

---

# Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución

Ignacio Fuente Cobo

---

## 1.- EL MARCO HISTORICO

Durante siglos el derecho internacional público ha admitido la guerra como un medio de resolución de conflictos, derechos o intereses entre las naciones. Todo el desarrollo de las leyes y usos de la guerra estaba determinado por tres principios básicos. Primero, el principio de que un beligerante estaba justificado en hacer uso de cualquier cantidad y cualquier clase de fuerza siempre que esta fuera necesaria para la derrota del enemigo. Existía un segundo principio – de humanidad – que postulaba que todas las clases y grados de violencia que no fueran necesarios para vencer al oponente no estaban permitidos a los beligerantes. Y, en tercer lugar, regía el viejo principio caballeresco, que surgió en la edad media y que introdujo un cierto grado de lealtad en la ofensiva y en la defensiva y, hasta cierto punto, un respeto mutuo entre los adversarios. En contradicción con la crueldad de otros tiempos y otras culturas, los beligerantes adoptaron gradualmente la opinión de que la consecución del objeto de la guerra no era absoluto y estaba, al menos en parte, limitado por la consideración mostrada a los heridos, a los prisioneros y a los individuos privados que no tomaban parte en la lucha. Se distinguía, por tanto entre:

- “Ius ad bellum”, es decir aquellos casos en que los estados podían acudir a la guerra y
- “Ius in bello”, o leyes y usos de la guerra que regulaban la conducta de los estados durante las hostilidades.

Y como bien ha puesto de manifiesto el profesor Rumen de Armas, director de la Real Academia Española de la Historia<sup>1</sup>[1] ambos derechos tenían un carácter compensatorio: se admitía el derecho de los estados a ejercer la guerra pero, a cambio, se aplicaba a la misma un cuerpo normativo muy rígido.

Todo el desarrollo del derecho internacional que tuvo lugar, a través de las leyes de la guerra, durante la segunda mitad del siglo pasado y primeras décadas del actual fue encaminado en este sentido. Ahora bien, desde el primero de ellos – la declaración de París de 16 de abril de 1856 relativa a la guerra en el mar – hasta los dos convenios de la Haya de 1907 relativos a los derechos y deberes de las potencias y personas neutrales en la guerra terrestre y en la guerra marítima, todos venían a admitir el viejo proverbio alemán anterior a la Gran Guerra de que “*la necesidad en la guerra rige la forma de hacerla*”<sup>2</sup>[2] y, por consiguiente, las leyes de la guerra perdían su fuerza obligatoria en caso de necesidad extrema.

Este principio de necesidad extrema databa de aquellos tiempos en los que la guerra no estaba regulada por leyes, es decir costumbres generalmente obligatorias y por convenios internacionales, sino solamente

por medio de usos. Venía a decir que la necesidad en la guerra predominaba sobre los usos de la misma. En este sentido, la efectividad de algunos convenios como los de La Haya concluidos antes de la 1ª Guerra Mundial parecían haber sido menoscabada considerablemente por la incorporación de la llamada "cláusula de participación general" o cláusula "*si omnes*", que determinaba que el convenio solo era obligatorio si todos los beligerantes formaban parte del mismo. El efecto de la cláusula era el de privar a algunos de los convenios de su fuerza obligatoria, bien desde el comienzo de la guerra o en el curso de la misma, en cuanto un Estado no signatario, aunque fuera militarmente insignificante, se uniera a las filas de los contendientes. No obstante, podemos apreciar como durante este periodo las naciones buscaron, sin renunciar al derecho a la guerra, a través de un mecanismo sin fuerza ejecutiva como es el de los convenios internacionales, potenciar la solución pacífica de las controversias internacionales<sup>3</sup>[3].

El siguiente paso lo encontramos en el denominado Pacto de la Sociedad de Naciones, firmado en Versalles el 28 de junio de 1919 en el cual aunque se seguía manteniendo el derecho de las Naciones a la guerra, se le sometía a una pormenorizada regulación de trámites procesales. Según el Pacto la cuestión del uso de medios coactivos de arreglo entre los miembros de la Sociedad era complicada e incierta por dos factores: en primer por lo ya afirmado de que no prohibía absolutamente recurrir a la guerra e, incluso en algunos casos, dejaba intacto el derecho de recurrir a la misma respetando únicamente el procedimiento procesal establecido en el artículo 12, de someter toda controversia entre los miembros susceptible de conducir a una ruptura, a arbitraje o a arreglo judicial o a examen del Consejo y de no recurrir a la guerra hasta tres meses después del laudo de los árbitros o de la decisión judicial o del informe del Consejo<sup>4</sup>[4]. En segundo lugar, tales restricciones y prohibiciones impuestas por el Pacto en esta esfera estaban limitadas a recurrir a la guerra. Dejaban sin resolver, o en todo caso la posición que mantenían distaba mucho de estar clara, la cuestión del recurso a la fuerza que no fuera la guerra<sup>5</sup>[5], por no hablar de la no obligatoriedad de utilizar medios coactivos de arreglo de controversias.

Unos años después, el 27 de agosto de 1928, numerosos estados firmaron en París el llamado Tratado General de Renuncia a la Guerra – o Pacto de Briand-Kellog, nombre de sus promotores – en el que "*las partes contratantes condenaban el recurso a la guerra para solucionar las controversias internacionales*" y renunciaban a ella como "instrumento de política nacional". Aunque supuso un paso importante sobre los acuerdos anteriores ya que, por primera vez, se realizaba una condena específica de la guerra, la realidad es que el mismo adolecía de lagunas significativas como eran:

- La carencia de un mecanismo específico de previsión, que permitiera el arreglo pacífico de las controversias.
- La ausencia, igualmente, de un mecanismo de imposición de sanciones sobre los Estados agresores<sup>6</sup>[6]. Se limitaba a establecer que, en estos casos, los estados agredidos quedaban

casos libres para ejercer su derecho de reciprocidad, lo cual constituía, normalmente, un pobre consuelo.

En todo caso, aunque la importancia de este Pacto quedase circunscrita más al terreno de lo moral que al de herramienta efectiva de salvaguarda de la paz internacional, fue utilizado como base jurídica para condenar los actos de agresión que tuvieron lugar durante los años treinta. Igualmente se empleó para castigar después de la 2ª Guerra Mundial a los criminales de guerra a los que se acusó de iniciar "guerras de agresión" contrarias a los principios del Pacto de París y calificadas en base al mismo de "crímenes contra la paz".

## **2.- EL NUEVO MODELO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL**

El fracaso general del modelo de seguridad internacional establecido con anterioridad a la 2ª Guerra Mundial hizo que durante la misma, los principales líderes internacionales decidiesen la necesidad de sustituir el mismo por uno nuevo basado en el establecimiento de una Organización Internacional dotada de competencias efectivas en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El resultado se plasmaría en la Conferencia de expertos reunida en Dumbarton Oaks entre los días 21 de agosto al 7 de octubre de 1944 el cual, tras superar en la Conferencia de Yalta celebrada entre el 5 y el 12 de febrero de 1945 el gravísimo problema del voto en el Consejo de Seguridad, sería recogido en la Carta de las Naciones Unidas, fruto final de la Conferencia de San Francisco, firmada el 26 de junio de 1945. Su actuación se debía basar en adelante en dos pilares:

- Prohibición absoluta para los Estados de recurrir a la fuerza armada en sus relaciones internacionales, vinculada a la solución pacífica de las controversias<sup>7</sup>[7].
- Salvaguarda de la paz por parte de un Consejo de Seguridad que interviene en nombre de los Estados miembros.

La finalidad de estos dos principios básicos, tal y como viene recogida en el poético preámbulo de la Carta sería el de "*preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra*" y las únicas excepciones que se admiten a los mismos serían las de:

- Ejercicio de la legítima defensa (artículo 51).
- Medidas decididas por el Consejo de Seguridad en una acción de Seguridad colectiva (Capítulos VI y VII).

Es decir, el uso de la fuerza en el derecho internacional, al igual que ya ocurriera con el derecho interno, o era un acto de legítima defensa, o constituía un delito o hecho merecedor de sanción por parte de la Comunidad Internacional.

Ahora bien, la innovación más importante de la Carta de San Francisco era la introducción, por vez primera, de un Sistema de Seguridad colectiva al dotar a las Naciones Unidas de competencias para la

pacificación de conflictos, los cuales quedaban clasificados en dos categorías:

- Aquellos que eran consecuencia de "peligros para la paz y la seguridad internacionales". Recogidos en el capítulo VI de la Carta servirían de base para lo que posteriormente iban a denominarse Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP,s.).
- Aquellos que procedían de "amenazas para la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión". Recogidos, por su parte, en el capítulo VIII – artículo 42 - de la Carta derivarían mucho más tarde, hacia lo que con grandes reticencias terminaría llamándose Imposición de la Paz (PE,s.).

El mecanismo de actuación recogido en el artículo 43 era tan sencillo como sigue: las Naciones soberanas debían ceder en los casos anteriormente citados, sus Fuerzas Armadas al Consejo de Seguridad, el cual actuaría en su nombre y a través del Comité de Estado Mayor para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacional.

Este es, en grandes líneas el contexto histórico, político y jurídico en el cual van surgir las Operaciones de Paz.

### **3.- LA APARICION DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ**

El sistema de seguridad colectiva tan trabajosamente conseguido con la Carta de San Francisco empezó a hacer aguas rápidamente ante la incapacidad de la ONU. de asegurar coercitivamente la paz y la seguridad internacionales. Parte de la culpa podemos hallarla – como muy bien pone de manifiesto Oppenheim<sup>8</sup>[8] - en la propia indefinición que existe en la Carta sobre los poderes del Consejo de Seguridad respecto a las controversias internacionales. Así pudiera parecer que existen según el capítulo VI de la Carta dos procedimientos paralelos y no necesariamente compatibles. Según los artículos 33 y 37 los estados deben agotar los diversos medios de arreglo pacífico antes de incurrir en la obligación de someter la controversia al Consejo de Seguridad; por otro lado y según el artículo 35 pueden, en cualquier momento, someter la controversia al mismo. Igualmente, según los artículos 33 y 37 el Consejo de Seguridad es competente solo con respecto a las controversias graves que afecten a la paz del mundo mientras que, según el artículo 35 puede conocer cualquier controversia que se le presente. A la vista de esto, no es sorprendente que durante los primeros años de su existencia el Consejo de Seguridad declinase asumir jurisdicción en las controversias sobre la base de que los asuntos que se le presentaban no constituían un peligro para la paz y la seguridad internacionales<sup>9</sup>[9].

De esta manera tuvo que ser la Asamblea General quién en una resolución<sup>10</sup>[10] adoptada en noviembre de 1947 pidió a Albania, Bulgaria y Yugoslavia que no hicieran nada que supusiera prestar ayuda y asistencia a las guerrillas que luchaban contra el gobierno griego y fue ella quien estableció un Comité Especial para observar el cumplimiento por parte de estos gobiernos de las "precedentes recomendaciones". Asimismo, en una

resolución sobre la misma materia adoptada en 1948<sup>11</sup>[11] la Asamblea General consideró que *"la ayuda continuada dada por Albania, Bulgaria y Yugoslavia a las guerrillas griegas compromete la paz en los Balcanes y es incompatible con los fines y principios de la Naciones Unidas"*, decisión que se aproximó a la determinación de la amenaza a la paz – función que la Carta otorgaba al Consejo de Seguridad -.

Pero el modelo de seguridad colectiva basado en el sistema de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz coercitivamente de acuerdo con el artículo 39 de la Carta<sup>12</sup>[12] entró en una profunda crisis política y constitucional con la guerra de Corea. En tal ocasión, el Consejo, al proceder según el citado artículo, declaró formalmente que la acción de Corea del Norte constituía un quebrantamiento de la paz y pedía a las autoridades de este país que *"cesaran las hostilidades inmediatamente"* y que retiraran sus tropas de la frontera<sup>13</sup>[13]. Pedía también a todos los miembros que prestaran toda clase de ayuda a las Naciones Unidas para ejecutar esa resolución<sup>14</sup>[14]. En una posterior, el Consejo de Seguridad recomendaba que *"los miembros de las Naciones Unidas prestarán toda la ayuda necesaria a la república de Corea para repeler el ataque armado y restablecer la paz y seguridad internacionales"*<sup>15</sup>[15]. En otra resolución, el Consejo recomendaba que tal asistencia fuera puesta a disposición de un Mando Unificado, autorizado a utilizar la bandera de las Naciones Unidas.

Como podemos ver, en las resoluciones de referencia se hacía una declaración previa de agresión y, posteriormente, se pedía a los miembros de las Naciones Unidas que proporcionaran la ayuda necesaria. La decisión, no obstante, se tomó tímidamente, especialmente en su última parte, pues simplemente se recomendaba a los miembros que prestasen la ayuda necesaria. En este asunto de Corea, las medidas recomendadas no pueden calificarse en sí de aplicación estricta del aparato coactivo señalado en los artículos 41 y 42 de la Carta, ya que ni adoptó las medidas sin empleo de la fuerza armada del artículo 41, ni las comprendidas en el artículo 42, sino que se limitó a actuar en el ámbito de artículo 39 anteriormente señalado. De acuerdo con la redacción de las resoluciones se limitó a *"recomendar a los miembros de las Naciones Unidas que ejercitasen un derecho de autodefensa colectiva en caso de ataque armado, como prevé el art.51 de la Carta"*<sup>16</sup>[16].

La inviabilidad de poner en práctica la acción coercitiva conforme al art.42 de la Carta al no haberse concluido los acuerdos previstos en el art.43 – convenios especiales con los miembros -, así como las dificultades políticas, derivadas del ejercicio del derecho al veto, conque en este caso se enfrentó la puesta en práctica del capítulo VII de la Carta motivó la celebre Resolución 377 (V) de 3 de noviembre de 1950 de la Asamblea, conocida como "Unión pro Paz" y acordada como consecuencia de la ineficacia del Consejo de Seguridad en el conflicto de Corea. Por dicha resolución, que se amparaba en el artículo 11.2 de la Carta<sup>17</sup>[17] se le otorgaba a la Asamblea General, en los casos en que el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad de sus miembros permanentes no cumpliera con sus obligaciones, la facultad de recomendar a los miembros de la ONU., en los casos de amenaza a la paz, medidas colectivas que no implicasen el uso de la fuerza y, para el supuesto de quebrantamiento de la paz o actos de

agresión, cuando fuere necesario, medidas que incluyesen el empleo de la fuerza armada. Igualmente en dicha Resolución, se recomendó a los Estados miembros el mantenimiento de fuerzas armadas nacionales que estuviesen preparadas para actuar, de acuerdo con sus respectivas Constituciones nacionales, cuando lo recomendase la Asamblea General o el Consejo de Seguridad al servicio de las Naciones Unidas<sup>18</sup>[18].

La Resolución "Unión pro Paz" ha sido muy criticada desde el punto de vista jurídico y también desde el político.; pero ella ha supuesto, al menos inicialmente, una importancia creciente de la Asamblea General en materias de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En su aplicación la Asamblea General se ha reunido en sesiones extraordinarias de emergencia para conocer las situaciones producidas en Suez (1956), Hungría (1956), Líbano (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Afganistán (1980) y Palestina (1982). En todos estos casos se recurrió a la Asamblea General ante la falta de unanimidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la imposibilidad, en consecuencia, de la aplicación del Capítulo VII de la Carta. Pero, después de la experiencia de Corea, la Asamblea General se ha abstenido de la adopción de medidas que supusieran el empleo de la fuerza armada.

En la práctica, el ejercicio de la Resolución se traducía en la aprobación de Acuerdos cuya ejecución se hacía recaer en el Secretario General, que veía así realzado su papel<sup>19</sup>[19]. Ahora bien, como sus competencias de acuerdo con la Carta son bastante limitadas y como dicho alto funcionario depende directamente del Consejo de Seguridad se le sometió a un control estrecho por parte de las potencias interesadas en ejercitar su derecho al veto en cada caso y se hizo un uso extensivo de este derecho, coartando grandemente la libertad de acción del Secretario General y desnaturalizando, de esta manera indirecta, los propios Mandatos de la Asamblea General.

El fracaso de la actuación al amparo del Capítulo VII de las Naciones Unidas en Corea hizo que las nuevas operaciones que iban a ser diseñadas para el futuro y a las que se iba a conocer con la denominación de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP,s.) quedasen a medio camino del:

- Capítulo VI: arreglo pacífico de las controversias.
- Capítulo VII: acciones frente a amenazas y quebrantamientos de la paz y agresiones que no implicasen el uso de la fuerza armada (art.41).

Es lo que algunos estudiosos han venido a denominar "Operaciones del Capítulo VI y medio" y cuya idea fuerza podría expresarse como la de *"rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales a través de la presencia pacificadora y preventiva de las Naciones Unidas sobre el terreno"*<sup>20</sup>[20]. Es decir, se abandona en concepto de "Imposición de la Paz" (PE.) y se sustituye el mismo por el de "Mantenimiento de la Paz" (PK.).

Las OMP,s. fueron así concebidas en sus orígenes como una medida de desarrollo o aplicación de la llamada "Diplomacia Preventiva de los conflictos" al amparo del art.1 de la Carta en el que se preveía la adopción de medidas colectivas para prevenir y eliminar las amenazas a la paz<sup>21</sup>[21] y cuyo objetivo era el de evitar la intromisión competitiva de las Grandes Potencias en las zonas de conflictos locales, ejerciendo un papel de interposición entre las partes en conflicto. Esto significaba que solo se admitiese el establecimiento de una OMP. en aquellas regiones del planeta donde las Grandes Potencias no se encontrasen directamente enfrentadas. A partir de aquí se van a desarrollar dos modelos de participación:

- a) Militares observadores desarmados desplegados sobre el terreno y que dan cuenta del cumplimiento de los acuerdos.

Un precedente de este modelo lo podríamos encontrar en el caso de los Balcanes, donde la entonces Unión Soviética utilizó la primera reunión del Consejo de Seguridad en enero de 1946, para solicitar la retirada de las tropas británicas de Grecia. La votación se saldó en fracaso dado que el Reino Unido vetó cualquier decisión al respecto. Por tanto la inacción de la ONU fue la tónica inicial de este conflicto. El 19 de diciembre de 1946, el Consejo de Seguridad decidió unánimemente establecer una Comisión de Investigación para estudiar las violaciones fronterizas que alegaba Grecia. Esto supuso *"la primera tentativa de las Naciones Unidas hacia el mantenimiento de la paz a través de órganos subsidiarios"*<sup>22</sup>[22]. Aunque este tipo de acciones ya se contemplaba en la Carta – concretamente en su art.34 – por lo que en si mismo no constituye un modelo de grupos de observadores militares desarmados, constituye, sin embargo, su raíz.

Posteriormente la Asamblea General creó un Comité Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes<sup>23</sup>[23] – UNSCOB – que tenía como cometido esencial la observación de los acuerdos alcanzados entre las partes. Había nacido el primer modelo de una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno, con el consentimiento de todas las partes implicadas y con observadores imparciales que daban cuenta del cumplimiento de los acuerdos observados. Este modelo se ha venido repitiendo durante la época de la "guerra fría" en otros lugares del mundo y ha sido útil, al menos, para amortiguar los conflictos y congelar las situaciones, en tanto se avanzaba hacia soluciones pacíficas.

- b) Misiones de militares armados al servicio de Naciones Unidas, bajo su mando y control y con el consentimiento de las parte implicadas.

El primer ejemplo de este modelo fue el caso del canal de Suez, en 1956, nacionalizado por el Presidente Nasser de Egipto el 26 de julio de 1956 y, hasta entonces en manos de británicos y franceses<sup>24</sup>[24]. Ante la parálisis del Consejo de Seguridad, Yugoslavia propuso llevar el asunto a la Asamblea General invocando la Resolución "Unión pro Paz" y alegando para ello que se trataba de una cuestión de trámite, lo que le permitía excluir el veto, al no "ser una cuestión importante". La decisión fue enviar una Fuerza Internacional de Emergencia de Las Naciones Unidas (UNEF) con el mandato de *"asegurar y supervisar el cese de las hostilidades"*. Ello suponía un ejemplo de lo que en el futuro iba a ser un un nuevo modelo de

intervención ligera, no coercitiva, sobre base consensuada y bajo la dirección del Secretario General.

Aunque este nuevo modelo ha sido calificado por algunos juristas de "improvisado"<sup>25</sup>[25], al analizarlo en perspectiva histórica, cabe afirmar que no era más que una evolución normal y lógica – e incluso imaginativa – de los medios de que disponían las Naciones Unidas para amortiguar conflictos complejos. El consentimiento era una parte consustancial con este modelo, porque como dijo entonces el propio Secretario General Hammarskjöld *"hay una diferencia obvia entre el establecimiento de la Fuerza para asegurar el cese de las hostilidades, con una retirada de tropas y el establecimiento de otra fuerza con vistas a obligar a la retirada de las tropas"*<sup>26</sup>[26].

En consecuencia, las características que van a tener las OMP,s realizadas por las Naciones Unidas durante el periodo comprendido entre 1948 y 1980 van a ser los de:

- Consentimiento mutuo de todas las partes en conflicto para el establecimiento de la operación.
- La imparcialidad de las Fuerzas y Observadores de Naciones Unidas.
- Mandato claro y con posibilidades reales de éxito.
- No uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa.

#### **4.- LA EVOLUCION DEL MODELO DE PARTICIPACION**

Si en los años 50 UNEF constituyó el modelo tipo de OMP., en los años 60 lo será la Fuerza de Naciones Unidas para el Congo (ONUC). influida poderosamente por la Resolución 1514 (XV) que contiene la Declaración sobre la concesión de independencia a los países y pueblos coloniales y que abrió "la caja de Pandora" de los procesos descolonizadores<sup>27</sup>[27]. Aunque el Congo había conseguido su independencia de Bélgica el 5 de julio de 1960, tropas belgas continuaron en el país buscando la secesión de la rica provincia de Katanga. Ante esta situación, el Secretario General hizo uso del art.99 de la Carta que se encontraba prácticamente olvidado y llamó la atención del Consejo de Seguridad hacia *"un asunto que puede poner en peligro la paz y la seguridad internacionales"*. Aunque ello constituye una prueba de cierta hipocresía en el ejercicio de las relaciones internacionales puesto que se niega en este caso al Estado belga el derecho a intervenir para solucionar un conflicto interno que afectaba a otro Estado, lo que no se hizo en Budapest en octubre de 1956, ni se hará en Checoslovaquia en 1968, podemos afirmar que, a partir de aquí, aparecieron las siguientes novedades en el modelo de OMP,s.:

- a) La responsabilidad de la OMP. pasa al Secretario General El Consejo de Seguridad Adopta la Resolución 143 de 14 de julio de 1960 en la que autoriza al Secretario General a que tome las medidas necesarias, incluida la asistencia militar. Se despliega la UNOC. Mientras, el Secretario General con esta actitud del Consejo – y con su propia actitud –, va a asumir un papel político-



diplomático que hasta entonces no había tenido - se había limitado a ser el mas alto funcionario administrativo de la Organización - mediante una interpretación extensiva de los artículos 98 y 99 de la carta - los referidos a diplomacia preventiva y despliegue de tropas sobre el terreno -.

- b) Por vez primera, la ONU interviene con Fuerzas de pacificación en un conflicto interno para lo que, en principio, no estaba previsto la Organización. Es más, el propio Consejo de Seguridad En su Res.145 (1960) de 22 de Julio considera igualmente por primera vez, que la restauración de la ley y del orden en el Congo puede contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.
- c) Autorización expresa del uso de la fuerza por parte de las tropas de Naciones Unidas si fuera necesario para el cumplimiento del Mandato<sup>28</sup>[28]. Aunque esto no suponía en si una novedad dado que ya había sucedido en UNEF en la década de los cincuenta, el modelo de fuerzas va a ser ahora de interposición y no de observación, lo que conlleva el empleo de fuerzas armadas para ejercer sus funciones. No obstante, los Estados Unidos dejaron claro que no se trataba de la aplicación del artículo 42 de la Carta<sup>29</sup>[29]. A partir de aquí, el Consejo autorizó a usar la fuerza para retirar las fuerzas mercenarias de Katanga<sup>30</sup>[30], convirtiéndose esta operación en un clásico ejemplo de intervención - aunque la ONU no tendría un derecho ilimitado a usar la fuerza , sino que debería hacerlo a petición de Gobierno Central del Congo -.
- d) Ruptura del principio de imparcialidad, al tomar partido mediante las resoluciones anteriores en favor de la integridad territorial del Congo - a pesar de haberse dejado muy claro que no se trataba de un uso de la fuerza conforme al art.42 de la Carta.

-  
Estos errores fueron corregidos para las OMP,s. Que se desarrollaron durante la década de los 70 y 80, durante las cuales los modelos anteriores de despliegues preventivos perviven y se perfeccionan. Cabe resaltar el papel predominante que en ellos desempeña el Secretario General, que acrecienta sus funciones y responsabilidades en el terreno de la diplomacia preventiva y en el despliegue de los contingentes de Naciones Unidas sobre el terreno.

## **5.- EL NUEVO MODELO DE OPERACIONES DE PAZ**

A partir de la desaparición del antagonismo entre bloques que caracterizaba a la época de la Guerra Fría, va a comenzar lo que algunos autores, acaso con excesivo optimismo, han denominado el "*periodo de activación global del sistema de seguridad colectiva*"<sup>31</sup>[31]. El propio Secretario General a la sazón Bhoutros Ghali llegó a declarar que las "*Naciones Unidas han tenido la buena fortuna que no tuvo la Sociedad de Naciones de una segunda oportunidad de crear el mundo previsto en la Carta*"<sup>32</sup>[32]. Todo hacía esperar que fuera posible recuperar en toda su dimensión los mecanismos del sistema instituido en el Capítulo VII de la Carta. La realidad es que la primera oportunidad que el sistema tuvo

ocasión de ponerse a prueba, la Guerra del Golfo, no respondió a las expectativas puestas. El procedimiento utilizado por la Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad, consistente en autorizar a un grupo de Estados coaligados a utilizar, si ello fuera preciso, la fuerza poco tenía que ver con la aplicación del Capítulo VII de la Carta, salvo en lo que respecta a la autorización dada por el Consejo de Seguridad para hacer uso del derecho de legítima defensa colectiva al amparo del art.51 de la Carta, en curiosa coincidencia con el precedente de la Guerra de Corea.

En cierto modo ello ha supuesto la introducción de una nueva técnica consistente en "descargar" en grupos de Estados la aplicación de medidas coercitivas. Las ventajas de este procedimiento son indudables. Entre ellas que permite a la ONU contar con una capacidad de aplicar medidas coercitivas de la que, en su defecto carecería y, además, es preferible a una solución basada en el uso de la fuerza por los Estados miembro fuera del contexto de la Carta. Los inconvenientes también son evidentes. Entre ellos, que los Estados poderosos utilicen este mecanismo para defender intereses particulares o que sostengan que la comunidad internacional ha legitimado y aprobado la aplicación de medidas coercitivas no previstas por el Consejo de Seguridad cuando dio su aprobación. Pero sobre todo supone legitimar una "privatización" del uso de la fuerza armada, dejando su aplicación en manos de los Estados autorizados, de manera que, en operaciones decretadas, instadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad los Estados participantes pueden tender a justificar ciertas iniciativas unilaterales adoptadas por ellos apoyándose en presuntas "cartas blancas" derivadas de resoluciones iniciales o previas del propio Consejo de Seguridad Como pone de manifiesto el profesor Fernando Mariño se corre el peligro de que "una Superpotencia o un grupo de Grandes Potencias monopolice la acción coercitiva del Consejo de Seguridad y decida arbitrariamente cuando se deben adoptar medidas coercitivas y cuando se autoriza el uso de la fuerza armada a Estados que previsiblemente serán siempre los mismos"<sup>33</sup>[33]. Un ejemplo de ello lo tenemos en la operación "Provide Comfort" desencadenada contra el gobierno iraquí sin apoyo expreso en la Res.688 del Consejo de Seguridad de 5 de abril de 1991 ni en ninguna otra resolución habilitante.

En cualquier caso y al amparo del nuevo contexto internacional se va a producir una eclosión de Operaciones de Paz caracterizadas, en nuestra opinión, por tres aspectos fundamentales:

- El elevado número de ellas: de las 34 Operaciones desarrolladas hasta la fecha, 22 (65% del total) han tenido lugar en los últimos años.
- El amplio abanico de nuevas modalidades que se han ido ensayando, sin abandonar las tradicionales OMP,s.
- Y arrastrado por lo anterior, el éxito clamoroso de las Operaciones de Paz que cumplieron con los principios tradicionales<sup>34</sup>[34] y el fracaso rotundo de aquellas que presentaron una naturaleza ambigua.

Las nuevas Misiones que van a ser asignadas a las Operaciones de Paz futuras y que suponen transformaciones a veces radicales con respecto a las tradicionales OMP,s. las podemos centrar en las siguientes:

a) Supervisión del cese el fuego, treguas o armisticios, que eran tradicionales en los conflictos interestatales – tradición que aun se mantiene como sería en el caso de Irán-Irak o el de Irak-Kuwait – alcanza ahora también a los conflictos internos (82% de las Operaciones de Paz desde 1992)l, dado que como manifestara Bhoutros Ghali “*ya casi no hay guerras entre estados*”. En esta nueva etapa, la diferencia estriba en que:

- Naciones Unidas negocia con todas las facciones o grupos insurgentes que participan en un conflicto interno, si bien en algunos casos ha necesitado negociar también con otros Estados, como hizo en el caso de Angola con Cuba y Sudáfrica. Ejemplos claros de esta nueva modalidad serían los casos de El Salvador, Camboya, Georgia o Guatemala, además de Somalia, Ruanda o Haití.
- En todos estos casos Naciones Unidas requirió el consentimiento de todas las partes implicadas, lo que suponía una novedad, porque tradicionalmente sólo se preocupaba de obtener el consentimiento de los Estados en cuyos territorios desplegaba Fuerzas o de los Movimientos de Liberación Nacional implicados.
- Necesidad de cooperación de todas las partes implicadas como clave del éxito de la Operación y fracaso en caso contrario – como sucedió en Somalia, Ruanda o Yugoeslavia -.

Ahora bien, lo normal no será que se establezcan Operaciones de Paz solo para la vigilancia y el control del cese del alto el fuego, sino que esto resulte un requisito previo para la realización de otras funciones principales. Por ejemplo, en el conflicto del Sahara – aun pendiente de solución -, el Frente Polisario y Marruecos llevaron a cabo en agosto de 1988 un acuerdo de principios que llevaba incorporado un cese del fuego que debía ser vigilado por una Operación de Paz –MINURSO -. Pero en realidad, en este caso como en otros similares (Namibia), el objetivo fundamental no era la vigilancia del cese del fuego, sino en la realización de un proceso plebiscitario y electoral. Igualmente entre otras funciones que podrán resultar complementarias de la de vigilancia del cese del fuego se encuentran la de interposición entre fuerzas o el propio intercambio de prisioneros, consecuencia generalmente de los acuerdos de cese de las hostilidades.

b) Cambio significativo respecto a la función clásica de supervisión de plebiscitos y vigilancia de procesos electorales. Anteriormente solo se ejercía esta función cuando se trataba de que un pueblo ejerciera su derecho a la libre determinación. Como ejemplo tenemos el caso del acceso de Indonesia a la independencia, o posteriormente la integración de Nueva Guinea Occidental en Indonesia (ambos territorios bajo administración colonial holandesa), en los que Naciones Unidas controló los procesos electorales de ambos territorios<sup>35</sup>[35]. Casos más recientes

serían los de Namibia – misión UNTAG de ayuda a la Transición, 1990 – o Eritrea – quedaría por decidir el caso del Sahara Occidental -.

Actualmente, se ha ampliado esta función a la fiscalización de procesos electorales en Estados soberanos. El origen de esta modalidad surge en marzo de 1989 cuando Nicaragua solicitó la vigilancia de su proceso electoral que iba a tener lugar en febrero de 1990 por parte de Naciones Unidas y, sorprendentemente, el Consejo de Seguridad aceptó enviar una Misión de Observadores encargada de vigilar el proceso electoral (conocida como ONUVEN), lo que significaba que, por primera vez, las Naciones Unidas fiscalizaban un proceso electoral en un Estado soberano<sup>36</sup>[36]. Este proceso se repetiría luego en Haití<sup>37</sup>[37], Camboya<sup>38</sup>[38], Angola<sup>39</sup>[39], El Salvador<sup>40</sup>[40], Liberia<sup>41</sup>[41], Sudáfrica<sup>42</sup>[42] y Mozambique<sup>43</sup>[43].

Esta modalidad de Operaciones de Paz puede ser definida de "integral" dado que deja de ser estrictamente militar para incorporar personal civil y una estructura especializada en procesos electorales en el marco de la operación. En el futuro continuará centrada en la contribución a la pacificación a través de la vigilancia y el control de procesos electorales internos, en aquellas áreas donde se produzcan guerras civiles o graves discrepancias entre las autoridades gubernamentales y los movimientos insurgentes.

- c) Otras funciones que han sufrido transformaciones importantes son las referidas al mantenimiento de la ley y el orden. Al principio, el modelo se fundaba en constituir una Operación de Paz que asumía las competencias policiales que tenía una administración colonial en un territorio sujeto a dominio y que reclamaba su independencia, como medio para contribuir a la transición. El primer caso de esta modalidad la encontramos en Nueva Guinea Occidental en la que se estableció en 1963 una Operación de Paz Conocida como Autoridad Ejecutiva de las NN.UU de Nueva Guinea Occidental – UNTEA – que ejercería funciones propias de una autoridad administrativa hasta que se transfirieran los poderes en un proceso de autodeterminación. En el caso de UNEF I en Egipto, se volvería a asumir competencias policiales propias de una autoridad de orden interno dado que "tuvo que colaborar con las autoridades locales en el mantenimiento del orden y la calma entre la población civil"<sup>44</sup>[44]. Por su parte UNFICYP, en Chipre, también contó con un contingente policial que acompañaba las patrullas chipriotas en reconocimientos o investigaciones criminales y, más tarde, tomó la iniciativa de proteger a civiles, turistas descarriados o el propio aeropuerto de Nicosia, sin Mandato expreso aunque "*dentro de los esfuerzos generales para asegurar el mantenimiento de la paz y la seguridad en Chipre*"<sup>45</sup>[45]. UNIFIL también tuvo competencias para apoyar a las autoridades libanesas "*para restaurar la autoridad efectiva*" e incluso, a partir de 1982 tras la 2ª invasión israelí, prestó asistencia, ayuda y protección a la población civil.

En la nueva etapa, esta función va a permanecer pero aumentando de manera creciente su radio de acción, asumiendo incluso

competencias políticas propias de una autoridad de orden interno, lo que supone un importante salto cualitativo. Por ejemplo en Camboya donde la Operación de Paz desplegada en ese territorio (APRONUC) tenía competencias relacionadas con la política exterior (como emitir pasaportes o visados), la defensa nacional, las finanzas, la seguridad pública y la información pudiendo quedar bajo su autoridad cualquier órgano interno que pudiera influir en el resultado de las elecciones.. Igualmente sucedería, en el caso de Yugoslavia cuando el Consejo de Seguridad, al aprobar un informe del Secretario General de 27 de julio de 1992 encomienda a UNPROFOR el control de la inmigración y el de las aduanas<sup>46</sup>[46], funciones típicas de orden interno o más tarde, cuando por Res. 947 (1994) decide incluir en el Mandato de UNPROFOR la información pública y la policía civil. También en El Salvador ONUSAL se ha ocupado de temas relacionados con el sistema judicial, la capacitación policial, la reforma constitucional, las Fuerzas Armadas etc.

- d) Una competencia que aparece como nueva y que, no obstante, ha ido cobrando una gran importancia, se sitúa en el campo de los derechos humanos. El primer lugar donde se produjo una asunción de competencias en este terreno fue en El Salvador donde el 26 de julio de 1990 el Gobierno de este país y los representantes de la guerrilla FMNL firmaron en San José de Costa Rica un Acuerdo sobre Derechos Humanos y solicitaron a Naciones Unidas una Misión de Verificación en esta materia con amplias facultades (ONUSAL) que iban desde visitar cualquier lugar o establecimiento sin previo aviso<sup>47</sup>[47] hasta el acceso directo y sin límites ante el Fiscal General de la República<sup>48</sup>[48]. El éxito de esta misión concluida, tras los Acuerdos de Paz de Méjico de 1992, el 30 de abril de 1995 hizo que se repitiese en Camboya con APRONUC y que en Guatemala se estableciese una Misión no concluida de Verificación de la Situación de los Derechos Humanos (MINUGUA) con facultades parecidas<sup>49</sup>[49]. No es de extrañar, por tanto que en el futuro este tipo de Misiones pueda proliferar.
- e) La defensa y seguridad de áreas protegidas, función clásica de las OMP,s. también ha sufrido cambios fundamentales. Así, por ejemplo La Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas en Egipto, en la década de los 50 tuvo como misión crear un cordón de seguridad en Puerto Said y Puerto Fuad para facilitar la evacuación de las tropas extranjeras y colaborar en la protección de los campos petrolíferos y de los buques estacionados en el Canal de Suez. Igualmente en el caso del Líbano, UNIFIL tuvo como misión asegurar que las áreas desmilitarizadas quedaran protegidas, al igual que ocurriría con UNDOF en Siria. Es decir, la defensa y seguridad de las áreas protegidas se dirigía siempre a los aspectos relacionados con la defensa y seguridad militar o policial. Sobre el terreno solía traducirse en funciones militares bien de patrullaje, a través de una frontera, de una línea de separación de Fuerzas o de una zona determinada, bien de control de zonas desmilitarizadas, e incluso de vigilancia de la retirada de Fuerzas.

La novedad en los años 90 está en la introducción del elemento humanitario, orientado a proteger a la población civil, especialmente frente a las graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario y, en

especial, frente a la limpieza étnica. En cierto modo esto supone la superación del tradicional concepto del "derecho de asistencia" que los Convenios de Ginebra habían encomendado al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y, posteriormente, a la Agencia de Naciones Unidas de Ayuda a los Refugiados (ACNUR) y que se van a convertir en misiones específicas de las Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas. Ello nos permite abordar el espinoso tema de lo que autores como Bettati o Kouchner<sup>50</sup>[50] llamaron el derecho-deber de injerencia humanitaria como reglamentación institucional para asegurar el respeto de los derechos humanos, lo que muestra una fuerte confrontación con los principios de no intervención y no injerencia en los asuntos internos.

## **6.- LA INTERVENCION POR MOTIVOS HUMANITARIOS**

La intervención humanitaria podría definirse como el derecho de los Estados a recurrir a la fuerza sobre el territorio de otro Estado – con o sin el consentimiento de su Gobierno – con el fin de proteger a las personas que se encuentren en el de los tratos inhumanos a los que están sometidos y que no pueden evitarse más que por un recurso a la fuerza<sup>51</sup>[51]. Responde pues, a consideraciones de humanidad y de solidaridad y constituye una idea de un modelo de sociedad basada en el respeto a la persona humana. Es pues, aparentemente, una lucha por una causa justa y revive el concepto de "guerra justa" tan aceptable por nuestra sociedad.

Ahora bien, para invocar la protección de los derechos humanos como fundamento de la intervención humanitaria hay que situarla previamente, en el contexto jurídico internacional para definir si se trata de un derecho o un deber de la Comunidad internacional. Para ello y siguiendo al General Rodríguez Villasante<sup>52</sup>[52] hay que distinguir entre los siguientes tipos de intervención:

- La intervención o uso unilateral de la fuerza por los Estados con motivación humanitaria – para proteger la vida de sus nacionales o de otros países en territorio extranjero – que no encuentra fácil amparo en la Carta de las Naciones Unidas ni en las normas de derecho internacional
- La asistencia humanitaria a las víctimas de un conflicto armado, derivada de las normas del Derecho Internacional Humanitario – Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales – cuyo ejercicio por las organizaciones humanitarias está basado en el consentimiento de las Partes en conflicto y en el respeto a su soberanía sin que suponga injerencia en el conflicto.
- El derecho-deber de injerencia humanitaria con base en la Carta de Naciones Unidas, que es al que nos estamos refiriendo.

Ahora bien, este derecho de injerencia lo podemos contemplar desde una triple perspectiva:.

- 1) A partir de la aprobación en 1968 por la Asamblea General De las NN.UU de la Res.2444 donde se estableció la prohibición de lanzar ataque contra la población civil y la obligación de distinguir a esta de las personas que toman parte en las hostilidades con el fin de respetarla en la medida de lo posible – principio de distinción -. Igualmente los dos

Protocolos Adicionales de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 buscan aumentar la protección de la población civil. Algunos autores incluso, defienden la teoría de que el artículo 1º común a todos los convenios de Ginebra de 1949 – deber de los Estados-Partes de “hacer respetar” los Convenios “en todas las circunstancias” – pueden implicar un derecho-deber de protección internacional de los derechos humanos<sup>53</sup>[53]. Ahora bien, frente a esta opinión, la postura del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) es la de que la utilización de la fuerza aunque cuente con la autorización de las NN.UU, no puede fundarse en el Derecho Internacional Humanitario que excluye toda idea de fuerza. En estos casos, el CICR. procede a desmarcarse del sistema de seguridad colectiva de las NN.UU, pues perdería su credibilidad como intermediario neutral<sup>54</sup>[54].

- 2) Una segunda perspectiva es la que, desde que Mario Bettati promovió el derecho de injerencia humanitaria, se pregunta si los Estados tienen el deber de contemplar la matanza de poblaciones sin utilizar, para impedirlo, todos los medios, incluso militares de que disponen. La solución que la doctrina internacional aporta es la de exigir el funcionamiento del sistema institucional de seguridad colectiva tal y como se establece en la Carta de las NN.UU, en aquellas ocasiones en las que el Consejo de Seguridad considere que las violaciones del Derecho Internacional Humanitario o de los derechos humanos pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales<sup>55</sup>[55].
- 3) La gran dificultad que la anterior alternativa presenta y su escaso pragmatismo hace que, desde hace algunos años se haya empezado a abrirse camino una tercera vía basada en la imposición de acciones de socorro mediante el uso de la fuerza armada<sup>56</sup>[56]. Según esta perspectiva, el derecho de las víctimas a ser socorridas va a convertir el deber de asistencia humanitaria en deber de injerencia humanitaria, es decir, se va a convertir en un imperativo moral. La injerencia se justifica así, incluso contra la voluntad de los Estados soberanos y como una excepción al principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados, corolario del principio de igualdad soberana, que es afirmado en la Carta de la NN.UU, en la Res.2625 (XXV) de la Asamblea General y en la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia.

Los antecedentes de esta última modalidad los encontramos en el Acuerdo de la Asamblea General 143/131 de 1988 motivada por el violento temblor de tierra que sacudió a Armenia a finales de dicho año. En la misma se reconocía el papel de las Organizaciones Internacionales y de las Organizaciones No gubernamentales (ONG,s) en situaciones de urgencia y puso sobre la mesa el principio del “acceso indispensable a las víctimas”, con un fuerte carácter restrictivo en cuanto a las circunstancias que podían justificar intervenciones basadas en esta consideración. Para ello, dejaba claro que solo se aplicaría en “catástrofes naturales y en situaciones de urgencia del mismo orden”. Quedaban fuera de esta consideración, por tanto, los conflictos armados.

Un paso más hacia delante aparece con la Resolución 45/100 también de la Asamblea General aprobada el 14 de diciembre de 1990, esta vez por

consenso y no por mayoría como la anterior, lo que suponía una importante diferencia cualitativa. Motivada por la situación del hambre en Etiopía y los consecuentes éxodos masivos de población citaba – sin crearlos expresamente – los “pasillos de urgencia humanitaria”, inspirados en el derecho de paso inocente existente en el mar territorial, los cuales debían quedar abiertos y practicables a los socorros, para encaminar la asistencia humanitaria.

Poco tiempo después, en el caso de Irak, la resolución 688/91 del Consejo de Seguridad declaraba que la represión de la población kurda en el norte de Irak amenaza a la paz y la seguridad internacionales y exigía a Irak que pusiera fin a esta situación. En base a una interpretación extensiva de esta resolución se organizó, a iniciativa de varios países, una operación militar – Provide Comfort – con una finalidad exclusivamente humanitaria, consagrándose de esta manera, la injerencia humanitaria como una nueva modalidad de Operaciones de Paz - operaciones de socorro, con autorización para el uso de la fuerza, superando el principio intangible de la soberanía -. Podemos a la vista de lo expuesto hasta ahora que este tipo de operaciones van consiguiendo cada vez más<sup>57</sup>[57], un consenso más amplio, lo que parece indicar su proliferación futura.

Prueba reciente de ello lo encontramos en las Resolución 794 del Consejo de Seguridad de 3 de diciembre de 1992 que fundamenta el uso de la fuerza en Somalia en la consideración de que la situación de este país, sometido a la doble plaga del hambre y los señores de la guerra “*constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales*” y autorizaba a los Estados miembros participantes a que “*empleen todos los medios necesarios* a fin de restablecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro en Somalia”. En este sentido, el llamamiento a los Estados para que empleen los medios necesarios está estrictamente relacionado con la finalidad humanitaria y, a estos efectos, autoriza el uso de la fuerza para facilitarla.

Un paso más decisivo se produce con las resoluciones 819 (1993) de 16 de abril en la que el Consejo de Seguridad decidió considerar a Srebrenica como “*área segura*” libre de todo ataque armado o acto hostil y 824 (1993) de 6 de mayo en el que se incorporan como áreas seguras otras ciudades bosnias (Sarajevo, Bihac, Zepa, Gorazde, Tuzla...). UNPROFOR sería la encargada de proteger dichas áreas seguras, estando autorizada incluso al uso de la fuerza aérea para ello<sup>58</sup>[58]. El establecimiento de estas zonas para la protección civil introduce una importante novedad con las previstas en el Derecho Internacional humanitario fundamentada en que las nuevas “zonas de sustracción” o “zonas de protección” se establecen sobre la base de una decisión de las NN.UU y no dependen de la voluntad de las partes en conflicto<sup>59</sup>[59].

Dentro de este concepto podemos incluir, asimismo, el caso de Ruanda donde el Consejo de Seguridad para hacer frente a la violencia étnica que estaba provocando una catástrofe humanitaria decidió en la Resolución 918 (1994) de 17 de mayo ampliar las funciones de UNAMIR en el sentido de que pudiese establecer y mantener zonas humanitarias seguras, *allí donde ello fuera factible*. El fracaso de esta misión no menoscaba la importancia



creciente que están cobrando en nuestros días la, Operaciones basadas en los criterios de tipo humanitario.

Las Operaciones de Paz. con base humanitaria se van a orientar a paliar las consecuencias de los conflictos, no a resolver sus causas; los sufrimientos que producen, no los factores que los generan. Se llega así a la contradicción de desarrollarse un modelo de Operaciones de Paz con autorización para emplear la fuerza, pero no para imponer la paz sino para proteger a las víctimas. El elevado atractivo que tiene esta consideración humanitaria para el ser humano como sujeto social y el fuerte impacto que producen las tragedias – con el efecto multiplicador de los medios de comunicación – hacen suponer que en el futuro podamos contemplar un fuerte componente humanitario en muchas de las Operaciones de Paz que se establezcan.

## **7.- LAS OPERACIONES DE PAZ DE LOS ORGANISMOS REGIONALES**

En los últimos tiempos, una fuerte corriente de pensamiento internacional ha llevado a invocar que, en aquellas situaciones en las que la Naciones Unidas no son capaces de garantizar la protección de los derechos fundamentales del individuo, son los Estados los que deben hacerlo. Desde esta perspectiva resulta fácil comprender que si la Carta de las Naciones Unidas persigue como uno de sus objetivos esenciales el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, también persigue otros objetivos no menos esenciales entre los que destaca la protección de los derechos y libertades del individuo. De ahí que algunos autores consideren normal y lícito que los Estados actúen en estos casos de extrema necesidad, visto la falta de éxito de las Naciones Unidas en establecer el sistema de seguridad colectivo – o cualquier otro mecanismo – previsto por ella misma<sup>60</sup>[60].

El primer ejemplo de esta nueva modalidad que podríamos llamar de “subarriendo” o, más propiamente, de “subrogación” de Ejércitos nacionales u Organizaciones defensivas regionales lo encontramos en la ya mencionada operación “Provide Comfort”, en la que se realizó una interpretación extensiva de la letra de la res.688 en los aspectos siguientes:

- La operación fue liderada por los Estados Unidos y no por las Naciones Unidas.
- El programa de las Naciones Unidas cubría todo el territorio iraquí, mientras que el plan multinacional abarcaba solo el Norte.
- Las autoridades iraquíes aceptaron el plan de las Naciones Unidas, mientras que, por el contrario, denunciaron el plan multinacional como una violación de su soberanía.

Se trata, pues, de la aparición de un nuevo mecanismo de “subcontrata” de la intervención humanitaria, por el cual la Naciones Unidas autorizan a los Estados que ofrecen sus servicios a utilizar la fuerza para proteger a las poblaciones civiles o para restablecer las condiciones mínimas para la subsistencia de las poblaciones. La operación “Restore Hope” en Somalia en el invierno de 1992-93, también pondrá en juego fuerzas armadas nacionales en el interior de un Estado que no lo había solicitado en el marco del capítulo VII de la Carta.

En Bosnia-Herzegovina, el fracaso de la misión de UNPROFOR desencadenó en base a la Resolución del Consejo de Seguridad 836 (1993) de 4 de Junio el ultimátum y la posterior intervención de la Alianza Atlántica en el primer semestre de 1994. Ello supone una importante modificación sobre los casos anteriores: no son las Naciones las que son subcontratadas, sin que van a ser las Organizaciones Regionales – en este caso la Alianza Atlántica – las encargadas del desarrollo de la Operación de Paz.

Ahora bien, para que tales operaciones puedan estar justificadas tienen que efectuarse según unos determinados criterios con el fin de prevenir eventuales abusos y hacer prevalecer los intereses humanitarios sobre los políticos. Entre estos, los principales deben ser:

- La responsabilidad última seguirá recayendo en las Naciones Unidas, que sigue siendo la Institución encargada de autorizar el inicio de la Operación<sup>61</sup>[61].
- Existencia de una violación grave de los derechos humanos y necesidad de actuar con urgencia.
- Agotamiento de otros medios de protección, sin éxito.
- Proporcionalidad entre el uso de la fuerza y los objetivos perseguidos.
- Carácter limitado de la operación en el tiempo y en el espacio.
- El objeto de la operación es la protección de los ciudadanos de un tercer país, independientemente de los lazos nacionales, étnicos o religiosos con los países intervinientes.

Ahora bien, no podemos ocultar que, con frecuencia, los Estados o las propias Organizaciones Regionales se han mostrado reticentes a actuar en aquellas situaciones en las que no existía una fuerte convergencia entre los intereses políticos y económicos y los puramente humanitarios y solo se han decidido a intervenir cuando se lo ha reclamado la opinión pública nacional. Aun así, y aunque en algunos casos haya habido otros intereses que se han mezclado con los propiamente humanitarios, esto no es razón suficiente para desechar sin más esta figura ni óbice para afirmar que el componente humanitario constituirá una parte muy importante de las Operaciones de Paz del futuro.

## **7.- REFLEXION FINAL**

En el periodo que estamos viviendo se ha desarrollado tan extraordinariamente el concepto de mantenimiento de la paz que ha terminado por desdibujarse las características que tradicionalmente definían a una Operación de este tipo. Así, el consentimiento de las partes como elemento básico parece no ser ya imprescindible, siendo suficiente un Acuerdo del Consejo de Seguridad para establecerla o ampliar su Mandato. Esta idea ha sido recogida por el propio SECRETARIO GENERAL de las Naciones Unidas al afirmar refiriéndose a Yugoslavia que *"la falta de consentimiento tuvo consecuencias positivas al acelerar la reconciliación nacional hasta un ritmo más rápido del que las partes estaban dispuestas a aceptar"*.

En cuanto al uso de la fuerza en los últimos tiempos se ha ido restando consistencia a los conceptos de imparcialidad y credibilidad de las Fuerzas de Naciones Unidas al tiempo que ha ido evolucionando el mismo concepto de lo que es una Operación de Paz. Se ha pasado del tradicional mantenimiento de la paz a un concepto más amplio en el que se admitiría la imposición de la paz y por tanto la reactivación del Capítulo VII de la Carta, hasta el punto de que buena parte de la doctrina legal internacional critica la diferencia entre mantenimiento e imposición de la paz, sobre todo en aquellas Operaciones con un fuerte contenido humanitario. Cabe pensar, no obstante, que el mantenimiento de la paz y el uso de la fuerza (salvo legítima defensa) deben ser consideradas técnicas alternativas y no puntos adyacentes de una línea continua que permite un fácil paso de uno a otro.

Ahora bien, la propia dificultad de poner en marcha el Capítulo VII ha hecho que se delegue su ejecución, en una especie de subcontrata, en Organizaciones militares regionales como la OTAN que colaboran a tal efecto con el Secretario General. Ello facilita el cumplimiento de requisitos como pueden ser: la cooperación entre Estados para la puesta en marcha de la Operación, la financiación de la misma, el mando y control o la disponibilidad de contingentes, equipos y procedimientos de trabajo.

En cualquier caso, las Naciones Unidas siguen apostando preferentemente, por los principios clásicos de las OMP,s. – consentimiento, imparcialidad y no uso de la fuerza – hasta el extremo de que en su “*Suplemento para la Paz*” del 3 de enero de 1995, el Secretario General eleva la voz de alarma sobre este problema, al señalar como Operaciones recientes de paz no contaron con estas características y al achacar a ello – como es el caso de Bosnia- Herzegovina y de Somalia – la “no culminación” de la Misión<sup>62</sup>[62].

No cabe duda que no se puede mantener la paz allí donde esta no existe. La misión de una Operación de Paz seguirá siendo en el nuevo siglo, la de respaldar los esfuerzos a favor de la paz, ayudando a crear las condiciones necesarias para que puedan desarrollarse los acuerdos políticos. Pero si estos no se respetan no cabe hablar de mantener la paz. Resulta significativo que, de todas las Operaciones de Naciones Unidas que se establecieron en el territorio de la antigua Yugoslavia, la única que ha funcionado como tal haya sido la que, en base a la Resolución 781 de 9 de octubre de 1992, encargaba a UNPROFOR. la verificación y el control del cumplimiento de la prohibición de realizar vuelos militares sobre Bosnia. Esto fue así, más por la incapacidad de las partes de violar los acuerdos, que por su voluntad de cumplirlos.

Por último, cabe decir que actualmente sigue abierta en el seno de la Comunidad Internacional un profundo debate acerca de cómo deben concebirse en el futuro las Operaciones de Paz y que quizá nos encontramos en el umbral de lo que podríamos considerar una redefinición global del sistema de seguridad colectiva, a partir del que fue diseñado en la Carta de San Francisco de 1945, por los fundadores de las Naciones Unidas. En cualquier caso, somos lo suficientemente conscientes para entender, que

ello solo será posible en el próximo siglo si se cuenta con la voluntad política de los Estados.

---

1<sup>[1]</sup> Conferencia dictada el 23 de marzo de 1998 durante el Congreso Internacional de Historia Militar celebrado en el cuartel Conde Duque de Madrid.

2<sup>[2]</sup> *Kriegsraeson geht vor Kriegsmanier*, L. Oppenheim en Derecho Internacional Público, vol.II, pAsamblea General237.

3<sup>[3]</sup> Así, por ejemplo, el art.1º de la Convención II de La Haya niega el derecho de las naciones a recurrir a la fuerza armada para hacer efectivo el cobro de las deudas contractuales – condenando de esta manera la llamada “política de las cañoneras” – al afirmar que “las potencias contratantes convienen en emplear todos sus esfuerzos para asegurar el arreglo pacífico de las controversias internacionales”.

4<sup>[4]</sup> Además, según el art.16, se obligaba a los miembros de la Sociedad a no recurrir a la guerra contra un Estado que cumpliera la recomendación unánime del Consejo o la Asamblea.

5<sup>[5]</sup> Después de la invasión de Manchuria por el Japón en 1931, el informe de la Asamblea, aunque no dejaba ninguna duda de que la acción del Japón era contraria al Pacto, declaraba que “*este no es un caso en el que un país haya declarado la guerra a otro después sin agotar previamente las oportunidades de la conciliación determinadas por el Pacto de la Sociedad de Naciones*”. Por otra parte, cuando Rusia en 1939 atacó a Finlandia, la Asamblea estableció que había recurrido a la guerra con violación del Pacto y que, como resultado, se había colocado a sí misma fuera de la Sociedad de Naciones.

6<sup>[6]</sup> En el preámbulo se establecía únicamente que los estados que violasen el Pacto quedaban al margen de la protección del mismo.

7<sup>[7]</sup> Artículos 2.4 y 2.3 de la Carta de la Naciones Unidas, respectivamente.

8<sup>[8]</sup> L. OPPENHEIM, Operación de Paz Cit., pags., 107-108.

9<sup>[9]</sup> Debe notarse que la competencia de la Asamblea General se encuentra mejor definida que la del Consejo de Seguridad ya que, según el artículo 10, la Asamblea puede discutir, además de otros artículos, “*cualesquiera cuestiones o asuntos que caigan dentro del objeto*”.

10<sup>[10]</sup> Resolución 109 (II).

11<sup>[11]</sup> Resolución 193 (III).

13<sup>[13]</sup> *Official records of the Security Council, third year*, num.97, pg.43.

14<sup>[14]</sup> Resolución de 25 de junio de 1950 (Doc. S/1501).

15<sup>[15]</sup> Resolución de 27 de junio de 1950 (Doc. S/1511).

16<sup>[16]</sup> M. DIEZ DE VELASCO, *Las Organizaciones Internacionales*, pg.189.

17<sup>[17]</sup> En dicho artículo se recoge que “*La asamblea General podrá discutir todas la cuestiones que le presenten cualquier miembro o el Consejo de Seguridad y podrá hacer recomendaciones.....*”

18<sup>[18]</sup> CASTOR DM. DIAZ BARRADO, *El uso de la Fuerza en las relaciones internacionales*, pgs.179-185.

19<sup>[19]</sup> El art.99 de la Carta faculta al Secretario General para llamar la atención del Consejo hacia cualquier asunto que, en su opinión, pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

20<sup>[20]</sup> Profesor Fernández Sánchez de la Univ. De Sevilla en *La ONU 50 años después*.

21<sup>[21]</sup> Este concepto en su aceptación actual viene ampliamente recogido en el documento del Secretario General KOFI A. ANNAN, *Alianza para una comunidad internacional, Memoria anual 1998.*, pgs. 11 y siguientes.

22<sup>[22]</sup> R. HIGGINS, *United Nations Peacekeeping*, vol. IV, Oxford University Press. New York, 1981, pg.5.

23<sup>[23]</sup> Resolución 109 (II) de 21 de octubre de 1947.

24<sup>[24]</sup> *Armed intervention in the 1956 Suez Canal crisis: the legal advice tendered to the British Government*, en *International and Comparative Law Quarterly*, vol.37, num.4, pgs.799 y siguientes.

25<sup>[25]</sup> Ver por ejemplo SCHWARZEMBERGER, G., “Problems of the United Nations Force”, en *Current Legal Problems*, vol.12, 1959, pg.247.

26<sup>[26]</sup> Doc.A/3302, de 6 de noviembre de 1956, párrafo 10.

27<sup>[27]</sup> Durante el periodo de sesiones ordinario en que la Asamblea General discutía el texto de dicha Resolución, el Congo estaba enfrascado en una guerra colonial de hondas consecuencias.

28<sup>[28]</sup> Resolución 161 de 21 de febrero de 1961.

29<sup>[29]</sup> SCHACHTER, O. en *Proceedings of the American Society of International Law*, April 25-27, 1963, pg.217.

- 
- 30<sup>[30]</sup> Resolución 169 de 24 de noviembre de 1961.
- 31<sup>[31]</sup> FERNANDEZ SANCHEZ, P., Operación de Pazcit., pAsamblea General38.
- 32<sup>[32]</sup> *Programa para la Paz* de 1992.
- 33<sup>[33]</sup> FERNANDO MARIÑO MENENDEZ, *Perspectivas de las OMP,s. de NN.UU*, en *Tiempos de Paz* num.43
- 34<sup>[34]</sup> Una excepción a esta afirmación la encontramos, acaso, en la Misión para la Supervisión del Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), que debía haber concluido con la celebración del mismo el pasado día 8 de diciembre de 1998 y que ha sido pospuesta, una vez más, por falta de acuerdo entre las partes sobre el censo.
- 35<sup>[35]</sup> Misiones UNSF. (Fuerza de Seguridad de Naciones Unidas) y UNTEA (Autoridad Ejecutiva Temporal de Naciones Unidas) respectivamente.
- 36<sup>[36]</sup> ONUSAL, Hoja Informativa num.2, *El papel de las Naciones Unidas en el proceso de paz de Centroamérica*, El Salvador, 1991, pg.3.
- 37<sup>[37]</sup> Resolución de la Asamblea General 45/2 de 1990.
- 38<sup>[38]</sup> Resolución del C.de S. 745 (1992) de 28 de Febrero.
- 39<sup>[39]</sup> Resolución del C.de S. 747 (1991) de 24 de Marzo.
- 40<sup>[40]</sup> Resolución del C.de S. 832 (1993) de 27 de Mayo.
- 41<sup>[41]</sup> Resolución del C.de S. 866 (1993) de 22 de Septiembre.
- 42<sup>[42]</sup> Resolución del C.de S. 894 (1994) de 14 de Enero.
- 43<sup>[43]</sup> Resolución del C.de S. 898 (1994) de 23 de Febrero.
- 44<sup>[44]</sup> PABLO ANTONIO FERNANDEZ SANCHEZ, Operaciones de las NN.UU para el Mantenimiento de la Paz, Vol I, pg.273, Universidad de Huelva 1998.
- 45<sup>[45]</sup> Doc. S/11353/add.7, de 25 de julio de 1974.
- 46<sup>[46]</sup> Resolución 769 (1992) de 7 de agosto.
- 47<sup>[47]</sup> El único precedente que existía hasta la fecha al respecto era el Convenio Europeo para la Prevención de la Tortura de 26 de septiembre de 1987 cuyo artículo 2 prevé la posibilidad de visitar todos los lugares de los estados contratantes donde se encuentren personas privadas de libertad por una autoridad pública.
- 48<sup>[48]</sup> Resolución 991 del Consejo de Seguridad (1995) de 27 de Abril .
- 49<sup>[49]</sup> Doc.Ca/93, HR/4067, de 22 de noviembre de 1994, pg.2.
- 50<sup>[50]</sup> BETTATI, Mario, KOUCHNER, Bernard el autres: “Le devoir d’ingérence. Peut-on les laisser mourir?”, pg.330, Ed. Denöel. París, 1987.
- 51<sup>[51]</sup> BERMEJO GARCIA, Romualdo, El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites. Pg.391, Edit. Civitas, 1993.
- 52<sup>[52]</sup> JOSE LUIS RODRIGUEZ-VILLASANTE, La aplicación de Derecho Internacional Humanitario en las OMP,s de NN.UU, en Monografías de CESEDEN nº18.
- 53<sup>[53]</sup> BERMEJO GARCIA, R, *¿Del principio de no intervención al derecho-deber de injerencia?* *Algunas reflexiones*, Tiempo de Paz, “Europa en guerra”, num.26, pg.39-40, Invierno 1992-1993.
- 54<sup>[54]</sup> SANDOZ, Y., Derecho o deber de injerencia, derecho de asistencia, ¿de que hablamos?, Revista Internacional de la Cruz Roja, nº111, pgs.235 y siguientes, Mayo-junio, 1992.
- 55<sup>[55]</sup> *Ibidem*, pg.233.
- 56<sup>[56]</sup> TORRELLI, M., *¿De la asistencia a la injerencia humanitaria?*, Revista Internacional de la Cruz Rija, nº111, Mayo-junio, 1992.
- 57<sup>[57]</sup> BETTATI, M, *¿Injerencia, intervención o asistencia humanitaria?*, Tiempo de Paz, num32-33, 1994, pgs.6-7.
- 58<sup>[58]</sup> Resolución del C.de S. 836 (1993) de 4 de Junio.
- 59<sup>[59]</sup> BETTATI, M, *¿Injerencia, intervención.....*, citado, pg.20.
- 60<sup>[60]</sup> GUTIERREZ ESPADA, C, El estado de necesidad y el uso de la fuerza en derecho internacional después de la descolonización, Cuadernos de la Cátedra JS.J. Brown, Universidad de Valladolid, 1988, pp.118 y nota 88.
- 61<sup>[61]</sup> Incluso el nuevo Concepto Estratégico de la Alianza Atlántica, aprobado en Washington el 23 y 24 de abril de 1999 reconoce que “el Consejo de Seguridad ostenta la responsabilidad principal del mantenimiento de la paz y seguridad internacional” (perspectivas estratégicas, apartado 15)
- 62<sup>[62]</sup> Doc.A/50/60 y S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 34, pg.10.
-