONU, que sin embargo sufragaban en una medida muy pequeña<sup>592</sup>. De hecho, Estados Unidos se había retirado de la UNESCO a finales de 1984. Asimismo, la *Ley Gramm-Rudman-Hollings*, también de 1985<sup>593</sup>, intentaba reducir el déficit presupuestario de Estados Unidos, con repercusión inevitable en las contribuciones financieras norteamericanas a las organizaciones internacionales<sup>594</sup>. No obstante, numerosos autores han considerado que esta restricción de fondos norteamericanos a la ONU vulneraba las obligaciones jurídicas internacionales contraídas por Estados Unidos<sup>595</sup>.

Estados Unidos es de lejos el principal deudor de la ONU, con un débito de 1.300 millones de dólares a finales de 1997, que suponía más del 40% de la deuda acumulada de todos

---

<sup>591</sup> Vid. el Código de Estados Unidos, 22 U.S.C. § 287e (1986); y E. ZOLLER, "The "Corporate Will" of the United Nations and the Rights of the Minority", AJIL, vol.81, n°3, 1987, pp.611-634.

<sup>592</sup> Vid. el informe del Comité de Contribuciones de Naciones Unidas de 1985, que indicaba que los Estados occidentales de la OCDE sufragarían cerca del 74% del presupuesto de Naciones Unidas para el bienio 1986-1988, frente a un 16% de los países socialistas -incluyendo China-, y un exiguo 9% de los Estados del Grupo de los 77 (doc.A/40/11, para.57).

<sup>593</sup> Ley de Presupuesto Equilibrado y Control del Déficit en Emergencias, Pub. L. n°99-177, codificada en el Código de Estados Unidos, 2 U.S.C. § 901.

<sup>594</sup> En aquella época se planteó, tal como vemos, una restricción de tres clases en las contribuciones de Estados Unidos a las organizaciones internacionales: recortes específicos para programas particulares, reducciones condicionadas a que se produjeran determinadas circunstancias (como la *Enmienda Kassebaum*), y recortes más generales con el propósito de equilibrar el presupuesto federal a través de la limitación en determinados gastos (*Ley Gramm-Rudman-Hollings*). Vid. R.W. NELSON, "International Law and U.S. Withholding of Payments to International Organizations", AJIL, vol.80, n°4, 1986, pp.973-983.

<sup>595</sup> Vid. E. ZOLLER, "The "Corporate Will" of the United Nations and the Rights of the Minority", AJIL, vol.81, n°3, 1987, p.613; W.G. JENSEN, "The National Security Revitalization Act: Is It "Reformation" or "Evisceration" of the Peacekeeping Function?", Temple International and Comparative Law Journal, vol.11, n°1, 1997, p.101. Tampoco la Comunidad Europea estaba de acuerdo con esa política estadounidense de recortes en su contribución financiera a la ONU, y así lo hicieron constar sus Estados miembros en un Memorandum de 14 de marzo de 1986 dirigido al Secretario de Estado (ILM, vol.25, 1986, p.482 y ss.).

los Estados miembros; en el año fiscal de 1998 debía 1.500 millones de dólares, de los que 958 millones eran deudas a las operaciones de mantenimiento de la paz y las actividades de las agencias especializadas<sup>596</sup>; y en septiembre de 2000, Estados Unidos debía en ese momento 1.900 millones de dólares en pagos atrasados y actuales, de ellos 1.500 millones correspondientes a las OMPs<sup>597</sup>. Sin embargo, hasta 1980 Estados Unidos había pagado con puntualidad sus cuotas a Naciones Unidas, lo que había contribuido a que esa organización no tuviera dificultades financieras, pero tras ese año este país trasladó el desembolso de sus asignaciones presupuestarias a la ONU al 1 de octubre del año de devengo de cada contribución, de forma que el Estado norteamericano dejó de sufragar su cuota en el momento señalado por la ONU -enero de cada año-<sup>598</sup>.

No obstante, en los años noventa este país ha participado en numerosas misiones militares de la ONU, incluso en ausencia de un interés nacional relevante, lo que supone en este sentido una alteración con respecto a la anterior política norteamericana de intervención militar<sup>599</sup>: por ejemplo, su aportación decisiva en las operaciones militares de diverso carácter *-peace enforcement y peacekeeping-* autorizadas por Naciones Unidas en Somalia, Haití o Bosnia-Herzegovina se produjo como consecuencia de sendas solicitudes de la ONU y en virtud de sus obligaciones como Estado miembro dimanantes de los artículos 25 y 103 de la Carta de San Francisco. Y la Potencia norteamericana ha contribuido de forma determinante a los procesos de arreglo de numerosos conflictos regionales en todo el mundo<sup>600</sup>. Debe recordarse en ese sentido que el marco político global venía marcado a comienzos de la década por una relación de creciente

<sup>596</sup> Vid. J. CROOK en "UN Fiscal Crisis Brought on by U.S. Arrears", ASIL Proc. 1999, vol.93, p.151.

<sup>597</sup> Con respecto a la deuda estadounidense entre 1975 y 1999 véase R. RIQUELME CORTADO: *La Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU. El incremento de sus miembros y su más adecuada representación equitativa*, Dykinson, UAM, Madrid, 2000, p.24. Tras un debate entre la Administración y el Congreso, la nueva legislación presupuestaria estadounidense de 1999 autorizaba el abono de 926 millones de dólares a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU durante el periodo 1999-2002, y el primer pago se realizó el 31 de diciembre de 1999 con el objeto de evitar ser incluido en el supuesto previsto en el artículo 19 de la Carta de Naciones Unidas, y haber perdido así su derecho de voto en la Asamblea General onusiana. Vid. R. DWAN en *SIPRI Yb. 2000*, p.97; y DPI/1815/Rev.18, de octubre de 2000, en la siguiente dirección de Internet en el servidor de Naciones Unidas, <http://www.un.org/spanish/news/fsnlpk/crisisfinanciera.htm>

<sup>598</sup> Vid. el artículo 5.4 del Reglamento Financiero de las Naciones Unidas (ST/SGB/Financial Rules/1/Rev.3); el epígrafe 2.2.1 del capítulo 3 del presente trabajo investigador; y W.G. JENSEN, "The National Security Revitalization Act: Is It 'Reformation' or 'Evisceration' of the Peacekeeping Function?", *Temple International and Comparative Law Journal*, vol.11, n°1, 1997, p.99.

<sup>599</sup> J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations"; *Tex. Int'l L. J.*, vol.31, n°1, 1996, p.101. Véanse en general los artículos de E.C. LUCK, "The Case for Engagement: American Interests in UN Peace Operations" y Ch. LAYNE, "Minding Our Own Business: The Case for American Non-Participation in International Peacekeeping/Peacemaking Operations" en D.C.F. DANIEL & B.C. HAYES, *Beyond Traditional Peacekeeping*, St. Martin's Press, Nueva York, 1995, pp.67-84 y 85-100 respectivamente.

<sup>600</sup> Véase A. ETZIONI, "Mediation as a World Role for the United States", *The Washington Quarterly*, vol.18, n°3, 1995, pp.75-87.

cooperación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad<sup>601</sup>.

En este contexto, la administración del Presidente W. Clinton comenzó su período de gobierno en 1993 expresando la gran importancia que revestía Naciones Unidas para su nueva política exterior, caracterizada por un "multilateralismo enérgico"<sup>602</sup>. Ya durante la campaña electoral de 1992, que le llevó a la Casa Blanca a principios del año siguiente, había Clinton centrado su programa electoral en la creación de una fuerza permanente de despliegue rápido, la liquidación de la deuda financiera acumulada de Estados Unidos con la ONU, y la reducción de su contribución financiera a los gastos de los *cascos azules* hasta un nivel máximo de un 25%. De hecho, en el verano de 1993 el Presidente Clinton aprobó la Directiva de Revisión Presidencial 13 (PRD 13), en la que realizaba una revisión interna completa del apoyo prestado por Estados Unidos a las OMPs, incluyendo la voluntad norteamericana de aceptar el control operacional de comandantes de Naciones Unidas sobre las fuerzas armadas estadounidenses, el compromiso de la política exterior estadounidense con el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, o la posibilidad de dotar a la ONU de un ejército permanente, etc.<sup>603</sup>; pero la muerte violenta de soldados norteamericanos en Somalia en agosto y octubre de 1993 modificó radicalmente la percepción oficial norteamericana sobre esta cuestión, al ilustrar las limitaciones del multilateralismo y de la implicación de Estados Unidos en el *peacekeeping* de Naciones Unidas<sup>604</sup>. Desde esos momentos, tanto el Gobierno como el Congreso estadounidense comenzaron a adoptar medidas destinadas a reducir la aportación norteamericana a las OMPs. Y además, Naciones Unidas fue acusada por ese país de la catástrofe de Somalia, si bien su confusa estructura de mando estaba dominada claramente por militares estadounidenses, y los resultados trágicos a los que hemos aludido fueron consecuencia de acciones militares coercitivas emprendidas de forma

---

<sup>601</sup> La nueva actitud cooperativa de Rusia y China de apoyar las iniciativas del Consejo de Seguridad era debida a su dependencia económica de Estados Unidos y de la comunidad internacional en general. J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations", *Tex. Int'l L. J.*, vol.31, nº1, 1996, p.103.

<sup>602</sup> M.R. BERDAL, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol.36, nº1, 1994, pp.31-33; W.H. LEWIS, "'Assertive Multilateralism': Rhetoric vs. Reality" en ídem (ed.), *Peacekeeping: the Way Ahead? Military Implications of UN Peacekeeping Operations*, McNair Paper nº25, Institute for National Strategic Studies, 1993, pp.13-28.

<sup>603</sup> M.R. BERDAL, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol.36, nº1, 1994, pp.33-34.

<sup>604</sup> Cf. S.M. HILL & S.P. MALIK, *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, 1996, p.119; M.R. BERDAL, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol.36, nº1, 1994, p.34 y ss.; J.W. SNYDER, "'Command' versus 'Operational Control': A Critical Review of PDD-25", en Internet, <http://metalab.unc.edu/wsnnyder/wisdom/pdd25.html>. De la experiencia de la participación de los Estados Unidos en la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II) se entresaca la duda de que fuera realmente eficaz su papel director en tal operación o la colocación de sus tropas bajo el "control operacional" de la ONU.

unilateral por las fuerzas armadas estadounidenses<sup>605</sup>. Lo que queremos recalcar es que mientras otros países miembros de la ONU no desembolsan sus cuotas por razones económicas, Estados Unidos lo hace por motivos políticos, a pesar de que su mora le ha acarreado una apreciable pérdida de influencia y prestigio en todos los órganos y organismos de Naciones Unidas, como reconocía el propio Departamento de Estado norteamericano<sup>606</sup>.

En Estados Unidos se produjo un áspero enfrentamiento político entre la administración presidencial demócrata de Clinton y el Congreso de ese país, dominado por el Partido Republicano, partidario por lo general de una menor implicación estadounidense en el exterior: así, las decisiones unilaterales del Presidente de envío de fuerzas a diversas operaciones de imposición de la paz en Somalia (UNITAF), Haití y Bosnia-Herzegovina contaron con una creciente oposición en el seno del Congreso, si bien ambas Cámaras legislativas habían aprobado resoluciones apoyando a las fuerzas desplegadas<sup>607</sup>. Pero los problemas a los que tuvo que enfrentarse en 1993 la intervención militar en Somalia, llevaron al Congreso a presentar a partir de 1994 ciertos proyectos legislativos inspirados por los republicanos que limitaban de manera decisiva y progresiva la financiación estadounidense de Naciones Unidas -y a sus OMPs- y la participación de sus tropas en las operaciones onusianas de paz mediante la restricción de la autoridad del Presidente como Comandante en Jefe, a la par que se oponían a la posibilidad de que mandos extranjeros dirigieran o controlaran fuerzas americanas en el marco de misiones de paz de Naciones Unidas, incluso aunque hubiera intereses nacionales en peligro, salvo que el Presidente pudiera justificar convenientemente -e informar de- una decisión de ese tipo<sup>608</sup>.

<sup>605</sup> Véase el punto 24, correspondiente a las Operaciones de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM I y II), del anexo 1 del presente trabajo investigador. Según la PRD 13, "Los Estados Unidos nunca rendirán la autoridad de mando sobre la disciplina y la administración de las fuerzas americanas", lo que se tradujo en la UNOSOM II en la presencia de tropas americanas bajo el "control operativo" de Naciones Unidas, pero no bajo su completa autoridad. Además, otras fuerzas estadounidenses también se desplegaron en Somalia sin estar sometidas al control de Naciones Unidas. M. BERDAL *cit.*, 1994, pp.40-45. Una Comisión de Investigación de los incidentes (de 5 de junio o de 3 de octubre de 1993) reprocharía a los Estados Unidos su negativa a colocar fuerzas de combate propias bajo mando unificado, o coordinar sus acciones con la UNOSOM II. Vid. el informe de esta Comisión Investigadora de 24 de febrero de 1994 (doc.S/1994/653).

<sup>606</sup> U.S. General Accounting Office, Briefing report to congressional requesters: United Nations, financial issues and U.S. arrears GA/NSIAD-98-201BR, junio 1998, pp.23-35.

<sup>607</sup> D.N. REINHARDT, "The United States Military and United Nations Peacekeeping Operations", *Hous. J. Int'l Law*, vol. 19, n°1, 1996, pp.265-273.

<sup>608</sup> Véanse en este sentido diversos proyectos legislativos de esa época:

1. La Ley sobre Poderes de la Paz, propuesta en el Senado en 1994 (Peace Powers Act, S. 1803, 103º Congreso, 1ª Sesión -1994-), que fue retirada en favor de una Enmienda a la Ley de Autorización del Departamento de Estado para el año 1994 (Enmienda 1323 a S. 1281, 103º Congreso, 1ª Sesión -1994-). Vid. D. BROWN, "The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What Are the Applicable Norms", *R.B.D.I.*, vol.27, n°2, 1994, pp.594-596;
2. El proyecto de Ley de Revitalización de la Seguridad Nacional, aprobado por la Cámara de Representantes el 16 de febrero de 1995 (HR. 7, 104º Congreso, 1ª Sesión -1995-), preveía una nueva reducción de la cuota estadounidense hasta el 20% de los gastos de las OMPs de Naciones Unidas, mientras determinaba que el volumen de las aportaciones voluntarias que históricamente Estados Unidos ha venido concediendo al *peacekeeping* de la ONU -unos 1.700 millones de dólares- debía ser descontado de las deudas pendientes de ese país para con la Organización mundial (Título V, para.501 a 509). Véanse J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations", *Tex. Int'l L. J.*, vol.31, n°1, 1996, p.104; A. REMIRO BROTONS, *Civilizados, bárbaros y salvajes en el*

Asimismo, el Congreso decidió ese año de 1994 recortar la financiación estadounidense a la ONU, en un clima de creciente hostilidad hacia la Organización universal, pues a su habitual preocupación por regular y limitar el poder expansivo del Poder Ejecutivo se unieron las muertes violentas de *cascos azules* pakistaníes y soldados estadounidenses acaecidas en Somalia entre junio y octubre de 1993, lo que le decidió a no comprometer más recursos financieros a las operaciones de Naciones Unidas que no estuvieran dirigidas por Estados Unidos. En este sentido, el Congreso aprobó la *Enmienda Byrd* a la Ley de Asignaciones de Defensa para el año fiscal de 1994<sup>609</sup> (extendida su aplicación al año fiscal siguiente por la *Enmienda Kempthorne*<sup>610</sup>), que limitaba el poder del Presidente de desplegar tropas sin aprobación legislativa, en virtud de la Carta de Naciones Unidas, a los casos en los que estuvieran implicados intereses nacionales vitales, bajo la amenaza de reducir el desembolso de los fondos de defensa para tales despliegues<sup>611</sup>.

De la confluencia de esos dos procesos, las crecientes demandas de Naciones Unidas para la participación de Estados Unidos en sus operaciones de mantenimiento de la paz y la posición cada vez más reticente del Congreso a contribuir con recursos propios en esas misiones, surgió la nueva política exterior americana simbolizada en la Directiva Decisión Presidencial 25<sup>612</sup>. Desde agosto de 1993 la Administración estadounidense se había comprometido a desarrollar un marco político comprehensivo apropiado a través de una fuerza especial interinstitucional para acometer los desafíos de la posguerra fría y revisar la política militar interna sobre la participación de sus fuerzas armadas en las operaciones de paz de Naciones Unidas -Directiva de Revisión Presidencial 13 (PRD 13)-, proceso que desembocó en la Directiva Decisión Presidencial 25 (PDD

---

nuevo orden internacional, McGraw-Hill, Madrid, 1996, pp.190-191; D. SCHEFFER, "Problems and Prospects for UN Peacekeeping", ASIL Proc. 1995, vol.89, pp.285-289; W.G. JENSEN, "The National Security Revitalization Act: Is It "Reformation" or "Evisceration" of the Peacekeeping Function?", Temple International and Comparative Law Journal, vol.11, n°1, 1997, pp.83-106, estos dos últimos con posiciones netamente críticas de los dos proyectos legislativos; 3. El proyecto de Ley de Reforma y Reestructuración de Asuntos Exteriores, de 1997 (S. 903, 1997), con una tercera parte sobre la reforma de las Naciones Unidas con el objeto de imponer una estricta disciplina fiscal y administrativa a la ONU (B.D. SCHAEFER, "The United Nations Reform Act of 1997: a Step in the Right Direction", Issue Bulletin n°241, 18 de julio de 1997), pero que cuando fue definitivamente aprobada como Ley el 21 de octubre de 1998 (Pub. L. n°105-277) no contenía ya tal sección dedicada a la reforma de la ONU.

<sup>609</sup> Parágrafo 8156 de la Ley de Asignaciones de Defensa de 1994. Pub. L. n°103-139 (1993); y véase G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", Wake Forest Law Review, vol.29, n°2, 1994, pp.461-465.

<sup>610</sup> Pub. L. n°103-337, para.1002 (1994).

<sup>611</sup> V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the UN Financial Crisis", The Brown Journal of World Affairs, vol.3, n°1, 1996, p.126 y ss.; P.L. REED, J.M. VACCARO & W.J. DURCH, *Handbook on United Nations Peace Operations*, The Henry L. Stimson Center, Washington, 1995, pp.10-11; y en una posición de crítica abierta a esa actitud del Poder Legislativo estadounidense tan reacia a contribuir a los gastos de Naciones Unidas véase A. GERSON, "Congress and International Law: The Case of UN Funding - Are We Deadbeats?", ASIL Proc. 1998, vol.92, pp.328-332.

<sup>612</sup> J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations", Tex. Int'l L. J., vol.31, n°1, 1996, p.105; I.H. DAALDER, "Knowing When to Say No: The Development of US Policy for Peacekeeping" en W.J. DURCH (ed.), *UN Peacekeeping, American Politics, and the Uncivil Wars of the 1990s*, Macmillan, Basingstoke, 1997, p.44 y ss.

25), *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, firmada por el Presidente el 3 de mayo de 1994, y que definía la política de Estados Unidos sobre la reforma de las operaciones multilaterales de paz<sup>613</sup>. Comoquiera que el papel de las fuerzas armadas estadounidenses en las operaciones de paz de Naciones Unidas es una cuestión política más que jurídica, vamos a estudiar con mayor profundidad los elementos de esta Directiva Presidencial 25, que incluyen algunos criterios rigurosos de revisión del apoyo o participación norteamericana en dichas operaciones, que se consideran como un posible medio de promoción de los intereses norteamericanos de seguridad<sup>614</sup>.

La Directiva también destaca el papel de las organizaciones regionales en las misiones de paz, al tiempo que pretende reducir los gastos de Estados Unidos y también de la ONU en este apartado; establece una definición clara de la cuestión del mando y control de las fuerzas militares norteamericanas en las operaciones de paz; presenta diversas iniciativas para reformar y mejorar la capacidad de gestión onusiana de estas misiones, y para perfeccionar la gestión y financiación estadounidense de las mismas; asimismo, busca procedimientos para acrecentar la cooperación entre los Poderes federales Legislativo y Ejecutivo, y conseguir el apoyo de los ciudadanos americanos para estas operaciones de paz.

Esta Directiva política pasa por reconocer que Naciones Unidas puede convertirse en la época actual en un importante instrumento para la seguridad colectiva, y sus operaciones en el

<sup>613</sup> A pesar de tratarse de un documento clasificado y confidencial, no publicado oficialmente, puede verse un resumen de esta Directiva Decisión Presidencial 25 en "United States. Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations", ILM, vol.33, n°3, 1994, pp.798-813 (Publicación n°10161 del Departamento de Estado de Estados Unidos, mayo 1994); y una justificación de su necesidad en S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", SAIS Review, vol.25, n°1, 1995, p.113 y ss. Las Directivas no son decisiones legales, sino instrumentos políticos a ser seguidos por los miembros de la Administración. A partir de la Directiva clasificada de la Administración Bush sobre mantenimiento de la paz y socorro humanitario de emergencia (1992) y de otra directiva de revisión presidencial -también clasificada- del Presidente Clinton de 1993, la PRD 13, se llevó a cabo un largo proceso de revisión interinstitucional -entre el Departamento de Estado, la Secretaría de Defensa, la Junta de Jefes de Estado Mayor, la Misión Permanente de Estados Unidos ante Naciones Unidas, la Oficina Presupuestaria, la Agencia Central de Inteligencia y el Consejo de Seguridad Nacional- de la política de *peacekeeping* de Estados Unidos y de diversos programas dirigidos a incrementar la actividad en las OMPs, en consulta permanente con algunos legisladores; en este proceso de más de un año se tuvieron en cuenta otros documentos importantes de esa época de algunas organizaciones interestatales, otros gobiernos o fuentes privadas, como el *Programa de Paz* del Secretario General de Naciones Unidas (doc.S/S/24111), o el informe de 1993 del Grupo independiente de asesoramiento sobre la financiación de las Naciones Unidas -*Financiación de unas Naciones Unidas eficaces* (A/48/460, anexo)-. Todo este complicado y prolongado esfuerzo sistematizador, avanzado parcialmente por el discurso del Presidente de Estados Unidos ante la Asamblea General de Naciones Unidas de 27 de septiembre de 1993, culminó con esta Directiva Presidencial PDD 25. Véanse D.J. SCHEFFER, "Introductory Note" en "United States. Administration Policy on Reforming Multilateral Peace Operations", ILM, vol.33, n°3, 1994, pp.795-796; J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", Southern Illinois University Law Journal, vol.19, 1994, p.120 y ss.; idem, "UN Peacekeeping and Military Reality", The Brown Journal of World Affairs, vol.3, n°1, 1996, pp.136-139; D.C.F. DANIEL, "The United States" en T. FINDLAY (ed.), *Challenges for the new peacekeepers*, Oxford UP, Oxford, 1996, pp.85-98; J. PEÑAS MORA, "Problemática de las operaciones de paz (peace operations)" en CESEDEN, *Boletín de información*, Ministerio de Defensa, Madrid, 1996, pp.55-56; A. ROBERTS, "The Crisis in UN Peacekeeping", Survival, vol.36, n°3, 1994, pp.108-109; y desde una perspectiva crítica A. MENDOZA SHEEN, "Las Naciones Unidas y la Directiva Presidencial-Decisión 25 de los Estados Unidos de América", NU-UN, Revista de la Asociación para las Naciones Unidas en España, n°1, junio 1994, pp.21-22.

<sup>614</sup> En esta Directiva Presidencial 25 se utiliza el término operaciones de la paz de forma comprensiva, incluyendo todo el conjunto de actividades existentes entre el mantenimiento tradicional de la paz (*peacekeeping*) y la imposición de la misma (*peace enforcement*).



terreno pueden incrementar los esfuerzos estadounidenses en la promoción de la paz y la estabilidad; las misiones multilaterales de paz suponen en ocasiones la mejor forma de prevenir, contener o resolver conflictos, y en esos casos Estados Unidos se beneficia de los resultados obtenidos, teniendo que compartir tan sólo una parte alicuota de la carga; es decir, que pueden servir importantes intereses norteamericanos, lo que ya ha sucedido en diversos lugares como Chipre, Altos del Golán, Namibia, Camboya, El Salvador, la antigua Yugoslavia, etcétera<sup>615</sup>. Por eso, la consolidación de una capacidad de conducción de esas misiones de paz ha sido incorporada en la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos<sup>616</sup>, la participación de personal militar norteamericano en operaciones de Naciones Unidas puede servir los intereses americanos de diversas maneras: la implicación estadounidense puede persuadir a otros países a participar en misiones que fomentan los intereses americanos; la contribución de Estados Unidos acrecienta su influencia en la misión onusiana; y Estados Unidos es de los pocos países que puede prestar determinadas capacidades y asistencias a importantes operaciones.

Ahora bien, Estados Unidos mantendrá su capacidad de acción unilateral o en coaliciones militares cuando se encuentren en juego sus intereses nacionales o los de los países aliados y amigos. Y en ese contexto, Estados Unidos no apoya el establecimiento de un ejército permanente de Naciones Unidas, ni asigna unidades militares concretas para su exclusiva participación en operaciones de paz<sup>617</sup>, si bien sí se compromete a proporcionar información sobre sus capacidades militares disponibles a efectos de la planificación de las nuevas misiones de la ONU.

La misión principal de las Fuerzas Armadas sigue consistiendo en el combate y la victoria militar, pero el *peacekeeping* puede revelarse como un mecanismo útil para ayudar a prevenir y resolver conflictos regionales antes de que se conviertan en una amenaza directa a la seguridad nacional de Estados Unidos: de hecho, se considera que las operaciones de mantenimiento de la paz pueden beneficiar los intereses norteamericanos mediante la promoción de la democracia, la seguridad regional y el desarrollo económico.

Esta Directiva Presidencial 25 centra su atención concretamente en una serie de sectores objeto de reforma y mejora:

---

<sup>615</sup> Vid. la declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en ILM, vol.33, n°3, 1994, pp.815-816; S.M. FINGER, "U.N. Peacekeeping and the U.S. National Interest" en S.M. FINGER & J.R. HARBERT (eds.), *U.S. Policy in International Institutions. Defining Reasonable Options in an Unreasonable World*, Westview Press, Boulder, 1982, pp.76-77; S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", SAIS Review, vol.25, n°1, 1995, p.114; y R. JOHANSEN, "The Future of United Nations Peacekeeping and Enforcement: A Framework for Policymaking", *Global Governance*, vol.2, n°3, 1996, pp.319-320.

<sup>616</sup> Véanse la declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en ILM, vol.33, n°3, 1994, p.815; y S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", SAIS Review, vol.25, n°1, 1995, p.116.

<sup>617</sup> S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", SAIS Review, vol.25, n°1, 1995, p.121.

I. La consolidación en el seno de la Administración estadounidense de criterios coherentes de elección en las OMPs, tanto en el plano de la decisión de aprobar la creación de misiones de paz en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, como en la cuestión de la participación en las mismas de militares de Estados Unidos.<sup>618</sup> En este contexto, la Directiva recoge varios modelos rigurosos de revisión para el apoyo o la participación estadounidense en las operaciones de paz. En ambos casos, el recurso estadounidense a la técnica del *peacekeeping* debe ser **selectivo** y **más efectivo**, pues no es propósito de la política descrita en la Directiva Presidencial ampliar el número de las operaciones de paz de Naciones Unidas ni la participación norteamericana en las mismas<sup>618</sup>. Entra de lleno en el interés estadounidense identificar con claridad y celeridad las operaciones de paz que ese país apoyará y cuales no. Así por ejemplo, resulta evidente que Estados Unidos no participará en una operación de paz que pueda interferir con su estrategia militar y/o sus intereses nacionales. En concreto, Estados Unidos sólo apoyará operaciones de paz bien definidas, que no impliquen compromisos imprecisos o abiertos, sino que estén conectadas a arreglos políticos concretos; en la medida de lo posible, una operación onusiana de paz debe contar con un calendario especificado y vinculado a objetivos finales, una estrategia político-militar integrada y coordinada con las labores de la asistencia humanitaria, y una estimación presupuestaria fiable. De ahí que Estados Unidos se comprometa a presionar a la Secretaría de Naciones Unidas y a los Estados miembros del Consejo de Seguridad para que lleven a cabo evaluaciones exigentes de todas las sugerencias de nuevas misiones de paz. La Administración americana, a la hora de votar por la creación de una nueva operación, ya de Naciones Unidas o de una instancia regional, tendrá en consideración los siguientes factores, cuyo estudio y análisis servirá para la adopción de la decisión correspondiente<sup>619</sup>:

1. Si esa propuesta corresponde a los intereses estadounidenses y de la comunidad internacional

---

<sup>618</sup> J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", Southern Illinois University Law Journal, vol. 19, 1994, p. 121; A. ROBERTS, "The Crisis in UN Peacekeeping", Survival, vol. 36, nº3, 1994, p. 108. Como ya advertía el Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, el mundo de la posguerra fría está ofreciendo a la comunidad internacional numerosas oportunidades de operaciones de paz, pero no se cuenta con los recursos suficientes para ponerlas en marcha. Vid. su declaración ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos en ILM, vol. 33, nº3, 1994, p. 816. Este país ha codificado las lecciones aprendidas en Somalia de forma particular, pues la Directiva Presidencial 25 pretende limitar la participación norteamericana en las OMPs de Naciones Unidas, al establecer rigurosos criterios para votar a favor y/o participar en tales operaciones, y rechaza colocar el personal militar estadounidense bajo el mando onusiano. Según la política propuesta, la administración norteamericana ha impuesto duras condiciones para la participación directa de tropas estadounidenses en las misiones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Así, estos nuevos criterios impiden que Estados Unidos se comprometa abiertamente en operaciones que no enlacen directamente con su interés nacional. C.J. DOHERTY, "The Price of Peacekeeping", Congressional Quarterly Weekly Report, vol. 52, 26 de febrero de 1994, p. 485.

<sup>619</sup> Véanse en este marco la declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en ILM, vol. 33, nº3, 1994, p. 816; J.P. TERRY, "The Criteria for Intervention: an Evaluation of U.S. Military Policy in U.N. Operations", Tex. Int'l L. J., vol. 31, nº1, 1996, pp. 104-105; y M.T. CLARK, "The Trouble with Collective Security", Orbis, vol. 39, nº2, 1995, pp. 249-250, quien sitúa la llamada "doctrina Weinberger" como el precedente más ajustado de los selectivos criterios establecidos por esta Directiva Presidencial.

para tratar el problema sobre bases multilaterales;

2. Existe una amenaza o un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales, ya se trate de una agresión internacional, un conflicto violento con necesidades humanitarias urgentes, la interrupción brusca de un sistema democrático o una violación grave de derechos humanos;
3. Se cuenta con una estrategia apropiada -situada entre el *peacekeeping* y el *peace enforcement*- y objetivos claros;
4. Si se trata de una operación de mantenimiento de la paz debería contarse con un cese del fuego y el consentimiento de las partes del conflicto antes del despliegue de la misión;
5. En caso de operaciones de imposición de la paz, debe considerarse como significativa la amenaza a la paz y la seguridad internacional;
6. Deben encontrarse disponibles los medios de ejecución de la misión, incluyendo un mandato apropiado, las fuerzas y la financiación;
7. Han sido estudiadas y consideradas inaceptables las consecuencias políticas, económicas y humanitarias de la eventual no intervención de la comunidad internacional;
8. La duración estimada de la operación se encuentra vinculada a criterios realistas y a la consecución de objetivos claros.

Asimismo, también se realizará la evaluación de los factores arriba enumerados sobre todas las operaciones de paz existentes cuando llegue el momento de la renovación periódica de su mandato por el Consejo de Seguridad.

Y por lo que respecta a la concreta participación de personal norteamericano en las operaciones de paz, la Administración aplicará criterios aún más estrictos, añadiendo a los ya mencionados los requisitos siguientes:

1. Si tal contribución proyecta los intereses estadounidenses, y ha sido evaluado y calificado como aceptable el nivel de riesgo dimanante para el personal estadounidense;
2. El nivel de disponibilidad de recursos personales, materiales y financieros;
3. Si la implicación americana es necesaria para el éxito de la operación;
4. Si existe una estrategia político-militar integrada para alcanzar nuestros propósitos;
5. Si la función de las fuerzas norteamericanas se encuentra conectada a objetivos precisos, y puede fijarse un momento final para su participación;
6. Existe o se puede obtener el apoyo del Congreso y de la opinión pública americana;
7. Si son aceptables los arreglos acordados sobre mando y control.

Pero en caso de tratarse de la posibilidad de una participación significativa en operaciones de imposición de la paz que conlleven la probabilidad cierta de entrar en combate, se exigirá la presencia de criterios todavía más severos:

1. La determinación de contribuir con un nivel suficiente de fuerzas para alcanzar objetivos definidos y precisos;
2. Una planificación para alcanzar tales objetivos con decisión;

3. El compromiso de adaptar de modo apropiado el tamaño, composición y disposición de las fuerzas militares en orden a conseguir las metas fijadas.

**II.** La función de las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Estados Unidos seguirá destacando la importancia de Naciones Unidas como la organización internacional con autoridad prioritaria en la creación y conducción de OMPs, pero también ofrecerá su apoyo para mejorar las capacidades de las organizaciones regionales en esta materia. Si las agencias regionales pretenden establecer operaciones de mantenimiento de la paz con la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, el apoyo -y voto- de Estados Unidos estará condicionado a la adhesión efectiva de la instancia creadora a los principios de la Carta de Naciones Unidas, y a la conformidad de la operación con los criterios establecidos habitualmente para este tipo de misiones, como su neutralidad, el consentimiento de las partes del conflicto, la supervisión del Consejo de Seguridad, o mandatos limitados y sujetos a renovación.

**III.** Reducción de la contribución financiera americana a tales misiones de paz de Naciones Unidas; tanto en los costes de las propias operaciones como en el porcentaje de la cuota estadounidense a las OMPs onusianas, objetivos políticos que se concretaban de la siguiente manera:

1. La disminución progresiva de la contribución financiera de Estados Unidos al mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (hasta entonces el 31,73%) hasta colocarlo en el mismo nivel de su aportación al presupuesto ordinario (25%) para el 1 de enero de 1996<sup>620</sup>.
2. La reforma del esquema de dirección y financiación de las OMPs con participación estadounidense, para lograr un nivel de mejor eficacia. En el seno de la Administración norteamericana se establece, como veremos más adelante, un sistema de "responsabilidad compartida", de tal forma que la responsabilidad sobre la organización y financiación de las OMPs dependerá en general de que participen fuerzas estadounidenses, en cuyo caso la responsabilidad corresponde al Departamento de Defensa; o que no participen soldados norteamericanos, en cuyo supuesto se encargará el Departamento de Estado.
3. El pago por Estados Unidos de sus cuotas retrasadas a las OMPs de Naciones Unidas, mora

---

<sup>620</sup> También en ese sentido S.B. SEWALL en ASIL Proc. 1994, vol.88, p.336 y ss. En este asunto, el Congreso estadounidense ha resultado incluso más inflexible, pues ya en los años fiscales de 1994 y 1995 el Poder Legislativo rechazó sufragar las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU en un porcentaje superior al 25% de sus gastos -Ley de Autorización de las Relaciones Exteriores para los años fiscales de 1994 y 1995 (Public Law nº103-236)-. Y a inicios de 1996 la Unión Europea propuso una reformulación del sistema de financiación de Naciones Unidas. V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the UN Financial Crisis", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, nº1, 1996, p.131. No obstante, la cuota de Estados Unidos ha seguido financiando el 31% de los gastos de las operaciones de mantenimiento de paz de Naciones Unidas. Vid. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford University Press, Londres, 1999, p.291; y la siguiente dirección de Internet del mismo Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres con datos de septiembre del año 2000, <http://www.iiss.org/pub/tx/tx00008.asp>

que desde el año fiscal de 1994 se ha ido manteniendo en una cifra cercana a los 1.000 millones de dólares<sup>621</sup>. El Presidente Clinton se había comprometido a sufragar esos atrasos financieros porque era necesario garantizar una base financiera estable a la ONU, para lo que la Administración buscaría los procedimientos oportunos en consenso con el Congreso de Estados Unidos<sup>622</sup>.

4. Es interés de Estados Unidos conseguir fortalecer las capacidades de *peacekeeping* de la ONU, y que las operaciones de paz de Naciones Unidas resulten mejor gestionadas y más económicas. En esta dirección, la Administración estadounidense se orientará en la consecución de un conjunto de reformas financieras y de gestión presupuestaria, como las siguientes:

4.a. El establecimiento inmediato de una oficina independiente y permanente de inspección general en el seno de la ONU con responsabilidades supervisoras en todo el sistema, incluidas las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>623</sup>;

4.b. Un presupuesto unificado para todas las operaciones de paz con un fondo de contingencias, financiado por una única partida presupuestaria anual;

4.c. Un servicio permanente de expertos financieros profesionales procedentes de los Estados miembros para asistir a Naciones Unidas en la confección de presupuestos apropiados y planes financieros;

4.d. El aumento cuantitativo del Fondo rotatorio de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, hasta que alcanzase los 500 millones de dólares a partir de contribuciones voluntarias<sup>624</sup>;

4.e. La celebración de los necesarios acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas, que estipulan la cooperación precisa de los Estados receptores con las operaciones de mantenimiento de la paz;

4.f. La prohibición de cualquier posible desviación de fondos asignados a las OMPs para resolver otros problemas financieros de la Organización universal, como los déficits de caja registrados en las operaciones administrativas ordinarias de Naciones Unidas;

4.g. La revisión de la escala de cuotas estatales a estas operaciones, a efectos de basarla en el promedio del producto nacional en los últimos tres años, corrigiendo la composición del Grupo

---

<sup>621</sup> Cf. Vid. INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 1999-2000*, Oxford University Press, Londres, 1999, p.291.

<sup>622</sup> Pero el Congreso se negó en 1995 a desembolsar 672 millones de dólares adicionales para sufragar las operaciones de paz de Naciones Unidas, pese a la solicitud del Presidente en este sentido. V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the UN Financial Crisis", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, nº1, 1996, p.124. Con posterioridad, en 1999 la negociación entre la Administración y el Congreso ha dado frutos algo más positivos. Véase la nota 597 de este capítulo 2, *supra*.

<sup>623</sup> Esta condición también la exigía la Ley de Autorización de las Relaciones Exteriores para los años fiscales de 1994 y 1995 (Public Law nº103-236), que preveía retiradas unilaterales de la contribución estadounidense al presupuesto ordinario de la ONU a menos que el Presidente certificara al Congreso que Naciones Unidas había establecido una oficina de inspección con autoridad y poderes suficientes.

<sup>624</sup> Véase a este respecto el epígrafe 2.2.3 del capítulo 3 del presente trabajo de investigación.

C de la escala para que los Estados con mayor producto nacional paguen a las OMPs el mismo porcentaje que al presupuesto ordinario de Naciones Unidas, es decir, que pasen de hecho al Grupo B<sup>625</sup>;

4.h. Además, Estados Unidos intentará, en el seno de la Comisión Financiera de la Asamblea General, racionalizar los costes de las operaciones de mantenimiento de la paz ya desplegadas.

IV. La determinación de la política estadounidense en el asunto del mando y control de las fuerzas militares norteamericanas en las operaciones de paz de la ONU, junto al fortalecimiento de la gestión norteamericana de las operaciones de paz. En este aspecto, la Directiva subraya que el Presidente de Estados Unidos retiene y nunca debe ceder la autoridad de mando sobre las fuerzas militares de su país. No obstante, en su calidad de Comandante en Jefe, el Presidente dispone de autoridad suficiente para considerar colocar, caso por caso, fuerzas norteamericanas bajo el control operacional de un comandante extranjero cuando con ello se sirvan intereses de seguridad de Estados Unidos<sup>626</sup>, tal y como había sucedido en diversas ocasiones en el pasado<sup>627</sup>. De este

<sup>625</sup> Véase el apartado 2.1 del capítulo 3 de la presente tesis.

<sup>626</sup> Declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en ILM, vol.33, n°3, 1994, p.817, quien define el mando como la autoridad de emitir órdenes en cada aspecto de las operaciones y la administración militares. En este sentido, la cadena de mando desde el Presidente permanece inviolable, y la única fuente de legitimidad de los comandantes de las fuerzas armadas estadounidenses emana de la Constitución, la legislación federal y el Código de Justicia Militar. Por su parte, el control operacional es un aspecto del mando, se otorga para una misión determinada o por un período de tiempo concreto, e incluye la autoridad de asignar funciones a unidades de las fuerzas militares norteamericanas ya desplegadas por y bajo el mando del Presidente, y dirigidas por oficiales de Estados Unidos. El comandante extranjero que ejerza el control operacional temporal sobre unidades norteamericanas no puede modificar la misión encomendada a las mismas, ni desplegarlas fuera de la zona de responsabilidad convenida con el Presidente de Estados Unidos, dividir esas unidades o sus suministros, administrar disciplina o promover ascensos, ni cambiar su organización interna. Además, incluso en un caso de cesión temporal del control operacional, se mantendrán algunos elementos de la cadena de mando estadounidense, pues los comandantes de las unidades retienen la facultad de informar a sus autoridades militares en Estados Unidos, aparte de hacerlo al comandante de Naciones Unidas; referirán a sus autoridades estatales las órdenes recibidas que sean ilegales bajo el Derecho internacional o estadounidense, o que se aparten del mandato de la misión que se había acordado por Estados Unidos con la ONU. Estados Unidos se reserva asimismo el derecho de concluir en cualquier momento su participación en las operaciones de Naciones Unidas, y adoptar las acciones que considere necesarias para proteger a las fuerzas norteamericanas si éstas se encuentran en peligro. Y Estados Unidos mantiene siempre el control administrativo de todas sus unidades en materias como la disciplina y evaluación de la carrera militar. *Ibidem*; J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol.19, 1994, p.127; K. ALLARD, *Somalia Operations: Lessons Learned*, National Defence University Press, Washington, 1995, pp.5 y 55-61. A pesar de todas estas condiciones, consideramos que la posición oficial estadounidense en esta cuestión es compatible con la regulación de Naciones Unidas relativa a sus OMPs. Sin embargo, otros autores dudan de la constitucionalidad de la participación de tropas americanas en operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, porque consideran que en ellas las fuentes de mando y autoridad de control son su Secretario General y el Consejo de Seguridad, por lo que Estados Unidos no retiene el mando completo ni el control operacional de sus soldados, dos conceptos que por otro lado resultan en su opinión inseparables. Vid. J.W. SNYDER, "'Command' versus 'Operational Control': A Critical Review of PDD-25", en Internet, <http://metalab.unc.edu/wsnnyder/wisdom/pdd25.html>

<sup>627</sup> Esos casos históricos de delegación a comandantes extranjeros del mando sobre tropas estadounidenses siempre habían sido supuestos excepcionales, temporales -a corto plazo-, específicos -en situaciones de emergencia- y revocables, situación totalmente distinta al mando estable del Consejo de Seguridad que pudiera preverse en un hipotético acuerdo firmado en virtud del artículo 43 de la Carta de Naciones Unidas. Vid. M.J. GLENNON & A.R. HAYWARD, "Collective Security and the Constitution: Can the Commander in Chief Power Be Delegated to the United Nations?", *Geo. L. J.*, vol.82, n°4, 1994, p.1584 y ss.; y D. KAYE, *United Nations Military Forces: the UN Charter and the United States Constitution*, American Bar Association, Washington, 1994, p.44. Pero SNYDER afirma que en esos ejemplos de delegación las fuerzas estadounidenses se integraron completamente en unidades de otros países y siguieron las

modo, W. Clinton se ha convertido en el primer Presidente estadounidense en emitir una declaración política que dispone la autorización de una eventual ubicación de tropas de su país bajo control de comandantes extranjeros. Pero esa posibilidad será menor en caso de una importante contribución militar norteamericana, pues los supuestos de participación estadounidense a gran escala en una operación de imposición de la paz con posible necesidad de combate deberían estar normalmente bajo mando y control operacional directo estadounidense, a través de organizaciones regionales competentes -como la OTAN-, o de coaliciones *ad hoc*. Y el grado de control estadounidense sobre una concreta operación de mantenimiento de la paz es directamente proporcional a la importancia de la participación de tropas propias en ella<sup>628</sup>.

En el seno de la Administración norteamericana el Departamento de Defensa se unirá al de Estado en la asunción de la responsabilidad política y financiadora de las operaciones de paz, bajo el modelo de la "responsabilidad compartida", desde la premisa de que ninguna oficina gubernamental puede gestionar por ella sola todos los aspectos de una misión de paz, de forma que se presupone una continua evacuación interinstitucional de consultas; el modelo propuesto implica el siguiente reparto de poderes:

1. El Departamento de Defensa se responsabilizará de gestionar y sufragar las operaciones de paz de Naciones Unidas donde existan probabilidades de entrar en lucha -esto es, las misiones de *peace enforcement*, como la de Somalia-, con independencia de que en ellas participen o no tropas norteamericanas; y las operaciones de mantenimiento de la paz -o similares- en las que estén interviniendo unidades de combate de Estados Unidos, como por ejemplo la UNPREDEP en Macedonia. El Departamento de Defensa dirigirá la coordinación de la supervisión y la gestión en tales misiones, pues la capacidad de decisión y de análisis militar resulta muy beneficiosa para las expectativas de éxito de tales operaciones<sup>629</sup>, y en orden a la financiación de las contribuciones americanas para tales misiones, se establecerá una nueva cuenta en el Departamento de Defensa

---

instrucciones de los comandantes extranjeros. J.W. SNYDER, "'Command" versus "Operational Control": A Critical Review of PDD-25", en Internet, <http://metalab.unc.edu/wsnyder/wisdom/pdd25.html>

<sup>628</sup> A. RAEVSKY, "Peacekeeping Operations: Problems of Command and Control" en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.196.

<sup>629</sup> Como indicaba en 1994 el Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, el Departamento de Defensa ya había comenzado a desarrollar una distribución de las necesidades militares, así como a definir conceptos doctrinales para las operaciones de paz, publicados en la *Doctrine for Joint Operations* (Joint Pub. 3-0), en *Joint Doctrine for Military Operations Other Than War* (Joint Pub. 3-07) o en *Joint Tactics, Techniques, and Procedures for Peacekeeping* (Joint Pub. 3-07.3), junto al nuevo Manual de Campo sobre Operaciones de Paz (Field Manual 100-23, *Peace Operations*), había establecido el Instituto de Mantenimiento de la Paz en la Escuela de Estado Mayor del Ejército para estudios estratégicos y operativos sobre esta materia, había incorporado la instrucción sobre operaciones de paz en el sistema profesional de educación castrense en las distintas academias militares, y se encontraba en pleno proceso de uniformación de las necesidades de equipamiento para las operaciones de paz. Vid. ILM, vol.33, n°3, 1994, p.820; S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol.25, n°1, 1995, pp.117-120; A. RAEVSKY & I.N. VOROB'EV, *Russian Approaches to Peacekeeping Operations*, UNIDIR, Ginebra, 1994, pp.87-117.

con tal objeto<sup>630</sup>. A estos efectos, los Servicios de las Fuerzas Armadas estaban incluyendo estudios específicos sobre capacitación en mantenimiento de la paz y asistencia humanitaria de emergencia en los programas de instrucción y adiestramiento del Departamento de Defensa en todos los niveles organizativos<sup>631</sup>.

2. Por su parte, el Departamento de Estado continuará encargándose de la responsabilidad principal en la supervisión, gestión y financiación de las misiones tradicionales de *peacekeeping* que no cuenten con unidades estadounidenses de combate, como UNDOF en los Altos del Gólán, UNTAC en Camboya o ONUSAL en El Salvador. La Administración sufragará las cuotas norteamericanas para esas misiones a través de la ya existente Cuenta de Contribuciones del Estado para las Actividades Internacionales de Mantenimiento de la Paz (State Contributions for International Peacekeeping Activities account). De esta manera, la responsabilidad sobre la organización y financiación de las OMPs dependerá de que participen en ellas fuerzas estadounidenses de combate, en cuyo caso la responsabilidad corresponde al Departamento de Defensa, o que no incorporen unidades norteamericanas de combate, en cuyo supuesto se encargará el Departamento de Estado.

En cualquier caso, el Departamento de Estado seguirá responsabilizándose de la política exterior, la dirección diplomática y de las instrucciones a las embajadas, incluida la Misión estadounidense ante Naciones Unidas; por su parte, el Departamento de Defensa continúa con el encargo de las contribuciones y actividades militares tradicionales; y el Consejo de Seguridad Nacional facilita la coordinación interinstitucional en esta materia<sup>632</sup>.

Cuando operaciones de paz de Naciones Unidas empleen personal militar, bienes o servicios americanos, el Departamento de Defensa recibirá directamente de la ONU los reembolsos devengados completos por los gastos en los que incurrió Estados Unidos, reembolso al que sólo puede renunciar, en todo o en parte, el Presidente en caso de que concurran "circunstancias excepcionales" o cuando sea en interés nacional<sup>633</sup>; en concreto, si la prestación ha consistido en

<sup>630</sup> De esta manera, debería enmendarse la limitación existente en el empleo de los fondos del Departamento de Defensa para sufragar las cuotas estadounidenses a las actividades de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (10 U.S.C. § 405). En este contexto, SORENSEN proponía que la contribución financiera de Estados Unidos a las OMPs de Naciones Unidas se trasladase del presupuesto del Departamento de Estado al del Departamento de Defensa, aplicando la propuesta avanzada hace años por el entonces Secretario General de Naciones Unidas, B. BOUTROS-GHALI, en *Un Programa de Paz*, cit., 1992, para.48. Vid. T.C. SORENSEN, "United States Policy of United Nations Peacekeeping Operations", *Yale J. Int'l L.*, vol. 18, n°2, 1993, p.426; y la nota 384 del capítulo 3 de esta tesis.

<sup>631</sup> Inspector General del Departamento de Defensa, *Specialized Military Training for Peace Operations: Program Evaluation*, septiembre de 1994; S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol.25, n°1, 1995, pp.118-119.

<sup>632</sup> Vid. J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol.19, 1994, p.128.

<sup>633</sup> 22 U.S.C. § 287d-1 (b). A su vez, el Presidente delegó en el Secretario de Estado la facultad de pedir -o renunciar a- los reembolsos correspondientes -Orden Ejecutiva n°10206, de 19 de enero de 1951 (16 F.R. 529)-. En caso de producirse esa renuncia, se puede autorizar la asignación de fondos adicionales al Departamento de Defensa u otros



personal, el Departamento de Defensa recibirá los costes adicionales conexos a la participación estadounidense en esa concreta operación, y esos reembolsos se destinarán directamente a las cuentas de servicio, dedicándose el resto a reducir la cuota norteamericana a esa operación<sup>634</sup>.

La Administración americana se compromete a presentar al Congreso los proyectos legislativos precisos para la aplicación de la política diseñada de responsabilidad compartida, y la creación en el seno del Departamento de Defensa de una nueva cuenta de financiación de las operaciones de paz, especificando que el departamento ministerial que asuma la responsabilidad directora para cada operación deberá encargarse de la financiación de sus cuotas correspondientes.

La revisión política emprendida por la Administración se ha centrado en desarrollar algunos mecanismos para fortalecer el papel de Estados Unidos en las misiones de paz, incluyendo diversas propuestas de enmienda legislativa en orden a remover algunas de las restricciones jurídicas que impedían una mayor implicación norteamericana, como reformar el artículo 7 de la Ley de Participación en Naciones Unidas, con el fin de levantar el límite máximo de implicación de las fuerzas estadounidenses en OMPs onusianas, fijado en 1.000 efectivos, y permitir el apoyo a operaciones de imposición de la paz del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, como la UNOSOM II en Somalia. Otra modificación legislativa prevista pretendía reformar la autoridad del Departamento de Defensa para adquirir y transferir apoyo logístico a otros Estados implicados en operaciones de paz de Naciones Unidas con participación estadounidense, con el objeto de simplificar los procedimientos vigentes<sup>635</sup>.

V. Reforma y consolidación de la capacidad de gestión de Naciones Unidas en este ámbito<sup>636</sup>. Estados Unidos se está preparando para participar en las misiones de paz de la ONU y se encuentra muy interesado en lograr que éstas funcionen, para lo que ha puesto su empeño en actualizar y disciplinar la capacidad de la Organización universal en dicho terreno<sup>637</sup>. Las operaciones de paz precisan mejora y revisión continua, y determinadas transformaciones

---

departamentos afectados financieramente por esa falta de reembolso. 22 U.S.C. § 287d-1 (c). La Directiva Presidencial 25 sostiene que el Departamento de Defensa debe recibir y retener el reembolso directo por sus contribuciones para las operaciones de paz, con el fin de evitar que se puedan resentir sus fondos económicos destinados a la preparación militar de las fuerzas estadounidenses.

<sup>634</sup> Vid. J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol.19, 1994, p.128.

<sup>635</sup> J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", *Southern Illinois University Law Journal*, vol.19, 1994, pp.126-127.

<sup>636</sup> Vid. V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the UN Financial Crisis", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, n°1, 1996, p.125. Pero el potencial de presión de Estados Unidos en las reformas de la ONU se encuentra directamente vinculado a su voluntad de compromiso en la financiación adecuada de tal organización. *Ibidem*, pp.131-132.

<sup>637</sup> M. ALBRIGHT, "La ONU y los intereses de Estados Unidos", *Política Exterior*, vol.8, n°42, 1994-95, p.31 y ss.

organizativas en la Secretaría de la Organización universal permitirían incrementar su eficiencia, como por ejemplo el pronto establecimiento de la ya mencionada oficina de Inpección General. En 1994 las operaciones onusianas de mantenimiento de la paz eran gestionadas de modo separado en la Secretaría de Naciones Unidas por un reducido Departamento de OMPs, de manera que resultaba escaso el apoyo administrativo a la misión en el terreno, se perdían las economías de escala, y en ocasiones se duplicaban los esfuerzos. Asimismo, necesitaba una importante mejora el aspecto de las capacidades de mando y control onusiano sobre sus propias operaciones, sobre todo las más complejas. Al ser el mayor financiador de estas operaciones onusianas de paz, Estados Unidos tiene un gran interés en asegurar su eficiencia y efectividad. Por ello, la Directiva Presidencial 25 recomendaba una amplia panoplia de medidas para fortalecer la gestión de las operaciones de paz por parte de Naciones Unidas, con transformaciones estructurales en la Sede de la ONU, y además focalizaba el sostén de Estados Unidos en las capacidades onusianas de planificación, logística, información, mando y control<sup>638</sup>.

1. La Directiva Presidencial proponía en concreto la reestructuración y expansión del Departamento de OMPs para incluir diversas dependencias, como divisiones de planificación, información e investigación, operaciones, logística, y unidades de asuntos públicos y de policía civil.

2. En segundo lugar, y en orden a evitar los peligrosos retrasos subsiguientes a la autorización de una operación, la Directiva proponía que la ONU estableciera:

2.a. En las nuevas misiones, un equipo de Cuartel General de despliegue rápido, una unidad integrada de apoyo logístico inicial, y modelos-tipo de contratos comerciales para apoyo logístico<sup>639</sup>;

2.b. La creación y desarrollo de una base de datos con las capacidades y fuerzas potencialmente disponibles que pudieran proporcionar los Estados a estas operaciones onusianas<sup>640</sup>;

2.c. Diversos cuerpos de personal civil adiestrado de reserva, con el objeto de asistir en la administración, la gestión y ejecución de las misiones de paz de Naciones Unidas;

2.d. Una capacidad modesta de transporte aéreo planificada por Estados Unidos y disponible a través de contratos prenegociados con empresas comerciales o Estados miembros para apoyar despliegues de emergencia<sup>641</sup>.

<sup>638</sup> Véase asimismo S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", SAIS Review, vol.25, nº1, 1995, p.126.

<sup>639</sup> Véanse a este respecto los epígrafes 6.1, 6.2 y 6.3 del capítulo 3 de este trabajo de investigación; y J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", Southern Illinois University Law Journal, vol.19, 1994, p.125.

<sup>640</sup> Esta propuesta coincidía con el entonces recién creado sistema de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas.

<sup>641</sup> Vid. J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", Southern Illinois University Law Journal, vol.19, 1994, p.125.

3. La ONU debería establecer un programa de capacitación profesional en operaciones de paz para personal militar y civil.

4. Estados Unidos apoyará en la -Quinta- Comisión Financiera de la Asamblea General el redespiegue de recursos para posibilitar el incremento efectivo del Departamento de OMPs de Naciones Unidas. En concreto, Estados Unidos se comprometía a emprender, en principio sobre bases reembolsables, una lista de recursos personales apropiados -civiles y militares- con funciones de asesoramiento y apoyo en ese Departamento de Naciones Unidas; compartir información; ofrecer una estructura de sistemas de mando, control y comunicaciones para la División de Operaciones, utilizando sistemas comerciales; proponer su asistencia al Departamento de OMPs en la creación de un sistema logístico efectivo; ofrecerse a preparar en ese Departamento onusiano una base de datos con las fuerzas y capacidades militares disponibles; notificarle las capacidades norteamericanas que pudieran encontrarse disponibles para operaciones de mantenimiento de la paz o humanitarias, pero con el recordatorio de que esa notificación no implica compromiso alguno de proporcionar tales recursos<sup>642</sup>; y finalmente especificar especialistas de asuntos públicos para Naciones Unidas; y brindarse a ayudar en la instalación de un programa de capacitación en la técnica del *peacekeeping*<sup>643</sup>.

VI. Instauración de mejores medios de cooperación entre el Gobierno, el Congreso y la sociedad americana en este terreno. En la Directiva Presidencial 25, la Administración reconoce no haber solicitado generalmente la participación del Congreso o de la opinión pública estadounidense en las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, lo que se ha revelado como una actitud no deseable. Por ello, la Administración Clinton se compromete a trabajar con el Congreso para fortalecer y regularizar la comunicación y los procedimientos de consultas en esas materias. En concreto, la Directiva desglosa diversas propuestas para aumentar y regularizar el intercambio de información y consultas entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo, pues el apoyo y la participación de Estados Unidos en las operaciones de paz de Naciones Unidas sólo puede desarrollarse de forma exitosa a largo plazo con el sostén del Congreso y del pueblo

---

<sup>642</sup> En este contexto, Estados Unidos ha suministrado una lista de sus disponibilidades al sistema de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas, en la que indica sobre todo unidades especializadas de apoyo, que son las más difíciles de encontrar para las OMPs de Naciones Unidas, y de las que aquel país dispone en abundancia, aparte de que el nivel de peligro que arrostran es generalmente menor; y además podría ofrecer los componentes de la Reserva y de la Guardia Nacional, como hizo en la FMO en el Sinaí. Vid. M.R. BERDAL, "Fateful Encounter: The United States and UN Peacekeeping", *Survival*, vol.36, nº1, 1994, pp.46-47; S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol.25, nº1, 1995, p.121; y la siguiente dirección de Internet en el servidor de Naciones Unidas, <http://www.un.org/Depts/dpko/rapid/list.htm>. Pero Estados Unidos no ha firmado un Memorandum de Entendimiento con Naciones Unidas sobre esta materia, pues según algunos autores su Ley de Participación en Naciones Unidas de 1945 veda al Presidente la celebración de acuerdos de ese tipo sin la aprobación del Congreso (art.6). Vid. M.T. UYEDA, "Presidential Prerogative Under the Constitution to Deploy U.S. Military Forces in Low-Intensity Conflict", *Duke Law Journal*, vol.44, nº4, 1995, pp.777-828.

<sup>643</sup> Vid. S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol.25, nº1, 1995, p.127 y ss.

norteamericano. De esta manera, la Administración reconoce mediante la Directiva Presidencial 25 los siguientes compromisos en orden a incrementar la implicación del Congreso en este terreno<sup>644</sup>:

1. Buscar el apoyo del Congreso para sufragar las contribuciones estadounidenses a las operaciones de paz ya existentes y las contingencias previsibles;
2. Regularizar las consultas periódicas con los líderes del Congreso en materia de compromisos de política exterior que puedan implicar a las fuerzas armadas estadounidenses, como por ejemplo posibles despliegues de sus unidades militares en operaciones de paz de Naciones Unidas;
3. Continuar las reuniones mensuales detalladas que se venían realizando desde 1993 sobre el calendario próximo de la ONU, incluyendo sus operaciones de paz<sup>645</sup>;
4. Informar al Congreso lo antes posible sobre el sentido del voto de Estados Unidos en el Consejo de Seguridad en materia de misiones de paz, ya sean nuevas, prorrogadas en su duración, o expandidas en su mandato;
5. Informar al Congreso de los arreglos de Naciones Unidas sobre mando y control cuando unidades norteamericanas participen en operaciones onusianas;
6. Proporcionar documentos de la Organización universal a los comités legislativos oportunos;
7. Someter al Congreso un informe anual comprensivo sobre las operaciones de paz de la ONU<sup>646</sup>;
8. Al mismo tiempo, la Directiva Presidencial 25 extendía el apoyo del Gobierno a la revisión que diversos legisladores (los senadores Mitchell, Nunn, Byrd y Warner) y otro grupo interinstitucional estaba promoviendo sobre la cuestión del poder militar en la legislación norteamericana, al objeto de enmendar la Resolución sobre Poderes de Guerra mediante la incorporación de un mecanismo consultivo y la eliminación de la exigencia de retirada de las tropas estadounidenses en el plazo de 60 días<sup>647</sup>.

Debe advertirse que numerosas de las reformas y propuestas descritas en la Directiva política 25 ya estaban siendo acometidas desde 1993, como por ejemplo, la creación de una oficina

<sup>644</sup> Véase el anexo añadido a este respecto a la Directiva Presidencial 25 por el Consejo de Seguridad Nacional; asimismo la declaración del Subsecretario de Defensa para Estrategia y Requerimientos, E.L. Warner, ante el Subcomité de Servicios Armados del Senado de Estados Unidos, en ILM, vol.33, nº3, 1994, p.820; y J.P. TERRY, "The Evolving U.S. Policy for Peace Operations", Southern Illinois University Law Journal, vol.19, 1994, pp.127-128.

<sup>645</sup> El contenido y forma de esas reuniones fue posteriormente regulado en la Ley de Autorización de las Relaciones Exteriores para los años fiscales de 1994 y 1995, artículo 407 (Public Law nº103-236).

<sup>646</sup> De esta manera, la Directiva Presidencial 25 coincidía con la Ley de Asignaciones de la Defensa Nacional para el año fiscal de 1994 (para. 1502.c).

<sup>647</sup> Sobre las enmiendas propuestas por estos senadores, algunas de las cuales no se convirtieron en derecho vinculante, pero que todas ellas influyeron en la Ley de Asignaciones de la Defensa Nacional para el año fiscal 1994 (Pub. L. nº103-160, en 10 U.S.C. § 403), que aprobaba la asistencia al *peacekeeping* pero sólo bajo limitaciones muy estrictas, véase G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", Wake Forest Law Review, vol.29, nº2, 1994, pp.438-439 y 462-465.

independiente de inspección general en el seno de la ONU conocida con el nombre de Oficina de Supervisión de Servicios Internos -resolución 48/218 B de la Asamblea General, de 29 de julio de 1994-<sup>648</sup>; la revisión de la escala de contribuciones estatales a las OMPs; la adaptación y ampliación de plantilla del Departamento onusiano de Operaciones de Mantenimiento de la Paz; o la creación y desarrollo de una base de datos sobre las fuerzas y capacidades militares estatales disponibles para los esfuerzos de *peacekeeping* de Naciones Unidas.

Sobre esta cuestión también existe una enconada polémica doctrinal: mientras diversos autores se han manifestado favorables a que Estados Unidos participe con fuerzas militares propias en las operaciones de paz de la ONU<sup>649</sup>, otros no se muestran conformes con ello porque consideran que no sirve a los intereses americanos de seguridad, califican a Naciones Unidas como organización poco eficaz, y piensan que la opinión pública estadounidense no se muestra favorable a la participación de las fuerzas estadounidenses en las OMPs onusianas<sup>650</sup>. Pero en los estudios de opinión realizados, la sociedad estadounidense se viene mostrando favorable a una mayor implicación de su país en fortalecer las estructuras de Naciones Unidas y participar con tropas propias en sus operaciones de mantenimiento de la paz, al considerar que se trata de una inversión apropiada y rentable<sup>651</sup>.

Ciertamente parece existir una contradicción entre la doctrina militar estadounidense clásica de aplicar fuerza decisiva y definitiva para alcanzar un objetivo militar, y el modelo de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, contrario a la iniciativa en el empleo de la violencia armada; por ello, esos autores piensan que Estados Unidos puede ayudar mejor a los esfuerzos de *peacekeeping* de la ONU si ésta delega las operaciones militares en coaliciones dirigidas por Estados Unidos, ya sean *ad hoc* o en el más adecuado marco de la OTAN, donde ya existen mecanismos normalizados y coordinados de funcionamiento en equipo con sus aliados<sup>652</sup>.

Con respecto al argumento de que la financiación estadounidense de las OMPs de Naciones Unidas disminuye su presupuesto para atender a las necesidades de defensa de sus intereses estratégicos, puede responderse que la aplicación con éxito de operaciones de *cascos azules* -para lo que precisa recursos suficientes- permite solucionar conflictos regionales e internos

---

<sup>648</sup> Véase el apartado 2.2.2 del capítulo 3 del presente trabajo de investigación.

<sup>649</sup> T.C. SORENSEN, "United States Policy of United Nations Peacekeeping Operations", *Yale J. Int'l L.*, vol.18, nº1, 1993, pp.425-427; R.N. GARDNER, "Practical Internationalism: the United States and Collective Security", *SAIS Review*, vol.12, nº2, 1992, pp.39-40.

<sup>650</sup> B. WEINROD, "Peacekeeping: Two Views. The U.S. Role in Peacekeeping-Related Activities", *World Affairs*, vol.155, 1993, pp.148-155.

<sup>651</sup> V.K. HOLT, "Reforming UN Peacekeeping: The U.S. Role and the UN Financial Crisis", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, nº1, 1996, p.127 y ss.

<sup>652</sup> B. WEINROD, "Peacekeeping: Two Views. The U.S. Role in Peacekeeping-Related Activities", *World Affairs*, vol.155, 1993, p.153.

que le ahorran a Estados Unidos los gastos de una intervención militar unilateral ya no necesaria, que hubiera sido sin duda más costosa. Resulta para Estados Unidos más legítimo internacionalmente y menos costoso militarmente prestar el apoyo a operaciones internacionales de Naciones Unidas antes que llevar a cabo una acción unilateral<sup>653</sup>. La ONU es una organización con legitimidad y capacidad para mediar en conflictos armados de toda índole, dirigir operaciones electorales y humanitarias, suministrar apoyo a acuerdos políticos, etc. En todo caso, el desembolso de la cuota de Estados Unidos a las OMPs onusianas resulta decisivo para la continuación de esas misiones, y además no supone ni la mitad del 1% de los dispendios de ese país en seguridad nacional o asistencia al exterior<sup>654</sup>.

A modo de **recapitulación**, el fundamento jurídico de la participación de las fuerzas armadas estadounidenses en las operaciones de mantenimiento de la paz puede encontrarse en el artículo 7 de la mencionada Ley de Participación en Naciones Unidas, en virtud del cual el Presidente puede prestar diversos modos de apoyo a las actividades de Naciones Unidas que estén específicamente dirigidas al arreglo pacífico de las controversias y no supongan el empleo de fuerzas armadas previsto en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas -y por tanto sin necesidad de autorización del Congreso-, como por ejemplo, proporcionar a la ONU personal de las Fuerzas Armadas estadounidenses para servir como observadores, guardias o en otro puesto no de combate, hasta un límite máximo total de 1.000 efectivos de forma simultánea<sup>655</sup>; facilitar servicios o medios del Departamento de Defensa; o destinar sus fondos para la adquisición y sustitución de dicho material. Tal vez resultara conveniente, en aras a una mayor precisión y claridad normativa, incluir en dicha disposición una referencia expresa a las OMPs como ejemplo de actividad legalmente autorizada; y también podría elevarse el límite máximo fijado de 1.000 personas, para que pudieran participar al mismo tiempo más militares norteamericanos en esas misiones de paz, y que Estados Unidos pudiera de esa manera ofrecer una mayor y más efectiva contribución al primer propósito de la ONU<sup>656</sup>.

Desde luego, no existe una dificultad excesiva para adaptar unidades militares de las fuerzas armadas norteamericanas a la naturaleza de las operaciones de Naciones Unidas<sup>657</sup>. Y de

---

<sup>653</sup> J. MACKINLAY, "Problems for U.S. Forces in Operations Beyond Peacekeeping" en W.H. LEWIS (ed.), *Peacekeeping: the Way Ahead?*, McNair Paper n°25, Institute for National Strategic Studies, 1993, pp.42-43.

<sup>654</sup> W.G. JENSEN, *cit.*, 1997, p.91; W.H. LUERS, "Choosing Engagement: Uniting the U.N. with U.S. Interests", *Foreign Affairs*, vol.79, n°5, 2000, pp.9-10; S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", *SAIS Review*, vol.25, n°1, 1995, pp.114-115 y nota 4.

<sup>655</sup> 22 U.S.C. § 287d-1(a)(1).

<sup>656</sup> J.E. STROMSETH, "Rethinking War Powers: Congress, the President, and the United Nations", *Geo. L. J.*, vol.81, 1993, p.669.

<sup>657</sup> J. MACKINLAY, "Problems for U.S. Forces in Operations Beyond Peacekeeping" en W.H. LEWIS (ed.), *Peacekeeping: the Way Ahead?*, McNair Paper n°25, Institute for National Strategic Studies, 1993, p.49.

hecho, Estados Unidos ha participado con personal militar y/o policial en las OMPs de Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC y UNTAC), Mozambique (ONUMOZ), la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), Bosnia-Herzegovina (UNMIBH), Macedonia (UNPREDEP), Croacia (UNCRO, UNTAES y Grupo de Apoyo de la Policía Civil), Kosovo (UNMIK), Oriente Medio (UNTSO), Iraq-Kuwait (UNIKOM), Sáhara Occidental (MINURSO), Georgia (UNOMIG), Guatemala (MINUGUA), Haití (UNMIH, UNSMIH, UNTMIH y MIPONUH), Timor Oriental (UNTAET) y Etiopía-Eritrea (UNMEE); en esta línea, diversos ciudadanos estadounidenses han dirigido algunas OMPs de Naciones Unidas en calidad de Representantes Especiales del Secretario General -J.T. Howe en UNOSOM II entre marzo de 1993 y febrero de 1994, y Ch. Dunbar en MINURSO desde febrero de 1998-, y en la UNMIH reforzada que sustituyó en Haití a la fuerza multinacional en 1995, por primera vez un militar de Estados Unidos -el general J. Kinzer- fue designado Comandante del componente militar de una operación de mantenimiento de la paz de la Organización universal. Además, este país ha intervenido en diversas OMPs fuera de la órbita onusiana, verbigracia las Comisiones Internacionales de Supervisión y Control en Vietnam de 1954 y 1973, y diversas operaciones en el Medio Oriente como la Misión de Apoyo de Estados Unidos en el Sinaí; la Fuerza Multinacional y Observadores en el Sinaí (FMO), y las Fuerzas Multinacionales en el Líbano (FMN I y II)<sup>658</sup>. Y ha venido prestando apoyo operacional decisivo en numerosas operaciones de Naciones Unidas, lo que ha aumentado de forma exponencial en los años noventa: en realidad, Estados Unidos suministra más de la mitad de todo el apoyo nacional a las operaciones de paz de la ONU<sup>659</sup>.

Asimismo, numerosas fuerzas norteamericanas han participado desde 1992 en diversas acciones colectivas coercitivas de la OTAN emprendidas en apoyo de la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el conflicto en la ex-Yugoslavia, como las sucesivas operaciones de vigilancia del Mar Adriático para garantizar el cumplimiento de los embargos impuestos por el Consejo de Seguridad (operaciones *Maritime Guard* y *Sharp Guard*), de supervisión y control de la zona de prohibición de sobrevuelo establecida en Bosnia-Herzegovina por la resolución 781 (1993) del Consejo de Seguridad (operación *Deny Flight*), o de ejecución de ataques aéreos contra diversos objetivos militares serbobosnios entre agosto y

---

<sup>658</sup> Vid. la Resolución sobre la Fuerza Multinacional en el Líbano, Public Law nº98-119, de 12 de octubre de 1983, en 50 U.S.C. § 1541. Acerca del volumen actual de personal estadounidense en operaciones de mantenimiento de la paz (ya sean de Naciones Unidas o independientes) puede consultarse INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 2000-2001*, Londres, 2000, p.34. En este contexto, la legislación norteamericana ha dispuesto la creación de un distintivo de solapa de estrella dorada, para identificar a los familiares cercanos de aquellos miembros de las fuerzas armadas estadounidenses que perdieron sus vidas después de marzo de 1973, *inter alia*, como resultado de acciones militares mientras servían fuera de Estados Unidos en operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Tal distintivo será concedido sin coste y previa petición, según la reglamentación emitida por el Secretario de Defensa, a cada familiar próximo del difunto. 10 U.S.C. § 1126.

<sup>659</sup> S.B. SEWALL, "Peace Operations: A Department of Defense Perspective", SAIS Review, vol.25, nº1, 1995, p.125; asimismo A. FLORINI & N. TANNENWALD, *On the Front Lines: the United Nations' Role in Preventing and Containing Conflict*, UNA-USA, Nueva York, 1984, p.17.

septiembre de 1995 (operación *Deliberate Force*) y contra la República Federal de Yugoslavia entre marzo y junio de 1999 con ocasión de la crisis de Kosovo, aparte de las posteriores Fuerzas multinacionales de Aplicación del Acuerdo de Paz (IFOR), de Estabilización (SFOR) y de Kosovo (KFOR)<sup>660</sup>.

La experiencia práctica viene demostrando que la involucración de Estados Unidos en los más recientes procesos de paz -y en las eventuales OMPs- resulta positivamente decisiva para la consecución de los resultados de arreglo de las controversias: fue Estados Unidos quien propulsó de forma definitiva la independencia de Namibia y la pacificación de Angola y Mozambique, el proceso de paz en Palestina tras el apoyo de las monarquías petroleras árabes en la crisis del Golfo contra Iraq, o el arreglo de la guerra en la antigua Yugoslavia, al obligar a los contendientes a negociar y firmar la paz en Dayton<sup>661</sup>.

Pero la legislación estadounidense vigente adolece de ciertas carencias que pueden y deben ser corregidas para, entre otros objetivos, garantizar su plena constitucionalidad, conseguir un alcance comprehensivo de aplicación que otorgue la mayor seguridad jurídica posible, y consolidar su compatibilidad con el Derecho internacional<sup>662</sup>. Como señalaba la Directiva Decisión Presidencial 25 de 1994, las operaciones de paz pueden constituir un dispositivo valioso y útil para garantizar los intereses nacionales de Estados Unidos, incluyendo sus objetivos de seguridad nacional, pues el incremento producido en los conflictos armados étnicos, guerras civiles o el colapso de la autoridad gubernamental en numerosas crisis estatales pueden afectar a los intereses norteamericanos. Por eso, la Administración estadounidense ha pretendido adecuar su sistema jurídico-político y los mecanismos de Naciones Unidas para mejorar la eficacia de las operaciones de paz como instrumento de seguridad colectiva. Y en esa línea, Estados Unidos firmó el 19 de diciembre de 1994 -si bien todavía no ha manifestado su consentimiento definitivo- la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado; y en el plano del ordenamiento jurídico interno, su Congreso aprobó el 20 de marzo de 1996 una Ley para que los miembros de las Fuerzas Armadas que prestaran servicios en las operaciones de mantenimiento de la paz en Bosnia-Herzegovina, Croacia y Macedonia estuviesen legitimados para recibir

<sup>660</sup> Véanse los apartados 23 y 34 del anexo I de la presente tesis, correspondientes a las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU en la ex-Yugoslavia; y sobre el nivel de la participación estadounidense en la SFOR y en la KFOR puede consultarse INTERNATIONAL INSTITUTE FOR STRATEGIC STUDIES, *The Military Balance 2000-2001*, Londres, 2000, p.34.

<sup>661</sup> J. SOROETA LICERAS, "El Sahara Occidental: la deuda pendiente de la comunidad internacional", Meridiano CERI, n°19, febrero 1998, p.23; vid. también en este sentido M.GHALI en W.J. DURCH (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993, p.127. No obstante, en los últimos años, Estados Unidos parece haberse decantado por una actitud menos internacionalista y cooperadora con Naciones Unidas. Cf. I.F. ARIAS, "¿Matará el Consejo de Seguridad a la ONU?", *Política Exterior*, vol.13, n°70, 1999, pp.63-64.

<sup>662</sup> Cf. G.K. WALKER, "United States National Security Law and United Nations Peacekeeping or Peacemaking Operations", *Wake Forest Law Review*, vol.29, n°2, 1994, pp.505-507.



beneficios fiscales de la misma forma que si prestasen dichos servicios en una zona de combate o para otros propósitos<sup>663</sup>.

## REFLEXIONES FINALES

Para que una OMP exista como tal y resulte eficaz precisa ajustarse a ciertos rasgos básicos, y muy en especial al consentimiento y cooperación de las partes del conflicto, la abstención del empleo de la fuerza armada y su actuación imparcial, además de ser necesaria la existencia de un acuerdo comprensivo de arreglo, el apoyo político de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad -sobre todo la asistencia política, financiera y logística de Estados Unidos- y la no injerencia de los países de la región<sup>664</sup>. Cuando era Secretario General de las Naciones Unidas, BOUTROS-GHALI reafirmó la necesidad de seguir manteniendo los principios rectores de las operaciones de mantenimiento de la paz, pues algunas de las misiones onusianas surgidas a comienzos de los años noventa habían abandonado en ocasiones los criterios tradicionales de los *cascos azules*, constituyendo ése uno de los motivos explicativos de su fracaso<sup>665</sup>. Así por ejemplo, en Bosnia-Herzegovina y en Somalia el Consejo de Seguridad había encomendado a UNPROFOR y UNOSOM II mandatos muy ambiciosos, cuyo cumplimiento exigía a los *cascos azules* recurrir a la fuerza armada, apartándoles de ese modo del clásico mantenimiento de la paz pero sin otorgarles al mismo tiempo una adecuada capacidad militar coercitiva en su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue operacional.

Por consiguiente, no deben ser mezclados ni confundidos los mandatos de mantenimiento de la paz con los de imposición de la paz, pues ambas técnicas responden a necesidades distintas y contextos casi opuestos, por lo que operan con parámetros incompatibles entre sí: de ese modo, por ejemplo, mientras el *peacekeeping* se apoya para su funcionamiento en la infraestructura disponible en el Estado anfitrión, por el contrario las operaciones de *peace-enforcement* no pueden depender de ninguna ayuda del país receptor para llevar a cabo su

---

<sup>663</sup> Public Law nº104-117.

<sup>664</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.48); D. BRATT, "Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.4, nº3, 1997, pp.67-68; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, pp.174 y 199; Q. HUASUN, "The Importance of Observing UN Peacekeeping Norms", *The Brown Journal of World Affairs*, vol.3, nº1, 1996, pp.35-40; J.E. FINK, "From Peacekeeping to Peace Enforcement: The Blurring of the Mandate for the Use of Force in Maintaining International Peace and Security", *Md J. Int'l L. & Trade*, vol.19, 1995, pp.44-46.

<sup>665</sup> Cf. B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de "Un Programa de Paz"*, cit., doc.S/1995/1 de 3 de enero de 1995, para.34; ésa es también la posición del Comité Especial de OMPs en su *Examen amplio de 1997 de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* (A/52/209, de 28 de junio de 1997, para.41), repetidas en su *Examen amplio de 1998* (A/53/127, de 21 de mayo de 1998). Véase asimismo F. VILLAR ORTIZ DE URBINA, "El Sistema de Mantenimiento de la Paz de la ONU, cincuenta años después de su creación" en *Jornadas sobre el Cincuenta Aniversario de las Naciones Unidas*, Colección de la Escuela Diplomática, nº2, Madrid, 1995, pp.39-40.

mandato, pues han de ser autosuficientes; asimismo, la unidad y la cadena de mando tienen que ser mucho más rígidas en las acciones de imposición de la paz, por el mayor nivel de riesgo que afronta su personal; y su relación con las partes del conflicto es totalmente diferente, pues las OMPs intervienen como tercero imparcial y mantienen una relación de confianza y cooperación con los bandos locales, pero las operaciones de imposición pretenden colocarse en una situación de autoridad, por lo que su relación natural con las partes locales es inicialmente de confrontación<sup>666</sup>.

Las normas para entablar combate han de ser sólidas en el sentido de ser capaces de ajustarse plenamente a las disposiciones jurídicas de las OMPs y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, precisar con claridad aquellas circunstancias que permiten el recurso a la fuerza armada para proteger a todos los componentes de la misión, y además facilitar el cumplimiento de su mandato<sup>667</sup>. En este sentido, el Consejo de Seguridad ya ha solicitado al Secretario General la confección de una doctrina operacional general sobre el componente militar de las OMPs de Naciones Unidas<sup>668</sup>. Es importante que las Fuerzas de mantenimiento de paz cuenten con los efectivos y equipos necesarios y posean una capacidad disuasoria convincente, más allá de ser una presencia meramente simbólica; para ello, las operaciones complejas deberían contar con sistemas de recogida de información en el terreno y los recursos necesarios para defenderse eficazmente contra una eventual oposición violenta<sup>669</sup>. En ese contexto, y en el seno del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, se encuentra en proceso de creación la Secretaría de Información y Análisis Estratégico, entidad a ser administrada por los directores de los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, y que, en calidad de centro coordinador de los mecanismos interinstitucionales existentes, tendría la función de fortalecer la capacidad de la Secretaría de Naciones Unidas en la recopilación y análisis de la información relevante<sup>670</sup>, facilitando *inter alia* la labor de los equipos de tareas integrados de

---

<sup>666</sup> S. LALANDE, "Somalia: Major Issues for Future UN Peacekeeping" en D. WARNER (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Nijhoff, Dordrecht, 1995, p.79; también M. GOULDING, "The Use of Force by the United Nations", *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.3, n°1, 1996, pp.16-17; y Y. AKASHI, "The Use of Force in a United Nations Peace-keeping Operation: Lessons Learnt from the Safe Areas Mandate", *Fordham Int'l L. J.*, vol.19, n°2, 1995, pp.321-323.

<sup>667</sup> Resolución 1327 (2000) del Consejo de Seguridad, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección II; informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.49 y ss.).

<sup>668</sup> Resolución 1327 (2000) del Consejo de Seguridad, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección II.

<sup>669</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.51).

<sup>670</sup> Ésta era una recomendación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.65-75), adoptada por el Secretario General en su informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.18 y 42-48): la citada Secretaría comprendería, además de la oficina del director, un servicio de

misiones, mecanismos éstos que a su vez deben servir como centros integrados operativos en la Sede establecidos de forma temporal y específica para la planificación, coordinación y apoyo de cada misión sobre el terreno, ya sea de *peacekeeping* o de otro tipo<sup>671</sup>.

El apoyo de la Sede de la ONU a sus operaciones de mantenimiento de la paz ha de ser considerado como una actividad central y esencial de las Naciones Unidas, y en consecuencia financiarlo en su mayor parte con cargo al presupuesto ordinario de la Organización universal, y no como hasta ahora sucede, que el Departamento de OMPs y demás oficinas y dependencias onusianas encargadas de apoyar y planificar las misiones de *peacekeeping* se financian esencialmente a partir de la Cuenta de Apoyo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (un 85% de los gastos totales), lo que conlleva inestabilidad e imprevisibilidad financiera y operacional. No debe ser confundido el carácter temporal de cada misión con la evidente naturaleza permanente de la propia actividad del *peacekeeping*. Por ello, es necesario un incremento de los recursos de la Sede en apoyo de sus operaciones de mantenimiento de la paz<sup>672</sup>.

Además, es necesario disponer de unidad de acción y una diáfana línea de mando<sup>673</sup>. Resulta esencial establecer una estructura general apropiada de mando y control en este ámbito, con canales de comunicación eficaces y operativos que permitan reforzar las relaciones entre la Sede de la ONU y las misiones desplegadas, así como los mecanismos de mando y control en la zona de operaciones<sup>674</sup>. Igualmente es indispensable, por un lado, centralizar la gestión de las

---

planificación y análisis estratégicos, un servicio de gestión de la información y una dependencia de consolidación de la paz, al otorgarla la responsabilidad de coordinar la formulación de estrategias de *peacebuilding* en todo el sistema onusiano -*ibidem*, para.47-; para ello, el Secretario General solicitó recursos adicionales en sus informes de 27 de octubre de 2000 (doc. A/55/507; y A/55/507/Add.1, para.3.3-3.25).

<sup>671</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.198-217); e informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.49-63). Estos equipos integrados contarían con personal adscrito temporalmente procedente de distintos departamentos y oficinas de todo el sistema de Naciones Unidas, y podrían encargar tareas a funcionarios y oficinas situados en otros departamentos y dependencias.

<sup>672</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.171-197); así también se expresaba el Secretario General en su informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.119-121). Puede comprobarse en el citado informe del Grupo (A/55/305; S/2000/809, cuadro 4.1) que el apoyo de la Sede ha supuesto desde 1996 solamente entre el 5,79 y el 1,94% (en el ejercicio 2000-2001) de los presupuestos completos de las OMPs. En concreto, el coste total del Departamento de OMPs y demás oficinas de apoyo en la Sede no supera los 50 millones de dólares por año; además, el Servicio de Actividades Relativas a las Minas se financia con contribuciones voluntarias. El citado informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, presidido por L. Brahimi, planteaba incrementar el porcentaje medio de los gastos totales del mantenimiento de la paz dedicado al apoyo desde la Sede, hasta alcanzar un 5% aproximadamente, lo que evitaría la necesidad actual de justificar cada año todos los puestos del Departamento de OMPs financiados con cargo a la Cuenta de Apoyo -*ibidem*, para.194-196-.

<sup>673</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.64.c).

<sup>674</sup> M.R. BERDAL, "Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.53 y 56-58.

OMPs dentro de la estructura interna de la Secretaría de Naciones Unidas, pero por otro lado delegar más la responsabilidad operacional, administrativa y financiera sobre el terreno en el Jefe de la misión<sup>675</sup>.

La cooperación entre los elementos militares y civiles de las OMPs puede ser fomentada por medio de una mejor planificación, adiestramiento conjunto, mandatos más claros y el fortalecimiento de la gestión *in situ* de las diversas operaciones<sup>676</sup>; en este sentido, una práctica recomendable que ya se realiza en la ONU consiste en nombrar al coordinador residente o de la asistencia humanitaria de Naciones Unidas como adjunto al Jefe en el terreno de las operaciones complejas de mantenimiento de la paz, por lo general un Representante Especial del Secretario General<sup>677</sup>. Debe sistematizarse el método de selección de los miembros de la plana -o estado mayor de una OMP, que han de ser reunidos en la Sede de Naciones Unidas lo antes posible para que reciban de la Secretaría orientación y planes estratégicos que les permitan enfrentarse a los problemas que eventualmente puedan surgir durante la ejecución de las operaciones, además de que puedan participar en el proceso de planificación de la misión y contar con toda la información disponible<sup>678</sup>.

Los mandatos de las OMPs deben ser lo más claros, convincentes y viables posibles, para lo cual se pueden adoptar una serie de medidas, como por ejemplo asignar al Secretario General recursos del Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz con el fin de que elabore un estudio preliminar en la zona de la posible operación<sup>679</sup>; también sería provechoso que el Consejo de Seguridad se asegure, antes de aplicar un acuerdo de paz o cese del fuego mediante una OMP de Naciones Unidas, que los mismos sean viables y que el Secretario General haya conseguido compromisos estatales firmes de aportación de los contingentes y el material preciso para la misión de paz<sup>680</sup>.

<sup>675</sup> M.R. BERDAL, "Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, pp.59-60.

<sup>676</sup> M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford UP, Londres, 1998, p.76; y M.R. BERDAL, "Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, p.54.

<sup>677</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.99).

<sup>678</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 101); el informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, para.64-65, 69 y 76); resolución 1327 (2000) del Consejo de Seguridad, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección IV.

<sup>679</sup> Sobre el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz véase el epígrafe 2.2.3 del capítulo 3 de esta tesis, *infra*.

<sup>680</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.56-64 y 109); véase también la resolución 1318 (2000), de 7 de septiembre de 2000, sección III; la declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 9 de febrero de 2000 (S/PRST/2000/4); y el informe del Comité Especial de OMPs de 4 de diciembre de 2000 (A/C.4/55/6, para.9).

Algunas iniciativas de los últimos años, como el sistema de Fuerzas de Reserva de Naciones Unidas o la Brigada multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad constituyen primeros pasos hacia un mecanismo más integrado y preciso de participación estatal en las OMPs<sup>681</sup>. Pero para completar el sistema de Fuerzas de Reserva deberían incorporarse catálogos nacionales de especialistas civiles de diversos tipos -judiciales, penales y de derechos humanos-, así como varias listas rotatorias de personal de guardia y de reserva militar y policial -con unos 100 oficiales militares, y otros tantos policiales y expertos conexos- que se comprometieran a su despliegue urgente tras un breve aviso de siete días, con el propósito de formar equipos adiestrados en el establecimiento de los cuarteles generales de nuevas OMPs, y elaborar planes tácticos y operacionales concretos antes del despliegue del grueso de los *cascos azules*<sup>682</sup>. Tales equipos de avanzada funcionarían hasta su reemplazo por los contingentes ordinarios de la misión -entre dos y seis meses-.

Igualmente, resulta conveniente que el Secretario General comience sus consultas con los Estados que puedan aportar contingentes a las OMPs con mucha antelación al propio establecimiento de las misiones de paz por el Consejo de Seguridad, desde que resulte probable la creación por Naciones Unidas de una operación de *peacekeeping* para aplicar un cese del fuego o un acuerdo de paz<sup>683</sup>. Además, debe mejorarse y reforzarse el sistema de consultas y reuniones informativas entre el Consejo de Seguridad, el Secretario General y los Estados contribuyentes de personal y equipo a las OMPs, sobre todo durante la ejecución de la operación, con ocasión de la renovación, modificación o finalización de su mandato, y en momentos de peligro para la seguridad de su personal como consecuencia de un eventual deterioro de la situación en la zona

---

<sup>681</sup> No obstante, sigue existiendo una preocupante necesidad de unidades de apoyo logístico -*Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos* del Comité Especial de OMPs de 1997 y 1998 (docs. A/52/209, de 28 de junio de 1997, para. 79; y A/53/127, de 21 de mayo de 1998, para. 99)-. En el marco del sistema de Fuerzas de Reserva, el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas proponía en su informe que los Estados miembros colaborasen entre ellos para establecer fuerzas coherentes del tamaño de una brigada, lo que sería más eficiente que la simple suma de batallones descoordinados (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 115-117.a), pero el Secretario General de la ONU no se ha mostrado muy conforme con esa iniciativa -informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, para. 85 y ss.)-.

<sup>682</sup> Una vez seleccionados con un compromiso temporal máximo de dos años, los oficiales militares y policiales recibirían una formación inicial de tres meses, volverían a sus países y pasarían a estar de guardia hasta que fueran requeridos para participar en una misión de *peacekeeping*. A los oficiales militares se les otorgaría durante su servicio el estatuto jurídico de los observadores militares de las Naciones Unidas, y los oficiales policiales disfrutarían del estatuto jurídico de los oficiales de policía civil de las operaciones onusianas. Vid. el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 110-113, 117.d, 125-126.d y e, y 145.a); y esas propuestas fueron aceptadas por el Secretario General en su informe relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/502; S/2000/1081, para. 94-99 y 101).

<sup>683</sup> Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para. 59 y ss.; y 117.b); e informe del Comité Especial de OMPs de 4 de diciembre de 2000 (A/C.4/55/6, para. 20).

de despliegue<sup>684</sup>.

Actualmente se está fortaleciendo la cooperación de las operaciones de *cascos azules* con los gobiernos nacionales, con las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, los arreglos y acuerdos regionales y subregionales, las organizaciones no gubernamentales, y con el sector privado<sup>685</sup>. Así por ejemplo, y en orden a mejorar la relación con las ONGs actuantes en las mismas zonas de despliegue, las operaciones de mantenimiento de la paz podrían incluir en sus estructuras internas algunas dependencias específicas de coordinación con dichas agencias<sup>686</sup>.

---

<sup>684</sup> Vid. las resoluciones 1318 (2000) y 1327 (2000) del Consejo de Seguridad, de 7 de septiembre de 2000 -sección III- y de 13 de noviembre de 2000 -anexo, sección I- respectivamente; el informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, para.61 y 64.d); el informe del Comité Especial de OMPs de 4 de diciembre de 2000 (A/C.4/55/6, para. 12); y M.R. BERDAL, "Il sistema delle Nazioni Unite di comando e controllo nelle operazioni di *peace-keeping*" en N. RONZITTI, *Comando e controllo nelle forze di pace e nelle coalizioni militari*, FrancoAngeli, Milán, 1999, p.59.

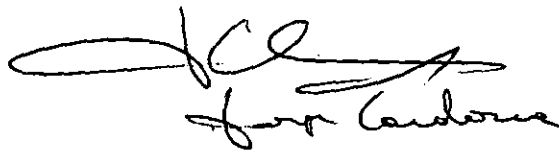
<sup>685</sup> Memoria anual de 2000 del Secretario General sobre la labor de la Organización (A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.33).

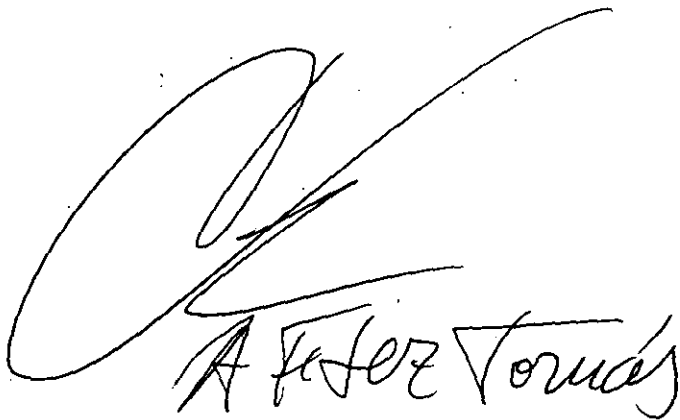
<sup>686</sup> M.C. WILLIAMS, *Civil-Military Relations and Peacekeeping*, Adelphi Paper 321, IISS, Oxford UP, Londres, 1998, pp.70-71.

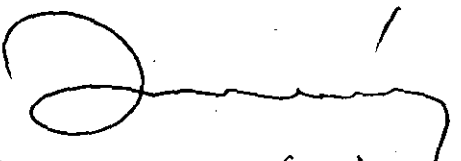
Reunido el Tribunal que suscribe en el día  
de la fecha, acordó conceder a la presente  
Tesis Doctoral la calificación de:  
SOBRESALIENTE CUM LAUDE

Madrid: 4-VII-2001

Carmel Lomb  
FDS.: Ciruela Ramón

  
Juan Cardona

  
A. Pérez Torués

  
PDA Andrés Jara de Sandoval

Li. I. T. S.  

---