



Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa



Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea

Cástor Miguel Díaz Barrado (dir.)
Ana Manero Salvador
María Belén Olmos Giupponi
Félix Vacas Fernández

**MISIONES INTERNACIONALES
DE PAZ:
OPERACIONES DE NACIONES
UNIDAS Y DE LA UNIÓN
EUROPEA**



INSTITUTO UNIVERSITARIO GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO

(UNED)

© Copyright by
Instituto Universitario "General Gutiérrez Mellado"
de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa
c/ Princesa 36
28008 Madrid
Teléfono: 91 7580011
Fax: 91 7580030

info@igm.uned.es
www.iugm.es

Madrid, 2006
Depósito Legal: M-50469-2006
ISBN-84-608-0546-8

Maquetación e Impresión:
Reprografía Doppel, S.L.
calle Bruselas, local 46-A – EURÓPOLIS
28232 Las Rozas (Madrid)
91 637 73 49 - 692 17 35 65
doppel@reprodoppel.com

INSTITUTO UNIVERSITARIO "GENERAL GUTIÉRREZ MELLADO"

de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa

*Misiones Internacionales de Paz:
Operaciones de Naciones Unidas y de la
Unión Europea*

Autores

CÁSTOR MIGUEL DÍAZ BARRADO (DIR.)

ANA MANERO SALVADOR

MARÍA BELÉN OLMOS GIUPPONI

FÉLIX VACAS FERNÁNDEZ

Índice |

ABREVIATURAS MÁS UTILIZADAS	11
PRESENTACION	13
PRIMERA PARTE: FUNDAMENTACION JURIDICA Y REQUISITOS PARA EL EJERCICIO DE LAS MISIONES INTERNACIONALES DE PAZ	15
1. FUNDAMENTACIÓN JURÍDICA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ	17
2. LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS	27
2.1. Los principios rectores de las OMPs	31
2.1.1. El consentimiento	31
a. Conflictos internacionales que enfrentan a varios Estados	34
b. Conflictos internos	36
c. Conflictos derivados del ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos	40
d. La ausencia de consentimiento	44
2.1.2. La imparcialidad	48
2.1.3. La prohibición del recurso a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa	56

SEGUNDA PARTE: LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS	73
1. LA CREACIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS:	76
1.1. La competencia de Naciones Unidas para crear O.M.Ps.: el principio de competencias implícitas.	77
1.2. Los órganos principales de Naciones Unidas con competencias respecto a sus operaciones de paz:	83
1.2.1. Consejo de Seguridad.	84
1.2.2. Asamblea General.	88
1.2.3. Secretario General.	93
2. EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS:	98
2.1. Las operaciones de paz de primera generación:	100
2.1.1. La Misión de Observadores de Naciones Unidas en India y Pakistán –UNMOGIP- (1949-).	100
2.1.2. La Primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas I –FENU I- (1956-1967).	105
2.2. Las operaciones de paz de segunda generación:	114
2.2.1. El Grupo de Naciones Unidas de Asistencia para la Transición en Namibia –UNTAG- (1989-1990).	116
2.2.2. La Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya –UNTAC- (1992-1993).	123
2.3. Las operaciones de paz de tercera generación:	130
2.3.1. La Operación de Naciones Unidas en el Congo - ONUC- (1960-1964).	132

2.3.2. La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Yugoslavia –UNPROFOR- (1992-1995).	138
2.3.3. La Segunda Operación de Naciones Unidas en Somalia –ONUSOM II- (1994-1995).	147
2.4. Las operaciones de paz de cuarta generación:	154
2.4.1. La Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo –MONUC- (1999-).	157
2.4.2. La Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano –FINUL- (1978-)	165
TERCERA PARTE: LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA	177
1. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD): EL LARGO CAMINO DESDE MAASTRICH (TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, 1992) A ROMA (TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA, 2004).	179
1.1. La evolución de la PESC/PESD	179
1.2. La configuración actual de la PESC/PESD	181
2. LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE CRISIS DESARROLLADA POR LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DE LA PESD:	191
2.1. La gestión civil de crisis.	196
2.2. La gestión militar de crisis.	198
3. LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DESPLEGADAS POR LA UNIÓN EUROPEA:	199
3.1. Misión de Policía de la U.E. en Bosnia y Herzegovina.	204

3.2. Operación Militar de la U.E. en la ex República Yugoslava de Macedonia: <i>Operación Concordia</i> .	205
3.3. Operación Militar de la U.E. en la República Democrática del Congo: <i>Operación Artemis</i> .	206
3.4. Misión de Policía de la U.E. en la ex República Yugoslava de Macedonia: <i>Operación Próxima</i> .	207
3.5. Misión de la U.E. en pro del Estado de Derecho en Georgia: <i>Operación Eujust Themis</i> .	208
3.6. Operación Militar de la U.E. en Bosnia y Herzegovina: <i>Operación Althea</i> .	209
3.7. Misión de Policía de la U.E. en Kinshasa (República Democrática del Congo): <i>Operación EUPOL "Kinshasa"</i> .	210
3.8. Misión integrada de la U.E. por el Estado de Derecho en Iraq: <i>Operación Eujust Lex</i> .	211
3.9. Misión de la U.E. en la República Democrática del Congo: <i>EUSEC RD Congo</i> .	212
3. 10. Misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos: <i>EUPOL COPPS</i> .	213
3. 11. Misión de control de las fronteras en los territorios palestinos: <i>EUBAM Rafah</i> .	215
3. 12. Misión de Apoyo de la UE a AMIS II (Darfur).	216
3. 13. Misión de Observación en Aceh: <i>AMM-MOA</i> .	217
3. 14. Misión de Asistencia Fronteriza entre Ucrania y Moldavia.	218
3. 15. Equipo Policial Consultivo de la UE (<i>EUPAT</i>) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.	220
3. 16. Operación de apoyo a la MONUC: <i>DRC – EU</i> .	221

3.17. Posible Operación de la Unión Europea en Kosovo: <i>EUPT Kosovo.</i>	222
---	-----

DOCUMENTACIÓN	225
---------------	-----

BIBLIOGRAFIA	231
--------------	-----

Abreviaturas más utilizadas |

ARTEMIS: Operación Militar de la UE en la República Democrática del Congo

AUE: Acta Única Europea

CONCORDIA: Operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia

CSCPE: Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa

DRC-EU: Misión de apoyo a MONUC

EU BAM Rafah: Misión de asistencia fronteriza de la UE en Rafah

EUFOR – Althea: Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina

EUJUST LEX: Misión Integrada de la UE por el Estado de Derecho en Iraq

EUJUST THEMIS: Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia

EUPAT: Equipo Policial Consultivo de la UE en la Antigua República Yugoslava de Macedonia

EUSEC RD CONGO: Misión de la UE en la República Democrática del Congo

MOA: Misión de Observación de la UE en Aceh

MONUC: Misión de Naciones Unidas para la República Democrática del Congo

MPUE: Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina

OMP's: Operaciones de Mantenimiento de la Paz

ONU: Organización de Naciones Unidas

OSCE: Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa

OTAN: Organización del Tratado del Atlántico Norte

PESC: Política Exterior y de Seguridad Común

PESD: Política Exterior de Seguridad y Defensa

PROXIMA: Misión de Policía de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia

RDC EUPOL "KINSHASA": Misión de Policía de la UE en Kinshasa

SG/AR: Secretario General/Alto Representante de la Política Exterior y de Seguridad Común

TA: Tratado de Amsterdam

TC: Tratado Constitucional

TN: Tratado de Niza

TUE: Tratado de la Unión Europea

UE: Unión Europea

UEO: Unión Europea Occidental

UPPAR: Unidad de Planificación Política y Alerta Rápida.

Presentación |

El trabajo “Misiones internacionales de paz” tiene por objetivo principal ofrecer una guía básica en relación con aquellas operaciones de mantenimiento de la paz, en sentido amplio, que han sido llevadas a cabo por Naciones Unidas y por la Unión Europea y, en consecuencia, presentar los aspectos centrales de las mismas. Somos conscientes, quienes hemos realizado este trabajo, de la ambición de este contenido. Incluso, si se quiere, faltaría por definir exactamente qué se debería entender por “Misiones internacionales de paz”. Esta claro, no obstante, que, tanto con el fin de hacerlo sugerente a los eventuales lectores así como con la finalidad de cubrir aquellas operaciones de mayor relevancia y envergadura que han tenido lugar en la sociedad internacional contemporánea, hemos seguido la opción de examinar, detenidamente, las acciones de las dos organizaciones mencionadas.

Sin duda el trabajo se ha realizado en el marco de la exitosa labor que lleva a cabo el Instituto Universitario “General Gutiérrez Mellado” en los campos de la seguridad y la defensa y, en concreto, hemos de destacar que este trabajo ha sido el resultado de un Acuerdo de investigación con el citado Instituto al que agradecemos, muy sinceramente, todas las facilidades que nos han dado para la realización y el desarrollo del mismo. Desde luego, hemos contado con la ayuda y la comprensión de todo el personal del Instituto y, muy en particular, de las personas que integran la dirección del mismo.

El esquema que se ha seguido en el presente trabajo ha sido, desde nuestra perspectiva, bastante sencillo, distinguiendo, por un lado, los elementos centrales de las operaciones de paz y, por otro lado, las operaciones realizadas por Naciones Unidas y la Unión Europea. De lo primero, nos hemos ocupado, la Profesora de la Universidad Carlos III de Madrid, Ana Manero Salvador y yo mismo. La Dra. Ana Manero ha diseñado, con precisión, los requisitos y condiciones que, en el derecho internacional general y en la práctica, sobre todo de Naciones Unidas, se exigen para la puesta en marcha, el desarrollo y la realización de las operaciones de paz. El resultado se debe calificar de excelente y se suscitan, con seguridad, las cuestiones de mayor interés en estos ámbitos. Por mi parte, se han delineado los aspectos concernientes a la fundamentación de las operaciones de paz con base, particularmente, en la acción de las Naciones Unidas

De lo segundo, se han ocupado los profesores, también de la Universidad Carlos III de Madrid, Félix Vacas Fernández y María Belén Olmos Giupponi. El primero, centrándose en las operaciones de Naciones Unidas, de tal manera que analiza de un modo completo y amplio cada una de las operaciones llevadas a cabo por esta Organización internacional. Está claro que los análisis que realiza el Dr. Félix Vacas se pueden calificar de excelentes tanto por la información que aporta como por el contenido de los mismos. La segunda, examina, con detenimiento, las diversas operaciones realizadas bajo la cobertura de la Unión Europea, diseñando tanto el marco general de estas operaciones como el estudio de cada una de ellas. La labor de la Dra María Belén Olmos se puede calificar, también, de excelente, ya que nos adentra, con solidez, en el ámbito de unas operaciones que, quizá con el tiempo, sirvan de base para el desarrollo de nuevas operaciones por parte de la Unión Europea.

En definitiva, confiamos en que este trabajo sea útil no sólo para los iniciados en la materia sino, también, para quienes se muestren interesados por este tipo de operaciones que, con todos los matices que se quiera, contribuyen, sin lugar a dudas, al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

I Parte:
Fundamentación jurídica y requisitos
para el ejercicio de las misiones
internacionales de paz

Cástor Miguel Díaz Barrado
Ana Manero Salvador

1. FUNDAMENTACION JURIDICA DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Cástor Miguel Díaz Barrado

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se concibe como el *objetivo primordial de la Comunidad internacional* en su conjunto e inspira, con toda seguridad, el quehacer tanto de la Organización internacional de alcance universal, Naciones Unidas, como de otras Organizaciones internacionales de alcance regional. No obstante, *la existencia y el desarrollo de conflictos* pueden poner en peligro la paz y la seguridad internacionales y, por esto, la comunidad internacional debe dotarse de mecanismos y fórmulas que conduzcan a la resolución pacífica de los conflictos en el plano internacional y que garanticen la paz y seguridad en todas sus dimensiones¹.

Con la adopción de la Carta de las Naciones Unidas, en 1945, se estableció un sistema general de seguridad colectiva que, como se sabe, descansa básicamente en la *responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad* para mantener la paz y la seguridad internacionales y la acción rápida y eficaz de los Miembros de las Naciones Unidas en aquellos supuestos en los que se produzca la existencia de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. La aplicación idónea del Capítulo VI (arreglo pacífico de controversias) y del Capítulo VII (Acción en caso de amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión) de la Carta de las Naciones Unidas garantizaría, en esencia, el cumplimiento del citado objetivo y, por tanto, quedaría asegurada la paz y se lograría el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Las dificultades, sobre todo de carácter político, a la hora de

¹Para la realización de este apartado se toma como punto de referencia básico el trabajo de DÍAZ BARRADO, C.M. y VACAS FERNÁNDEZ, F. "Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas", *ADI*, vol. XXI, (2005).

poner en práctica los mecanismos previstos en la Carta para garantizar la paz y la seguridad internacionales hicieron que se pudiera hablar, con razón, del “fracaso” del sistema de seguridad colectiva diseñado en este instrumento político-jurídico y, asimismo, de la “parálisis” del Consejo de Seguridad a la hora de asumir su responsabilidad en esta materia. De ahí, que se buscarán otros mecanismos y formas para alcanzar el objetivo básico de la comunidad internacional y que surgieran, entonces, las denominadas “operaciones de paz”.

En esta línea, corresponde determinar, antes de todo, los aspectos básicos de la fundamentación “constitucional”, sobre todo en el seno de las Naciones Unidas, de las operaciones de paz.

I

Cuando se abordan, desde una perspectiva eminentemente jurídica, las operaciones de mantenimiento de la paz, tanto las realizadas por Naciones Unidas como las puestas en marcha por Organizaciones de ámbito regional, resulta imprescindible resolver, antes de todo, la cuestión relativa a cuál o cuáles *son los fundamentos de carácter jurídico* sobre los que se asientan y desarrollan dichas operaciones; es decir, se trata de descubrir los fundamentos jurídicos de aquellas acciones *que cumplen el objetivo último de lograr la paz*.

En el caso de las operaciones que se realizan bajo los auspicios de Naciones Unidas deberíamos encontrar el fundamento “constitucional” de las mismas y determinar, con la mayor precisión posible, otras bases, si es que existen, que justificarían su puesta en marcha y su desarrollo. En otros términos, las O.M.Ps. deben encontrar necesariamente su razón de ser *en la Carta de las Naciones Unidas* en cuanto instrumento jurídico de “carácter constitucional” a estos efectos, y deben desarrollarse, además, con fundamento en actos de naturaleza jurídica que permitan y aseguren que su creación y su ejercicio se realizan conforme al ordenamiento jurídico internacional. *La legalidad y la regularidad* de las O.M.Ps. han de quedar así garantizadas si, este tipo de operaciones, quieren concebirse *como operaciones de pacificación* que sirven al objetivo principal y básico de las Naciones Unidas.

No obstante, hay que advertir que la discusión en torno al fundamento jurídico de las O.M.Ps. que dio lugar, como se sabe, a un amplio debate doctrinal, sobre todo durante el decenio de los sesenta, supone *combinar elementos de muy diversa naturaleza* ya que, por de pronto, una primera lectura de la Carta de Naciones Unidas, nos pone de relieve que dichas operaciones no se encuentran contempladas de manera expresa en el tratado constitutivo de la Organización, y, más allá de ello, exige también plantearse aspectos de diferente índole, tales como las competencias de los órganos de Naciones Unidas a la hora de proceder a su creación y los requisitos o condiciones que deben cumplir las mismas para que encuentren perfecto acomodo en el "marco constitucional" de la Carta. Más aún, la complejidad que hoy acompaña a las O.M.Ps. hace, como se ha dicho, que "el fundamento jurídico de las Operaciones de pacificación (...) no pued(a) ser único"², lo que supone que la búsqueda del mismo exija la consideración de *diversas dimensiones normativas*.

En definitiva, se trata de aclarar normativamente *el significado y contenido de las O.M.Ps.*, siendo conscientes de que, a lo largo de los últimos cincuenta años, las Naciones Unidas han creado y han puesto en marcha diferentes O.M.Ps. con el fin de cumplir, en términos generales, el mandato contenido en la Carta relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como objetivo básico de la Sociedad internacional organizada y que ha quedado plasmado, de manera clara, en diversos preceptos de este instrumento jurídico. Pero, también, *la determinación del fundamento jurídico* de las O.M.Ps. habrá de tener en cuenta no sólo lo previsto en los instrumentos jurídicos que las regulan sino, asimismo, los elementos de carácter normativo que se han ido aportando a través de la rica práctica a la que han dado lugar desde el establecimiento de la primera O.M.P. en sentido amplio –la operación de observadores militares desarmados UNTSO, desplegada en Palestina desde 1948-, y si se quiere desde la perspectiva estricta –UNEF I fue la primera operación armada de Naciones Unidas, desplegada en Egipto desde 1956 hasta 1967- .

En efecto, la puesta en marcha de muchas y diversas O.M.Ps. ha

² MARIÑO MENÉNDEZ, F., "Perspectivas de las Operaciones de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas", en *Tiempo de Paz*, nº. 43, 1996-1997, p. 44.

hecho que los *elementos esenciales que definen en la actualidad* a las mismas se hayan ido perfilando y adquiriendo su verdadero significado al hilo de todas y cada una de la operaciones realizadas. Por lo demás, el propio contenido de las O.M.Ps., que ha ido cambiando con el tiempo, hace que nos preguntemos, también, sobre los elementos y requisitos que, en realidad, las definen.

Queda claro, entonces, que los aspectos que perfilan la fundamentación jurídica de las O.M.Ps. se deben diseñar, por lo menos, en el marco de *dos dimensiones* que se complementan mutuamente: Por un lado, la búsqueda en la *Carta de Naciones Unidas* del origen normativo de estas operaciones, ya que al tratarse de acciones de una gran envergadura y que afectan de manera directa al objetivo principal de la Organización, es decir, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, deberían encontrar algún tipo de fundamentación en este instrumento jurídico, por muy lejano e implícito que sea. Y, por otro lado, habrá que determinar la labor y las acciones que llevan a cabo *los órganos de las Naciones Unidas* en esta clase de operaciones así como sus competencias en la materia ya que, de este modo, se apreciará también la fundamentación jurídica concreta en cada una de las O.M.Ps. que se emprenda y ello nos aportará las bases normativas correspondientes.

II

Las O.M.Ps. no están contempladas expresamente en la Carta de Naciones Unidas. En efecto, no existe ningún título, capítulo ni tan siquiera podemos encontrar precepto alguno que recoja, de manera explícita, la posibilidad de que las Naciones Unidas bien directa o indirectamente creen y lleven a cabo este tipo de operaciones. Los redactores de la Carta no incluyeron en su articulado, y dentro del amplio sistema de seguridad colectiva que se diseñó, a las O.M.Ps., y éstas finalmente se llevan a cabo a impulsos tanto de la necesidad de buscar fórmulas para resolver conflictos así como por una expresión de la parálisis en el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta. Como ha indicado Carrillo Salcedo "Las operaciones de mantenimiento

de la paz son el resultado de una serie de esfuerzos llevados a cabo por la Organización de las Naciones Unidas, a fin de hacer frente a situaciones que, en principio, no estaban expresamente previstas en la Carta³. Como se sabe, este importante escollo tuvo que ser resuelto por la C.I.J. que en su *Dictamen sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas* de 20 de julio de 1962 en el que, en términos generales, se afirma la conformidad de las O.M.Ps. con la Carta de Naciones Unidas aunque se condicione esta conformidad con el cumplimiento de determinados requisitos.

Esta ausencia, no obstante, de disposiciones expresas que regulen las O.M.Ps. y que fundamenten con solidez la creación de las mismas, generó, desde el principio, un difícil problema en la actuación de la Organización ya que, por un lado, ésta decidió, de manera temprana, instaurar O.M.Ps. que no se integraban con naturalidad en el sistema de seguridad colectiva vigente; y, por otro lado, hubo que buscar fórmulas que justificaran jurídicamente el desarrollo de las operaciones. Está claro que ni entre los mecanismos de solución de controversias previstos en el Capítulo VI de la Carta ni en el marco del sistema de seguridad colectiva contemplado en el Capítulo VII se incluye referencia alguna a las O.M.Ps.

Con todo, este tipo de operaciones son una realidad y carecería de sentido que su puesta en marcha y su desarrollo hubieran tenido lugar sin que se basaran, aunque fuese de una manera indirecta e implícita en el contenido de la Carta de Naciones Unidas. Por esto, merece la pena desarrollar aquellos elementos de carácter normativo que, a la postre, permitirán afirmar que las O.M.Ps. están contempladas constitucionalmente en el marco de las Naciones Unidas o, por lo menos, que la creación y desarrollo de las mismas no contradice ni generan un notable desencuentro con las previsiones y los objetivos de la Carta.

Cabría, a este respecto, reseñar, al menos, dos ámbitos en los que, con seguridad, las O.M.Ps. encontrarían pleno sentido jurídico y que iremos detallando a continuación. Por un lado, las operaciones de Naciones Unidas responden, sin duda, al propósito básico de la

³ CARRILLO SALCEDO, J. A., "Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz", 18 *R.E.D.I.* 164 (1965), p. 165.

Organización de *mantener la paz y la seguridad internacionales* y, por supuesto, que estas operaciones cumplen la función de prevenir situaciones que atentarian contra dicho propósito. Por otro lado, las O.M.Ps. suponen un medio más para *la solución de controversias internacionales*, como función propia y específica de las Naciones Unidas o, al menos, se pueden llegar a configurar como un elemento de los medios o procedimientos que se utilicen para la solución de controversias y, en esta misma dirección, habrá que buscar el modo de que estas operaciones queden englobadas, cuando proceda, en el espacio que configura *el sistema de seguridad colectiva* de las Naciones Unidas tanto porque estas operaciones son elementos de la seguridad colectiva como por el hecho de que sus fines y objetivos responden, realmente, a la consecución de la misma.

Y es que, en efecto, no hay dudas de que el principal objetivo que pretenden las Naciones Unidas es *asegurar y garantizar la paz*. El conjunto de la Carta de la Organización está impregnado de referencias a este objetivo y tanto por el momento histórico en el que se adoptó la Carta como por el desarrollo que, posteriormente, se ha producido, la paz ha quedado establecida como objetivo esencial y prioritario y como la función básica de las Naciones Unidas. En esta línea, la creación de O.M.Ps. y el desarrollo de sus funciones por las mismas deben situarse necesariamente *en el marco de este propósito* y justificarse así por la necesidad de lograr dicho objetivo. En otros términos, aunque la fórmula empleada y consistente en poner en marcha operaciones de esta índole no esté prevista en el tratado constitutivo de la Organización, *las finalidades* de estas operaciones se entroncan con los objetivos de las Naciones Unidas y, en particular, con la finalidad esencial y "obsesiva" que se refleja en la Carta y que no es otra que mantener la paz y la seguridad internacionales.

Está claro, de este modo, que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se constituye en el *fundamento de fondo* de las O.M.Ps. al constituir el propósito básico de la Organización en el que se basan. Como se sabe, el artículo 1, párrafo 1 de la Carta de Naciones Unidas establece con nitidez que es propósito de las Naciones Unidas "mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y

lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz".

De la lectura de este precepto, y en relación con las O.M.Ps., se puede llegar a reflexionar en torno a determinadas cuestiones:

En primer lugar, se observa que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se constituye en el *principal propósito de la Organización*, lo que se manifiesta no sólo en el hecho de que la primera indicación de la parte dispositiva de la Carta se refiera específicamente a ello sino, también, porque en todo el proceso que condujo, finalmente, a la adopción de este instrumento jurídico, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se constituyó en el punto de referencia básico de la futura Organización y en la finalidad irrenunciable de la misma.

Por esto, cualquier acción o medida que suponga el logro de este propósito encontraría *pocas dificultades a la hora de quedar enmarcado en la Carta de Naciones Unidas*. Es verdad, no obstante, que esta formulación genérica relativa al propósito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales encuentra, con posterioridad, desarrollos en el contenido de la Carta y que, precisamente, entre éstos, no hallamos referencia alguna a las O.M.Ps. En otros términos, se podría decir que el propósito señalado se desarrolla a través de una serie de principios, de medidas y de actuaciones por parte de los órganos de las Naciones Unidas entre los cuales no se encuentra recogido de manera explícita la creación y puesta en marcha de acciones tales como las O.M.Ps. Y aquí es, precisamente, donde radica la dificultad para situar normativamente a este tipo de operaciones y ésta es, en el fondo, la razón por la cual se ha llegado a dudar de que las mismas gocen de un claro fundamento constitucional en el seno de las Naciones Unidas.

Comoquiera que sea, el valor jurídico del propósito establecido en el artículo 1, 1 de la Carta está fuera de toda duda así como el mandato que asume la Organización a la hora de lograr, por los medios disponibles, que el mismo se haga efectivo. De tal manera que una interpretación, es verdad que generosa, de los diversos preceptos de la Carta orientados a dotar de eficacia al propósito del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, lleva a la conclusión de que en el

seno de este instrumento jurídico se sitúan también las operaciones de paz.

La ausencia de una referencia explícita a las O.M.Ps. queda compensada, en el texto de la Carta, por el conjunto de indicaciones que se reflejan en la misma orientadas a la consecución, establecimiento o mantenimiento de la paz en la Sociedad internacional. Como se sabe, ya en el *Preámbulo de la Carta* se especifica que hay que evitar la guerra que ha afectado a la humanidad y que, también, con esta finalidad, los Estados deben "practicar la tolerancia" y "convivir en paz como buenos vecinos", manifestándose un verdadero compromiso por "*unir nuestras fuerzas* para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales" y "asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino *en servicio del interés común*". Nos encontramos aquí ante formulaciones genéricas que, no obstante, advierten de la posibilidad de instaurar principios y métodos, sean cuales fueren, con el único objeto de mantener la paz y la seguridad internacionales y que prevén, incluso, la posibilidad de que el interés común de la Comunidad internacional suponga el empleo de la fuerza armada. Todo ello, como es fácil de observar, entra de lleno en las características y contenido de las O.M.Ps. .

En segundo lugar, de lo anterior se desprende la posibilidad de que, si bien las O.M.Ps. no están expresamente contempladas en la Carta de Naciones Unidas, el cumplimiento de los fines de la Organización permitiría la creación y puesta en marcha de las mismas, ya que, de otro modo, no se podrían alcanzar los elementos que definirían una situación de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. De esta forma, acudiríamos a la noción de "competencias implícitas", propia de las organizaciones internacionales y que, a la postre, supone que para lograr los fines de la organización y en el marco del tratado constitutivo de la misma, se pueden llevar a cabo actuaciones que explícitamente no están señaladas en el tratado constitutivo pero que resultan necesarias para satisfacer los fines esenciales de la Organización.

Está claro que, por un lado, las actuaciones que se desarrollan en el marco de estas operaciones responden, sin lugar a dudas, a un objetivo básico y central de las Naciones Unidas y se entroncan, con naturalidad, en el marco del mismo; y, por otro lado, hoy se puede afirmar con rotundidad, casi 60 años después de la creación de las primeras O.M.Ps.

de Naciones Unidas y después de haberse establecido muchas y diversas O.M.Ps. desde entonces, que existe una rica práctica, además evolutiva, en relación con las O.M.Ps., siendo así que los Estados que conforman las Naciones Unidas ni por asomo han puesto en duda el significado o el valor jurídico de este tipo de operaciones.

Por lo demás, el origen, de carácter político, de la creación de estas operaciones reveló su necesidad, surgida del contexto político de la época de la Guerra Fría, como único medio posible para suavizar o mitigar los efectos de ciertos conflictos que ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales o cuya continuación tendrían, con seguridad, estos efectos; dado que los instrumentos y procedimientos previstos en la Carta para que la Organización pudiera mantener la paz y seguridad internacionales no podían ser utilizados dado el bloqueo al que se veía condenado el Consejo de Seguridad.

De esta forma, y respetando los principios esenciales que definen toda asunción de competencias implícitas en el sentido de que éstas no podrán tener un contenido que vaya más allá de los elementos que define el instrumento jurídico del cual derivan, la creación y el desarrollo de O.M.Ps. suponen que las Naciones Unidas satisfacen el objetivo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Las O.M.Ps. deben entenderse, por lo tanto, en el marco de *las funciones que resultan necesarias* y que deben realizar las Naciones Unidas para alcanzar el propósito básico que se establece en el párrafo 1 del artículo 1 de la Carta.

Pero, también, el examen de la práctica en materia de O.M.Ps. nos pone de relieve que, de una manera u otra y empleando diferentes expresiones, los órganos de las Naciones Unidas que han creado y los Estados que han participado en estas operaciones han puesto siempre el *acento en el objetivo de la paz como la base, el fundamento y la finalidad última de este tipo de operaciones.*

Por recordar algunos ejemplos que corresponden a periodos diferentes y a operaciones que tienen características, contenido y alcance también distintos, podemos señalar cómo se hacen referencias explícitas a ello en el Informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad por la que se crea *la Operación de Naciones Unidas en el Congo (ONUC)*, en el que llega a decir que, a su juicio, la intervención de Naciones Unidas queda justificada

porque la situación en el Congo "representa un amenaza a la paz y seguridad". Posición que ya se expresó en las primeras resoluciones que establecieron "operaciones" de mantenimiento de la paz, como fue el caso de la resolución 47 (1948) del Consejo de Seguridad por la que se creó el *Grupo de Observadores Militares en India y Pakistán*, en la que el Consejo de Seguridad no duda en señalar que considera que "la continuación del conflicto es susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales". Expresiones que se repiten, con matices, con posterioridad y que nos encontramos, por ejemplo, en la resolución 858 (1993) por la que se crea la *Misión de Observadores de Naciones Unidas en Georgia* en la que se indica que la continuación del conflicto en Georgia es una "amenaza a la paz y la estabilidad en la región".

Mucho más recientemente, la resolución del Consejo de Seguridad 1270 (1999) por la que se crea la *Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona*, contiene referencias que ponen de relieve la vinculación entre esta operación y el objetivo de lograr y garantizar la paz. Por ello se indica, en esta resolución, que el Consejo de Seguridad "habiendo determinado que la situación en Sierra Leona sigue constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región", hace un llamamiento "a las partes para que cumplan sus compromisos con arreglo al Acuerdo de Paz a fin de facilitar el restablecimiento de la paz, la estabilidad, la reconciliación nacional y el desarrollo de Sierra Leona". Incluso, hay indicaciones más contundentes como la que se contienen en la resolución del Consejo de Seguridad 1279 (1999), por la que se establece la *Misión de Organización de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo*, en la que este órgano tiene presente "los propósitos y principios de la Carta" y "la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad con respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales"; y otras indicaciones que, como se sabe, van a vincular determinadas situaciones, como las violaciones graves y masivas de los derechos humanos, al mantenimiento de la paz y, por ello, la resolución 751 (1992) del Consejo de Seguridad por la que se crea la *Operación de Naciones Unidas en Somalia I* especifica que "la magnitud de los sufrimientos humanos que causa el conflicto "genera una situación en Somalia que "constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales".

En realidad, tanto el examen de la Carta y de los objetivos que se

plasman en la misma como de la práctica en materia de O.M.Ps. nos ponen de relieve que el fundamento jurídico de las mismas se halla, sin duda, en el cumplimiento del objetivo básico de la Comunidad internacional de asegurar y mantener la paz en las relaciones internacionales. Las O.M.Ps. desarrolladas por la Naciones Unidas se constituyen, así, en una de las expresiones a través de las cuales se hace efectivo el logro de dicho objetivo.

2. LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

Ana Manero Salvador

La Carta de Naciones Unidas no contiene disposición alguna sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (O.M.Ps.), por lo que el análisis de su régimen jurídico viene dado por la práctica y las aportaciones doctrinales en la materia.

Resulta paradójico que a pesar de la ausencia de regulación en la Carta, las O.M.Ps. han sido importantes protagonistas de la historia de Naciones Unidas, y que, sobre todo una vez finalizada la guerra fría, se hayan convertido en una de las más valiosas funciones de la organización en la preservación y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

De hecho, desde una primera aproximación meramente cuantitativa constatamos que de las 54 O.M.Ps. establecidas desde 1948, dos tercios –esto es, 36– se han realizado a partir de 1991. Este dato corresponde, como es obvio, a la finalización de la guerra fría y a la reactivación de los mecanismos de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en la organización.

Esta cuestión tiene importancia por la confusión de las

competencias de dos de los órganos principales de las Naciones Unidas: el Consejo de Seguridad y la Asamblea General y porque estamos ante una técnica a caballo entre los Capítulos VI y VII de la Carta.

Por lo que respecta a la primera de las cuestiones, la paralización del Consejo de Seguridad en la guerra fría, consecuencia del funcionamiento del veto de sus miembros permanentes, llevó a que la Asamblea General se interesara por determinadas cuestiones que afectaban a la paz y a la seguridad internacionales y que tuvo su punto de partida, en lo que a las O.M.Ps. respecta, en la crisis del Canal de Suez (1956).

Si bien con anterioridad a esta crisis es preciso hacer constar que la inacción del Consejo de Seguridad condujo a que algunos Estados, siguiendo la iniciativa de Estados Unidos, dirigieran sus expectativas sobre el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a la *Asamblea General*, lo que dio lugar a la adopción de la Res. 377 (V) el 3 de noviembre de 1950, conocida como *Unión pro paz*. En esta resolución la *Asamblea General* se atribuía la *competencia subsidiaria* de la acción del *Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales*.

Así, señala VIRALLY que los Estados Unidos propusieron a la Asamblea General un proyecto de resolución que permitía a ésta sustituir la acción del Consejo de Seguridad cuando se paralizara por la utilización del veto, con la finalidad de hacer las recomendaciones apropiadas sobre las medidas colectivas a tomar, incluyendo el uso de la fuerza, para restablecer la paz y la seguridad internacionales en el caso de que se produjera un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.⁴

Con esta resolución, como señalan ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO, se alteró “el equilibrio sobre el que reposa[ba] la distribución de competencias entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad previstas en 1945. [...] Lo cierto es que el compromiso

⁴ VIRALLY. M. “Les grands secteurs d’intérêt des organisations internationales”, en DUPUY, R-J. *Manuel sur les organisations internationales-A handbook on International Organizations*, Académie de Droit International de La Haye- Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988. p. 412

político sobre el que se apoyaba la Resolución 377 (V) era radicalmente distinto del que posibilitó en 1945 la creación del sistema de seguridad colectiva, y que sólo el retorno de ese compromiso político originario permitió superar la crisis política y constitucional en la que quedó sumergida la ONU.”⁵

En segundo lugar, las peculiaridades de las O.M.Ps. no permiten su ubicación en una parte determinada del articulado de la Carta. De hecho, el Secretario General Dag HAMMARSKJÖLD afirmó que las O.M.Ps. se situaban en el *Capítulo VI y medio*. Esta forma tan gráfica de *enmarcar jurídicamente* a las O.M.Ps. las coloca a medio camino entre los mecanismos de arreglo pacífico de controversias (Capítulo VI) y la acción del Consejo de Seguridad en caso de amenaza o quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VII). Esta situación viene dada, como señala VIRALLY, del objetivo mismo de las O.M.Ps. que consiste en desplegarse sobre el terreno al servicio de una acción diplomática destinada a convencer a las partes de la crisis, de la conveniencia de aceptar un apaciguamiento.⁶ De todos modos, gracias a la Corte Internacional de Justicia (CIJ), hoy no caben dudas acerca de la plena competencia de la organización en este ámbito.⁷

El fundamento jurídico de las O.M.Ps. en la Carta de las Naciones Unidas, se encuentra, según ALCAIDE FERNÁNDEZ y MÁRQUEZ CARRASCO en los mismos propósitos de la organización, esto es, en las “medidas colectivas que la Organización podría tomar para “prevenir y eliminar las amenazas a la paz y suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz” (artículo 1.1)”. Para estos autores “en este marco pueden ser encuadradas las [...] O.M.Ps., que han sido establecidas por las Naciones Unidas en aplicación de meras recomendaciones con el consentimiento de los Estados interesados, bien a iniciativa de la Asamblea General, sobre la base de la Resolución 377 (V), bien del Consejo de Seguridad, cuando en el seno de este último se han

⁵ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y MÁRQUEZ CARRASCO, M. C. “Legítima defensa y nuevos desarrollos normativos de la acción de las Naciones Unidas”, *ADI*, 1997. p. 285 y 286

⁶ VIRALLY, M. “Les grands secteurs d’intérêt ...” *op. cit.* p. 415

⁷ *Expenses of the United Nations, ICJ Reports 1962*, p. 151

reunido las condiciones políticas para su funcionamiento.”⁸

Entrado ya en materia, las O.M.Ps. consisten, desde una perspectiva clásica, en el desplazamiento a la zona de conflicto de contingentes militares bajo mandato de Naciones Unidas, cuyo objetivo es interponerse entre las partes enfrentadas – estaríamos ante los cascos azules- o supervisar un alto el fuego –boinas azules-. Además, tras la finalización de la guerra fría y dada la heterogeneidad de circunstancias a las que las O.M.Ps. han tenido que hacer frente, la doctrina distingue entre dos tipos de O.M.Ps.: las de primera generación (hasta 1988) y las de segunda generación, también llamadas multifuncionales. Como señalan GONZÁLEZ CAMPOS, SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA “las primeras estaban compuestas por fuerzas militares o de policía para cumplir los fines establecidos en cada mandato, ya fueran de mera observación (verificación de situaciones de alto el fuego o de tregua, interposición entre bandos armados, comprobación de situaciones de hecho, etc.) [...] o ya se tratara de importantes contingentes armados para intervenir en guerras civiles secesionistas [...], en conflictos internos [...] o internacionales. [...] En todos estos casos, las operaciones estaban vinculadas casi exclusivamente a situaciones de guerra o uso de la fuerza, y los respectivos mandatos constituían en sí mismos intervenciones quirúrgicas ante conflictos armados en curso. Junto a las anteriores las [...] que comienzan a diseñarse a partir de 1998 presentan un contenido más complejo [...], sus funciones ya no se limitan exclusivamente al establecimiento de la paz, sino que comprenden asimismo el mantenimiento y la consolidación de la paz.”⁹

Tanto unas como otras obedecen a una serie de principios básicos:

- a. Deben contar con el consentimiento de las partes

⁸ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y MÁRQUEZ CARRASCO, M. C. “Legítima defensa...”, *op. cit.* p. 287

⁹ GONZÁLEZ CAMPOS, J.D., SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, L.I. Y ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, P. *Curso de Derecho Internacional Público*. Civitas. Madrid. 2002. 2ª ed. revisada. p. 918

- b. La acción de la O.M.P. debe ser imparcial
- c. No pueden utilizar la fuerza, salvo en caso de legítima defensa

El objeto de este trabajo es analizar estos *principios rectores* y su *vigencia*. De lo que no cabe duda, al margen de su importancia actual, es que han servido para dar forma a las O.M.Ps. y para establecer sus funciones. Por esta razón no pueden ser menospreciados, a pesar de la evolución que se constata en la práctica y que, en ocasiones no hayan sido del todo respetados. Como señala la DAILLIER, mientras que las O.M.Ps. desarrolladas antes del final de la guerra fría se atenían rígidamente a ellos, tras la caída del muro de Berlín, y dada la proliferación y heterogeneidad de las O.M.Ps., no podemos sino confirmar la existencia de matices o de actuaciones que cuestionan su plena vigencia.¹⁰

Así, ha señalado el Secretario general que:

“Hay tres principios que revisten importancia: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa. Al analizar los éxitos y fracasos más recientes queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que alguno de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias.”¹¹

2.1. Los principios rectores de las O.M.Ps.

2.1.1. El consentimiento

En función del artículo 2.7 de la Carta de Naciones Unidas, que establece el *principio de no intervención en la jurisdicción interna de los*

¹⁰ DAILLIER, P. “La fin des opérations de maintien de la paix des Nations Unies”, *AFDI*, 1996, p. 63

¹¹ Suplemento de “Un Programa De Paz”: Documento de Posición del Secretario General presentado con Ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas. A/50/60* S/1995/1* de 25 de Enero de 1995. Párr. 33

*Estados*¹², para que el despliegue de una O.M.P. en el territorio de un Estado se ajuste a derecho, se hace *imprescindible* el consentimiento de éste. En palabras de VACAS FERNÁNDEZ el consentimiento es “una vía jurídicamente aceptada para que Naciones Unidas pueda actuar en el interior de la jurisdicción de un Estado; actuación prohibida por la Carta si se realizara sin el consentimiento de ese Estado”.¹³

Estamos ante un requisito esencial en virtud del respeto del *principio de soberanía* que, según DÍAZ BARRADO y VACAS FERNÁNDEZ, “tiene, aquí, una *doble función*: por un lado, sirve de *límite a la actuación de Naciones Unidas (...)*; y, por otro, significa el *poder que posee el propio Estado soberano para consentir*, si ese es su deseo, la *actuación de Naciones Unidas en temas que son esencialmente de su propia jurisdicción interna*. Sobre esta doble base, cuyo vértice único es la soberanía de los Estados, no sólo descansa [...] la necesidad jurídica de que toda O.M.P. de Naciones Unidas deba ser consentida por los Estados que, de una forma u otra, ven afectada su jurisdicción interna –y en la medida que lo sea–; sino también la suficiencia de ese consentimiento para salvar la aplicación del artículo 2.7. *En conclusión, desde un punto de vista teórico, el alcance y necesidad jurídicos del consentimiento del Estado en el ámbito de las O.M.P. parecen indiscutibles.*”¹⁴

Este consentimiento debe reunir una serie de requisitos imprescindibles para su validez. Siguiendo a VACAS FERNÁNDEZ, “si el consentimiento es *claro y expreso*, emitido con *libertad*, en el que no concurre *ningún elemento que lo vicie*, por una *persona que represente al*

¹² A efectos clarificadores reproducimos esta disposición: “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.”

¹³ VACAS FERNÁNDEZ, F. *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención : un estudio sobre el consentimiento del Estado anfitrión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003. p. 130

¹⁴ DÍAZ BARRADO, C.M. y VACAS FERNÁNDEZ, F. “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *ADI*, vol. XXI, (2005), p. 286

*Estado de acuerdo con el Derecho Internacional de tal modo que podamos señalar que es atribuible al Estado, y con anterioridad al inicio de la actuación de la O.M.P. en su territorio, dicho consentimiento será válido y producirá los efectos jurídicos deseados por las partes y previstos en el ordenamiento jurídico internacional; esto es, hará que no se pueda hablar de "intervención" –prohibida por el artículo 2.7 de la Carta- sino de "actuación consentida" por el Estado anfitrión de una O.M.P. de Naciones Unidas y, por consiguiente, completamente legal.*¹⁵

Es más, "resulta importante remarcar que [el] consentimiento permite la actuación de Naciones Unidas en el interior de la jurisdicción del Estado que consiente, y sin el cual ese acto sería ilegal en virtud del artículo 2.7 de la Carta".¹⁶ Y es que, además, como afirma SUY el consentimiento es una condición esencial para el funcionamiento efectivo y la operatividad de la O.M.P. en la medida en que es necesario contar con el mayor grado posible de cooperación con todas las partes implicadas.¹⁷

En esta cuestión ahonda FERNÁNDEZ SÁNCHEZ cuando dice que hay que distinguir entre el consentimiento y la cooperación del Estado. Este autor considera que el primero es un *requerimiento jurídico, un requisito sine qua non*, mientras que el segundo es una extensión del primero, y se configura como un *factor de carácter político*, aunque ambos son "necesarios para el éxito de una O.M.P.". Por todo ello, "se puede decir que el consentimiento de las partes implicadas es esencial para llevar a cabo una O.M.P. y que, en todo caso, es deseable su

¹⁵ VACAS FERNÁNDEZ, F. Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas... *op. cit.* p. 145

¹⁶ *Id.* p. 131

Esta opinión es también la de Liegeois que considera que "le consentement des parties est une exigence première, fondamentale dans le concept d'opération de maintien de la paix". LIEGEOIS, M. *Maintien de la paix et diplomatie coercitive. L'Organisations des Nations Unies à l'épreuve des conflits de l'après-guerre froide*, Bruylant, Bruxelles, 2003. p. 54

¹⁷ SUY, E. "Peace-keeping operations", en DUPUY, R-J. *Manuel sur les organisations internationales-A handbook on International Organizations*, Académie de Droit International de La Haye- Hague Academy of International Law, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, 1988. p. 387

cooperación.”¹⁸

Existen supuestos que se han evidenciado en la práctica en los que no resulta sencillo establecer quién debe prestar el consentimiento. Por ello, es preciso diferenciar, siguiendo a CARDONA, distintos tipos de conflictos para determinar quién debe prestarlo:

1. Conflictos internacionales que enfrentan a varios Estados
2. Conflictos internos
3. Conflictos derivados del ejercicio del derecho de la libre determinación de los pueblos.¹⁹

Finalmente, analizaremos brevemente los supuestos en los que al amparo del Capítulo VII no se ha hecho preceptiva la presentación del consentimiento.

a. Conflictos internacionales que enfrentan a varios Estados

En el caso de que exista un conflicto internacional sobre el cual Naciones Unidas ha acordado un alto el fuego que debe ser supervisado por una O.M.P., o se crea una fuerza de interposición, parece evidente que el consentimiento que debe prestarse es el de aquel/los Estado/s sobre los que se vaya a desplegar la O.M.P. Ahora bien, conviene destacar que no es imprescindible la prestación del consentimiento por parte de todos los Estados partes en el conflicto. Basta con el de aquel Estado sobre cuyo territorio se va a desplegar la O.M.P.

a. Ejemplo de participación de una O.M.P. en una controversia internacional que cuenta con el consentimiento de ambos Estados: UNASOG

¹⁸ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz. Análisis jurídico de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, 1998, Vol. 1. p. 116 y 117

¹⁹ CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, *CEBDI*, 2002, vol. VI. p. 810 y ss.

(Chad y Libia).

Vid.

http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unasog.htm

El control sobre la franja de Aouzou dio lugar a un largo conflicto entre Chad y Libia desde 1973. Para poner fin a la controversia las partes deciden someter el contencioso a la CIJ cuyo fallo es acatado por ambos Estados.²⁰ Consecuencia de ello es el acuerdo de 4 de abril de 1994 que establece las formas de ejecución del fallo y que tiene por objeto la retirada de las tropas libias de la franja y la delimitación de la frontera, entre otras cuestiones.

Los dos gobiernos acordaron que Naciones Unidas participara como testigo en la supervisión de la retirada. La misión de reconocimiento fue establecida por el Consejo de Seguridad en la Res. 915 (1994).

Estamos, por tanto, ante una O.M.P. que cuenta con el consentimiento de ambas partes en el conflicto para supervisar la retirada de las tropas y la administración de un Estado.

b. Ejemplo de participación de una O.M.P. en un conflicto internacional que cuenta con el consentimiento de uno de los Estados: FENU I (Egipto e Israel)

Vid. http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unefi.htm

Con motivo de la nacionalización del Canal de Suez por el Presidente egipcio Nasser en 1956, Israel inició un ataque contra el país árabe, al que luego se sumaron tropas francesas y británicas. La cesación del alto el fuego, solicitada por Naciones Unidas –Resolución de la Asamblea General (Res. AG) 997 (ES-1)-, supuso la retirada de las tropas ocupantes. Israel no prestó su consentimiento para el despliegue, lo que sí permitió Egipto, por lo que la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (FENU I) –establecida a través de la Res. AG 1000 (ES-1)- se

²⁰ *Affaire du différend territorial (Jamahiriya arabe lybienne/Tchad)*, Recueil CIJ 1994, p. 6 y ss.

desplegó en su territorio hasta que en mayo de 1967 el consentimiento fue retirado.

Así pues, nos encontramos ante una O.M.P. desplegada únicamente en el territorio de un Estado –el único que ha prestado el consentimiento- que tuvo que replegarse tras la retirada del mismo.

b. Conflictos internos

Naciones Unidas opta por una posición oficialista sobre quién debe prestar el consentimiento en el caso de los conflictos internos, ya que se considera que es fundamental el consentimiento del gobierno del Estado. No olvidemos que en caso contrario estaríamos ante una violación del principio de no intervención en los asuntos de la jurisdicción interna.

Sin embargo, en algunas ocasiones no es sencillo saber quién es este gobierno, por ejemplo, cuando estamos ante un golpe de Estado que ha triunfado parcialmente y se encuentra en conflicto frente al gobierno constitucional. CARDONA considera que “puede afirmarse que, salvo en el supuesto en que el origen del gobierno de facto de un Estado se base en una violación de un principio fundamental del Derecho Internacional, las Naciones Unidas solicitan el consentimiento del gobierno que efectivamente tiene el control del territorio de un Estado a fin de respetar los principios de soberanía, integridad territorial y no intervención. En el caso de que dicho control sea discutido, las Naciones Unidas tienden a inclinarse por el criterio del gobierno que surgió de la legalidad interna. Pero si dicho gobierno ha perdido el control de la mayor parte del territorio, entonces deja de ser tenido en cuenta [...] o lo es junto a quien tiene el control efectivo.”²¹

Además del consentimiento del gobierno, en aras de contar con un mayor consenso sobre el despliegue de la operación, Naciones Unidas intenta tener el consentimiento de todas las partes enfrentadas.

²¹ CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas:...” *op. cit.* p. 815

Expresivamente lo señala LIU: para el despliegue de una O.M.P. es necesario obtener el consentimiento del Estado anfitrión y, en la medida de lo posible, el de las demás partes interesadas.²²

Entonces, podemos encontrarnos ante distintas situaciones:

- a. *Conflicto interno entre un gobierno establecido y grupos armados: es políticamente deseable el consentimiento de ambos. En todo caso, es imprescindible el consentimiento del gobierno.*

Ejemplo de participación de una O.M.P. en un conflicto interno con gobierno claramente establecido: MINUGUA (Guatemala)

Vid. http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/minugua.htm

Con motivo de la celebración del Acuerdo definitivo de paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) el 10 de enero de 1994, que puso fin a décadas de guerra civil en el país centroamericano, las partes solicitaron a Naciones Unidas que se encargara de su verificación. La Resolución del Consejo de Seguridad (Res. CS) 1094 (1997) estableció la operación de mantenimiento de la paz dentro de la misión civil humanitaria (MINUGUA) cuyo objetivo consistía en la verificación del alto el fuego entre las partes.

Estamos, pues, ante un conflicto interno en el que encontramos el consentimiento de ambas partes para la actuación de la O.M.P.

- b. *Conflicto interno en el que se encuentra un gobierno establecido de facto a través de una violación de un principio fundamental del Derecho Internacional: Al haberse producido una violación de un principio fundamental del Derecho Internacional, se puede producir el despliegue sin*

²² LIU, F.T. "La transformation des méthodes de contrôle de l'organisation des Nations Unies dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales", VVAA, *L'adaptation des structures et méthodes des Nations Unies- The adaptation of structures and methods at the United Nations*, Academie de Droit International de La Haye- Hague Academy of International Law, Kluwer, Dordrecht, 1986, p. 268

*el consentimiento del gobierno.*²³

Ejemplo de participación de una O.M.P. en un conflicto interno donde el gobierno ha violado un principio fundamental de Derecho Internacional: GANUPT (Namibia)

Vid. http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/untag.htm

En 1966 Namibia fue puesta bajo administración de Naciones Unidas, que daba por terminado el mandato de Sudáfrica sobre el territorio²⁴. Esa ocupación había sido declarada ilegal por Naciones Unidas en su Res. CS 276(1970) que dice así:

El Consejo de Seguridad “declara que la continuación de la presencia de las autoridades sudafricanas en Namibia es ilegal y que, en consecuencia, todas las medidas adoptadas por el Gobierno de Sudáfrica en nombre de Namibia o en relación con el Territorio después de la terminación del Mandato son ilegales y carecen de validez.

[...]

Considera que la continuación de la ocupación de Namibia por el Gobierno de Sudáfrica, en desafío de las resoluciones pertinentes de las Naciones Unidas y de la Carta de las Naciones Unidas, tiene graves consecuencias para los derechos e intereses del pueblo de Namibia.”

El despliegue de la operación²⁵ se realizó sin el consentimiento de Sudáfrica al considerar que la ilegalidad de la ocupación violaba un principio fundamental del Derecho Internacional como el principio de libre determinación de los pueblos, no obstante, como recoge FERNÁNDEZ SÁNCHEZ “[d]ebido a las presiones políticas y al desgaste interno, Sudáfrica va a cambiar momentáneamente sus

²³ CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas:...” *op. cit.*

²⁴ Res. AG. 2145(XXI) y Res. CS 264 (1969)

²⁵ Res. CS 435 (78)

posiciones y el 19 de octubre de 1978 acepta el plan de principios de 1978 de las Naciones Unidas y el 22 de diciembre se decidió a cooperar con la Organización mundial.”²⁶

- c. *Conflicto interno en el que el gobierno no controla la mayor parte del territorio del Estado:* La práctica sobre esta cuestión es heterogénea, ya que se puede requerir el consentimiento únicamente del gobierno constitucional, o del gobierno constitucional y el surgido de un golpe de Estado si controla *efectivamente* parte del territorio, o del gobierno y del grupo armado que controla una zona del territorio del Estado. En esencia, Naciones Unidas se inclina por el criterio de la efectividad. Si este criterio es dudoso, se requerirá el consentimiento del gobierno constitucional.²⁷

Ejemplo de participación de una O.M.P. en un conflicto interno en el que el gobierno no ostenta el control efectivo sobre una parte del territorio: UNAMEVI (Angola)

Vid. <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/Missions/unavem1/unavemi.htm>

El proceso de descolonización de Angola tuvo lugar en el marco de la guerra fría, y en él se manifestaron con virulencia los enfrentamientos entre bloques. Dos eran los actores principales: la Unión Nacional para la Independencia Total de Angola (UNITA-movimiento armado apoyado por Estados Unidos y Sudáfrica) y el Movimiento Popular para la Liberación de Angola (MPLA –que recibía el respaldo de Cuba y la Unión Soviética). Fue este último quien alcanzó el poder, y, con ello, nació la República popular de Angola en 1975. Sin embargo, los enfrentamientos con la UNITA subsistieron, ya que mantenía el control sobre determinadas zonas del territorio del Estado.

²⁶ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz. Análisis jurídico de las Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Huelva, Huelva, 1998, Vol. 2. p. 237

²⁷ CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión...” *op. cit.* p. 815

En 1988 se alcanzó un acuerdo de paz en la zona en el que se acordaba la retirada de las tropas cubanas. Angola y Cuba solicitaron que fuera supervisado por Naciones Unidas. Así, el Consejo de Seguridad aprobó en la Res. 626 (1988) el establecimiento de UNAMEV I que se desplegó el 3 de enero de 1989, para lo cual no se contó con el consentimiento de la UNITA que mantenía partes del territorio bajo su control.

c. Conflictos derivados del ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos

En estas situaciones podemos encontrar diferentes actores implicados: el pueblo que quiere ejercer la libre determinación, la metrópoli, o un Estado que reivindica ese territorio como propio.

¿Quién deben prestar el consentimiento? Señala CARDONA que “las Naciones Unidas buscan el consentimiento de quien tiene la responsabilidad internacional del territorio en el caso concreto. Dependiendo de las circunstancias y de las partes en el conflicto originado, esa responsabilidad puede estar en la potencia colonial y en el Estado que reivindica el territorio; o en el Estado que ocupa y reivindica el territorio y el pueblo que reivindica la libre determinación (ya sea a través de un movimiento de liberación nacional internacionalmente reconocido, o de un Estado u otro sujeto que defiende sus intereses). En todo caso, si el principio de libre determinación es constantemente violado y las Naciones Unidas declaran ilegal la ocupación del territorio, la Organización Mundial puede asumir directamente la responsabilidad internacional del territorio y desplegar la operación sin consentimiento, pues no hay ningún principio que deba ser salvaguardado a través del consentimiento”²⁸, por lo que estaríamos ante la situación analizada *supra* en relación a Namibia. Ahora bien, no se puede olvidar que esta cuestión es problemática dado que el consentimiento, como ya se ha dicho, es un requisito *sine qua non*, esto es, siguiendo a FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, sin

²⁸ CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión...” *op. cit.* p. 827

consentimiento “no podemos estar ante una O.M.P.”.²⁹

Ejemplo de participación de una O.M.P. en un conflicto surgido del ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos: *Dos casos de la práctica nos resultan significativos sobre esta cuestión: el Sahara Occidental y Timor Oriental.*

a- MINURSO (*Sahara Occidental*)

Vid. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/minurso/index.html>

Desde 1975, tras la ocupación marroquí del territorio con la llamada “Marcha verde”, y la retirada española, el Frente POLISARIO, movimiento de liberación nacional, reivindica el ejercicio del derecho de libre determinación del pueblo saharauí contra Marruecos. Naciones Unidas ha intentado a través de diversas iniciativas poner fin al conflicto de manera infructuosa. En 1991 el Consejo de Seguridad creó la Misión de Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara (MINURSO) a través de la Res. 690 (1991) que dice:

El Consejo de Seguridad “decide establecer bajo su autoridad una Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sáhara Occidental.”³⁰

El despliegue de esta O.M.P. cuenta con el consentimiento tanto de Marruecos como del Frente POLISARIO.

Estamos, pues, ante el despliegue de una O.M.P. en un conflicto en el que un Estado ocupa y reivindica un territorio, al que se opone un movimiento de liberación nacional que pretende ejercer su derecho de libre determinación.

b- UNTAET (*Timor Oriental*)

Vid. <http://www.un.org/spanish/Depts/DPKO/untaet/etimor.htm>

²⁹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. *Operaciones de las Naciones Unidas ...*, Vol. 1, *op. cit.* p. 117

³⁰ Res. CS 690 (1991) Párr. 4

Tras la retirada de Portugal (metrópoli colonial) de Timor Oriental en 1976, las tropas indonesias se anexionaron por la fuerza este pequeño territorio. Tras años de ocupación el 5 de mayo de 1999 Portugal e Indonesia firmaron un acuerdo por el que estableció la celebración de un referéndum en el que la población decidiera por la permanencia en Indonesia u optara por la independencia.

El Consejo de Seguridad en su Res. 1246 (1999) autorizó la creación de la Misión de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET):

Así, el Consejo de Seguridad “decide establecer hasta el 31 de agosto de 1999 la Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNAMET), que se encargará de organizar y realizar una consulta popular, que se prevé celebrar el 8 de agosto de 1999, consistente en una votación directa, secreta y universal a fin de determinar si el pueblo de Timor Oriental acepta el marco constitucional propuesto que prevé una autonomía especial para Timor Oriental dentro del Estado unitario de la República de Indonesia, o si lo rechaza, lo que llevará a que Timor Oriental se separe de Indonesia, de conformidad con el Acuerdo General, y permitir que el Secretario General cumpla el cometido que se le encomienda en el párrafo 3 del Acuerdo sobre la Seguridad”³¹.

El 30 de agosto de 1999 se celebró el referéndum en el que el pueblo timorense votó abrumadoramente a favor de la independencia de Indonesia. Tras conocerse los resultados, este pequeño territorio vivió una ola de terror como consecuencia de la represión brutal llevada a cabo por grupos paramilitares proindonesios que contaron, en ocasiones, con el apoyo del ejército³².

En septiembre de 1999 las autoridades indonesias comenzaron el abandono de Timor Oriental, y, en octubre, el Consejo de Seguridad, mediante la resolución 1272 (1999), estableció la Administración de Transición para Timor Oriental (UNTAET), O.M.P. encargada de la

³¹ Res. CS 1246 (1999) Párr. 1

³² *Vid.* la resolución 1999/S-4/1 de la Comisión de derechos humanos de Naciones Unidas sobre “La situación de los derechos humanos en Timor Oriental”

administración del territorio hasta su independencia.

Esta resolución disponía:

El Consejo de Seguridad “decide establecer, de conformidad con el informe del Secretario General, la Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental (UNTAET), que tendrá la responsabilidad general de la administración de Timor Oriental y poseerá facultades para ejercer la total autoridad legislativa y ejecutiva, incluida la administración de justicia”.³³

Decide también que el mandato de la UNTAET consistirá en:

- a) Proporcionar seguridad y mantener el orden público en todo el territorio de Timor Oriental;
- b) Establecer una administración eficaz;
- c) Contribuir al desarrollo de los servicios civiles y sociales;
- d) Encargarse de la coordinación y la prestación de asistencia humanitaria, la rehabilitación y la asistencia para el desarrollo;
- e) Apoyar el fomento de la capacidad para el autogobierno;
- f) Ayudar al establecimiento de las condiciones necesarias para el desarrollo sostenible”³⁴.

Mientras que UNAMET contó con el consentimiento de Indonesia y Portugal a través de los acuerdos del 5 de mayo, UNTAET ha contado con el consentimiento del pueblo de Timor Oriental, ya que, “ha sido la voluntad del pueblo [...] manifestada en el referéndum de 30 de agosto la que ha expresado claramente su deseo de comenzar, bajo la autoridad de las Naciones Unidas, un proceso de transición hacia la independencia” y, por tanto, es el pueblo de Timor Oriental el que, directamente ha dado consentimiento para la

³³ Res. CS 1272 (1999) Párr. 1

³⁴ Res. CS 1272 (1999) Párr. 1 y 2

despliegue de la operación.”³⁵

d. La ausencia de consentimiento

Además de estos supuestos, en relación a la prestación del consentimiento, encontramos en la práctica una situación especialmente complicada: el despliegue de una O.M.P. sin que medie el consentimiento del Estado. Como veremos, no estamos ante una situación inédita en la práctica, de hecho, como señala el Secretario General:

“Hay tres aspectos de mandatos recientes que, en particular, dieron lugar a operaciones de mantenimiento de la paz que no contaron con el consentimiento de las partes.”³⁶

Al analizar esta cuestión, debemos recurrir al artículo 2.7 de la Carta que establece el *principio de no intervención* en los asuntos de la jurisdicción interna de los Estados, *con la excepción de estar ante la aplicación de una medida coercitiva* al amparo del Capítulo VII de la Carta.

En este caso, como señalan DÍAZ BARRADO y VACAS FERNÁNDEZ “las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII podrán ser llevadas a cabo legalmente por Naciones Unidas aunque supongan una intervención en la jurisdicción interna de los Estados. Nos encontramos, por lo tanto, ante la única vía prevista expresamente por la Carta a través de la cual Naciones Unidas puede *intervenir en asuntos que forman parte de la jurisdicción interna del Estado*” sin la necesidad de la prestación previa del consentimiento.³⁷

Ejemplo de despliegue de una O.M.P. sin consentimiento del Estado:

³⁵ CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión...” *op. cit.* p. 825

³⁶ Suplemento de “Un Programa de Paz”: Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas. A/50/60* S/1995/1* de 25 de Enero de 1995. Párr. 34

³⁷ DÍAZ BARRADO, C.M. y VACAS FERNÁNDEZ, F. “Fundamentos jurídicos ...” *op. cit.* p. 285

ONUSOM (Somalia)

Vid.

http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm y
http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm

En 1991, con el derrocamiento de Siad Barre tras más de dos décadas en el poder, se inicia en Somalia un conflicto armado con diversas facciones enfrentadas formadas por los representantes de los clanes de la región.³⁸ Esta situación sumió al país en una grave espiral de violencia descontrolada dirigida por distintos señores de la guerra enfrentados, lo que dio lugar a una guerra civil. La situación en el país era de una violencia extrema tras décadas de violaciones de los derechos humanos:

“Tras las atrocidades difundidas en la prensa mundial, que durante dos decenios cometió el régimen del depuesto Presidente, General Siad Barre, contra el pueblo somalí, desde enero de 1991 han aumentado aún más las violaciones de los derechos humanos. La ausencia de un gobierno responsable y la falta de infraestructuras en el país, junto con una situación de anarquía casi total, hacen muy difícil la tarea de capturar y entregar a la justicia a los autores de violaciones de los derechos humanos en Somalia.”³⁹

En 1992 las diferentes partes alcanzaron un acuerdo de alto el fuego. Naciones Unidas aprobó el establecimiento de ONUSOM I para supervisarlos a través de la Res. CS 751(1992). El despliegue de ONUSOM I fue consentido por las dos principales facciones de Mogadiscio⁴⁰, así como por el débil aparato institucional que se mantenía sobre el

³⁸ DIVE, G. (Sous la direction de DAVID, E.) “Analyses des opérations de l’ONU: les objectifs, les moyens, la mise en oeuvre...les résultats”, en *VVAA Conflits en Afrique. Analyse des crises et pistes pour une prévention*, GRIP- Editions complexe, Bruxelles, 1997. p. 145

³⁹ Informe del experto independiente, Sr. Faruel Jarirentundu Kozonguizi, sobre las condiciones reinantes en Somalia, preparado de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 1993/86 de la Comisión de Derechos Humanos. Doc. E/CN.4/1994/77 de 15 de diciembre de 1993. Párr. 6

⁴⁰ Vid. http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosomi.htm

territorio.⁴¹

La situación que encontró ONUSOM I en Somalia era caótica y empeoraba por momentos. Además, los diversos grupos armados impidieron que ONUSOM se desplegara por todo el territorio.

Para hacer frente a la situación de caos político y militar del país, el Consejo de Seguridad⁴² acogió con beneplácito la creación de una coalición de Estados liderada por Estados Unidos para que iniciara la operación “Devolver la Esperanza” a través de la UNITAF (Unified Task Force).

En este sentido el Consejo de Seguridad dispuso:

“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 [de creación de la UNITAF] 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.”⁴³

Así pues, esta coalición tenía como objetivo crear un entorno adecuado para la provisión de asistencia humanitaria a los somalíes doblemente víctimas de un conflicto armado y de la hambruna que vivía el país, “supervisar la cesación de las hostilidades, impedir la reanudación de la violencia, confiscar pequeñas armas no autorizadas, mantener la seguridad en los puertos, los aeropuertos y las líneas de comunicación necesarias para el envío de asistencia humanitaria, continuar con la remoción de minas, y ayudar en la repatriación de los refugiados en Somalia.”⁴⁴

La UNITAF fue sustituida por ONUSOM II. El Consejo de Seguridad en su Res. 814 (1993) estableció:

⁴¹ Vid. Res. CS 751 (1992)

⁴² Res. CS 794 (1992)

⁴³ Id. Párr. 10

⁴⁴ Vid. http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unosom2.htm

“Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas

[...]

6. [El Consejo de Seguridad] autoriza el mandato de la ONUSOM ampliada (ONUSOM II)”.

Por lo que el Consejo de Seguridad es quién autoriza el despliegue de ONUSOM II bajo el amparo del Capítulo VII de la Carta, *cuyo despliegue no cuenta con el consentimiento del Estado*. Por todo ello, como apunta BOWENS, el consentimiento pasa a un segundo plano en la medida en que no existe una autoridad que pueda prestarlo y que goce de representatividad y porque el Consejo de Seguridad decide emplear *todos los medios a su alcance en el marco del Capítulo VII* al considerar que la situación representa una amenaza para la paz y la seguridad internacionales⁴⁵.

Finalmente, ONUSOM II se retiró de Somalia en 1995 sin haber logrado dotar a Somalia de una estructura estatal, ni de estabilidad política.

Este caso presenta determinadas peculiaridades que no permiten que las operaciones desplegadas en Somalia puedan calificarse de O.M.P. *stricto sensu*. Como señala SOREL la resolución 794 fue considerada como la primera resolución que imponía una *operación coercitiva* a un Estado que no había dado su consentimiento⁴⁶. Esto es, a la vista del amparo jurídico provisto por el Capítulo VII de la Carta, podemos considerar que estamos ante una operación de *carácter coercitivo*.

Así pues, debemos concluir este apartado destacando la importancia del consentimiento como requisito fundamental de las O.M.Ps., es más, siguiendo a DÍAZ BARRADO afirmamos que “el consentimiento es un requisito imprescindible e ineludible para el

⁴⁵ BOWENS, G. “Legal issues in Peace Operations”, *Parameters*, Winter 1998. p. 54

⁴⁶ SOREL, J.M. “La Somalie et les Nations Unies”, *AFDI*, 1992. p. 74

ejercicio de esas operaciones, o lo que es lo mismo, sin el consentimiento del Estado interesado, la creación, constitución y actuación de estas fuerzas serían inviables.”⁴⁷.

En definitiva, y resumiendo, conforme a la legalidad internacional existen dos vías para efectuar el despliegue de una O.M.P. en el territorio de un Estado:

- a. el consentimiento de éste, en cuyo caso la base jurídica se encuentra en la voluntad del Estado.
- b. la acción del Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII de la Carta, si bien en esta situación nos encontramos ante operaciones de carácter coercitivo más que ante O.M.Ps. *stricto sensu*.

Por todo ello, no cabe sino destacar el carácter fundamental de este requisito, a pesar de que en ocasiones sea complicado decir quién debe prestarlo, fundamentalmente por lo que respecta a los conflictos internos.

2.1.2. La imparcialidad

En las O.M.Ps. Naciones Unidas debe respetar el principio de imparcialidad, pero ¿qué significa que las O.M.Ps. deben ser imparciales?, ¿deben tratar de igual modo a las partes enfrentadas?, ¿deben abstenerse de tomar partido por las partes en conflicto?

Como señalan HELDT y WALLESTEN la cuestión se centra en la identificación o diferenciación entre *neutralidad* e *imparcialidad*, esto es, ¿deben las O.M.Ps. no tomar partido por ninguna de las partes en conflicto y mantener una actitud pasiva a pesar de que alguna de las partes viole los acuerdos de paz o cometa violaciones de derechos

⁴⁷ DÍAZ BARRADO, C.M. *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza, en Derecho Internacional*, Vol. 1, Universidad de Zaragoza, 1989. p. 38 y 39

humanos?⁴⁸

FERNÁNDEZ SÁNCHEZ considera que es preciso distinguir claramente ambos conceptos para conocer el alcance de la imparcialidad como principio fundamental de las O.M.Ps. Así pues, señala este autor que “[c]uando hablamos de un juez siempre le exigimos que sea imparcial, pero nunca que sea neutral. Por el contrario, sería inconsistente con el derecho que un juez no se pronunciara. No quiero decir con esto que Naciones Unidas tenga que pronunciarse en favor de una parte u otra. Sin embargo, cuando se decide establecer una O.M.P., previamente se ha llevado a cabo una investigación y desde el punto de vista de la objetividad, Naciones Unidas tiene definido *imparcialmente* si hay un agresor o quien viola el Derecho Internacional.”⁴⁹

En consecuencia, “se han confundido frecuentemente neutralidad e imparcialidad, por el hecho de que una y otra implican colectividades o teorías en oposición y requieren una cierta reserva. Pero esas nociones son muy diferentes: el neutral se niega a pronunciarse; el imparcial elige según reglas preestablecidas.”⁵⁰

Así se desprende, pues, del Informe Brahimi:

“La imparcialidad de las operaciones de las Naciones Unidas debe significar por lo tanto adhesión a los principios de la Carta: cuando una parte en un acuerdo de paz viola sus condiciones en forma clara e indiscutible, de seguir tratando a todas las partes de la misma manera, las Naciones Unidas, en el mejor de los casos, caerán en la inoperancia y, en el peor, incurrirán en complicidad. Nada perjudicó más el prestigio y la credibilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los años 90 que su renuencia a distinguir las víctimas de los agresores.

⁴⁸ HELDT, B. and WALLESTEEN, P. “Peacekeeping Operations: Global Patterns of Intervention and Success, 1948–2000”, Research report n°1, *Folke Bernadotte Academy Publications*, 2004. p. 4

⁴⁹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. *Operaciones de las Naciones Unidas...* Vol.1 *op. cit.* p. 130

⁵⁰ *Id.* p. 131

[...]

Así pues, en esas operaciones, *imparcialidad debe significar cumplimiento de los principios de la Carta y de los objetivos de un mandato basado en esos principios. Ese tipo de imparcialidad no equivale a neutralidad ni a igualdad de tratamiento de todas las partes*, en todos los casos, en todo momento, lo cual puede llegar a equivaler a una política de contemporalización. En ocasiones, las partes locales no están constituidas por elementos moralmente equiparables sino por un componente evidentemente agresor y otro evidentemente agredido, y el personal de mantenimiento de la paz puede no sólo tener una justificación operacional para utilizar la fuerza sino también verse moralmente obligado a hacerlo.”⁵¹

En conclusión, si bien en la práctica encontramos O.M.Ps. que además de *imparciales* han mantenido una *postura neutral*, no se deben identificar los términos. *Imparcialidad no es sinónimo de neutralidad*, sino que su significado y sentido descansan en el respeto de los principios de la Carta y en el cumplimiento de un mandato basado en ellos.

Al hablar de esta distinción entre imparcialidad y neutralidad es necesario hacer referencia al punto de inflexión que supuso el fin de la guerra fría. Si bien en la guerra fría el principio de imparcialidad consistía en la igualdad de tratamiento entre las partes, sin más implicación en el conflicto que el intentar crear un entorno favorable para su solución, los nuevos conflictos surgidos tras la caída del muro, y el especialmente dramático de Rwanda, dieron lugar a un replanteamiento del sentido de la imparcialidad y su distinción de la neutralidad.

Así, en el Suplemento de “Un Programa de Paz” el Secretario General afirma que “las Naciones Unidas siguen siendo neutrales e imparciales entre las partes en pugna”⁵², cuestión que cambia, como ya hemos visto *supra* en el informe Brahimi que establece la *distinción entre imparcialidad y neutralidad, dando un nuevo sentido al término imparcialidad*,

⁵¹ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de 21 de agosto de 2001 (A/55/305-S/2000/809). p. I y Párr. 50. Cursivas añadidas.

⁵² Doc. A/50/60* S/1995/1*

que consiste en el respeto de los principios establecidos en la Carta.

En este sentido, resultan representativas las palabras de FRECHETTE: Hemos aprendido que la imparcialidad es una condición vital para el mantenimiento de la paz, esto es, se debe ser imparcial en la ejecución del mandato, pero la imparcialidad no significa mantener una actitud ciega entre las partes del conflicto.⁵³

Ejemplo de despliegue de una O.M.P. en la que se aplica la interpretación amplia del principio de imparcialidad: UNAMIR (Rwanda)

Vid. http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/co_mission/unamir.htm

En 1990 los rebeldes tutsis del *Frente patriótico rwandés* (FPR), apoyados por Uganda realizaron incursiones violentas en el territorio de Rwanda, que contaba con un gobierno hutu. Asimismo, los radicales hutu comenzaron a perpetrar episodios violentos organizados en la *Coalición por la defensa de la república*, más conocido como milicias *interhawe*, contra tutsis y hutus moderados.

Parecía que con la firma del acuerdo de la paz de Arusha de 4 de agosto de 1993, que contemplaba el reparto del poder civil y militar entre ambas etnias, se podía llegar a poner punto final a la violencia. En este instrumento se preveía que una O.M.P. de Naciones Unidas jugara un papel importante en el período de transición.⁵⁴

Así pues, a través de la Res. CS 872 (1993) se estableció la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda (UNAMIR), cuyo mandato consistía en “contribuir a la seguridad de la ciudad de Kigali, entre otras cosas en los límites de una zona libre de armas establecida por las partes en la ciudad y alrededor de la ciudad; supervisar la observancia del acuerdo de cesación del fuego, que estipula[ba] el establecimiento de zonas de

⁵³ FRÉCHETTE, L. “United Nations Peacekeeping at Fifty. Looking Back, Looking Forward”, *Reports and Papers*, 1998, nº13. p. 4

⁵⁴ *Vid.* DIVE, G. (Sous la direction de DAVID, E.) “Analyses des operations de l’ONU: les objectifs...” *op. cit.* p. 146

acuartelamiento y reunión, la demarcación de la nueva zona desmilitarizada y otros procedimientos de desmilitarización; supervisar la situación en lo que se [refería] a la seguridad durante el período final del mandato del gobierno de transición, hasta que se [celebraran] las elecciones; contribuir a la limpieza de las minas, en particular mediante programas de capacitación; investigar, a petición de las partes o por propia iniciativa, los casos en que se [afirmara] que se [habían] incumplido las disposiciones del Acuerdo de Paz de Arusha relativas a la integración de las fuerzas armadas, estudiar cualquiera de tales casos con las partes responsables e informar al respecto, según [procediera], al Secretario General; supervisar el proceso de repatriación de los refugiados y de reasentamiento de las personas desplazadas de Rwanda, para verificar que se [ejecutara] en forma segura y ordenada; ayudar en la coordinación de las actividades de asistencia humanitaria en conjunción con las operaciones de socorro; e investigar los incidentes relacionados con las actividades de la gendarmería y de la policía, e informar al respecto.”⁵⁵

El despliegue de UNAMIR tuvo lugar en unas condiciones muy complicadas en las que la violencia se encontraba latente. UNAMIR pecó de falta de realismo, ya que, según QUILLES, BRANA y CAZENEUVE no estaba preparada para afrontar la situación de violencia en la que se encontraba Rwanda, tanto por el alcance del mandato, como por la ausencia de medios personales y materiales suficientes.⁵⁶

Sin embargo, con la muerte del presidente rwandés en abril de 1994 en un accidente aéreo rodeado aún de muchas incógnitas, se suspendió el alto el fuego y la espiral de violencia se incrementó dando lugar a masacres por parte de las milicias *interhave* contra tutsis y hutus moderados. La posibilidad de encauzar el proceso de paz se frustró definitivamente. Además, el 4 de julio el FDR entra en Kigali. La crisis humanitaria alcanzó unas proporciones desmesuradas con cientos de miles de desplazados de las dos etnias. Expresivas resultan estas palabras del Relator especial de la Comisión de derechos humanos sobre Rwanda:

⁵⁵ Res. CS 872 (1993) Párr. 3

⁵⁶ QUILLES, P., BRANA, P. et CAZENEUVE, B. *Rapport d'information sur les opérations militaires menées par la France, d'autres pays et l'ONU au Rwanda entre 1990 et 1994*, Paris, 1998. p. 212

“Al estrellarse el avión presidencial, la situación interior rwandesa era tensa y explosiva por muchas razones: frustraciones debidas a los retrasos en la aplicación de los acuerdos de paz de Arusha de 4 de agosto de 1993, terror impuesto por las milicias, asesinatos de dirigentes de la oposición y de militantes de los derechos humanos, rumores persistentes según los cuales cada una de las dos partes, el Gobierno y el FPR, se preparaban para la guerra. La muerte del Presidente Habyarimana fue la chispa que provocó la explosión e inició las matanzas de civiles. Al día siguiente se reanudaron los combates entre las fuerzas gubernamentales y el FPR.”⁵⁷

En estas circunstancias el mandato de UNAMIR no se correspondía con la situación. UNAMIR se desestabilizó con la retirada del contingente belga tras el asesinato de 10 de sus cascos azules. El mandato de la O.M.P. se modificó con las Res. CS 912 (1994) y 918 (1994). En función de la primera sus funciones consistían en: “actuar como intermediaria entre las partes en un intento de [...] [la] cesación del fuego; ayudar a que se [reanudaran] las operaciones de socorro humanitario en la medida de lo posible; y vigilar los acontecimientos en Rwanda, incluida la seguridad de los civiles que pidieron refugio a la UNAMIR”.⁵⁸

Mientras que con la segunda (UNAMIR II), la labor de la O.M.P. residía también en “contribuir a la seguridad y la protección de las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro en Rwanda, incluso mediante el establecimiento y el mantenimiento de zonas humanitarias seguras, allí donde sea factible; desempeñar funciones de seguridad y apoyo en la distribución de suministros de socorro y las operaciones de socorro humanitario”⁵⁹, al tiempo que se reconocía “que la UNAMIR [podía] verse obligada a tomar medidas en legítima defensa contra personas o grupos que [amenazaran] lugares o poblaciones protegidas, personal de las Naciones Unidas u otro personal que [realizara] actividades

⁵⁷ Informe sobre la situación de los derechos humanos en Rwanda preparado por el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos de conformidad con la resolución S-3/1 de la Comisión y con la decisión 1994/223 del Consejo Económico y Social. Doc. A/49/508- S/1994/1157 de 13 de octubre de 1994. Párr. 19

⁵⁸ Res. CS 912 (1994) Párr. 8

⁵⁹ Res. CS 918 (1994) Párr. 3

humanitarias o los medios empleados para el suministro y la distribución de socorro humanitario".⁶⁰

A pesar de todo, con estas modificaciones del mandato, UNAMIR se mantuvo neutral entre las partes. El genocidio continuó a pesar de la presencia de UNAMIR en Rwanda. El poco margen de acción con el que contaba fue probablemente una de las causas más importantes de su fracaso. Así, se lamentaba el Secretario General :

"La tardía reacción de la Comunidad Internacional ante en genocidio de Rwanda ha demostrado, de manera patente, su extremada insuficiencia para responder inmediatamente, con acciones prontas y decisivas, ante las crisis humanitarias que acompañan a los conflictos armados. Luego de haber reducido rápidamente la UNAMIR a una presencia mínima sobre el terreno, ya que su mandato original no le permitía adoptar medidas cuando comenzaron las matanzas. Casi dos meses después, la Comunidad Internacional parece incapaz de reaccionar incluso ante el mandato revisado establecido por el Consejo de Seguridad. Todos debemos reconocer que no hemos estado a la altura de las circunstancias frente a la agonía de Rwanda y que, por lo tanto, hemos consentido en que continúe la pérdida de vidas humanas".⁶¹

El *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda* constató que a la hora de enfrentar el genocidio existía una deficiencia en el mandato. Así, se señalaba que "la pregunta lógica es por qué una fuerza de 2500 efectivos no pudo detener a la milicia y a los soldados del gobierno rwandés que empezaron a instalar barricadas y asesinar políticos y tutsis [...]. ¿No podía la UNAMIR, con su presencia y dando muestras de determinación, haber contenido semejante ola de violencia?".⁶²

⁶⁰ *Id.* Párr. 4. Finalmente, se establecía un embargo de armas y material militar Párr. 13.

⁶¹ Citado en el Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Rwanda. 15 de diciembre de 1999. S/1999/1257. p. 28

⁶² *Id.* p. 37

La respuesta la encontramos en el mismo informe cuando se indica que “aunque la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en Rwanda [pudo] haber comenzado como una operación tradicional de mantenimiento de la paz para supervisar la aplicación de un acuerdo de paz existente, la puesta en marcha del genocidio debería haber llevado a los encargados de la adopción de las decisiones en las Naciones Unidas –desde el Secretario General y el Consejo de Seguridad a los oficiales de la Secretaría y a los dirigentes de la UNAMIR- a darse cuenta de que el mandato inicial, y por ende el papel neutral de mediación de las Naciones Unidas, ya no era suficiente y requería de una respuesta diferente, más enérgica, combinada con los medios necesarios para tomar estas medidas.”⁶³

Así, tras haber constatado la inadecuación de la concepción tradicional de O.M.P. a las nuevas situaciones a las que es necesario hacer frente, el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* señaló que “el genocidio ocurrido en Rwanda alcanzó esas dimensiones en parte porque la comunidad internacional no utilizó la operación que ya existía sobre el terreno en ese país para hacer frente al obvio agente maléfico. Posteriormente, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1296 (2000), estableció que los ataques dirigidos deliberadamente contra la población civil en los conflictos armados y la denegación del acceso del personal humanitario a la población civil afectada por la guerra pueden constituir en sí mismos amenazas para la paz y la seguridad internacionales, y por lo tanto provocar la acción del Consejo de Seguridad. Si ya hay sobre el terreno una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, puede corresponderle a ella función de llevar a cabo esas acciones y debe estar preparada.”⁶⁴

Por todo ello, no resta sino concluir afirmando que la imparcialidad sigue siendo un principio fundamental para el funcionamiento de las O.M.Ps., sin embargo esta imparcialidad ha evolucionado a la luz de la

⁶³ *Id.* p. 53 y 54

⁶⁴ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de 21 de agosto de 2001 (A/55/305-S/2000/809). Párr. 50

práctica. Imparcialidad no es neutralidad, ni igualdad de trato entre las partes en conflicto. Hoy la imparcialidad consiste, en virtud de una interpretación más estricta, en el respeto a los principios y normas contemplados en la Carta de las Naciones Unidas.

2.1.3. La prohibición del recurso a la fuerza, salvo en caso de legítima defensa

Como señala SUY, las O.M.Ps., aunque estén formadas por personal militar, deben atenerse a la prohibición del uso de la fuerza, en la medida en que su despliegue se configura como un elemento imparcial de carácter internacional cuyo objetivo es el mantenimiento o el restablecimiento de la paz.⁶⁵ Es más, la aplicación de la prohibición del uso de la fuerza a las O.M.Ps. es “una *consecuencia lógica* de los principios de consentimiento y cooperación de las partes y de la imparcialidad que debe observar la O.M.P. de las Naciones Unidas respecto al conflicto, [...] [por tanto,] *la operación en sí misma debe tener restringido el uso de la fuerza, puesto que su misión pacificadora no es de carácter impositivo*”.⁶⁶

Si bien esta cuestión parece clara, es preciso analizar con detenimiento la prohibición del uso de la fuerza en general para poder establecer su aplicación a las O.M.Ps. Como es sabido, el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas prohíbe el recurso a la fuerza. Su tenor establece:

“Para la realización de los Propósitos consignados en el Artículo 1, la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en

⁶⁵ SUY, E. “Peace-keeping...”, *op. cit.* p. 389

⁶⁶ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. *Operaciones de las Naciones Unidas ...*, Vol. 1, *op. cit.* p. 133

cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.”

La redacción de esta disposición establece la prohibición del uso de la fuerza a los Estados miembros, sin embargo, la extensión de la prohibición a Naciones Unidas, *ergo* a las O.M.Ps., requiere un esfuerzo interpretativo. Así, VACAS FERNÁNDEZ, considera que en función de la definición de agresión contemplada en la Res. 3314 (XXIX) de la Asamblea General⁶⁷ y de la nota explicativa sobre la expresión “Estado” que “incluye el concepto de un grupo de Estados”, se puede llegar a afirmar que por “grupo de Estados” estaríamos ante *organizaciones internacionales*. Siguiendo a este autor, podemos decir que “al igual que en el caso de la definición de agresión, [...] el principio que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es también aplicable a “los grupos de Estados”; entendiéndolo por ello, a pesar de la falta de claridad de la Resolución citada, las *organizaciones internacionales*, incluida *Naciones Unidas*, tanto porque *el artículo 2.4 también obliga*, a pesar de su contenido literal subjetivo, a la *Organización*, como porque estamos ante un principio que forma parte del *Derecho internacional general* y como tal es aplicable a todos los sujetos que forman la Comunidad internacional.”⁶⁸

Y es que la prohibición del uso de la fuerza es una norma de Derecho Internacional General, una norma imperativa del ordenamiento jurídico internacional, un principio fundamental del mismo, por lo que obliga a todos los sujetos que la conforman, y es que como señala DÍAZ BARRADO “la norma internacional en virtud de la cual los Estados se abstendrán en sus relaciones mutuas de recurrir a la fuerza [...] [representa] el prototipo de norma imperativa. En efecto, la mayor parte de [la] doctrina no ha vacilado en afirmar de forma tajante que la norma

⁶⁷ En este instrumento se define agresión como “el uso de la fuerza armada por 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[...].”

⁶⁸ VACAS FERNÁNDEZ, F. *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2005. p. 37 y 38

contenida en el párrafo cuarto del artículo segundo de la Carta de las Naciones Unidas es la norma de *ius cogens* por excelencia.”⁶⁹

Ahora bien, como señalan DÍAZ BARRADO y VACAS FERNÁNDEZ “el problema de la aplicación del principio que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales a Naciones Unidas se plantea, sobre todo, en relación con el artículo 2.4 de la Carta, porque su alcance subjetivo está expresamente limitado a los Estados Miembros, aunque el artículo 2 haga referencia *ab initio* tanto a la Organización como a sus Estados Miembros. [...] [Por ello], para establecer el régimen jurídico aplicable al uso de la fuerza por las O.M.Ps. de Naciones Unidas resulta imprescindible analizar la regulación que sobre el uso de la fuerza se ha establecido en la Carta de Naciones Unidas.”⁷⁰

Estos autores establecen tres criterios de enorme valor:

- a. En primer lugar, una de las características principales de las organizaciones internacionales (OI) es su composición interestatal, por lo que las normas que expresamente se dirigen a los Estados, deben también ser de aplicación a la propia OI, es decir, en este caso, a Naciones Unidas.
- b. En segundo lugar, la Carta de Naciones Unidas es el tratado constitutivo de la organización, por lo que es obligatoria para ella. En este sentido, señalan DÍAZ BARRADO y VACAS FERNÁNDEZ que “tal y como establecen los artículos 2.5 -con referencia a todos los órganos de la ONU- y 25 -referido al Consejo de Seguridad-, los Estados miembros están obligados a cooperar con la Organización o a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad *únicamente cuando las acciones o decisiones adoptadas lo sean de conformidad con la Carta*. De tales artículos se desprende con claridad el alcance obligatorio de las normas contenidas en la Carta, no sólo para los Estados sino, especialmente para la Organización misma: en consecuencia, las

⁶⁹ DÍAZ BARRADO, C.M. *El consentimiento, causa de...* op. cit. p. 69 y 70

⁷⁰ DÍAZ BARRADO, C.M. y VACAS FERNÁNDEZ, F. “Fundamentos jurídicos ...” op. cit. p. 298

decisiones o actuaciones de cualquier órgano de la ONU que sean contrarias a la Carta son ilegales y se deja, incluso, entrever la sanción por las mismas que no sería otra que la carencia de efectos de dichas decisiones o acciones, es decir, su nulidad.”⁷¹

- c. En tercer y último lugar, el artículo 24.2 establece que “en el desempeño de estas funciones, el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas.” Estas funciones consisten en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículo 24.1), por lo que “aunque el artículo 2.4 de la Carta se refiere únicamente a los Estados miembros, tanto el enunciado general con el que se abre el artículo 2 como, de nuevo, el artículo 24.2 extienden expresamente el alcance subjetivo de *todos los principios* contenidos en el artículo 2, y, en consecuencia, de las obligaciones jurídicas en ellos establecidas, a Naciones Unidas, hagan o no referencia en su texto a ello.”⁷²

En consecuencia, Naciones Unidas se somete al régimen establecido en su tratado constitutivo, esto es, en la Carta de Naciones Unidas en lo que respecta a la prohibición del uso de la fuerza. Por ello, las O.M.Ps. deben atenerse a esta prohibición, si bien disponen de una excepción: la legítima defensa, excepción, por otra parte, obvia, en la medida en que “en todos los sistemas jurídicos se admite que la defensa de la propia vida autoriza el ejercicio de la violencia contra el agresor.”⁷³

La Carta de Naciones Unidas recoge esta institución en su artículo 51 como excepción a la prohibición del uso de la fuerza:

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para

⁷¹ *Id.* p. 299

⁷² *Id.* p. 299

⁷³ CASANOVAS Y LA ROSA, O. “El principio de prohibición del uso de la fuerza”, en DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 2001, 13ª ed. p. 850

mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

Estamos, por tanto, ante un límite a la prohibición del recurso a la fuerza y también ante su “excepción irreductible”⁷⁴. En definitiva, la legítima defensa es un derecho de *reacción armada*. Ahora bien, para ser ejercido precisa de un presupuesto básico: el haber sido víctima *previamente* de un ataque armado⁷⁵.

¿Es aplicable este derecho reconocido a los Estados a Naciones Unidas? y, en caso de serlo, ¿en qué medida se aplica a las O.M.Ps.?

VACAS FERNÁNDEZ recurre al Derecho Internacional General para contestar afirmativamente a la primera de las cuestiones. Así, señala este autor que “el uso de la fuerza en legítima defensa no sólo es reconocido por el artículo 51 de la Carta a los miembros de Naciones Unidas, sino que, como se insinúa claramente en ese mismo artículo, forma parte del Derecho internacional general. [...] En efecto, la expresión utilizada en el propio artículo 51, “el derecho inmanente de legítima defensa”, supone un claro reconocimiento de su existencia anterior a su positivación en la Carta de Naciones Unidas, *como parte del Derecho internacional general*. Y como tal es un derecho no únicamente de los Estados miembros de Naciones Unidas como establece el artículo 51, sino de todo sujeto de Derecho Internacional: Estados, miembros o no de Naciones Unidas, y organizaciones internacionales en el cumplimiento de las funciones para las que fueron creadas.”⁷⁶

Por ello, en la medida en que el *mantenimiento de la paz y seguridad*

⁷⁴ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y MÁRQUEZ CARRASCO, M. C. “Legítima defensa y ...”, *op. cit.* p. 276

⁷⁵ SALMON, J. (sous la direction), *Dictionnaire de Droit International Public*, Bruylant, Bruxelles, 2001. p. 642

⁷⁶ VACAS FERNÁNDEZ, F. *El régimen jurídico del uso... op. cit.* p. 146 y 147

internacionales es uno de los *propósitos* de Naciones Unidas (artículo 1.1 de la Carta), esta organización internacional tiene este derecho. Las O.M.Ps. son órganos subsidiarios de Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, por ello, “*las O.M.Ps. para cumplir el mandato para el que fueron creadas tendrán a su disposición una serie de instrumentos, entre los cuales se encuentra en todo caso, y sin necesidad de que el Consejo de Seguridad lo establezca expresamente en una Resolución, el uso de la fuerza armada en legítima defensa*”.⁷⁷

Esta posibilidad de recurrir a la legítima defensa es para CORTEN y KLEIN una consecuencia lógica del establecimiento de reglas para garantizar la seguridad de los soldados puestos a disposición de Naciones Unidas por los Estados miembros, ya que pueden encontrarse ante situaciones peligrosas sobre el terreno. Según estos autores no hay que olvidar que las tropas que conforman las O.M.Ps. suelen estar equipadas con armamento ligero, por lo que estamos ante una concepción clásica de la legítima defensa, una legítima defensa en las relaciones entre individuos, como la existente en el derecho penal de los ordenamientos internos.⁷⁸

Esta cuestión conduce a ALCAIDE FERNÁNDEZ y a MÁRQUEZ CARRASCO a considerar que el establecimiento de reglas “que permitiesen proteger la seguridad de los soldados puestos a disposición de la Organización por los Estados Miembros, en orden a hacer frente a los peligros que para su seguridad pudiesen surgir sobre el terreno [...] participa más bien de la naturaleza de la defensa propia de los soldados individualmente considerados que puedan ser objeto de un ataque armado que del derecho estatal de legítima defensa.”⁷⁹

Entonces, pues, se reconoce el derecho de legítima defensa a las

⁷⁷ *Id.* p. 147

⁷⁸ CORTEN, O. et KLEIN, P. “Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyenes d’action des forces des Nations Unies”, *AFDI*, 1993. p. 121

⁷⁹ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y MÁRQUEZ CARRASCO, M. C. “Legítima defensa...”, *op. cit.* p. 293

O.M.P., pero, ahora bien, ¿en qué consiste este derecho de legítima defensa?, ¿cómo se debe interpretar este derecho, de forma estricta o amplia?

CHESTERMAN y COX consideran que el concepto de legítima defensa ha evolucionado en el tiempo en respuesta a las nuevas necesidades de las O.M.Ps. En un principio la fuerza podía ser usada en defensa de la O.M.P. y en respuesta a un ataque armado (*legítima defensa personal*). Gradualmente, el concepto evoluciona, lo que les conduce a decir que la fuerza podrá ser utilizada en *defensa del mandato*.⁸⁰ Así lo señala SALMON al considerar que la legítima defensa es un derecho reconocido a los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz, para usar sus armas con el objeto de defenderse de los ataques que se dirijan contra ellos, o para asegurar su libertad de movimiento y la ejecución del mandato de su misión, en el caso en el que se vean impedidos por la fuerza.⁸¹

En un principio, la utilización de la legítima defensa por las O.M.Ps. era entendida de forma estricta, esto es, como señala CARDONA “exigiendo un ataque armado previo y, lógicamente, proporcionalidad e inmediatez en la reacción. Un concepto de legítima defensa que, en principio, prohíbe a la operación ser la primera en emplear la fuerza. Un concepto de legítima defensa, en fin, que no plantea ningún problema en relación al principio de prohibición de uso de la fuerza armada incluido en el artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, de forma que, como ha declarado el Consejo de Seguridad, podemos afirmar que “la legítima defensa es un derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas”.”⁸²

Sin embargo, esta interpretación estricta del derecho de legítima defensa pretende ser ampliada por la doctrina. Ello es consecuencia de la

⁸⁰ CHESTERMAN, S. *The use of force in UN Peace Operations*, New York University School of Law, August 2004. p. 8 y COX, K.E. “Beyond Self-defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force”, *Denv. J. Int'l L. & Pol.*, 1999, vol. 27 (2). p. 250

⁸¹ SALMON, J. (sous la direction), *Dictionnaire de Droit... op. cit.* p. 643

⁸² CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas:...” *op. cit.* p. 851

extensión de los mandatos de las O.M.Ps., por lo que el derecho de legítima defensa interpretado de forma amplia incluye la *defensa del mandato* de la O.M.P.⁸³

Esta interpretación amplia del concepto de legítima defensa es preocupante, ya que, según DÍAZ BARRADO y VACAS FERNÁNDEZ amplía “el propio concepto de legítima defensa hasta confundirlo con la fuerza coercitiva, en lo que se ha venido en denominar la *vis compulsiva* necesaria para cumplir el mandato encomendado a la operación. Dicho intento, que surge fundamentalmente en el ámbito de la actuación sobre el terreno de las O.M.Ps. , conllevaría permitirles el uso de la fuerza más allá de los estrechos límites que impone la legítima defensa –que, en efecto, en ocasiones les resulta necesario para poder cumplir su mandato– sin que para ello sea imprescindible una decisión previa del Consejo de Seguridad autorizando el uso de la fuerza coercitiva con base en el Capítulo VII de la Carta”; a lo que añaden que “no existe en la Carta de Naciones Unidas disposición alguna que permita autorizar el uso de la fuerza entendida como *vis compulsiva*, con entidad propia y diferente al uso coercitivo de la fuerza y al uso de la fuerza en legítima defensa.”⁸⁴

Compartimos esta opinión. De hecho, el que *la prohibición del uso de la fuerza* sea un principio fundamental del ordenamiento jurídico internacional nos lleva a concluir que, en efecto, las excepciones que sobre él se regulen deben atenerse de forma muy estricta a las previsiones de la Carta. Estamos ante una norma imperativa, una de las claves de bóveda del Derecho Internacional, por lo que no conviene, en aras de la seguridad jurídica, ampliar las excepciones a la prohibición por motivos meramente coyunturales.

Así pues, la única posibilidad que tienen las O.M.Ps. de emplear la fuerza es en caso de legítima defensa, pero ¿cuándo estamos ante un supuesto de legítima defensa?. Como señaló la CIJ, estaríamos ante una

⁸³ COX, K.E. “Beyond Self-defense: United Nations Peacekeeping Operations...”, *op. cit.* p. 255

⁸⁴ DÍAZ BARRADO, C.M. y VACAS FERNÁNDEZ, F. “Fundamentos jurídicos...” *op. cit.* p. 301

respuesta ante un ataque armado previo⁸⁵, que es un presupuesto o condición sustantiva para el ejercicio de la legítima defensa⁸⁶. Pero ¿qué es un ataque armado previo?

Lo que importa aquí es el carácter objetivo del ataque y no tanto de quién proviene. Así, señala VACAS FERNÁNDEZ que “no resulta decisivo quién es el agresor o, en otras palabras, quién realiza el ataque armado, sino que tal ataque se haya efectivamente producido. Es, por tanto, el elemento objetivo –la existencia de un ataque armado– y no el subjetivo –quién realiza el ataque– el componente necesario para que el uso de la fuerza en legítima defensa esté justificado.”⁸⁷

Como observa VACAS FERNÁNDEZ no es sencillo saber cuándo estamos ante un ataque armado, “no sirve como definición afirmar que cualquier uso de la fuerza es un ataque armado; y ello tanto por exceso como por defecto: por exceso, porque en ocasiones actos que no conlleven un uso concreto y real de la fuerza armada también pueden ser considerados como “ataque armado”; mientras que, por defecto, porque determinados niveles de fuerza armada efectivamente empleada pueden no llegar a tener esa consideración.” Y más en relación a las O.M.Ps., donde “debe incluso relativizarse aún más la cuestión, al menos en dos sentidos: en primer lugar, porque el nivel significativo de uso de la fuerza utilizado por bandas armadas, necesario de acuerdo con la Corte para ser considerado como ataque armado, debe en el caso de dirigirse contra O.M.Ps. rebajarse considerablemente.”⁸⁸

En este sentido, y siguiendo a este autor, “*cualquier uso de la fuerza armada, sin importar el grado ni el lugar donde ésta se realice, contra una O.M.P. debe ser considerado como un “ataque armado”; suficiente, por lo tanto, para justificar jurídicamente una reacción armada en legítima defensa por parte*

⁸⁵ *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci. Rec. CIJ. 1986. Párr. 211*

⁸⁶ ALCAIDE FERNÁNDEZ, J. y MÁRQUEZ CARRASCO, M. C. “Legítima defensa y nuevos desarrollos...”, *op. cit.* p. 278

⁸⁷ VACAS FERNÁNDEZ, F. *El régimen jurídico del uso... op. cit.* p. 151

⁸⁸ *Id.* p. 155 y 156

*de los miembros de la operación.*⁸⁹

Además, en la práctica podemos encontrar situaciones en las que a pesar de que aún no se ha llegado a emplear la fuerza armada, se pueden calificar de ataque armado. VACAS dice que “se trata de aquellas situaciones en las que, sin necesidad de haber usado la fuerza armada, la actuación de los grupos armados contrarios a la O.M.P. es tal, que suponen un peligro real para los miembros de la operación.” Es la “legítima defensa interceptiva”.⁹⁰

En conclusión, para que la O.M.P. pueda hacer uso de la fuerza en legítima defensa, es preceptivo que haya sido víctima de un ataque armado, pero dada la situación peculiar en la que se encuentran las O.M.Ps. desplegadas sobre el terreno, el concepto de ataque armado, imprescindible reiteramos, para utilizar este derecho de reacción, se flexibiliza. De esta forma, cualquier uso de la fuerza empleado contra la O.M.P. será considerado ataque armado y será considerado como el requisito necesario para responder en legítima defensa. Y ello sin perjuicio de la “legítima defensa interceptiva”, supuesto en el que la O.M.P. se encontraría en una grave situación de peligro ante la que debe reaccionar.

Con carácter general, existen determinados requisitos para poder ejercer este derecho de legítima defensa. Unos se establecen en el ámbito convencional y otros en el consuetudinario.

Los primeros son los establecidos en el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas:

- Actuación subsidiaria de la del Consejo de Seguridad
- Deber de informar al Consejo de Seguridad

Estos requisitos no son aplicables a las O.M.Ps. y ello por la propia lógica de la creación de las O.M.Ps., ya que no tienen sentido en la medida en que es el propio Consejo de Seguridad quien crea la O.M.P., cuya naturaleza es la de un órgano subsidiario de aquél. Además, dice

⁸⁹ *Id.* p. 158

⁹⁰ *Id.* p. 159

VACAS FERNÁNDEZ que en la medida en que estos requisitos no forman parte del Derecho Internacional General, son tan sólo prescripciones convencionales aplicables a los Estados, y dado que el ejercicio del derecho de legítima defensa para las O.M.Ps. tiene su fundamento en el Derecho Internacional General y no en las previsiones del artículo 51, podemos reiterarnos en la afirmación realizada *supra* acerca de la inaplicabilidad de estas condiciones para el ejercicio de la legítima defensa.⁹¹

No ocurre lo mismo con los principios de carácter consuetudinario. La CIJ afirmó en el asunto *Actividades militares en y en contra Nicaragua* que existe en Derecho Internacional una norma consuetudinaria en virtud de la cual “la légitime défense ne justifierait que des mesures proportionnées à l’agression subie, et nécessaires pour y riposter”⁹². En ello se reitera en su opinión consultiva sobre la *Licitud de la amenaza o el empleo de armas nucleares*, donde afirma que “la soumission de l’exercice du droit de légitime défense aux conditions de nécessité et de proportionnalité est une règle du droit international coutumier.”⁹³

Así pues, los requisitos consuetudinarios son:

- Necesidad: implica que el recurso a la fuerza debe ser el último medio del que se dispone, la última alternativa posible.
- Inmediatez: el lapso temporal entre el ataque y la respuesta debe ser mínimo. Indica VACAS FERNÁNDEZ que este requisito es vital a la hora de calificar la respuesta como legítima defensa o como represalia. Así dice que “no cabe confundir el uso de la fuerza en legítima defensa, que es legal si reúne los requisitos y cumple los límites establecidos por el Derecho internacional, con el uso de la fuerza en represalia, que está prohibido por el Derecho internacional vigente. Precisamente el principio de inmediatez es uno de los argumentos que justifican la distinción entre el uso de la fuerza en legítima defensa –como respuesta a un ataque armado previo y que

⁹¹ *Id.* p. 241

⁹² *Rec. CIJ 1986.* p. 94

⁹³ *Rec. CIJ 1996.* Párr. 41

necesariamente debe estar conectado temporalmente con la respuesta armada al mismo-, de la represalia que va más allá de la mera respuesta al ataque armado previo y que por esa misma razón está prohibida por el Derecho internacional contemporáneo. Y, desde luego, todo uso de la fuerza que se lleve a cabo sin conexión temporal con un ataque armado previo –aunque haya existido efectivamente ataque armado, pero si no se cumple el principio de inmediatez- deberá siempre ser catalogado como represalia.”⁹⁴

- Proporcionalidad

- *Proporcionalidad en los medios*: la aplicación de este principio a las O.M.P. “se concreta [...] en que el armamento con el que se equipa a los miembros de estas operaciones sea ligero, apto únicamente para su uso defensivo [...]y, [...] en la aplicación del principio de fuerza mínima, en todo caso cuando dichas armas deban ser utilizadas como respuesta a un ataque armado.”⁹⁵
- *Proporcionalidad en los fines*: siguiendo a este autor “en este sentido, el objetivo del uso de la fuerza en legítima defensa no puede ser otro que repeler el ataque armado que la ha justificado. Una vez alcanzado dicho resultado, el uso de la fuerza debe cesar, de lo contrario, a partir de ese momento no se trataría ya de un uso en legítima defensa, sino de un nuevo ataque armado, al deber considerar que se toma la iniciativa en un nuevo episodio de uso de la fuerza.”⁹⁶

Ejemplo de alusión explícita al recurso de legítima defensa por el Secretario General respecto de una O.M.P.: UNIFIL (Líbano)

Vid. <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/unifil/index.html>

⁹⁴ VACAS FERNÁNDEZ, F. *El régimen jurídico del uso... op. cit.* p. 248

⁹⁵ *Id.* p. 251

⁹⁶ *Id.* p. 251

Tras un atentado reivindicado por la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en Israel el 11 de marzo de 1976, y una vez que se había efectuado el traslado de miembros de grupos armados palestinos desde Jordania al Líbano, la madrugada del 15 de marzo Israel invadió el sur del Líbano, ante lo cual este Estado presentó una protesta al Consejo de Seguridad arguyendo que no tenía conexión alguna con el atentado y exigía la retirada de las tropas israelíes de su territorio.

El Consejo de Seguridad en su resolución 425 (1978) pedía el respeto “de la integridad territorial, la soberanía y la independencia política del Líbano dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas”, exhortaba a Israel al cese inmediato de “la acción militar contra la integridad territorial libanesa y [a la retirada] [...] sin dilación [de] sus fuerzas de todo el territorio libanés”. Además, establecía una O.M.P., denominada Fuerza provisional de Naciones Unidas para el Líbano meridional, cuyo mandato consistía en confirmar la retirada de las tropas israelíes, “el restablecimiento de la paz y seguridad internacionales y [en] ayudar al Gobierno del Líbano a asegurar el restablecimiento de su autoridad efectiva en la zona.”

Asimismo, el Consejo de Seguridad aprobaba en la resolución 426 (1978) el *informe del Secretario General sobre la aplicación de la Res. 425 (1978)*. Este informe contenía *las líneas maestras de la actuación* de UNIFIL, a saber:

- (a) La O.M.P. debe ser capaz de funcionar como una unidad militar integrada y eficiente;
- (b) Debe disfrutar de libertad de movimientos y de comunicación, así como de otras facilidades necesarias para el desarrollo de sus objetivos;
- (c) No debe utilizar la fuerza salvo en caso de legítima defensa;
- (d) La legítima defensa puede incluir la resistencia frente a los intentos que empleen la fuerza y que pretendan impedir el desempeño de las funciones previstas en el mandato del Consejo de Seguridad.⁹⁷

⁹⁷ Report of the Secretary-General of 19 march 1978 (S/12611)

Así pues, constatamos el reconocimiento por parte del Secretario General del *derecho de legítima defensa* como único recurso posible para emplear la fuerza por parte de las O.M.Ps. En este documento se hacen dos referencias diferentes al derecho de legítima defensa, una general y otra específica. A nuestro modo de ver, la contemplada en el párrafo (d) es una concreción de la anterior en la medida en que alude a los ataques realizados mediante el empleo de la fuerza contra la O.M.P., requisito ineludible para el ejercicio del derecho de legítima defensa, y es que, en ocasiones el ejercicio del derecho de legítima defensa consiste en la respuesta frente a un ataque armado contra la O.M.P. que se encuentra desempeñando su mandato.

En la práctica encontramos otros ejemplos, así como situaciones más complejas. Sin embargo, no es el objeto de este trabajo analizarlas todas ellas, sino que a tal efecto nos remitimos a obras monográficas que tratan esta cuestión de forma exhaustiva y que, por ello, nos sirven de referencia sobre esta materia.

Como conclusiones podemos decir que, en este trabajo, se ha intentado mostrar la relación entre la necesidad jurídica del mantenimiento de estos principios junto con ejemplos de la práctica de las O.M.Ps. en el terreno. La intercalación de teoría y práctica pretende haber servido para la comprensión de la relevancia de estos principios y de su articulación en la realidad de las O.M.Ps. de Naciones Unidas.

Las O.M.Ps. representan, como hemos visto, una de las manifestaciones más interesantes desde el punto de vista jurídico en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. El que no estén contempladas en la Carta no ha sido óbice para que sus actuaciones se multiplicaran y se conformaran como uno de los aspectos más fructíferos de la organización, ya que ponen cara a Naciones Unidas en muchos lugares del mundo sometidos a una terrible tensión.

En este capítulo se han analizado los principios rectores de las O.M.Ps., cuestión que no es sencilla, dado que estamos ante un fenómeno cuya regulación, lejos de encontrarse claramente contenida en un instrumento, se diluye en la práctica y en las interpretaciones doctrinales a través de cuyo análisis se pretenden extraer las bases jurídicas de su funcionamiento.

Una vez analizados los principios rectores de las O.M.P. no resta sino concluir constatando su plena vigencia, y ello a pesar de que en la práctica se encuentren *matizaciones* en su aplicación. Ahora bien, estas *matizaciones* no suponen un cuestionamiento de su vigencia. Y es que estos principios son *jurídicamente necesarios* para que podamos hablar de O.M.Ps.

Como señala el informe Brahimi:

“el consentimiento de las partes locales, la imparcialidad y el uso de la fuerza sólo en legítima defensa deben ser los principios básicos del mantenimiento de la paz”⁹⁸.

Estos tres principios se han configurado, pues, como la base de la regulación de las O.M.Ps., lo que no impide, como señala CARDONA que las O.M.Ps. se rijan “por los principios de la Carta de las Naciones Unidas. Principios que han tenido una expansión material a través de la función interpretadora de la Carta que tiene la Asamblea General y que incluye hoy, junto a los principios expresamente enunciados en el artículo 2 de la Carta (soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados, prohibición del uso de la fuerza, no intervención en los asuntos internos,...) otros principios que se encuentran implícitos a lo largo de la Carta, como la libre determinación de los pueblos, respeto de los derechos humanos, etc. Las O.M.Ps. deben respetar, en su actuación, todos esos principios y ello lleva, normalmente, a que en dicha actuación tengan que contar con el consentimiento del Estado en el que se despliegan, a que actúen con carácter imparcial y a que no utilicen la fuerza armada”⁹⁹.

En suma, el cumplimiento de estos requisitos es fundamental para poder calificar una operación de Naciones Unidas como O.M.P. En caso contrario, esto es, si no se ha prestado el consentimiento necesario para el despliegue, si no se respeta el principio de imparcialidad o si se autoriza el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, estaremos

⁹⁸ Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas de 21 de agosto de 2001 (A/55/305-S/2000/809). p. X

⁹⁹ CARDONA LLORENS, J. “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas:...” *op. cit.* p. 877

ante operaciones más correctamente calificables de coercitivas y no de O.M.Ps.

II Parte:
Las operaciones de paz
de Naciones Unidas

Félix Vacas Fernández

SEGUNDA PARTE: LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

Félix Vacas Fernández

De acuerdo con el marco jurídico general establecido en la Primera Parte del estudio, las O.M.Ps. no son, de ningún modo, monopolio de Naciones Unidas. En realidad, todas aquellas organizaciones internacionales que tengan entre las funciones para las que fueron creadas el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales serán competentes para establecer este tipo de operaciones militares. Y ello porque la propia Carta de Naciones Unidas, en su Capítulo VIII, no sólo reconoce, sino que regula de manera detallada la posibilidad de que existan lo que denomina “Acuerdos Regionales”. En efecto, en el artículo 52, la Carta no sólo afirma en su párrafo primero que “(n)inguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional”, sino que en el segundo insta a que “dichos organismos, harán todos los esfuerzos posibles para lograr el arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de tales acuerdos u organismos regionales antes de someterlas al Consejo de Seguridad” y, finalmente, en el párrafo tercero afirma que “(e)l Consejo de Seguridad promoverá el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de dichos acuerdos u organismos regionales”.

Reconocimiento de la existencia y utilización por parte del Consejo de Seguridad de organizaciones internacionales con competencia en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sí, pero sometidas al sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta. En consecuencia, sus funciones en esta materia están sujetas a dos claros límites y a una obligación complementaria. La obligación se establece en el artículo 54, de acuerdo con el cual “(s)e 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". Y los límites, más general el primero, establecido en el artículo 52.1 según el cual sus actividades deben ser "compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas" y más concreto el segundo, recogido en el artículo 53.1, que impone que "no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad". Pero, como bien sabemos ya, las O.M.Ps. tienen naturaleza consensual, por lo que, al no ser medidas coercitivas, podrán ser también establecidas por organizaciones internacionales de carácter regional.

Pues bien, a pesar de ello, no es menos cierto que las O.M.Ps. fueron *inventadas* en Naciones Unidas y durante muchas décadas esta organización tuvo el cuasi monopolio real sobre las mismas, siendo aún hoy la O.N.U. no sólo quien mayor número de O.M.Ps. ha creado, sino quien mantiene mayor número de ellas en activo.

Por estas razones, resulta pertinente dedicar la Segunda Parte de nuestro estudio sobre O.M.Ps. a las de Naciones Unidas: abordando, en primer lugar, cuestiones de carácter general como son su creación y dirección; para, en segundo lugar, exponer cuál ha sido la evolución de las O.M.Ps. de Naciones Unidas en sus ya casi 60 años de historia –la primera operación en sentido amplio (observadores militares desarmados), UNTSO, fue creada en 1948; mientras que la primera en sentido estricto (formada por militares armados), UNEF I, lo fue en 1956-; para lo cual seguiremos la ya clásica metodología de exponer las, hasta el momento, cuatro generaciones distintas de operaciones de paz de Naciones Unidas, que distingue la mayor parte de la doctrina científica.

1. LA CREACIÓN Y DIRECCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

Dentro de los múltiples aspectos que cabe analizar propios de las operaciones de paz establecidas por la O.N.U. –y por consiguiente no cubiertos por la teoría general de las O.M.Ps. descrita en la Primera Parte– quizás los más relevantes sean los que plantean su misma creación y

dirección. Y es que la propia configuración de Naciones Unidas como *Comunidad Internacional organizada* confiere a la O.N.U. unas especiales características, que tendrán su reflejo e impondrán su impronta específica en las cuestiones mencionadas, como vamos a ver.

La creación de la O.N.U. como organización de carácter universal y fines generales ha llevado a que se configure con unos rasgos, estructura orgánica y regulación jurídica –recogidos en su propio tratado constitutivo y, en ocasiones, reafirmados con, cuando no surgidos de, la práctica de décadas- realmente muy particulares. Y si esto es así de manera general, lo es todavía más claramente en el ámbito del primer propósito –no sólo de acuerdo con el mero orden establecido en la Carta- para cuyo cumplimiento la Organización fue creada: mantener la paz y la seguridad internacionales.

Estos rasgos propios, en lo que a nuestro tema interesa, hacen que nos planteemos dos cuestiones de particular interés en el caso de las O.M.Ps. establecidas por Naciones Unidas: la competencia general de la Organización para crear este tipo de operaciones militares, de un lado, y la competencia interna de los órganos principales de la Organización en esta materia, de otro. Y es que, en efecto, ni la competencia de Naciones Unidas, como organización internacional, resulta evidente en sí misma para crear O.M.Ps., como vamos a ver; ni el reparto competencial interno entre los distintos órganos principales de la Organización ha seguido un desarrollo acorde con lo que estaba previsto en la Carta.

1.1. La competencia de Naciones Unidas para crear O.M.Ps.: el principio de competencias implícitas¹

Al comenzar a analizar las O.M.Ps de Naciones Unidas, resulta inexcusable abordar, en primer lugar, la cuestión de *la competencia de la Organización para crear este tipo de operaciones*. Y es que, se trata de una

¹ Para un análisis más detallado de esta cuestión, *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, ed. Marcial Pons, Madrid, 2005; en especial, pp. 116-137.

clase especial de operaciones militares que lleva a cabo la O.N.U. para tratar de mantener la paz y la seguridad internacionales. Especialidad que deriva de su *atipicidad*; esto es, de que en la Carta no se preveían tales operaciones expresamente. Ello tiene como consecuencia fundamental que las O.M.Ps. no poseen una regulación jurídica positiva concreta, sino que el régimen jurídico –que sin lugar a dudas existe, a pesar de la incuestionable y, hasta ciertos límites, favorable flexibilidad que se deriva de su atipicidad- que le es aplicable deriva de normas de Derecho Internacional general y de principios y normas contenidas en la propia Carta de Naciones Unidas.

En efecto, durante décadas se ha venido discutiendo entre la doctrina científica el fundamento jurídico de las O.M.Ps. que, por su novedad pero, sobre todo, porque no fueron expresamente previstas en la Carta, ha permanecido “oscuro e insatisfactorio”. Sin embargo, establecer con claridad la “base legal” de las O.M.Ps. supone no sólo un esfuerzo fundamentador exigible al jurista estudioso del tema, sino además, y sobre todo, un punto de partida jurídicamente necesario porque los tratados constitutivos *de todas las organizaciones intergubernamentales*, a diferencia de las de los Estados, *definen* y, por consiguiente, *limitan los propósitos de la organización*. De ello se desprende que ninguna organización internacional está legitimada para llevar a cabo actos diseñados para alcanzar propósitos distintos a los establecidos en su tratado constitutivo.

En este sentido, el artículo 1.1 de la Carta establece claramente dicha *relación funcional* que debe existir entre los Propósitos de la Organización y los mecanismos o instrumentos en los que se concretan las competencias para alcanzarlos:

“Los Propósitos de Naciones Unidas son:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

Como vemos, el párrafo primero del artículo 1 de la Carta se divide en dos partes bien diferenciadas: en el primer inciso se establece la función que debe cumplir la Organización –“mantener la paz y la seguridad internacionales”-, que aparece así como el Propósito, el fin último que debe intentar alcanzar Naciones Unidas; para cuyo cumplimiento se le dotará de competencias, de instrumentos o mecanismos. A éstos se refiere la segunda parte del párrafo citado y que, en general, son los que se encuentran a disposición de la ONU para tratar de cumplir la función que se le encomienda en la primera parte del párrafo, y que son concretados expresamente a lo largo del articulado de la Carta.

Sin embargo, en ningún lugar de la Carta aparece referencia alguna a las O.M.Ps., ni por este nombre ni por otro que haga referencia al tipo de operaciones militares que hemos definido y caracterizado en la primera parte del estudio como *operaciones de naturaleza consensual*. Este es, como ya adelantábamos, el principal rasgo de las O.M.Ps. en relación con Naciones Unidas: su *atipicidad*. Atipicidad que lleva aparejada una consecuencia ineludible y de doble faz, positiva y negativa según sea utilizada: su *flexibilidad*. Atipicidad y flexibilidad que, en efecto, se dan la mano desde el origen mismo de las O.M.Ps. y que marcarán su fundamento y su régimen jurídico aplicable así como su evolución y desarrollo.

Atipicidad que, sin embargo, no quiere de ningún modo decir ausencia de regulación jurídica aplicable. No podría puesto que toda actuación de cualquier sujeto de Derecho Internacional, y también, cómo no, Naciones Unidas, está sometido al Derecho Internacional que le sea aplicable. Sin embargo, la ausencia de tipificación de las O.M.Ps. en la Carta de Naciones Unidas hace que para determinar el régimen jurídico aplicable se debe acudir, de un lado, a los principios generales de Derecho Internacional, al Derecho Internacional general y, finalmente, al Derecho propio de la Organización, contenido fundamentalmente en su Carta. Lo cual implica que el marco jurídico resultante, aún existente sin duda, no sea lo ajustado y bien establecido que sería en el caso de haber sido previsto de manera expresa.

Lo que, a su vez, nos conduce a la ya mencionada, útil pero peligrosa, flexibilidad, también en el régimen jurídico que le es aplicable, de las O.M.Ps. . Flexibilidad, sí, pero no ausencia de regulación o

regulación tan laxa que implique discrecionalidad absoluta –y mucho menos arbitrariedad, que, por lo ya dicho, debe considerarse completamente desterrada del ordenamiento jurídico internacional-. Flexibilidad que, como veremos en el apartado segundo al analizar la evolución de las O.M.Ps., ha permitido la adaptación de este instrumento, dúctil donde los haya, a los más diversos conflictos y a las más distintas situaciones, a la vez que ha permitido que se le encomienden las más variadas funciones en sus mandatos. Flexibilidad que, como también veremos en el apartado segundo, utilizada de manera ilimitada ha llevado a caer en excesos, a cometer errores de tal magnitud que han puesto en peligro el concepto mismo de mantenimiento de la paz en no pocas ocasiones. De ahí que sea tan importante tratar de establecer, como hemos hecho ya, el régimen jurídico general aplicable a este tipo de operaciones militares, y que, en el ámbito más específico de Naciones Unidas, sea esencial determinar el fundamento jurídico mediato en el que se basa la competencia de la Organización para crearlas.

Pues bien, el *mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales*, recogido en el primer inciso del artículo 1.1 de la Carta y que, como afirma el Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en su informe de agosto de 2000, es la “función básica de las Naciones Unidas”, debe ser considerado como el *fundamento jurídico último de la competencia de Naciones Unidas para crear O.M.Ps.* .

Pero también conviene recordar que la otra cara de los propósitos de la O.N.U. es que no solamente fundamentan sus actividades, sino que, en cierto modo, también las limitan. Y es que, frente a los Estados, cuyas competencias son originarias, las organizaciones internacionales tienen limitadas sus competencias a las funciones que se les encomienda cumplir en sus tratados constitutivos y para lo cual fueron creadas. O, dicho de otro modo, las organizaciones internacionales han sido dotadas por parte de los Estados que las han creado de competencias de atribución cuyos límites están fijados en función de los intereses comunes que aquéllos les han otorgado como misión a promover o alcanzar.

En este sentido, para tratar de alcanzar el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales, la Carta otorga a Naciones Unidas toda una serie de competencias, para utilizar instrumentos o mecanismos de actuación, entre los cuales, como sabemos, expresamente no se incluyen las O.M.Ps. . Sin embargo, esto no quiere decir que Naciones

Unidas carezca de competencias para crear O.M.Ps., porque no todas las competencias que puede llevar a cabo una organización internacional necesariamente deben estar expresamente recogidas en su tratado constitutivo: ni es jurídicamente necesario que ello sea así, ni desde el punto de vista de la realidad práctica es posible que lo sea, a no ser que se pretenda condenar a las organizaciones internacionales a la parálisis por hacer imposible su adaptación a las extraordinariamente cambiantes circunstancias de la vida en la Sociedad internacional.

Como regla general, en los tratados constitutivos de las organizaciones internacionales se proclaman expresamente las funciones, objetivos, fines o propósitos que deben intentar alcanzar con su actuación, para lo cual se les dota de una serie de competencias. De tal modo que se establece una *relación funcional*, que necesariamente debe darse siempre, *entre dichos propósitos y las competencias que la organización posee* precisamente, y únicamente, *para cumplirlos*. De ahí que si se trata de delimitar los instrumentos que Naciones Unidas tiene competencia para utilizar y cuáles no, haya siempre que tener presente, en primer lugar, esta relación funcional entre propósitos, de un lado, y competencias, de otro.

Y es que, debido a la preeminencia que se otorga a los propósitos por los que fue creada la Organización, el que las competencias para alcanzarlos estén o no expresamente recogidos en el tratado constitutivo no va a resultar decisivo para saber si es competente o no para realizar una determinada actuación; *sí será decisivo*, por el contrario, establecer con claridad que dicho acto se realizó *para cumplir las funciones o propósitos de la Organización*. Este es el argumento que permite fundamentar en el artículo 1.1 genéricamente la competencia de Naciones Unidas para crear O.M.Ps., aunque ésta no sea una competencia expresamente establecida en la Carta.

Pero, además de la fundamentación mediata que nos proporciona el artículo 1.1 de la Carta, si se pretende *justificar de manera inmediata* la competencia de Naciones Unidas para crear O.M.Ps. –en el sentido de justificar la utilización en concreto de O.M.Ps. como instrumento para cumplir sus propósitos–, resulta imprescindible acudir, además, a la llamada *doctrina de las competencias implícitas*. En efecto, como ha sido admitido por la doctrina de forma casi unánime, la existencia de competencias implícitas es un principio bien establecido del Derecho

Internacional general de las organizaciones internacionales. Y así fue admitido por la C.I.J. con referencia a la propia O.N.U., ya en su Dictamen de 1949 sobre *reparación de daños sufridos al servicio de Naciones Unidas*, al afirmar lo siguiente:

“De acuerdo con el Derecho Internacional, a la Organización se le debe reconocer que posee aquellos *poderes que, aunque no se encuentre expresamente recogidos en la Carta, le han sido necesariamente conferidos de forma implícita*, al ser esenciales para el cumplimiento de sus funciones” (p. 182).

La doctrina de las competencias implícitas ha venido siendo utilizada por la Corte en diversas ocasiones, siendo una de las últimas, y quizás de las más significativas, su Dictamen de 8 de julio de 1996, sobre *la licitud de la utilización de armas nucleares por un Estado en un conflicto armado*. En él la C.I.J. relaciona las *competencias implícitas* no sólo con la necesidad de cumplir las funciones que le han sido encomendadas a las organizaciones internacionales sino que, además, defiende que la evolución de la vida internacional puede hacer necesario reconocerlas nuevas competencias, si no se quiere que queden obsoletas o impedidas para actuar eficazmente frente a las exigencias del momento presente en el cumplimiento de sus funciones:

“Las competencias conferidas a las organizaciones internacionales normalmente son objeto de una formulación expresa en su acto constitutivo. Sin embargo, *las exigencias de la vida internacional* pueden sacar a la luz que *las organizaciones necesitan* disponer, a fin de alcanzar sus objetivos, de *competencias subsidiarias* que no se encuentran expresamente previstas en los textos fundamentales que gobiernan sus actividades. *Está generalmente admitido que las organizaciones internacionales pueden ejercitar tales poderes llamados ‘implícitos’*” (par. 25).

Reconocimiento de la doctrina de las competencias implícitas aceptada también por los Estados miembros –lo cual resulta decisivo, ya que son ellos quienes deciden, en definitiva, las actuaciones de la O.N.U.- y es avalada rotundamente por los sucesivos Secretarios Generales de la Organización. Así, por ejemplo, Dag HAMMARSKJÖLD, *padre* de las O.M.Ps. diría en una muy interesante conferencia en 1959 en relación al tema que nos ocupa lo siguiente: “Es posible que haya sorprendido a

algunos de ustedes que las posibilidades a las que he hecho mención en relación con el actual debate internacional, y la evolución a la que acabo de hacer referencia, tienen poco apoyo expreso en la Carta de Naciones Unidas. Ello es verdad si realizan una restrictiva interpretación literal de la Carta. Pero no lo es si la Carta es vista como un tratado internacional, que establece determinados objetivos comunes para la cooperación internacional y que crea órganos que los Estados miembros pueden utilizar en su cooperación para alcanzar esos objetivos, pero sin querer limitar el desarrollo de sus procedimientos. *El establecimiento de objetivos en la Carta es vinculante, al igual que las normas relativas a los distintos órganos y sus competencias, pero no es necesario ver los procedimientos establecidos en la Carta con una finalidad limitadora. Pueden ser complementados con otros bajo la presión de las circunstancias y a la luz de la experiencia*".

Ésta acertada reflexión del Secretario General HAMMARSKJÖLD sobre la doctrina de las competencias implícitas en su aplicación a las O.M.Ps., y su aceptación jurisprudencial y en la práctica de los estados, van a permitir establecer el nexo de unión lógica entre *la competencia genérica de actuación de Naciones Unidas* con el fin de mantener la paz y la seguridad internacionales, de un lado –reconocido en el artículo 1.1 de la Carta, como hemos visto-, y *las decisiones concretas* adoptadas por los órganos competentes de la O.N.U. – en el tema que nos ocupa, Consejo de Seguridad, Asamblea General y Secretario General, como vamos a ver seguidamente- para crear y dirigir cada O.M.P., como mecanismo específico, aunque no expresamente recogido en la Carta, que utiliza Naciones Unidas para tratar de mantener la paz y la seguridad internacionales.

1.2. Los órganos principales de Naciones Unidas con competencias respecto a sus operaciones de paz

Si partimos de la noción amplia de “paz en sentido positivo” –no como la mera ausencia de guerra (“paz en sentido negativo”), sino como creación de una atmósfera de verdadera paz y seguridad; esto es, de una situación de verdadero respeto y garantía real de todos los derechos humanos, civiles y políticos, sí, pero también económicos, sociales y

culturales-, que ha venido manteniéndose desde la misma redacción de la Carta y en la práctica de la Organización hasta hoy, toda la gran familia de la ONU, incluyendo sus organismos especializados y, por supuesto, todos y cada uno de los órganos de Naciones Unidas, tienen competencias, más o menos directamente, en tratar de cumplir el primero de los Propósitos para los que la organización fue creada: mantener la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, si reducimos nuestro análisis a la creación, funcionamiento y terminación de las operaciones de paz de Naciones Unidas –como uno más de los instrumentos que ha venido utilizando la Organización para alcanzar tal propósito-, podemos afirmar que son tres los órganos principales de la ONU con competencias relevantes en la materia: el Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Secretario General.

1.2.1. Consejo de Seguridad

Según el artículo 24 de la Carta, al Consejo de Seguridad se le confiere “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”. Ello resulta coherente con el diseño realizado del sistema de seguridad colectiva que se dibujó en la Conferencia de San Francisco. De acuerdo con ello, en el Consejo de Seguridad recae “la responsabilidad primordial”, aunque no exclusiva, de mantener la paz y seguridad internacionales, y en los Capítulos VI y VII se le otorgan los poderes para lograrlo.

Sin embargo, como se sabe, el diseño de la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad, realizado en el Capítulo V de la Carta, dificultó enormemente la labor del Consejo en el marco del enfrentamiento ideológico entre las Grandes Potencias que presidió las largas décadas de Guerra Fría que siguieron al final de la Segunda Guerra Mundial, y que no finalizó hasta 1989-1991 –fechas de la caída del Muro de Berlín y la división de la Unión Soviética, respectivamente-.

En efecto, el Consejo de Seguridad se configura como órgano de composición restringida de Naciones Unidas, formado por 15 Estados, 5 de los cuales son miembros permanentes y que, de acuerdo con lo previsto en el artículo 27 de la Carta, poseen el conocido como derecho

de veto, que implica en la práctica que el voto negativo de cualquiera de ellos impide la adopción de la decisión –que no sea de procedimiento– que se está discutiendo, y ello aunque los otros 14 Estados hayan votado a favor; lo que, a lo largo de la Guerra Fría hizo que el Consejo de Seguridad se viera muy a menudo imposibilitado para tomar decisiones ante situaciones que objetivamente suponían un claro peligro para la paz y seguridad internacionales.

Ello hizo que se buscasen soluciones al problema del bloqueo del Consejo de Seguridad, entre las que destacan fundamentalmente dos: de un lado, enviar el asunto a la Asamblea General en caso de bloqueo del Consejo, como veremos en el siguiente apartado; y, de otro, proponer al Consejo –normalmente por parte del Secretario General– la adopción de medidas que no supongan coerción, sino que, precisamente por su naturaleza consensual, pudieran ser más fácilmente aceptadas por todos, incluidas las Grandes Potencias.

Y es que, el consentimiento o, al menos, la no oposición pública y radical de cualquiera de las denominadas *Grandes Potencias* resulta esencial desde el punto de vista político, aunque no tanto jurídicamente, para que Naciones Unidas actúe eficazmente para mantener la paz y la seguridad internacionales. Y si esto es así todavía hoy –como lo que viene ocurriendo en Irak desde 2003 nos recuerda cada día–, en general también lo es en relación a la creación y funcionamiento eficaz de una O.M.P. . En efecto, jurídicamente el diseño de las O.M.Ps. realizado por Dag Hammarskjöld como operaciones consensuales, que debían contar para su despliegue en el Estado donde tenían que llevar a cabo su mandato, con su consentimiento, permitía sortear la prohibición contenida en el artículo 2.7 de la Carta, que proclama el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados y que resulta clave para comprender la naturaleza consensual de este tipo de operaciones²:

“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las

² Para profundizar sobre esta cuestión básica de las O.M.Ps., *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., *El principio de no intervención y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. Un estudio sobre el consentimiento del Estado anfitrión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

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”.

Esta disposición aboca a la Organización a poder utilizar legalmente dos únicas vías si quiere actuar en el interior de la jurisdicción interna de los Estados: o bien utiliza la vía que permite la excepción del artículo 2.7 *in fine*, a través de la adopción de “medidas coercitivas” que, al poder únicamente ser adoptadas con base en el Capítulo VII, tan sólo el Consejo de Seguridad puede aprobar –pero que, al encontrarse bloqueado, al menos en el periodo de la Guerra Fría, el resultado era que esta primera vía estaba a su vez bloqueada-; o bien actuaba con el consentimiento del Estado en cuyo territorio se pretendía desplegar la operación, lo que convertía la “intervención”, prohibida por el artículo 2.7, en una “operación consentida” y, por consiguiente, legal.

Opción que, además, aportaba una segunda ventaja adicional, al menos en el plano jurídico, y es que al no tener que adoptar “medidas coercitivas” del Capítulo VII, en principio, no sólo el Consejo de Seguridad tendría competencias para hacerlo con base en el Capítulo VII, sino que también la Asamblea General las tendría, como veremos. Si bien, políticamente, la necesidad de contar con el concurso o, al menos, la no oposición frontal, de las Grandes Potencias seguía siendo esencial tanto entonces como ahora; lo que, por otra parte, venía a añadir razones a favor de la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad diseñado en la Carta.

Y es que, la crisis que sufrió Naciones Unidas en los años 60, que en la superficie respondía a cuestiones financieras, pero que tenía un evidente calado político, e incluso constitucional, no era más que el reflejo del malestar de algunas de las Grandes Potencias –en especial, Francia y la Unión Soviética, pero cuyas preocupaciones de fondo eran compartidas por las demás- sobre cómo se estaban desarrollando los acontecimientos en el ámbito de las acciones de carácter militar llevadas a cabo por Naciones Unidas para mantener la paz y la seguridad internacionales.

En efecto, las razones del problema político existente detrás de la llamada *crisis financiera* de la O.N.U. eran fundamentalmente dos; aunque ambas con origen en la lucha por preservar el poder que la Carta concedía a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sobre todo, en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: de un lado, el cada vez mayor *protagonismo del Secretario General* –por definición, tercero imparcial y autoridad internacional independiente, de acuerdo con lo establecido en el artículo 100 de la Carta- y, de otro, *la competencia reconocida a la Asamblea General* para poder establecer O.M.Ps. con independencia del Consejo de Seguridad –o mejor dicho, cuando éste se encontrase bloqueado- y, muy conectado con lo anterior, el proceso descolonizador y la consiguiente progresiva universalización de Naciones Unidas y, por consiguiente, también de su Asamblea General, con la consecuencia desestabilizadora de que ya en ese momento cualquier Gran Potencia –y no sólo la Unión Soviética, como ocurría hasta entonces- podía quedar en minoría en el órgano plenario de Naciones Unidas, donde el llamado Grupo de los 77 comenzaba ya a gozar de una amplia mayoría.

En consecuencia, este desarrollo no previsto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad podía conducir a Naciones Unidas a actuar, al menos en el plano estrictamente jurídico, en el marco del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales –no lo olvidemos- con el papel director, y cada vez más activo, del Secretario General y las competencias de creación y financiación de órganos subsidiarios –incluidas las O.M.Ps.- propias de la Asamblea General, aún en contra de la opinión de alguno, o incluso de todos, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El práctico bloqueo de Naciones Unidas al que condujo aquella crisis suponía la prueba más palpable de que, aunque jurídicamente no fuera necesario, la concurrencia de las voluntades de los Estados miembros permanentes del Consejo de Seguridad –o, al menos, su no oposición frontal- resultaba políticamente imprescindible para que una O.M.P. tuviera éxito.

Hoy *la voluntad favorable de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad* sigue resultando tan *necesaria* como entonces *para el desarrollo efectivo de cualquier O.M.P.*. Dicha idea ha sido subrayada en diferentes documentos oficiales de Naciones Unidas. Así, en el art. 9 del *Proyecto de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de las*

Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz de 1977 se subraya lo siguiente: “Es esencial que las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz tengan en todo momento la completa confianza y el apoyo total del Consejo de Seguridad”. O, más recientemente, en la *Agenda para la Paz* de 1992 el Secretario General destaca, entre las condiciones elementales que deben concurrir para que las O.M.P. tengan éxito, “el continuo apoyo del Consejo de Seguridad” (par. 50).

1.2.2. *Asamblea General*

Como acabamos de ver, las circunstancias políticas de la Guerra Fría, así como el diseño jurídico del Consejo de Seguridad y del propio sistema de seguridad colectiva realizado en la Carta, abocaron a Naciones Unidas a una práctica inacción, precisamente en relación al Propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. De ahí que, muy pronto, en el marco de la guerra de Corea de 1950-1953, se adoptase una primera medida dirigida a activar la Organización en caso de bloqueo del Consejo de Seguridad ante una situación de este tipo: la resolución *Unión pro paz* de la Asamblea General, A/RES/377 (V), de 3 de noviembre de 1950. De acuerdo con ella, la Asamblea General preveía en su primer párrafo dispositivo, lo siguiente:

“Resuelve 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, inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de Fuerzas armadas cuando fuese necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales”.

En realidad, dicha resolución no hacía sino desarrollar, en relación con el problema específico que hemos señalado de bloqueo del Consejo de Seguridad, las previsiones competenciales generales recogidas en el Capítulo IV de la Carta. En efecto, sus artículos 10 a 17 se

dedican a referir las “funciones y poderes” de la Asamblea General, entre las que ocupan un lugar privilegiado –tanto por extensión como por importancia intrínseca- las disposiciones sobre mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Así, en primer lugar, hay que señalar que la Asamblea General, como órgano plenario de Naciones Unidas, posee competencias generales y, en consecuencia, el artículo 10 reconoce que “podrá discutir cualesquier asuntos o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta”, con los límites establecidos en el Artículo 12, al que nos referiremos seguidamente, y “podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos”.

Dicha previsión de competencias generales para *discutir y realizar recomendaciones* sobre cualesquiera asuntos para los que Naciones Unidas sea competente, se concreta en los artículos 11, 12 y 14 en relación con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Así, el artículo 14 afirma que, de nuevo salvo lo establecido en el artículo 12, “la Asamblea General podrá recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones, sea cual fuere su origen, que a juicio de la Asamblea puedan perjudicar el bienestar general o las relaciones amistosas entre naciones, incluso las situaciones resultantes de una violación de las disposiciones de esta Carta que enuncian los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”. Disposición todavía general, aunque centrada ya en el arreglo pacífico de controversias; a la que hay que sumar, la previsión, también general, del artículo 11.1 de poder “considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos”.

Sin embargo, más allá de estas funciones y poderes generales sobre arreglo pacífico y mantenimiento de la paz, la Carta expresamente reconoce a la Asamblea General *poderes específicos en cuestiones y situaciones concretas* que afecten a la paz y seguridad internacionales. En primer lugar, cabe mencionar la previsión del segundo párrafo del artículo 12, que encarga al Secretario General la labor de *mantener informada a la Asamblea General* “sobre todo asunto relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que estuviere

tratando el Consejo de Seguridad” y siempre “con el consentimiento del Consejo de Seguridad”.

Pero, más allá de este derecho a ser informada, a la Asamblea General se le va a reconocer expresamente la posibilidad de discutir e incluso de adoptar recomendaciones sobre asuntos, cuestiones o situaciones concretas relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Y es aquí donde reside el fundamento jurídico de la competencia de la Asamblea en este ámbito en relación a la concreta competencia para establecer O.M.Ps. . En efecto, el párrafo segundo del artículo 11 de la Carta, dice así:

“La Asamblea General *podrá discutir* toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier Miembro de las Naciones Unidas o el Consejo de Seguridad, o que un Estado que no es Miembro de las Naciones Unidas presente de conformidad con el Artículo 35, párrafo 2, y salvo lo dispuesto en el Artículo 12, *podrá hacer recomendaciones* acerca de tales cuestiones al Estado o Estados interesados o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos. 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”.

Pero, junto al reconocimiento expreso de la competencia para “discutir” y “hacer recomendaciones” sobre asuntos concretos relativos al mantenimiento de la paz, conviene ahora aclarar cuales son los *límites* que, también de forma expresa, y como hemos visto, reiterada, impone en este ámbito la Carta a la actuación de la Asamblea General.

El primero de ellos se establece en el último inciso del artículo 11.2 transcrito, y se concreta en una única palabra, que ha sido centro del debate doctrinal durante años: “acción”. De acuerdo con dicho precepto, la Asamblea General no sólo podrá tratar sino incluso podrá adoptar recomendaciones sobre cuestiones o asuntos concretos relativos al mantenimiento de la paz; pero en ningún caso podrá adoptar decisiones que impliquen “acción”, puesto que en ese caso la cuestión deberá ser “referida al Consejo de Seguridad”. ¿Qué significa “acción”? O dicho de otra manera, de acuerdo con lo que acabamos de explicar, ¿qué es lo

único para lo que la Asamblea General no va a ser competente en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales?

Si interpretamos de manera sistemática los artículos 2.7, 11.2 y el Capítulo VII de la Carta –en especial, los artículos 39 a 42-, la respuesta es que “acción” significa “medidas coercitivas”; únicas que, de acuerdo con el artículo 2.7, como sabemos, permiten a Naciones Unidas legalmente “intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”. Medidas coercitivas que, como prescritas en el Capítulo VII que son, tan solo, el Consejo de Seguridad es competente para adoptar; en ningún caso la Asamblea General.

Sin embargo, como sabemos, las O.M.Ps. no son medidas de naturaleza coercitiva, sino consensual: su legalidad no depende de la excepción del artículo 2.7 *in fine*; sino de que no suponen “intervención”, prohibida en el artículo mencionado, como sabemos, sino actuación consentida por el Estado en cuya jurisdicción se desarrolla la operación. De ahí que debemos concluir, en lo que aquí interesa ahora, que en el caso de las O.M.Ps. no estamos de ninguna manera ante una “acción” – para cuya aprobación, en efecto, la Asamblea General sería incompetente- sino ante una “recomendación” para cuya implementación el consentimiento del Estado cuya jurisdicción interna se verá afectada resulta imprescindible. De ahí que quepa afirmar que *la Asamblea General es competente para crear O.M.Ps.*, que actuarán como órganos subsidiarios suyos, y a las que se les aplicará el mismo régimen jurídico general que hemos visto para las O.M.Ps. creadas por el Consejo de Seguridad.

El segundo límite a la competencia de la Asamblea General es el establecido en el párrafo primero del artículo 12:

“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”.

Con ello se reconoce, expresamente y en relación con la Asamblea General, la primacía del Consejo en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; en consonancia con “la responsabilidad primordial” que en él reside en este ámbito

según proclama el artículo 24 de la Carta. Sin embargo, y a diferencia del límite contenido en el artículo 11.2, éste no supone un límite absoluto a la competencia de la Asamblea, sino condicionado a que “el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación”; y aún en ese caso, siempre que el Consejo no se lo haya solicitado.

De tal manera que, *bien porque no pueda* él mismo desempeñar las funciones que la Carta le encomienda para mantener la paz y la seguridad internacionales, *bien porque quiera* expresamente que sea la Asamblea General quien se encargue de la cuestión, la Asamblea podrá realizar “recomendaciones sobre controversias o situaciones”, de acuerdo con lo que *a contrario* indica el propio artículo 12. 1. Y eso es, precisamente lo que preveía, como hemos visto, la resolución *Unión pro paz* de 1950, que, por consiguiente, no viene a otorgar nuevas competencias –como alguna doctrina argumentaba–, sino que únicamente reafirma y, en su caso, desarrolla, la habilitación competencial en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales establecida, como hemos visto, en la propia Carta.

Por lo demás, y ya descendiendo a la práctica de la Organización, la Asamblea General ha establecido diversas O.M.Ps.: de hecho, precisamente la primera de ellas *strictu sensu*, UNEF I, como veremos, fue establecida por la Asamblea General. Práctica que, sin embargo, no ha sido muy extensa fundamentalmente por las razones ya expuestas en el apartado anterior y que hicieron que el Consejo de Seguridad *recuperara* el *monopolio* –al menos políticamente, porque jurídicamente, como estamos viendo, dicho monopolio en relación con las O.M.Ps. simplemente no existe– tras la llamada crisis financiera de los primeros años 60.

Crisis que se zanjó, al menos en el plano jurídico, con el importante Dictamen, ya citado, sobre *ciertos gastos de la Organización* de 1962, en el que la C.I.J. reconoce expresamente la competencia de la Asamblea General para crear O.M.Ps. :

“La responsabilidad conferida (al Consejo de Seguridad en el artículo 24) es ‘primordial’ no exclusiva. (...). Sólo el Consejo de Seguridad puede decidir acciones coercitivas contra un agresor.

Sin embargo, la Carta deja bien claro que la Asamblea General también está implicada en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. (...). Por lo tanto, mientras es el Consejo de Seguridad de forma exclusiva quien puede ordenar acciones coercitivas, las funciones y poderes conferidos por la Carta a la Asamblea General no se limitan a la discusión, toma en consideración, iniciación de estudios y realización de recomendaciones; no son poderes meramente oratorios (...).

La Corte considera que el tipo de acción referido en el artículo 11, párrafo 2, es el de acciones coercitivas. Este párrafo (...) otorga capacidad a la Asamblea General en su primer inciso a través de recomendaciones a Estados o al Consejo de seguridad o a ambos, para organizar operaciones de mantenimiento de la paz a petición o con el consentimiento de los Estados afectados” (par. 163-164).

1.2.3. Secretario General

La Secretaría General es el órgano administrativo de Naciones Unidas. Viene regulado en el Capítulo XV de la Carta –artículos 97 a 101- y su “más alto funcionario” es el Secretario General. El principio de jerarquía que preside todos los trabajos de la Secretaría, así como, o quizás habría que decir mejor, sobre todo la personalidad y la labor de cada uno de los distintos Secretarios Generales que han ido sucediéndose en el puesto, hace que el órgano –la Secretaría- se conozca, de hecho, por el nombre de su más alto funcionario: el Secretario General.

Y esta cuestión, lejos de ser meramente anecdótica, o simplemente terminológica, encierra la primera y más relevante idea general, pero sobre todo en relación al ámbito que nos ocupa: las O.M.Ps. . En efecto, con el paso del tiempo, los Secretarios Generales han ido progresivamente ampliando sus funciones a partir de las escasas, escuetas y muy generales disposiciones contenidas en la Carta sobre su labor. Ese reforzamiento del papel que desempeña el Secretario General de Naciones Unidas, tanto *ad intra* como *ad extra* de la Organización, tiene su punto más álgido precisamente en relación a las O.M.Ps.: el papel que

juega el Secretario General en la organización y funcionamiento de las O.M.Ps. es extraordinariamente relevante y, desde luego, supera de largo lo que en San Francisco los redactores de la Carta previeron; más aún si tenemos en cuenta que el ámbito en el que despliega estas facultades desarrolladas, y adquiridas ya, *de facto*, es el más sensible para los Estados de los ámbitos competenciales de la Organización: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Así, el artículo 99 de la Carta es el que hace referencia, de manera muy general y somera, a la labor del Secretario General en relación al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: “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”. Además de encargarle el artículo anterior “desempeñar las demás funciones que le encomienden” los órganos principales de Naciones Unidas; en especial, en lo que aquí interesa, como sabemos, el Consejo de Seguridad y la Asamblea General.

Pues bien, con tan sólo esa base jurídica para fundamentar su competencia, los sucesivos Secretarios Generales han sabido ir ampliando, reforzando y consolidando sus poderes en relación a las O.M.Ps. . Y ello por diversas razones entre las que destaca el propio origen de las mismas. La divisa de la ONU de *hacer de la necesidad virtud*, la realidad política de la Guerra Fría y sus implicaciones jurídicas, sobre todo en relación con la puesta en marcha de las previsiones contenidas en la Carta para mantener la paz y la seguridad internacionales, así como la urgencia y gravedad de las situaciones a las que había que dar algún tipo de respuesta, hicieron que el Consejo de Seguridad permitiese al Secretario General actuar de forma rápida, flexible y eficaz, imponiéndole escasos límites y, en cualquier caso, dejándose guiar por él, más que guiando su actuación.

Y es que, no en vano fue un Secretario General, Dag Hammarskjöld –probablemente el Secretario General más brillante de los que han pasado por ese puesto-, quien, junto con el en aquel momento Ministro de Asuntos Exteriores de Canadá, Lester B. Pearson, ideó esta especie de tercera vía –que él denominaba operaciones del “Capítulo 6 ½”- entre las meras recomendaciones para el arreglo pacífico de controversias del Capítulo VI y las operaciones militares coercitivas del

Capítulo VII. Idea a la que dio su primera forma con la operación UNEF I, desplegada en la Península del Sinaí a partir de 1956, y que le serviría a Hammarskjöld para definir este nuevo instrumento con el que contaría desde entonces y hacia el futuro Naciones Unidas: las operaciones de mantenimiento de la paz. Así, en 1958 hizo público un informe titulado “Estudio Sumario”, sobre UNEF I pero extrayendo principios generales para futuras O.M.Ps. y dibujando el régimen jurídico aplicable a las mismas.

De este modo, en primer lugar, la misma idea, su puesta en marcha y su sistematización teórica desde la experiencia práctica de las O.M.Ps. fue realizada por el Secretario General. Pero es que, además, como consecuencia en buena medida de lo anterior, pero también de la propia configuración de las O.M.Ps. de Naciones Unidas como órganos subsidiarios del órgano principal de la Organización que los establece – Consejo de Seguridad por lo general, excepcionalmente también la Asamblea General-, al Secretario General se le había encargado que ejerciera su labor de dirección administrativa de las operaciones, a lo que, por último, pero no menos importante, hay que añadir el ejercicio también de su dirección política. Siempre, eso sí, en estrecha colaboración, a través de contactos informales o de informes periódicos, con el Consejo de Seguridad y/o la Asamblea General; que son, no lo olvidemos, los órganos principales con competencias para crear O.M.Ps., como órganos subsidiarios suyos, por consiguiente.

La labor del Secretario General en cada operación, más allá de su propia paternidad, ya destacada, de la idea misma de este tipo de operaciones militares atípicas de Naciones Unidas, se puede exponer en orden cronológico, dividiéndola en tres grandes apartados: labores de planificación, de establecimiento y, finalmente, de desarrollo de la operación.

Respecto a la *planificación*, lo usual –si bien, no lo necesario- es que el Consejo de Seguridad apruebe una primera resolución en la que explicita su voluntad de establecer una O.M.P. y en la que, para ello y con base en el artículo 98 ya citado, encargue al Secretario General la planificación de las misma; que éste deberá elaborar y presentar al Consejo en forma de informe, en ocasiones con pocos días de plazo. A partir de ese momento, en el que se le ha encomendado la labor de planificar la operación, el Secretario General y, más en concreto, su

Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz –DPKO (*Department of Peacekeeping Operations*), en sus siglas en inglés-, llevará a cabo dicha planificación estableciendo un plan detallado de cómo se prevé desarrollar, teniendo en cuenta todo un conjunto de variables entre las que destaca, en primer lugar, las condiciones sobre el terreno: políticas y militares, sí, pero también demográficas, físicas, sociales, económicas, etc. .

Y, para el caso de O.M.Ps. tradicionales o de primera generación, se deberá constatar la existencia de un alto el fuego, establecer la línea de separación de fuerzas y demarcar la zona desmilitarizada, entre otras importantes actuaciones de planificación, decisivas para el éxito posterior de la operación; para lo cual no sólo serán necesarios contactos constantes con los miembros del Consejo de Seguridad, en especial con sus miembros permanentes, y, por supuesto con las partes en conflicto, sino incluso será necesario el envío sobre el terreno de misiones de planificación por parte del Secretario General. Deberá determinar, además, el mandato de la operación y, de acuerdo con ello, el tipo de operación a desplegar –de observadores desarmados o una fuerza de militares armados-, su tamaño y el equipo idóneo para el cumplimiento del mandato en las condiciones concretas del terreno donde deben actuar. Para ello, deberá establecer contactos con los Estados miembros de Naciones Unidas dispuestos a colaborar en la operación, hasta conseguir formar la fuerza necesaria. Finalmente, deberá mantener negociaciones con el Estado anfitrión para adoptar entre éste y Naciones Unidas un Acuerdo sobre el Estatuto de la Fuerza –SOFA (*Status of Force Agreement*), en sus siglas en inglés-.

Pues bien, una vez finalizado el informe de planificación del concepto de la operación, será presentado al Consejo de Seguridad, que normalmente lo dará por bueno, estableciendo formalmente la operación.

Pero si la planificación de una operación tradicional resulta de por sí difícil, como acabamos de ver, lo es todavía más en el caso de operaciones complejas, con componentes militares, civiles y policiales y con mandatos amplios. En efecto, en las llamadas O.M.Ps. de segunda, y sucesivas generaciones, el trabajo de planificación, y la complejidad del mismo, se multiplica exponencialmente. Esta fue la razón principal de la reforma y desarrollo de lo que en un principio se conocía como la Oficina de Asuntos Políticos Especiales y que, Boutros Ghali, en 1992 amplió

incorporando la División de Operaciones sobre el Terreno, y rebautizó como hoy se la conoce: Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Desde ese momento el DPKO ha experimentado nuevas reformas, siempre bajo la premisa de alcanzar una mayor eficacia frente a las cada vez más exigentes necesidades de las nuevas y cada vez más complejas operaciones de paz. Así, el conocido como *Informe Ibrahimi*, dedica buena parte de su estudio a recomendar cambios en el Departamento, algunos de los cuales han sido ya atendidos (*vid.* par. 170 a 245). De hecho, en la actualidad, el DPKO está encabezado por el Secretario General Adjunto y su oficina, de la que dependen –junto a una Oficina Ejecutiva, una Dependencia de Prácticas Recomendadas y el Servicio de Actividades Relativas a las Minas- la Oficina de Operaciones –subdividida en un Centro de Situación, y tres divisiones: África, Asia y Medio Oriente y Europa y América Latina-, la Oficina de Actividades de Apoyo a las Misiones –de la que, a su vez, dependen dos divisiones: la de Apoyo Logístico y la de Apoyo Administrativo-, la División militar y la División de Policía Civil.

En el momento del *establecimiento* de la operación todavía deben abordarse al menos dos cuestiones trascendentales en las que la labor del Secretario General vuelve a ser crucial: de un lado, la elección de la persona que encabezará, en nombre del Secretario General, la operación sobre el terreno. Normalmente, en las O.M.Ps. tradicionales el Secretario General nominaba, y el Consejo de Seguridad daba su aprobación, a un comandante en jefe militar de la operación. Pero en las operaciones complejas, debido a la multiplicidad de componentes –militares, sí, pero también policiales y civiles- por lo general el Secretario General nombra a un Representante Especial suyo, normalmente civil, en ocasiones un alto funcionario de Naciones Unidas y, en otras, una personalidad de reconocido prestigio ajena a la Organización. De otro, quedará la siempre ardua tarea de determinar el presupuesto de la operación que, una vez preparado, será entregado a la Asamblea General donde deberá ser aprobado primero por el Comité Consultivo de Cuestiones Administrativas y Presupuestarias, seguidamente, por el Quinto Comité de la Asamblea y, finalmente, por el pleno de la misma.

Sin embargo, con la planificación y el establecimiento de la operación no terminan, bien al contrario, las labores del Secretario General en relación a las O.M.Ps. . Una vez establecida y desplegada sobre el terreno, la operación comienza a cumplir su mandato, siempre bajo la dirección y el control que ejerce sobre la misma el Secretario General y el DPKO que mantiene un estrecho contacto, por un lado, con el personal destacado sobre el terreno y, por otro, con el Consejo de Seguridad y, en su caso, con la Asamblea General, a través de informes periódicos sobre la actividad de la operación, con recomendaciones sobre, entre otras posibles cuestiones, modificaciones, renovación o mantenimiento del mandato de la operación.

En definitiva, como se puede apreciar por este, necesariamente escueto, recorrido por las funciones del Secretario General en relación a las O.M.Ps., éste no sólo fue el *inventor* del instrumento, sino que sigue siendo *su alma* durante todo el proceso de creación, vida y terminación de cada O.M.P. . Sobre él recae buena parte de la responsabilidad y, por consiguiente también de los parabienes o de las críticas en torno al éxito o fracaso de las mismas. Aunque, en no pocas ocasiones su labor se vea extraordinariamente condicionada, no sólo por el marco jurídico propio de Naciones Unidas y de estas operaciones concretas, sino fundamentalmente por consideraciones técnicas, económicas y, quizás demasiado a menudo, políticas. En cualquier caso, convendría aquí hacerse eco de las palabras que siempre repetía Boutros BOUTROSGHALI: *Naciones Unidas no es más que lo que los Estados quieren que sea*; también, o quizás habría que decir, especialmente, en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

2. EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

Tratar de sistematizar los casi 60 años ya de práctica de Naciones Unidas en el ámbito de las O.M.Ps. -UNEF I, primera O.M.P. *strictu sensu*, fue establecida en 1956; mientras que UNTSO, primera operación de observadores desarmados lo fue en 1948- no es tarea fácil. Durante este tiempo y hasta la fecha se han creado 60 O.M.Ps. de Naciones Unidas, lo que habla de la versatilidad y eficacia de este instrumento que

le sirve a la ONU para tratar de mantener la paz y la seguridad internacionales, dentro de los límites, jurídicos y políticos, que a lo largo de este tiempo, y todavía hoy, se le han impuesto en su actuación.

Tal número de operaciones, tan extensa y amplia práctica, también habla de la dificultad de la labor sistematizadora que nos proponemos realizar; prueba de lo cual es la amplísima variedad de tipologías diferentes que la doctrina científica a utilizado con este propósito. Probablemente una de las que más éxito ha tenido ha sido la de su ordenación por generaciones, lo que implica utilizar un criterio esencialmente cronológico que, si bien es cierto que ayuda metodológica y pedagógicamente a explicar la evolución de las O.M.Ps., no lo es menos que puede llevar a engaño, precisamente por lo que implica el propio criterio cronológico utilizado.

En efecto, al utilizar el método de las generaciones para explicar la evolución de las O.M.Ps. previamente hay que realizar algunas advertencias para no caer en errores importantes. En primer lugar, podría pensarse que la progresión casi lineal en el tiempo implica una ausencia de límites jurídicos reales o, dicho de otro modo, que las O.M.Ps., dada su flexibilidad, pueden ampliar su configuración y contenido de sus mandatos sin límites; cosa que, en efecto, como veremos, se llegó a pensar, pero que no es en absoluto cierta. En segundo lugar, la utilización del método generacional no implica que se trate de una *sucesión necesaria* y *siempre hacia delante* de las O.M.Ps., lo que conllevaría que, una vez aparecida la segunda generación ya no cabría establecer nuevas operaciones de la primera, y así sucesivamente. Antes al contrario, una de las últimas O.M.Ps. creadas, la Misión de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE), establecida en 2000 por el Consejo de Seguridad, responde a una típica operación de primera generación o tradicional. Y al revés, existe algún caso de O.M.P. que se adelantó a su generación, por decirlo coloquialmente, como es el caso paradigmático de la Operación de Naciones Unidas en el Congo –ONUC– que siendo una O.M.P. establecida en 1960 puede ser catalogada de tercera generación *avant la lettre*. Finalmente, hay que señalar que en la actualidad conviven operaciones que se encuentran desplegadas cumpliendo su mandato tanto de primera, como de segunda y de cuarta generación.

En cualquier caso, y teniendo siempre presentes tales advertencias, el método generacional sí resulta útil para dar una idea aproximada de la evolución de las O.M.Ps. desde su aparición hasta hoy.

2.1. Las operaciones de paz de primera generación

Las O.M.Ps. de primera generación o tradicionales fueron las primeras en aparecer y respondían esencialmente a los parámetros que Dag HAMMARSKJÖLD dibujó en relación a UNEF I en su informe ya citado, titulado “Estudio Sumario” de 1958. Esto es, se trata de operaciones de naturaleza consensual y que respetan escrupulosamente los tres principios que determinan su régimen jurídico: consentimiento del Estado anfitrión, imparcialidad y uso de la fuerza en legítima defensa. Y desde el punto de vista de las funciones que contiene su mandato y están llamadas a desempeñar, se trata de las funciones clásicas de este tipo de operaciones: supervisión del alto el fuego, separación de contendientes y ejercicio de buenos oficios y mediación entre las partes en conflicto, fundamentalmente.

Se puede decir que prácticamente todas las O.M.Ps. creadas hasta finales de los años 80 del siglo pasado responden fundamentalmente a estos caracteres –salvo ONUC, como ya hemos indicado-, a las que hay que sumar alguna creada con posterioridad que sigue respondiendo en esencia a estos rasgos, como hemos ya señalado. De todas ellas, conviene centrarse en dos que, por responder a tipos distintos –misión de observadores desarmados y O.M.P. propiamente dicha- y por ser de las primeras creadas en su categoría, ejemplifican bien esta primera generación de operaciones militares de Naciones Unidas.

2.1.1. La Misión de Observadores de Naciones Unidas en India y Paquistán –UNMOGIP- (1949-)

La primera guerra de Cahemira entre las recientemente entonces independientes India y Paquistán se inició en el otoño de 1947. El 1 de enero de 1948 la cuestión llegó al Consejo de Seguridad por primer vez, cuando la India acusó ante el Consejo a Paquistán de estar participando

en la invasión de Yammu y Cachemira. Por su parte, Paquistán negó tales acusaciones y planteó la ilegalidad de la accesión de Yammu y Cachemira a la India: las bases de la controversia estaban echadas³.

El Consejo de Seguridad adoptó el 20 de enero la resolución 39 (1948), por la que creaba la Comisión de Naciones Unidas para India y Paquistán (UNCIP, en sus siglas en inglés), primer intento de mediación de la O.N.U. en el conflicto. La UNCIP tenía como mandato, ampliado por la resolución 47 (1948), ofrecer “a los Gobiernos de la India y Paquistán sus buenos oficios y su mediación, con miras a facilitar el que estos Gobiernos, actuando en cooperación mutua y con la Comisión, adopten las medidas necesarias, tanto para el restablecimiento de la paz y del orden público como para la organización del plebiscito”. En realidad, el Consejo de Seguridad utilizará esta importante resolución para establecer un plan de solución del conflicto de Cachemira con dos partes bien diferenciadas: el “restablecimiento de la paz y el orden”, como objetivo final, pero también como condición previa para cumplir el objetivo intermedio, instrumento para alcanzar la solución definitiva de la controversia, la celebración de un “plebiscito”. Ambos objetivos son tratados específicamente en las secciones “A” y “B”, respectivamente, de la resolución.

En la sección A el Consejo de Seguridad recomendaba una serie de medidas a ambas partes encaminadas a “lograr la cesación de las hostilidades y para crear las condiciones propicias a la celebración del plebiscito”: de un lado, en el par. 1 le solicita a Paquistán comprometerse a retirar “los miembros de las tribus y los nacionales de Paquistán que no residan normalmente en el Estado y que penetraron en él con objetivo de combatir”; de otro, le pide a la India, en el par. 2, ejecutar “un plan destinado a asegurar el retiro de sus propias fuerzas del Estado de Jammu y Cachemira y la reducción progresiva de estas fuerzas al mínimo necesario para ayudar a las autoridades civiles a mantener la paz y el orden público”. Una vez restablecidos la paz y el orden en la región, la

³ Para un análisis general del conflicto de Cachemira, *vid.* SILVELA DÍAZ-CRIADO, E. & VACAS FERNÁNDEZ, F., *El conflicto entre India y Pakistán, Serie de Conflictos Internacionales*, nº. 5, col. *Conflictos Internacionales Contemporáneos*, nº. 5, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

sección B, entre los parágrafos 6 y 15, se dedicaba a regular con minuciosidad la organización de un plebiscito en Yammu y Cachemira para que sus ciudadanos decidieran libremente si deseaban formar parte de la India o de Paquistán.

En el tercer y último apartado de esta larga resolución, y bajo el epígrafe “Disposiciones generales”, encontramos, finalmente, la base jurídica para la creación de la Misión de Observadores de Naciones Unidas en India y Paquistán (UNMOGIP, en sus siglas en inglés): “La Comisión debería instalar en el Estado de Jammu y Cachemira los observadores que pueda necesitar para observar la ejecución, en cualquier fase del plebiscito, de las medidas indicadas en los párrafos anteriores”.

Se trataba, como se puede apreciar, de un plan de paz complejo, propuesto directamente por el Consejo de Seguridad a las partes en la controversia, con base en las competencias previstas en el Capítulo VI de la Carta, con el que el Consejo pretendía cumplir su función de “mantener la paz y la seguridad internacionales”. Ello implicaba que las medidas de arreglo pacífico contenidas en la resolución eran meras recomendaciones que el Consejo realizaba a las partes; en ningún caso se trataba de medidas coercitivas, que tan solo podría adoptar en el marco del Capítulo VII de la Carta. Lo cual conllevaba importantes consecuencias jurídicas, entre las que cabe destacar, en primer lugar, que el límite que el artículo 2.7 de la Carta impone a la O.N.U. en su actuación es directamente aplicable. Este artículo prohíbe a Naciones Unidas “intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”; prohibición que tan solo conoce la excepción contenida en el mismo artículo 2.7 *in fine*, de acuerdo con el cual “este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”; esto es, las adoptadas por el Consejo de Seguridad en el marco del Capítulo VII únicamente.

De ahí que en el caso que estamos analizando, dado que la puesta en marcha del plan de paz recomendado por el Consejo de Seguridad suponía una intervención “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”, Naciones Unidas sólo podrá llevarlo a efecto si dicha “intervención” se transformaba en una actuación consentida por el Estado cuya jurisdicción interna se iba a ver afectada: de ahí que el despliegue de UNMOGIP exigiera jurídicamente el

consentimiento de los Estados en cuyos territorios la operación de Naciones Unidas debía desplegarse: los de India y Paquistán.

Pero, en cualquier caso, el primer paso que las partes debían dar para que el plan de paz pudiera ser aplicado era acordar un alto el fuego. UNCIP realizó a lo largo de 1948 varias propuestas de alto el fuego a las partes que no fueron aceptadas, hasta que, finalmente, la planteada el 11 de diciembre de ese año sí lo fue cuando ambos Gobiernos anunciaron el 1 de enero de 1949 que habían ordenado acordar un alto el fuego que sería efectivo desde 1 minuto antes de la medianoche de ese mismo día. El acuerdo incluía el envío de observadores militares de Naciones Unidas, que fueron solicitados por la UNCIP con base en los poderes que, como hemos visto, le otorgaba el par. 17 de la resolución 47 (1948).

El Secretario General de Naciones Unidas eligió al Teniente General Maurice Delvoie, de Bélgica, como asesor militar de la Comisión, quien llegó a la zona el 2 de enero y comenzó las negociaciones con los altos mandos de India y Paquistán sobre el despliegue de UNMOGIP, llegando a un acuerdo a mediados de ese mes. A lo largo del mes de febrero, los primeros observadores estaban realizando ya su trabajo, desplegados sobre el terreno y divididos en dos grupos, cada uno de los cuales acompañaba a un ejército. UNMOGIP fue la segunda operación de mantenimiento de la paz en sentido amplio que creó Naciones Unidas en su historia; dado que, al igual que UNTSO –la Organización de Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua (*United Nations Truce Supervision Organization*), que se desplegó en Palestina en junio de 1948-, estaba formada únicamente por observadores; esto es, por militares desarmados. Habrá que esperar todavía a UNEF I, creada en 1956 –a la que nos referiremos seguidamente-, para que se establezca la primera operación de mantenimiento de la paz *strictu sensu*. Y al igual que UNTSO, todavía hoy, casi 60 años después de su creación, UNMOGIP sigue desplegada sobre el terreno tratando de cumplir su misión.

En julio de 1949 las partes se reunieron en Karachi, bajo los buenos oficios de UNCIP, donde negociaron y llegaron al conocido como Acuerdo de Karachi, de 27 de julio de 1949. El Acuerdo establecía una línea de alto el fuego, especificaba que UNCIP situaría observadores militares donde considerara necesario y preveía que la línea de alto el fuego sería controlada por los comandantes locales con la asistencia de los observadores de UNMOGIP. Finalmente, el Acuerdo establecía que

cualquier discrepancia se elevaría al Consejero Militar de la Comisión, quien tendría la última palabra.

En septiembre de 1949, UNCIP volvió a Nueva York para informar al Consejo de Seguridad de sus trabajos. En dicho informe la Comisión recordaba que el plan de paz recomendado por el Consejo a las partes en la resolución 47 (1948) “preveía tres fases muy conectadas entre sí: el establecimiento de un alto el fuego, un periodo de tregua durante el cual se procediera a la retirada de las fuerzas y, finalmente, consultas para establecer las condiciones en las que la libre voluntad del pueblo de Cachemira fuese expresada. El primero de los objetivos se había alcanzado pero, a pesar de los esfuerzos de la Comisión, no se había podido alcanzar acuerdo alguno en los otros dos”.

En efecto, por el Acuerdo de Karachi se había formalizado una línea de alto el fuego y se habían desplegado observadores militares de Naciones Unidas. Incluso, el 4 de febrero de 1949, el Secretario General había nombrado, con el preceptivo acuerdo de las partes –en especial, de la India, tal y como exigía la resolución 47 (1948)-, al Almirante estadounidense Chester W. Nimitz como Administrador del Plebiscito. Sin embargo, no se pudo obtener ningún avance más en la implementación del plan de paz del Consejo de Seguridad. En consecuencia, el Consejo de Seguridad decidió dar por terminada la labor de la UNCIP por la resolución 80 (1950), de 14 de marzo.

De nuevo, la posición de cada una de las partes era divergente a la hora de determinar las razones y responsabilidades de que no se llevase a cabo el plebiscito acordado. De un lado, Paquistán ha venido acusando desde entonces a la India de no tener una verdadera voluntad de celebrar el referéndum acordado; subrayando, por lo demás, su inequívoca voluntad de que se llevase a efecto en el sentido propuesto por el Consejo de Seguridad. De otro, la India, también afirmando su interés por que el plebiscito se llevase a cabo, ponía el acento en que las condiciones, previas y necesarias, para su celebración, y en especial “la cesación de hostilidades, el restablecimiento de la paz y el orden público”, nunca se alcanzaron en realidad, responsabilizando a Paquistán de la situación de inseguridad que desde el principio del conflicto, y hasta hoy, reina en Yammu y Cachemira.

Desde un análisis esencialmente político lo que subyace a las posiciones formales expuestas de cada uno de los dos Estados es lo siguiente: la India, a pesar de su posición formal favorable al referéndum –a la que viene obligada por la historia-, se ha sentido muy cómoda desde el principio con el reparto resultado del Acuerdo de Karachi delimitado por la conocida como Línea de Alto el Fuego, que no variaría tras la guerra de 1965 ni tampoco sustancialmente tras la guerra de 1971 y el subsiguiente Acuerdo de Simla, de 1972, cuando fue sustituida por la denominada Línea de Control, y que otorga a la India la administración de la mayor parte de Yammu y Cachemira y, sobre todo, de las zonas más ricas y pobladas –el Valle de Cachemira y la mayor parte de la región de Yammu-. De ahí que reiteradamente el Gobierno de Nueva Delhi haya ofrecido a Paquistán en las diferentes negociaciones el reconocimiento del *statu quo* como mejor solución al conflicto. Por su parte, Paquistán, por las razones opuestas a las de India, se encuentra en la posición de revisar ese *statu quo*, abogando formalmente por el referéndum como la mejor manera de resolver la controversia.

Tras la derrota paquistaní en la guerra de 1971, que supuso además su fragmentación al acceder a la independencia Paquistán Oriental con el nombre de Bangla Desh, la posición de Paquistán se debilitó enormemente; resultado de lo cual fue su aceptación de la bilateralización de la controversia que tuvo que reconocer en el Tratado de Simla. Con ello, el plan de paz establecido por Naciones Unidas en 1948 se dio definitivamente por abandonado, si bien la labor de UNMOGIP sigue siendo realizada –pese a las reticencias de la India- puesto que sigue vigente la Línea de Control que separa ambas partes.

2.1.2. *La Primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas –UNEF I- (1956-1967)*

En 1956, tras el anuncio de nacionalización del Canal de Suez por el Presidente de Egipto, Nasser, y la subsiguiente invasión de parte del territorio de Egipto por tropas de Francia, el Reino Unido e Israel, se desencadenó una importante crisis internacional conocida como la *crisis del Canal de Suez*. Ante el bloqueo del Consejo de Seguridad –no en vano dos de los cuatro Estados implicados directamente en la crisis eran

miembros permanentes del mismo-, la cuestión fue referida a la Asamblea General que, celebrando su primera sesión especial, adoptó una serie de resoluciones en la que se contenía, entre otras recomendaciones, la de crear UNEF. En concreto, la resolución 1000 (ES-I) establecería la operación y determinaría su mandato de la siguiente manera: “*La Asamblea General, 1. Establece un Mando de las Naciones Unidas para una Fuerza internacional de emergencia encargada de lograr y vigilar la cesación de las hostilidades (...)*”.

UNEF I significó un paso adelante cualitativo en el desarrollo histórico de las O.M.Ps. porque no se trataba ya únicamente de una misión de observación formada por militares desarmados, provenientes de varios Estados y actuando bajo la autoridad de la O.N.U., sino que fue la primera O.M.P. que a la función de observación sumaba la de *interposición* entre dos ejércitos enfrentados, para lo cual los miembros de la operación debían ir armados. Por primera vez se establecía, desplegaba y comenzaba sus actuaciones una operación militar armada de Naciones Unidas –la primera O.M.P. *strictu sensu* de la ONU-, cuyos principios jurídicos y operacionales fueron recogidos, los primeros, y establecidos, los segundos, por el entonces Secretario General, Dag HAMMARSKJÖLD, en su *Segundo informe sobre el establecimiento de UNEF I*, de 6 de noviembre de 1956; básico para comprender el concepto y alcance de los principios que determinan el régimen jurídico general aplicable a las O.M.Ps. de Naciones Unidas. En las líneas que siguen trataremos de resumir algunos de sus pasajes más destacados en este sentido.

En dicho informe se puede leer lo siguiente: “Al funcionar, como lo hará, sobre la base de una decisión tomada en virtud de los términos de la resolución ‘Unión pro Paz’, las operaciones de la Fuerza, en caso de ser creada, tendrían los límites que supone el hecho de que *se requiere el consentimiento de las partes interesadas según los principios generalmente reconocidos del derecho internacional*. Aún cuando la Asamblea General está autorizada a establecer la Fuerza con el consentimiento de las partes que contribuyan con unidades a la formación de la misma, *no podría pedir que la Fuerza fuese estacionada u operara en el territorio de un país determinado sin el consentimiento del Gobierno de este país*. Esto no excluye la posibilidad de que el Consejo de Seguridad utilizara dicha Fuerza dentro de los límites más amplios previstos en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas” (par. 155).

En los fragmentos citados se puede observar la consecuencia fundamental que se extrae del art. 2.7 de la Carta, y que, como expresamente señala el Secretario General, trae causa del principio fundamental de Derecho Internacional general de respeto a la soberanía de los Estados: la imposibilidad -jurídica- de desplegar fuerzas de mantenimiento de la paz en el territorio de un Estado bien sin su previo consentimiento bien sin haber utilizado la vía del Capítulo VII de la Carta, que permite mayores márgenes –como afirma el Secretario General en el último párrafo transcrito- porque así viene establecido en la excepción contenida en el art. 2.7 *in fine*.

Así, en febrero de 1957, el Secretario General trató de clarificar si Israel aceptaba o no el estacionamiento de unidades de UNEF I en su lado de la llamada *Línea de Armisticio*. Esa era la voluntad de la Organización de acuerdo con la resolución 1125 (XI) de la Asamblea General. Sin embargo, Israel no contestó y ante ello, el Secretario General entendió que su respuesta era negativa, con lo cual UNEF I nunca fue desplegada en el lado israelí. En el *Informe sobre la retirada de UNEF* el Secretario General se refiere al asunto con estas palabras:

“El 11 de febrero de 1957 el Secretario General manifestó en un informe a la Asamblea General que, en vista de las implicaciones de la cuestión de Israel relativas al establecimiento de la FENU en Sharm el Sheik, *‘era importante saber si el propio Israel, en principio, consiente en que unidades de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas se sitúen en su territorio en cumplimiento de las funciones señaladas a la Fuerza en las decisiones fundamentales de las que se toma en la resolución 1125 (XI), en la que se indica que la Fuerza de Emergencia debe situarse en la línea de demarcación egipcio-israelí establecida por el Armisticio’*. *Nunca se obtuvo respuesta afirmativa de parte de Israel.* (...).

En un informe de fecha 9 de octubre de 1957, a la Asamblea General en su duodécimo periodo de sesiones, el Secretario General manifestó: *‘En la resolución 1125 (XI) se expresa que debe situarse a la Fuerza ‘en la línea de la demarcación egipcio-israelí establecida por el Armisticio’, pero hasta la fecha no ha sido posible estacionar tropas de la Fuerza en Israel, debido a que este país no ha consentido en ello”* (par. 89 y 90).

Como se puede apreciar, el Informe del Secretario General resulta claro sobre la exigencia no sólo del necesario consentimiento para el despliegue de las tropas de UNEF I en territorio de Israel, sino de que el mismo además debe ser expresamente manifestado. *Una respuesta expresamente negativa o incluso, como en este caso, la falta de cualquier respuesta, imposibilitan, no sólo de facto, sino esencialmente de iure dicho despliegue.*

De otro lado, UNEF I tuvo problemas para su despliegue también en territorio egipcio, si bien, en este caso, pudieron superarse. En efecto, el Gobierno de Egipto, una vez aprobada la Operación y de camino las primeras tropas de UNEF I hacia Egipto, no otorgaba el consentimiento para que dichas fuerzas entrasen en su territorio. Como explica el Secretario General en su *Informe sobre la retirada de la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas*, a la que nos vamos a referir seguidamente: “La cuestión del retiro de la FENU no es de ningún modo un problema nuevo. De hecho, fueron las negociaciones sobre este mismo asunto con el Gobierno de Egipto las que demoraron por varios días en noviembre de 1956, después de su creación por la Asamblea General, la llegada de la FENU, mientras ésta esperaba concentrada en la zona de estacionamiento de la base aérea de Capodichino, Nápoles (Italia). El Gobierno de Egipto, muy comprensiblemente, no deseaba autorizar la llegada a su suelo de una fuerza internacional a menos que se le asegurara que su soberanía sería respetada y que, en caso de pedir el retiro de la FENU se accediera a dicha petición” (par. 34). Más en concreto, el Secretario General detalla el complejo proceso de llegada de las tropas de UNEF I a Egipto de la siguiente forma:

“- 7 de noviembre de 1956: La Asamblea General, por su resolución 1001 (ES-I), entre otras cosas, aprobó los principios rectores para la organización y el funcionamiento de la Fuerza internacional de emergencia de las Naciones Unidas, y autorizó al Secretario General a que adoptara ‘todas las demás medidas administrativas y ejecutivas ... necesarias’.

- 10 de noviembre de 1956: Llegada de los primeros contingentes de la FENU a la zona de estacionamiento en Nápoles.

- 8 a 12 de noviembre de 1956: Negociaciones entre el Secretario General Hammarskjöld y el Gobierno de Egipto sobre la entrada de la

FENU en Egipto.

- 12 de noviembre de 1956: Acuerdo sobre la entrada de la FENU en Egipto anunciado y, luego, aplazado, mientras se hacían aclaraciones, hasta el 14 de noviembre.
- 15 de noviembre de 1956: Llegada de los primeros contingentes de la FENU a Abu Suweir, Egipto” (par. 55-59).

Problema planteado por el Gobierno egipcio antes de otorgar su consentimiento para el despliegue de la operación, en 1956; y que, 11 años después, pasarían de la mera previsión a la realidad más patente. En efecto, la R.A.U. –léase Egipto- solicitó *la retirada de UNEF I* de su territorio en 1967. Por esta razón, analizar con detenimiento este caso resulta esencial para tratar de delimitar con claridad la posición del Estado anfitrión como sujeto soberano en relación con las O.M.Ps. de Naciones Unidas⁴.

Hay que comenzar señalando que ninguna de las resoluciones de la Asamblea General relativas a UNEF I establecieron cláusula alguna sobre la retirada de la operación y que la solicitud de retirada de la R.A.U. se produjo tras más de 10 años de buen funcionamiento de la operación, de cooperación con la misma de las partes –sobre todo del Estado anfitrión, Egipto-, y para sorpresa de Naciones Unidas. El Secretario General que ordenó la retirada de la operación, U-THANT, plantearía la cuestión de este modo: “En términos generales, el consentimiento del país huésped a la presencia y funcionamiento del organismo que las Naciones Unidas establezcan para el mantenimiento de la paz, es un requisito fundamental previo de todas las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Se ha suscitado la cuestión de si la República Árabe Unida tenía derecho a solicitar unilateralmente el retiro ‘lo antes posible’ de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas de su territorio, o de si había limitaciones a sus derechos a este respecto” (par. 64).

⁴ Para un análisis en profundidad sobre la retirada y la terminación de las O.M.Ps., *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., “El principio de no intervención ...”, *op. cit.*, pp. 237-275.

Antes que nada, resulta interesante detenerse en los términos utilizados por el Secretario General en el fragmento reproducido, en especial en la frase final, “si había *limitaciones a sus derechos*”, de la que se desprende que no cabe discutir, en este ámbito tampoco, la existencia de derechos derivados del principio de soberanía, y de los que goza el Estado anfitrión; en concreto, el derecho a solicitar la retirada de la O.M.P. desplegada en su territorio con su consentimiento. Lo que sí hay que analizar, sin embargo, es si existen -como subraya el Secretario General- *limitaciones* a ese indiscutible derecho que posee el Estado anfitrión; limitaciones que, para ser válidas, en todo caso, deben haber sido libremente consentidas.

Ya desde el inicio de la operación se planteó, como acabamos de ver, la cuestión del valor jurídico que tendría una petición de retirada realizada por, en ese momento, Egipto. El tema era de tanta importancia para Egipto que, una vez establecida la operación por la res. 1000 (ES-I), de 5 de noviembre de 1956, ésta no pudo desplegarse en su territorio de forma inmediata porque su Presidente, Nasser, se negó a dar su consentimiento hasta que esta cuestión estuviese solventada. Finalmente, el 18 de noviembre de 1957 se llegó a un denominado *Acuerdo de buena fe* entre el Presidente de Egipto, NASSER, y el Secretario General de Naciones Unidas, HAMMARSKJÖLD, que, en lo que aquí interesa, dice así:

“El Gobierno de Egipto y el Secretario General de Naciones Unidas han plasmado su entendimiento sobre los puntos básicos de la presencia y funcionamiento de UNEF como sigue:

1. *El Gobierno de Egipto declara que, en el ejercicio de sus derechos soberanos respecto de cualquier cuestión relacionada con la presencia y el funcionamiento de la Fuerza de Emergencia, se atenderá de buena fe a su aceptación de la resolución 1000 (ES-I) del 5 de noviembre de 1956.*

2. *Las Naciones Unidas toman nota de esta declaración del gobierno de Egipto y declaran que las actividades de la Fuerza se ajustarán de buena fe a la tarea fijada a dicha Fuerza en las resoluciones precitadas; en particular, las Naciones Unidas, en la inteligencia de que ello corresponde a los deseos del Gobierno de*

Egipto, reafirma su propósito de mantener la Fuerza hasta que haya cumplido su cometido”.

Pero Egipto jamás renunció expresamente a su derecho soberano a retirar su consentimiento cuando lo creyera oportuno; todo lo más que consiguió Hammarskjöld, en un excepcional ejemplo –uno más entre los llevados a cabo por el considerado por muchos, entre los que me encuentro, como el más brillante Secretario General que haya tenido nunca Naciones Unidas- de diplomacia y de manejo del Derecho Internacional al servicio de la paz, fue el *Acuerdo de buena fe* referido, pero que, como demostrarían posteriormente los hechos, no resultaría suficiente para forzar a Egipto a no utilizar su derecho como Estado soberano a solicitar la retirada de unas tropas estacionadas en su territorio con su consentimiento, utilizando las propias palabras del Secretario General. De ahí, y de la *imposibilidad jurídica de presumir límites a la soberanía de los Estados*, deriva el rechazo a posturas extremas que niegan la capacidad de un Estado para solicitar la retirada de tropas extranjeras situadas en su territorio con su consentimiento, pero sin que se haya obligado expresamente a no solicitar su retirada a través de ningún tipo de cláusula legal.

Más de 10 años después de estos acontecimientos hubo oportunidad de poner en práctica lo previsto en el Acuerdo de buena fe: el 16 de mayo de 1967, el Jefe del Estado Mayor de la R.A.U. solicitó la inmediata retirada de UNEF I; petición respaldada por un comunicado del Gobierno egipcio entregado por su Representante Permanente ante Naciones Unidas al Secretario General el 18 de mayo, y que decía así: *“El gobierno de la República Árabe Unida tiene el honor de informar a Vuestra Excelencia que ha decidido dar por terminada la presencia de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en el territorio de la República Árabe Unida y en la zona de Gaza. Por lo tanto, solicito que se adopten las medidas necesarias para el retiro de la fuerza lo antes posible”*. Ante lo cual, el Secretario General, U THANT, ordenó que comenzase la retirada de UNEF I el 19 de mayo de 1967.

Las reacciones en contra de tal decisión no se hicieron esperar, tanto más cuanto el 5 de junio de ese mismo año un ataque armado de Israel a Jordania, Egipto y Siria desencadenó la conocida como *Guerra de los Seis Días*. Desde distintas partes, y también desde diferentes sectores de la doctrina científica, llovieron las críticas contra la decisión del

Secretario General, por considerarla precipitada o carente de base jurídica, e incluso, señalándola como una de las causas de la guerra posterior. Pero, como estamos viendo, *el consentimiento del Estado anfitrión* para que se despliegue una O.M.P. en su territorio *es todo menos una metáfora*; es, del lado de Naciones Unidas, el único mecanismo jurídico legal para desplegar una operación no coercitiva en el territorio de un Estado y, del lado del Estado anfitrión, es, ni más ni menos, que un derecho soberano: el permiso de un ente soberano para que un tercero pueda actuar dentro del ámbito que pertenece indiscutiblemente a su soberanía, como es su territorio.

Derecho soberano –real y aceptado por todos, y no metáfora- que permitió a Israel, por su parte –no lo olvidemos-, no dar su consentimiento para que se desplegara UNEF I en su territorio, tal y como, según hemos visto ya, previó la Asamblea General en su resolución 1125 (IX), de 2 de febrero de 1957; y, en consecuencia, UNEF I no se desplegó. Derecho soberano que, del mismo modo, permitió a Egipto retirar dicho consentimiento, lo que supuso, consiguientemente, el repliegue de UNEF I. Como afirmó el Secretario General: *“Israel, ejerciendo su derecho soberano, no dio su consentimiento al estacionamiento de la FENU en su territorio, y Egipto no renunció a su derecho soberano de retirar su consentimiento en cualquier momento”* (par. 93).

Ante esa falta de consentimiento inicial o ante la retirada del mismo una vez otorgado –siempre que no haya sido incorporada una cláusula, aceptada por todos y que a todos obligue, que regule la cuestión- sólo le quedaban a Naciones Unidas dos posibilidades: o bien no desplegar la O.M.P. –caso de Israel- o retirarla si ya había sido desplegada –caso de Egipto-, o bien transformar la operación en “una de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”, tal y como establece el artículo 2.7 de la Carta, y, en consecuencia, desplegar –en Israel- y/o continuar con la operación –en Egipto- sea cual fuera la opinión de los Estados afectados. Y, como hemos visto, la opción elegida fue la primera.

Junto a todas estas razones estrictamente jurídicas, existían, además, toda una serie de *motivos políticos y de oportunidad* que aconsejaban al Secretario General llevar a cabo la retirada. Así lo reconoció el propio U THANT en su informe sobre la retirada de UNEF I, al señalar, en un apartado titulado gráficamente “Factores prácticos que

influyeron en la decisión”, que “si no se deseaba ya la presencia de la Fuerza, desde el punto de vista práctico no podía permanecer en la República Árabe Unida, puesto que los choques que, casi inevitablemente habrían surgido con ese Gobierno, con sus fuerzas armadas y con la población local, habrían colocado a la Fuerza en una situación humillante e insostenible. Incluso habría sido imposible enviarle suministros. Evidentemente la FENU no tenía atribuciones para tratar de detener el libre movimiento de las tropas de la República Árabe Unida en su propio territorio. Era una fuerza encargada de mantener la paz y no de ejercer medidas coercitivas. Su eficacia se basaba enteramente en la cooperación voluntaria” (par. 49). Y añadirá: “Prescindiendo de su posición en la República Árabe Unida, la solicitud del Gobierno de este país de que se retirara la FENU inició automáticamente la desintegración de la Fuerza, pues dos de los Gobiernos que habían proporcionado contingentes, comunicaron rápidamente al Secretario General que sus contingentes serían retirados, y no cabe duda de que no habrían tardado en recibirse notificaciones análogas si se hubiese generado alguna fricción por la falta de voluntad en acceder a la solicitud de retiro. Por todas estas razones, el funcionamiento e incluso el continuo estacionamiento de la FENU en territorio de la República Árabe Unida, una vez que ésta retiró su consentimiento, habrían sido imposibles, y todo intento de mantener la Fuerza en ese territorio incuestionablemente habría tenido consecuencias desastrosas” (par. 50 y 51).

Como hemos podido apreciar, la complejidad jurídica del problema planteado por la solicitud de retirada de UNEF I por parte de Egipto fue grande y provocó una importante crisis política que incluso llevó a parte de la doctrina científica a dudar de la viabilidad de las O.M.Ps.; todo ello derivado de la falta de previsión a la hora de determinar el procedimiento para decidir la terminación de una O.M.P. . Pero todo ello, tanto los problema para su despliegue como los planteados en su retirada, permitieron a Naciones Unidas, de un lado, seguir perfilando, desde la experiencia de la práctica, el marco jurídico de las O.M.Ps.; así como mejorando, de otro, sus rasgos operacionales. En este sentido, la lección aprendida con la retirada de UNEF I sirvió para mejorar enormemente el sistema, desde el respeto, por supuesto, del principio de consentimiento del Estado anfitrión, al introducir un sistema de plazos renovables a lo largo de los cuales la O.M.P. desarrolla su mandato; sistema que comenzó a aplicarse con UNFICYP –la Fuerza de Naciones Unidas en Chipre- y que se generalizó a todas las O.M.Ps.

sucesivas.

2.2. Las operaciones de paz de segunda generación

Las O.M.Ps. de segunda generación tienen rasgos comunes y propios si las comparamos con las anteriores. En efecto, desde el punto de vista estrictamente jurídico, estas operaciones no presentan novedades respecto de las de primera generación. Respetan el marco jurídico aplicable a las mismas concebidas como operaciones militares de Naciones Unidas de naturaleza consensual; por lo que responden y aplican en su actuación los principios básicos ya conocidos de consentimiento del Estado anfitrión, imparcialidad y uso de la fuerza en legítima defensa.

La novedad no reside pues en su naturaleza y régimen jurídico aplicable, sino en su mandato y composición. En efecto, las funciones que se les encomienda realizar a las operaciones de segunda generación no van a circunscribirse únicamente a las tradicionales de supervisión del alto el fuego y separación de contendientes; sino que a ellas se les sumarán otras muchas que convierten a las O.M.Ps. en operaciones muy complejas que, a su vez, requerirán de nuevos componentes e instrumentos para poder llevarlas a cabo con eficacia. De este modo aparecerá, junto con el componente militar de la operación, casi único en el caso de las de primera generación, un importante componente civil junto a un componente policial.

En efecto, el final de la Guerra Fría, que se intuía ya en la segunda mitad de los años 80, tuvo un efecto claramente positivo en el tratamiento y arreglo de conflictos internos-internacionalizados que habían nacido años, e incluso, décadas antes y que estaban directamente conectados con la confrontación ideológica Este-Oeste. Y es que, buena parte de los conflictos existentes en el mundo en esa época respondían a dos rasgos específicos: de un lado, se trataba de conflictos que se desarrollaban en el interior de un Estado y que, por consiguiente, no respondían a la definición estricta de conflictos internacionales que enfrentaba directamente a Estados, aunque tampoco podían calificarse exclusivamente como conflictos internos, puesto que su internacionalización por la participación más o menos directa de otros Estados era evidente; y, de otro lado, eran conflictos iniciados,

desarrollados o agravados, y en cualquier caso influidos, por el orden bipolar y el conflicto ideológico propio de la Guerra Fría.

Precisamente este segundo factor era el que venía a internacionalizar los conflictos y el que, una vez desaparecido, permitió una evolución positiva de los mismos hasta encarrilarlos a través de procesos de paz en los que el papel de Naciones Unidas, y más específicamente, de su Secretario General, fue realmente central. Y ello tanto en la fase previa al inicio del proceso, actuando él y sus enviados y representantes, como mediadores entre las partes hasta alcanzar un acuerdo de paz que permitiera iniciar el proceso de paz propiamente dicho; como a lo largo del mismo, puesto que normalmente dicho proceso era dirigido, controlado o, en todo caso, tutelado, por una O.M.P. de Naciones Unidas, tal y como se establecía en los propios acuerdos de paz.

Pues bien, dichos acuerdos realizaban una aproximación omnicomprendiva al conflicto, tratando todos los factores que lo explicaban y hacían posible, aportando las soluciones acordadas en cada ámbito del mismo y que suponían otras tantas funciones que se encargaba que desarrollase la operación de Naciones Unidas concreta que debía desplegarse. Así, las nuevas funciones de las O.M.Ps. de segunda generación venían exigidas por los términos de estos acuerdos amplios de paz, que suponían un tratamiento global del conflicto donde factores hasta entonces casi no abordados pasaban a ser centrales en el proceso de paz: supervisión de los derechos humanos, organización y control de procesos electorales, desmovilización y acantonamiento de tropas, desarme, desminado, labores de policía, e incluso judiciales o administrativas, eran encargadas a las nuevas O.M.Ps. .

Todo lo cual implicaba, claro está, una evolución en el concepto mismo de la operación, que se volvía mucho más compleja, hasta el punto de tener que asumir, en ocasiones, el control casi total de un Estado durante un largo periodo de tiempo, como vamos a ver ocurrió en, creemos, los dos ejemplos más significativos de esta segunda generación de O.M.Ps., que analizamos a continuación.

2.2.1. *El Grupo de Naciones Unidas de Asistencia para la Transición en Namibia –UNTAG- (1989-1990)*

La conocida como África del Sudoeste era una antigua colonia de Alemania que, tras su derrota en la Primera Guerra Mundial y siguiendo las prescripciones del Pacto de la Sociedad de Naciones, se situó legalmente bajo mandato de Sudáfrica hasta que, en 1966, la Asamblea General decidió despojarle del mismo por la resolución 2145 (XXI), de 27 de octubre de 1966, a la vez que afirmaba el derecho de autodeterminación del pueblo de Namibia y declaraba la responsabilidad directa de Naciones Unidas en la administración de este territorio, que tomaba, desde ese momento, jurídicamente a su cargo. En concreto, la Asamblea General afirmaba en dicha resolución lo siguiente:

“1. *Reafirma* que las disposiciones de la resolución 1514 (XV) de la Asamblea General son plenamente aplicables al pueblo del Territorio bajo mandato de África Sudoccidental y que, por tanto, *dicho pueblo tiene un derecho inalienable a la libre determinación, la libertad y la independencia, de conformidad con la Carta de Naciones Unidas;*

2. *Reafirma asimismo* que el África Sudoccidental es un territorio con estatuto internacional y que conservará dicho estatuto hasta que obtenga la independencia;

3. *Declara* que Sudáfrica no ha cumplido sus obligaciones en cuanto a la administración del Territorio bajo mandato ni ha asegurado el bienestar moral y material y la seguridad de los indígenas del África Sudoccidental, y que de hecho ha repudiado el Mandato;

4. *Decide* que el Mandato conferido a Su Majestad británica para que fuera ejercido en nombre suyo por el gobierno de la Unión Sudafricana ha terminado, *que Sudáfrica no tiene ningún otro derecho para administrar ese Territorio y que a partir de ahora África Sudoccidental se convierte en una responsabilidad directa de las Naciones Unidas;*

5. *Resuelve* que en estas circunstancias las Naciones Unidas deben cumplir estas responsabilidades con respecto al

África Sudoccidental”.

Sin embargo, pese a esta decisión Sudáfrica continuó administrando *de facto* dicho territorio, lo cual fue considerado ilegal por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 264, 269 (1969) y 276 (1970). En la primera de ellas, el Consejo:

“1. Reconoce que la Asamblea General de las Naciones Unidas dio por terminado el mandato de Sudáfrica sobre Namibia y asumió la responsabilidad directa sobre el Territorio hasta su independencia;

2. Considera que la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia es ilegal y contraria a los principios de la Carta y a las decisiones previas de Naciones Unidas (...);

3. Insta al Gobierno de Sudáfrica a que retire inmediatamente su administración del Territorio”.

Y una vez proclamada en la resolución 264 (1969), formal y expresamente, la ilegalidad de la ocupación de Namibia por parte de Sudáfrica, en las dos resoluciones siguientes el Consejo de Seguridad determinará las consecuencias jurídicas que se derivarán de la misma; determinación que servirá para establecer con claridad la posición jurídica de los sujetos enfrentados en este conflicto, la República Sudafricana y el pueblo de Namibia:

“El Consejo de Seguridad,

(...)

3. Decide que la ocupación continuada del Territorio de Namibia por las autoridades de Sudáfrica constituye una usurpación de la autoridad de Naciones Unidas, una violación de la integridad territorial y una negación de la soberanía política del pueblo de Namibia;

4. Reconoce la legitimidad de la lucha del pueblo de Namibia contra la presencia ilegal de las autoridades de Sudáfrica en el Territorio”.

“El Consejo de Seguridad,

(...)

2. Declara que la continuación de la presencia de las autoridades sudafricanas en Namibia es ilegal y que, en consecuencia, todas las medidas adoptadas por el Gobierno de Sudáfrica en nombre de Namibia o en relación con el Territorio después de la terminación del Mandato son ilegales y carecen de validez”.

Esta determinación progresiva del régimen jurídico aplicable a Namibia y a su ocupación por Sudáfrica que realizaron la Asamblea General y el Consejo de Seguridad culminó con la consulta que este último realizó a la C.I.J. para que determinara cuáles eran las consecuencias jurídicas para los Estados de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia. La Corte respondió, en el Dictamen de 21 de junio de 1971, confirmando la legalidad de las decisiones tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General, así como determinando sus consecuencias jurídicas para los Estados:

“LA CORTE ES DE LA OPINIÓN,

como contestación a la pregunta:

(1) que, dado que la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia es ilegal, Sudáfrica está bajo la obligación de retirar su administración de Namibia inmediatamente y, por consiguiente, poner fin a la ocupación del Territorio;

(2) que los Estados miembros de Naciones Unidas tienen la obligación de reconocer la ilegalidad de la presencia de Sudáfrica en Namibia y la falta de validez de sus actos en nombre de o en relación con Namibia, y abstenerse de cualquier acto y, en particular, de cualquier trato con el Gobierno de Sudáfrica que impliquen reconocimiento de la legalidad de, o dar apoyo o asistencia a, esa presencia y administración”.

De todo ello cabe destacar, en lo que aquí interesa, dos cuestiones

fundamentales: de un lado, la posición jurídica de Sudáfrica con respecto a Namibia o *el Territorio* –como le denomina el Consejo de Seguridad en las dos primeras resoluciones-, a la que califica de “ilegal” y en consecuencia, y esto es lo fundamental, “todas las medidas adoptadas por el Gobierno de Sudáfrica en nombre de Namibia o en relación con el Territorio después de la terminación del Mandato son ilegales y carecen de validez”; y, de otro, la cierta subjetividad jurídica que le otorga al pueblo de Namibia al afirmar “la soberanía política del pueblo de Namibia” y “reconocer la legitimidad de la lucha del pueblo de Namibia contra la presencia ilegal de las autoridades sudafricanas”; reconocimiento que culminaría con la proclamación por parte de la Asamblea General de S.W.A.P.O. como “único y auténtico representante del pueblo de Namibia” en la resolución 3111 (XXVIII), de 12 de diciembre de 1973.

Sin embargo, *Sudáfrica* haría caso omiso de todas estas decisiones –cuyo carácter jurídico vinculante estaba fuera de toda duda, como subrayó la Corte en su Dictamen de 1971, según acabamos de ver- y continuaría administrando, de manera ilegal aunque efectivamente, el territorio de Namibia. Ante estas circunstancias de hecho, que no de derecho, la cooperación del Gobierno de Sudáfrica resultaba imprescindible si se quería alcanzar una solución negociada y no coercitiva sobre la cuestión. No se trata aquí, por lo tanto, de la necesidad jurídica derivada del art. 2.7 de la Carta del consentimiento del Estado anfitrión para que Naciones Unidas despliegue una O.M.P. en el territorio que controla y está bajo su soberanía. Se trata de la *necesidad fáctica* de contar con dicha cooperación si no se desea, o no se puede, acudir al Capítulo VII para adoptar medidas coercitivas que impongan lo establecido en derecho, en este caso, a Sudáfrica. De ahí la imprescindible participación de Sudáfrica en las negociaciones que culminaron con el denominado *Acuerdo tripartito* de 1988, entre Angola, Cuba y Sudáfrica, en cuyo artículo 1 se afirma: “1. Las partes solicitarán inmediatamente al Secretario General de las Naciones Unidas que obtenga autorización del Consejo de Seguridad para iniciar la aplicación de la UNSCR 435/78 el 1º de abril de 1989”.

Precisamente por la posición jurídica ilegal de Sudáfrica en Namibia este artículo no debe ser considerado como el *consentimiento con el que Naciones Unidas tiene que contar para poder desplegar una O.M.P. en*

territorio de Namibia de acuerdo con el art. 2.7 de la Carta, puesto que jurídicamente quien tiene la responsabilidad de administrar el territorio de Namibia, desde la resolución 2145 (XXI) de la Asamblea General, es precisamente Naciones Unidas. Se trataría, por el contrario, de una manifestación de aceptación de la resolución 435 (1978), la cual decide establecer UNTAG –11 años antes, por lo tanto, de que fuese aceptada por Sudáfrica-, y de cooperación con Naciones Unidas al respecto; aceptación y cooperación necesarias, eso sí, si se quería que UNTAG fuera una operación desprovista de instrumentos coercitivos para hacerla cumplir, como hemos visto. De este modo hay que entender también el Acuerdo entre Naciones Unidas y Sudáfrica relativo al estatuto de UNTAG, tal y como expresamente afirma el art. 62 del mismo: “El presente acuerdo se concierta con el propósito exclusivo de ayudar a la aplicación de la resolución 435 (1978) del Consejo de Seguridad y no tiene incidencia alguna en las respectivas posiciones de las partes en lo que se refiere al estatuto del Territorio”.

En este artículo se aprecia claramente la finalidad exclusivamente política y de oportunidad del Acuerdo. Es de destacar que este es el único caso en el que un acuerdo entre Naciones Unidas y un Estado relativo al *status* de una O.M.P. –y son ya relativamente numerosos los celebrados– recoge una salvedad en tales términos. Esto se debe, precisamente, a las especiales circunstancias jurídico-políticas que rodean el caso de Namibia, como estamos viendo. Así, de la frase “El presente acuerdo se concierta con el propósito exclusivo de ayudar a la aplicación de la resolución 435 (1978)”, destaca sobre manera el giro lingüístico utilizado para expresar las razones por las que el Acuerdo resulta necesario: “con el propósito exclusivo de ayudar a la aplicación de”. Parece evidente la intención de las partes, al menos de Naciones Unidas, de subrayar la naturaleza exclusivamente política de un acuerdo que ha sido concluido, no para cumplir con un deber jurídico –que derivaría del art. 2.7 de la Carta-, sino “con el único propósito de ayudar a la puesta en funcionamiento de” una resolución del Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, y como consecuencia de lo anterior, en este artículo las partes en el Acuerdo rechazan cualquier consecuencia jurídica relativa a su propia posición en Derecho al afirmar expresamente que el Acuerdo “no tiene incidencia alguna en las respectivas posiciones de las partes en lo que se refiere al estatuto del Territorio”.

Por lo que respecta al *pueblo de Namibia*, su único representante

reconocido por Naciones Unidas, S.W.A.P.O., sí tendrá un papel destacado como se aprecia en los distintos documentos de la O.N.U. relativos a UNTAG, ya se trate de informes del Secretario General, ya de resoluciones de la Asamblea General o del Consejo de Seguridad, como, por ejemplo, la que crea UNTAG, en la que el Consejo:

“Tomando nota de las comunicaciones pertinentes dirigidas al Secretario General por el Gobierno de Sudáfrica,

Tomando nota asimismo de la carta de fecha 8 de noviembre de 1978 dirigida al Secretario General por el Presidente de la South West Africa People’s Organization,

Reafirmando la responsabilidad jurídica de las Naciones Unidas respecto de Namibia,

(...)

3. *Decide* establecer, bajo su autoridad, un Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (...).“

Como se aprecia en esta resolución, la cooperación tanto de Sudáfrica como del pueblo de Namibia, a través de S.W.A.P.O., es relevante políticamente aunque no jurídicamente necesaria –al menos con base en el art. 2.7 de la Carta- para la actuación de UNTAG en Namibia. Será Naciones Unidas, que es la responsable legalmente, como hemos visto, de la administración de Namibia hasta su autodeterminación -de ahí que en todas las resoluciones del Consejo de Seguridad se recuerde “la responsabilidad jurídica de las Naciones Unidas respecto de Namibia”-, la que deba jurídicamente decidir no sólo si crea o no una O.M.P. –como órgano subsidiario suyo que es- sino, además –en este caso de manera excepcional debido al específico contexto jurídico en el que hemos visto se encuadra UNTAG- si la despliega sobre el territorio que ella misma administra *de iure*.

En cuanto a las *funciones encomendadas* a UNTAG, se encuentran recogidas en un informe del Secretario General de 29 de agosto de 1978. Así, en su párrafo 14 se determinan las etapas y objetivos de la operación:

- “a) La cesación de todos los actos de hostilidad por todas las partes y el retiro, circunscripción o desmovilización de las diversas fuerzas armadas;
- b) La celebración de elecciones libres y justas para designar la Asamblea Constituyente, a cuyos efectos deberán cumplirse las siguientes requisitos previos: derogación de las leyes, reglamentos o medidas administrativas de carácter discriminatorio o restrictivo, la liberación de los presos y detenidos políticos y el regreso voluntario de los exiliados, el establecimiento de una vigilancia eficaz por las Naciones Unidas y un periodo suficiente para realizar campañas electorales;
- c) la formulación y la adopción de una constitución para Namibia por la Asamblea Constituyente;
- d) la entrada en vigor de la Constitución y el logro consiguiente de la independencia de Namibia”.

Para alcanzar dicha agenda, UNTAG disponía de un componente militar, uno policial y uno civil. Las funciones concretas de cada uno de los cuales fueron, asimismo, establecidas en el mencionado informe. Así, las del componente militar venían explicitadas en el párrafo 21:

- “a) la supervisión de la cesación de los actos de hostilidad por todas las partes, el acuartelamiento en sus bases de las Fuerzas Armadas de Sudáfrica y de la SWAPO, el retiro gradual de todas las tropas sudafricanas, a excepción de un número especificado, y la circunscripción del resto a localidades determinadas;
- b) la prevención de la infiltración, así como la vigilancia de las fronteras del Territorio;
- c) La supervisión de la desmovilización de las fuerzas cívicas, los comandos y las fuerzas étnicas y el desmantelamiento de sus estructuras de mando”.

Mientras que las de los componentes civil y policial lo estaban en los párrafos 28 y 29, respectivamente: asistir, el componente civil, al

Representante Especial en la organización y celebración de las elecciones; y, por lo que respecta al componente policial, “adoptar medidas para impedir toda intimidación o injerencia en el proceso electoral por cualquier bando, acompañar a las fuerzas policiales existentes, cuando sea apropiado, en el cumplimiento de sus deberes y asistir al Administrador General en el cumplimiento de las funciones que éste deberá desempeñar, a entera satisfacción del Representante Especial, para asegurar la buena conducta de las fuerzas policiales existentes”.

En definitiva, UNTAG puede ser considerada como una de las O.M.Ps. de Naciones Unidas más problemáticas –pues las circunstancias bajo las que tuvo que operar fueron realmente adversas, tanto desde un punto de vista político como incluso geográfico-, complejas –en la que participaron civiles, policías y militares- y exitosas de la ya larga historia de O.M.Ps. de Naciones Unidas. Como se relata por la propia Organización en *The Blue Helmets* con un cierto tono triunfalista, absolutamente merecido en nuestra opinión: “La operación de Naciones Unidas en Namibia marcó el punto culminante de 70 años de presión por parte de la Comunidad internacional organizada –a través de la Sociedad de Naciones y, posteriormente, de Naciones Unidas- para permitir que el pueblo del Territorio viviera en paz, libertad e independencia. El clímax llegó poco después de la medianoche del 21 de marzo de 1990, cuando la bandera de Sudáfrica fue arriada, la bandera de Namibia izada y el Secretario General de Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, tomó juramento a Sam Nujoma como Presidente del nuevo Estado independiente” (p. 203).

2.2.2. *La Autoridad Transitoria de las Naciones Unidas en Camboya –UNTAC- (1992-1993)*

El largo conflicto que asoló Camboya durante décadas, comenzó a ver su final con el inicio de la Conferencia Internacional de Paz en París, el 30 de julio de 1989, bajo los auspicios de Naciones Unidas, que desembocó en la firma de los llamados Acuerdos de Paz de París, el 23 de octubre de 1991, que están formados por dos acuerdos y una declaración: el *Acuerdo sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya*, el *Acuerdo sobre la soberanía, la independencia, la integridad e inviolabilidad territoriales, la*

neutralidad y la unidad nacional de Camboya y la Declaración sobre la rehabilitación y la reconstrucción de Camboya –doc. S/23177/Anexo, de 30 de octubre de 1991-.

Estos acuerdos preveían el establecimiento de UNTAC, así como su mandato. Sin embargo, el Secretario General solicitó al Consejo de Seguridad que creara una misión avanzada porque podría ser utilizada como el primer paso de la misión de buenos oficios prevista en el proyecto de acuerdos de paz. Sobre esta base, el Secretario General recomendó que el Consejo de Seguridad autorizara la Misión Avanzada de Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC), para que fuese operacional tan pronto como los Acuerdos de París se firmasen.

En realidad, son varias las cuestiones de interés en torno a UNTAC que conviene destacar. En primer lugar, la necesidad de despliegue de esa misión preparatoria nos aporta el ejemplo más clarificador del procedimiento regular para llevar a cabo la *ampliación del mandato de una O.M.P.* . En efecto, la resolución 728 (1992) del Consejo de Seguridad relativa a UNAMIC en lo que aquí interesa, dice así:

“Observando que el mandato de la Misión, aprobado por el Consejo en su resolución 717 (1991) prevé, entre otras cosas, el establecimiento de un programa de información sobre el peligro de las minas, y que los acuerdos prevén que la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya emprenda, entre otras cosas, un programa de asistencia para la desactivación de minas y un programa de información sobre el peligro de las minas para el pueblo de Camboya,

Considerando que, para la eficaz aplicación de los acuerdos, es necesario el establecimiento de programas de capacitación en materia de desactivación de minas, además del programa existente de información sobre el peligro de las minas emprendido por la Misión y el pronto inicio de las actividades de despeje de campos minados,

Habiendo examinado el informe del Secretario General sobre Camboya de fechas 30 de diciembre de 1991 y de 6 de enero de 1992, en el que propone que se amplíe el mandato de la Misión a fin de incluir la capacitación en materia de

desactivación de minas y la iniciación de un programa de despeje de campos de minas,

1. *Aprueba* el informe del Secretario General de fechas 30 de diciembre de 1991 y 6 de enero de 1992, en especial lo concerniente a la prestación de asistencia a las partes camboyanas para el despeje de minas;

2. *Exhorta* al Consejo Nacional Supremo de Camboya y a todas las partes camboyanas a que continúen cooperando plenamente con la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya, inclusive en el desempeño de su mandato ampliado”.

Como se puede observar en este largo pero, creemos, interesante fragmento de la resolución 728 (1992), de un lado, aparecen referencias expresas a los Acuerdos de Paz de París, base para el despliegue de UNAMIC, primero, y de UNTAC, posteriormente; acuerdos que contienen, entre otras disposiciones, la función exacta para la que se quiere ampliar el mandato de UNAMIC –“los acuerdos prevén que la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya emprenda, entre otras cosas, un programa de asistencia para la desactivación de minas y un programa de información sobre el peligro de las minas para el pueblo de Camboya” -; y, de otro, el Consejo de Seguridad subraya la necesidad objetiva y real de adelantar el inicio de las labores relativas a dicha función.

Sin ese acuerdo previo, en el que se plasma expresamente la voluntad del Estado anfitrión, el Consejo de Seguridad no hubiera podido llevar a cabo la ampliación del mandato de UNAMIC, aún considerando que era necesario hacerlo dadas las circunstancias –al menos por la vía elegida de una O.M.P.; otra cosa es que hubiera optado por imponer tal solución como medida coercitiva con base en el Capítulo VII de la Carta, como sabemos-. Porque aquí no nos encontramos ante *la interpretación del mandato* existente –aprobado por Naciones Unidas y aceptado por el Estado anfitrión y que, por consiguiente, ambos deben cumplir de buena fe-, sino ante una *modificación de aquel mandato*, para cuya aplicación efectiva es *jurídicamente exigible*, de un lado, *una nueva decisión de Naciones Unidas* que formalmente cambie el mandato primigenio, y, de otro, *el consentimiento del Estado anfitrión* sobre esa concreta modificación, que permita su aplicación en el interior del

territorio bajo su jurisdicción.

De otro lado, en el *asunto de Camboya* fue decisivo para poder desplegar UNTAC la creación de un Consejo Supremo Nacional en que tenían representación todas las partes en el conflicto interno. En la reunión informal celebrada en Yakarta del 26 de febrero al 1 de marzo de 1990 se llegó, por fin, a un acuerdo al respecto, lo cual permitió al Consejo de Seguridad aprobar la resolución 668 (1990), en la que reconocerá el *status* jurídico internacional del Consejo Supremo Nacional de Camboya. En concreto, el Consejo de Seguridad:

“4. Acoge con beneplácito, en particular, el acuerdo concertado por todas las partes camboyanas en Yakarta de constituir un Consejo Nacional Supremo como único órgano legítimo y fuente de autoridad en el que, durante el período de transición, se encarnen la independencia, la soberanía nacional y la unidad de Camboya,

(...)

6. Toma nota de que el Consejo Nacional Supremo representará en consecuencia a Camboya en sus relaciones externas y ha de nombrar representantes para ocupar el escaño de Camboya en las Naciones Unidas, los organismos especializados de las Naciones Unidas y otras instituciones y conferencias internacionales”.

La creación del Consejo Supremo Nacional, y su reconocimiento por parte del Consejo de Seguridad como “único órgano legítimo y fuente de autoridad en el que, durante el período de transición, se encarnen la independencia, la soberanía nacional y la unidad de Camboya” fueron esenciales para dotar de la necesaria cobertura legal a la actuación en territorio de Camboya de UNAMIC, primero, y UNTAC, posteriormente, creadas por el Consejo de Seguridad con base en los acuerdos alcanzados por las partes; puesto que ambas fueron desplegadas en Camboya con el consentimiento del Consejo Supremo Nacional, “donde reside la soberanía de Camboya y quien, en consecuencia, representa a Camboya en el exterior”, como afirmara el Consejo de Seguridad.

Sin embargo, en abril de 1993 los Khmer Rojos decidieron

abandonar el proceso de paz y, con ello, su lugar en el Consejo Supremo Nacional y su colaboración con Naciones Unidas. A pesar de este contratiempo, el trabajo de UNTAC continuó como estaba previsto, sin que se planteara en ningún momento la necesidad *jurídica* de retirar la operación porque una de las partes en el conflicto –los Khmer Rojos, que tan solo controlaban una pequeña parte, poco poblada, del interior del país- hubiese roto su cooperación con Naciones Unidas. Ante esta situación, el Consejo de Seguridad, en su resolución 826 (1993), reiterará la necesidad de cooperación de las partes con el proceso de paz, tal y como estaba previsto en los Acuerdos de Paz de París, y ordenará la continuación de dicho proceso, a pesar de la no cooperación de alguna de ellas; indicando que:

“3. Exige que todas las partes acaten los acuerdos sobre un arreglo político amplio del conflicto de Camboya, suscritos en París el 23 de octubre de 1991, y brinden a la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya la plena cooperación que requieren;

(...)

5. Deplora todos los actos de falta de cooperación con los acuerdos de París y condena todos los actos de violencia cometidos por motivos políticos y étnicos, la intimidación y los ataques contra el personal de la Autoridad;

(...)

9. Apoya plenamente la decisión del Secretario General de que las elecciones se celebren en la forma programada de conformidad con la decisión del Consejo Nacional Supremo que el Consejo de Seguridad hizo suya en su resolución 810 (1993);

10. Hace un llamamiento a la Autoridad para que continúe su labor de conformidad con la resolución 810 (1993) a fin de asegurar un ambiente político neutral, conducente a la celebración de elecciones libres y justas”.

Como es fácilmente imaginable, para alcanzar ese objetivo general de celebrar elecciones libres en Camboya, UNTAC fue una de las O.M.Ps. más complejas y numerosas de las creadas hasta ese momento por Naciones Unidas. Y es que, para alcanzar dicho objetivo se le encargó

en realidad hacerse cargo de maneta casi completa de la administración y dirección del país durante el tiempo en que estuvo desplegada.

Así, su complejísimo *mandato* incluía todo un conjunto de funciones agrupadas en cuatro apartados distintos: administración civil, funciones militares, electorales y relativas a los derechos humanos. En cada un de estos apartados las funciones concretas encomendadas a la operación son las siguientes:

“Sección B. Administración Civil

1. De conformidad con el artículo 6 del Acuerdo, todos los organismos, órganos y oficinas administrativas que se ocupen de relaciones exteriores, defensa nacional, finanzas, seguridad pública e información quedarán bajo la autoridad directa de la APRONUC, que la ejercerá en la medida en que sea necesaria para garantizar una estricta neutralidad.

(...)

Sección C. Funciones militares

1. La APRONUC supervisará, vigilará y verificará el retiro de las fuerzas extranjeras, la cesación del fuego y otras medias conexas de conformidad con el anexo 2, lo cual entrañará:

- a) La verificación de que se retiren de Camboya todas las categorías de fuerzas extranjeras, asesores y personal militar y sus armas, munición y equipo y de que no reingresen en el país;
- b) El enlace con los gobiernos vecinos en relación con todo acontecimiento que ocurra en o cerca de su territorio y que pueda poner en peligro la aplicación del presente Acuerdo;
- c) La verificación de la cesación de la asistencia militar externa a todas las Partes camboyanas;
- d) La localización y confiscación de depósitos de armas y pertrechos militares en todo el país;

- e) La asistencia para el retiro de minas y la ejecución de programas de capacitación en retiro de minas y de programas de información sobre minas para el pueblo de Camboya.

(...)

Sección D. Elecciones

1. La APRONUC organizará y celebrará la elección mencionada en la parte II del presente Acuerdo. (que incluye toda una amplia serie de funciones concretas para cumplir con esa función general).

(...)

Sección E. Derechos Humanos

De conformidad con el artículo 16, la APRONUC adoptará disposiciones para:

- a) La elaboración y aplicación de un programa de educación sobre derechos humanos para promover el respeto y la comprensión de los derechos humanos;
- b) La supervisión general de las cuestiones de derechos humanos durante el periodo de transición;
- c) La investigación de denuncias relativas a los derechos humanos y, cuando proceda, la adopción de medidas correctivas".

Finalmente, tal y como estaba previsto, entre los días 23 y 28 de mayo de 1993 se celebraron elecciones generales en Camboya, no sin que la oposición de los Khmer Rojos al proceso de paz dificultara su eficaz desarrollo. UNTAC no fue capaz de ejecutar completamente los aspectos militares del plan de paz porque los Khmer Rojos rechazaron acantonar, desarmar y desmovilizar sus fuerzas y garantizar a UNTAC el acceso al área que controlaban. En consecuencia, el acantonamiento y desmovilización en Camboya se detuvo y las elecciones se desarrollaron en un país que continuaba muy militarizado. Se produjeron esporádicas violaciones del alto el fuego, en ocasiones con resultados terribles. Los

Khmer Rojos masacraron grupos de etnia vietnamita, detuvieron temporalmente a fuerzas de la UNTAC que aparecían en la zona sin su permiso e incluso mataron a miembros del personal de la UNTAC. Por todo ello, hay que calificar a UNTAC como una Operación difícil, muy compleja y que tuvo un resultado global, en lo que al cumplimiento de su mandato se refiere, muy positivo.

2.3. Las operaciones de paz de tercera generación

El éxito que, desde un análisis general, tuvieron las operaciones de segunda generación llevadas a cabo por Naciones Unidas tuvo, paradójicamente, una influencia muy negativa en su evolución posterior. En efecto, esta constatación se unió al final de la Guerra Fría y el subsiguiente desbloqueo del Consejo de Seguridad, con lo que éste por fin encontró el protagonismo, previsto y nunca puesto de manifiesto suficientemente, en el cumplimiento del primero de los propósitos de Naciones Unidas: mantener la paz y la seguridad internacionales.

Esta nueva situación se tradujo en una ola de optimismo, rayana con la euforia, que se extendió por el mundo alcanzando a la propia O.N.U., y que pronto se convirtió en exceso de confianza que condujo a creer, por lo que a Naciones Unidas respecta, que el Consejo de Seguridad era omnipotente y que la flexibilidad de las O.M.Ps., como instrumento principal para actuar en ese ámbito, era infinita. Sin embargo, la dura realidad de los conflictos se encargó de hacer desaparecer el optimismo y transformar la euforia en una *nueva crisis de confianza en relación a las O.M.Ps. y a Naciones Unidas misma*.

En efecto, la tercera generación de O.M.Ps. de Naciones Unidas se caracterizan no tanto, aunque también, por la incorporación de nuevas y más complejas funciones a agregar al ya complejo mandato propio de las operaciones de segunda generación; sino que, sobre todo, afectaba a lo que nunca antes se había nadie atrevido a poner en cuestión: los propios principios que determinan el régimen jurídico mismo de las O.M.Ps. . La flexibilidad característica de las O.M.Ps. se llevó al extremo, saltándose los límites más básicos y que definían este tipo de operaciones, con lo que se difuminó su carácter y, con ello, su propia naturaleza: al encargarles nuevas funciones que sólo podían cumplirse olvidándose del principio

de imparcialidad y, en numerosas ocasiones, teniendo que usar la fuerza más allá de la legítima defensa, no sólo se perdía –como, por lo demás, es natural en el contexto de un conflicto armado- la necesaria confianza de las partes en un tercero imparcial, que ya no era tal, y con ello su imprescindible cooperación con la operación –que, por lo demás dejó de considerarse imprescindible-; sino que, con todo ello, se difuminó la esencial aunque difícil –*the thin blue line*, como la denomina la doctrina anglosajona- distinción entre operaciones de naturaleza consensual – O.M.Ps- y de naturaleza coercitiva –operaciones de imposición de la paz-, que responden a principios jurídicos bien diferentes y que, por consiguiente pueden, y deben, ser utilizadas para cumplir funciones también diferentes en cada caso.

Y es que, frente al optimismo que resumaba la *Agenda para la paz*, redactada en 1992 por el Secretario General, BOUTROS-GHALI, el *Suplemento de la Agenda para la Paz* suponía el regreso al realismo que nunca debió abandonarse; sobre todo, en lo que respecta a las O.M.Ps. y los principios, operacionales pero también, y fundamentalmente, jurídicos, que caracterizaban su naturaleza y delimitaban sus actuaciones.

En efecto, en el *Suplemento* el Secretario General se refería concretamente a los casos donde no se observaron los principios aplicables a toda O.M.P., en especial, a “la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa”, de la siguiente manera: “Hay tres aspectos de mandatos recientes que, en particular, dieron lugar a operaciones de mantenimiento de la paz que no contaron con el consentimiento de las partes, se desarrollaron de una manera considerada parcial o recurrieron al uso de la fuerza sin que lo exigiera el principio de la legítima defensa. Esos aspectos entrañaron labores de protección de operaciones humanitarias durante conflictos bélicos, de protección de poblaciones civiles en las zonas denominadas seguras y de presión sobre las partes para que lograsen la reconciliación nacional a un ritmo más rápido del que estaban dispuestas a aceptar. Casos ilustrativos a este respecto son los de *Somalia* y de *Bosnia y Herzegovina*”. Para concluir que “(e)n uno y otro casos, se establecieron nuevos mandatos para unas operaciones de mantenimiento de la paz que ya estaban en marcha, mandatos que exigían recurrir al uso de la fuerza y que por ello no se podían conjugar con mandatos existentes que requerían el consentimiento de las partes, una actuación imparcial y la abstención de recurrir al uso de la

fuerza” (par. 35).

Y, en efecto, así ocurrió en la práctica, como vamos a ver a continuación. Si bien, en primer lugar haremos referencia a ONUC, operación de tercera generación *avant la lettre* y que supuso un claro antecedente, aunque desgraciadamente minusvalorado y no tenido lo suficientemente en cuenta, en relación a algunas de las operaciones de paz desarrolladas en la primera mitad de la última década del siglo XX, y que analizaremos después.

2.3.1. La Operación de Naciones Unidas en el Congo – ONUC- (1960-1964)

La *Operación de Naciones Unidas en el Congo* fue hasta los años 90 la O.M.P. más importante, tanto cuantitativa como cualitativamente, marcando un hito en la historia del mantenimiento de la paz en términos de las responsabilidades que asumió, el tamaño del área donde operó y de la fuerza que desplegó. Es especialmente interesante en el estudio de la evolución y contexto actual de las O.M.Ps., al menos, por tres razones: primero, fue desplegada en un país donde las instituciones del Estado se venían abajo; segundo, era la primera vez que una operación de mantenimiento de la paz incluía elementos civiles en número significativo; y, tercero, inicialmente fue desplegada como una operación de mantenimiento de la paz, pero cuando quedó claro que con el modelo de mantenimiento de la paz no podía alcanzar sus objetivos, el Consejo de Seguridad le autorizó a usar la fuerza de manera coercitiva para acabar con la secesión de Katanga –el primero, y hasta Somalia, único caso de transición de mantenimiento a imposición de la paz, entre operaciones de Naciones Unidas-.

Todo ello supone la anticipación de algunos de los rasgos característicos tanto de las operaciones de segunda como de tercera generación. En efecto, ONUC experimentó el primer caso de *mission creep* en la historia de las O.M.Ps. de Naciones Unidas, si bien, como veremos más adelante, no el último. Y es que ONUC enseñó numerosas lecciones a quien quiso o supo verlas, sobre todo en relación al principio de consentimiento y al uso de la fuerza por parte de O.M.Ps.; lecciones que, sin embargo, o no fueron bien aprendidas o fueron demasiado

rápidamente olvidadas: apenas 30 años después, la excesiva flexibilidad en la configuración y tratamiento de las O.M.Ps. llevó a retomar el peligroso camino de la *escalada en la misión* – el tan temible *mission creep* – con resultados bastante peores a los obtenidos por ONUC.

Respecto a la primera cuestión –el *principio de consentimiento* del Estado anfitrión–, ONUC era una operación de Naciones Unidas cuya puesta en práctica, como la de cualquier otra operación que se desarrolle en el territorio de un Estado, en principio implicaba la intervención en la jurisdicción interna del Congo y que, como hemos visto, no podía acogerse, al menos de acuerdo con su primer mandato, a la excepción contenida en el propio art. 2.7 *in fine*. Sin embargo, se trató de una operación que, desde su inicio, gozó de la aprobación del Gobierno del Congo, que emitió su consentimiento expreso para que fuera llevada a cabo. Es más, fue a iniciativa del propio gobierno del Congo como ONUC fue creada, como demuestran los dos telegramas dirigidos por el Presidente y el Primer Ministro del Congo al Secretario General. En el primero de ellos: “*El Gobierno de la República del Congo solicita el envío urgente de ayuda militar y de las Naciones Unidas (...)*. La ayuda militar solicitada cumple el propósito fundamental de proteger al territorio nacional del Congo contra la agresión real del exterior que pone en peligro la paz internacional. Insistimos vivamente en la extrema urgencia de enviar tropas de las Naciones Unidas al Congo”. Mientras que en el segundo se subraya que “*the aid has been requested by the Republic of the Congo in the exercise of its sovereign rights (...)*”. Petición que fue inmediatamente respondida por el Consejo de Seguridad que, de acuerdo con la resolución 143 (1960):

“*Considerando* la solicitud de ayuda militar dirigida al Secretario General por el Presidente y el Primer Ministro de la República del Congo,

(...)

2. *Decide* autorizar al Secretario General para que, en consulta con el Gobierno de la República del Congo, tome las medidas necesarias para proporcionar a ese Gobierno la ayuda militar que se requiera hasta que, por los esfuerzos del Gobierno congolés y la asistencia técnica de las Naciones Unidas, dicho Gobierno considere que las fuerzas nacionales de seguridad

pueden desempeñar debidamente sus funciones”.

Como se deriva de la resolución transcrita, tanto la solicitud como la continuación de las fuerzas de Naciones Unidas en el Congo dependían por entero de la voluntad del Gobierno del Congo que, en el uso de su soberanía, debía decidir al respecto. La legalidad de la actuación de Naciones Unidas, al menos por lo que respecta a lo dispuesto en el art. 2.7, quedaba salvada no por vía de la excepción contenida en ese mismo artículo *in fine* –cuya aplicación, como hemos visto, no cabe, puesto que el Consejo de Seguridad no adoptó en la resolución 143 (1960), de 14 de julio, medida coercitiva alguna con base en el Capítulo VII- sino por la vía del consentimiento del Estado afectado en su jurisdicción interna para dicha actuación.

Así lo reconoció expresamente el propio Secretario General ante el Consejo de Seguridad al afirmar que “ciertamente, no puede suponerse que el Consejo haya dado instrucciones al Secretario General, sin señalarlo claramente, en el sentido de que actúe más allá del respeto debido o de manera contraria a la limitación específica en relación con la no intervención en los conflictos internos que planteó al Consejo. Más aún, a la luz de la regulación de la Carta sobre la jurisdicción interna, se debe asumir que el Consejo no autorizaría al Secretario General a intervenir con fuerzas armadas en un conflicto interno, si no ha adoptado expresamente medidas coercitivas con base en los artículos 41 y 42 del Capítulo VII de la Carta”.

En relación al *uso de la fuerza* por parte de las O.M.Ps., muy pronto ONUC tuvo que poner en práctica las previsiones teóricas realizadas por el Secretario General en torno a la *legítima defensa*. En efecto, cuando ONUC trató de penetrar en Katanga –región al sur del Congo que se había declarado independiente- para tratar de cumplir el mandato que le había encomendado el Consejo de Seguridad, la respuesta violenta de determinados grupos, fundamentalmente mercenarios europeos, no se hizo esperar. Ello dio pie a la utilización de la fuerza en legítima defensa por parte de las tropas de ONUC, como relata el propio Secretario General en relación a los hechos ocurridos el 13 de septiembre de 1961:

“Cuando las tropas de las Naciones Unidas se dirigían al garaje se hizo fuego contra ellas desde un edificio en el cual se

sabe que residen varios oficiales extranjeros. Más tarde, *cuando las tropas de las Naciones Unidas se desplegaban en dirección a puntos estratégicos o vigilaban las instalaciones de la ciudad, tropezaron con resistencia y fueron blanco de disparos. Las tropas de las Naciones Unidas respondieron a los disparos.*

(...) Se ha visto a oficiales y mercenarios no congoleños que dirigían ataques, dirigían el fuego y manejaban armas. En cambio, no hay pruebas de que haya habido ninguna acción espontánea ni de gran envergadura contra Naciones Unidas por el personal congoleño de la gendarmería.

(...) Hasta el momento han muerto un soldado indio y un oficial sueco y han sido heridos seis indios, tres suecos, cuatro irlandeses y un noruego.

El representante de las Naciones Unidas se ha puesto en comunicación con el Sr. Tshombé y ha tratado de obtener una cesación de las hostilidades lo antes posible. De hecho, *el Sr. Tshombé ha ordenado que cese el fuego, pero los mercenarios que participaban en el combate no respetaron esta orden*" (par. 15-18, informe de 14 de septiembre de 1961).

Como se desprende del relato de los hechos realizado por el Secretario General, las tropas de ONUC utilizaron la fuerza en legítima defensa ante ataques armados provenientes, fundamentalmente, de mercenarios que no respondían a las órdenes de ningún Estado, ni siquiera, según el propio Secretario General, a las del líder independentista de Katanga, Tshombé; sino que, al parecer, actuaban completamente por libre. Pues bien, incluso en este caso, la O.M.P. de Naciones Unidas posee el derecho a reaccionar ante tales ataques usando la fuerza en legítima defensa, porque lo que justifica tal actuación es el ataque armado previo, no de quién provenga el mismo⁵.

⁵ Para un análisis en profundidad sobre el uso de la fuerza en legítima defensa por parte de las O.M.Ps. de Naciones Unidas, *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., "El régimen jurídico del uso de la fuerza ...", *op. cit.*, pp. 141-186.

Pero, a medida que la situación se iba deteriorando sobre el terreno, a ONUC se le fueron concediendo nuevos poderes para cumplir su mandato. De este modo, ONUC fue la primera O.M.P. autorizada a *usar la fuerza armada más allá de la legítima defensa* por el Consejo de Seguridad y donde, de hecho, tuvo que emplearla. En un primer paso, el 21 de febrero de 1961, y tras los asesinatos del Primer Ministro Lumumba y de dos de sus seguidores, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 161 A (1961), que catalogaba la situación creada en el Congo como una “amenaza a la paz y a la seguridad internacionales” –situándose, de este modo, implícitamente en el Capítulo VII de la Carta- y autorizaba el uso de la fuerza armada, “como último recurso” y siempre que las medidas e intentos de “arreglo” –se entienda, pacífico- no hubieran funcionado. Así, el Consejo de Seguridad:

“Habiendo tomado conocimiento con hondo pesar de la noticia del asesinato de los dirigentes congolese Sres. Patrice Lumumba, Maurice Mpolo y Joseph Okito,

Profundamente preocupado por las graves repercusiones de estos crímenes, por el peligro de que se extienda la guerra civil y el derramamiento de sangre en el Congo y por la amenaza a la paz y a la seguridad internacionales,

(...)

1. *Insta a las Naciones Unidas a que adopten inmediatamente todas las medidas apropiadas para impedir que se produzca una guerra civil en el Congo, inclusive arreglos para la cesación del fuego, la suspensión de todas las actividades militares, la prevención de los choques y el uso de la fuerza, en caso necesario, como último recurso”.*

El Secretario General expresamente dijo cuál era la interpretación que daba a la autorización del uso de la fuerza armada a ONUC contenida en esta resolución tan solo unos días después de su adopción, confirmando la necesidad de cumplir, en primer lugar, con las exigencias derivadas del principio que obliga a arreglar las controversias de manera pacífica. La interpretación del Secretario General era la siguiente: “El objetivo esencial de la resolución es, en mi opinión, la adopción de todas las medidas apropiadas para alcanzar los fines mencionados, en el bien

entendido que *no se recurrirá a la fuerza más que en el caso de que todos los demás esfuerzos, tales como la negociación, la persuasión o la conciliación, hayan fracasado*".

Tras esta primera autorización del uso de la fuerza, ONUC se vio obligada a recurrir a ella en alguna ocasión, antes de que, tras el agravamiento de la situación en la provincia secesionista de Katanga, el 24 de noviembre el Consejo ampliase la autorización por resolución 169 (1961), incluyendo a los mercenarios que actuaban en dicha zona. En dicha resolución:

"El Consejo de Seguridad,

4. *Autoriza al Secretario General a emprender una acción vigorosa, con inclusión, en su caso, del uso de la fuerza en la medida necesaria, para la inmediata aprehensión, detención en espera de su procesamiento o expulsión de todo el personal militar y paramilitar y los asesores políticos extranjeros no dependientes del Mando de las Naciones Unidas, así como de los mercenarios, según lo previsto en el párrafo 2 de la resolución 161 A (1961), aprobada por el Consejo de Seguridad el 21 de febrero de 1961"*.

El principio de arreglo pacífico de las controversias fue, de nuevo, aplicado por ONUC hasta el límite mismo de lo exigible, más allá del cual el uso de la fuerza resultaba necesario, como pone de manifiesto el siguiente relato de *The Blue Helmets*: "Se establecieron bloqueos de carreteras por parte de la gendarmería, impidiendo a ONUC la libertad de movimientos y poniendo en peligro sus líneas de suministro. Posteriormente se supo que todo ello formaba parte de un plan deliberado para aislar a las tropas de Naciones Unidas en Elisabethville y, o bien forzarlas a rendirse, o bien destruirlas. Durante una semana los oficiales de Naciones Unidas intentaron solventar la crisis por medio de negociaciones pacíficas. Pero cuando resultó evidente que, ante la mala fe de las autoridades katanguesas, no se podía llegar a acuerdo alguno, y que mientras que hacían como si negociaran, en realidad se estaban preparando para nuevos ataques, ONUC finalmente decidió adoptar acciones para volver a conseguir y mantener su libertad de movimientos" (p. 193).

Evidentemente, la acción que fue tomada significó el uso de la fuerza armada no únicamente en legítima defensa –para lo cual, como hemos visto, había más que sobrados argumentos- sino también tomando la iniciativa en su utilización; puesto que, pese a los intentos negociadores llevados a cabo en aplicación del principio que obliga a arreglar pacíficamente las controversias, la continuación e integridad física de la operación y de sus componentes estaban en peligro, frente a lo cual, el principio de arreglo pacífico de las controversias puede y debe ceder frente a la posibilidad de usar la fuerza bien en legítima defensa, bien de forma coercitiva si había sido autorizado su uso de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta, como fue el caso.

Aunque políticamente la situación sería muy otra. La escalada en la misión de ONUC llevó a los críticos de las O.M.Ps. de Naciones Unidas a lanzar un duro ataque contra las mismas que condujo a una de las mayores crisis de la Organización, la conocida como crisis financiera; verdadera crisis constitucional, sin embargo, que no remitiría más que con el paso del tiempo, de un lado, y con la decidida actuación, estrictamente jurídica por supuesto, de la C.I.J. en apoyo de su legalidad a tenor del ya citado Dictamen de 1962 sobre *ciertos gastos de la Organización*, como hemos visto ya.

2.3.2. La Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en Yugoslavia –UNPROFOR- (1992-1995)

El 26 de noviembre de 1991, el representante permanente de Yugoslavia ante Naciones Unidas dirigió una carta al Presidente del Consejo de Seguridad solicitando la creación de una O.M.P. para tratar de afrontar la crisis que se había desencadenado en el país a consecuencia de las declaraciones de independencia de Eslovenia y Croacia. Esta carta tenía un doble valor jurídico: por un lado, suponía el ejercicio del *poder de iniciativa* que posee Yugoslavia como Estado miembro de Naciones Unidas de acuerdo con el art. 35.1 de la Carta y, por otro, formalizaba el *consentimiento* de dicho Estado para el despliegue de la O.M.P. solicitada, siempre y cuando, claro está, Naciones Unidas –a través de sus órganos competentes- considerase oportuno crear dicha operación.

En la resolución 721 (1991), de 27 de noviembre, el Consejo de

Seguridad tuvo en cuenta dicha solicitud y pidió al Secretario General que le presentase una recomendación sobre el tema. Cumpliendo con lo solicitado, el Secretario General presentó un informe al respecto el día 11 de diciembre en el que desaconsejaba la creación de una O.M.P. en Yugoslavia en ese momento. Dicho informe fue aprobado por la resolución 724 (1991), de 15 de diciembre de 1991, donde el Consejo de Seguridad decidió, consecuentemente, no crear la O.M.P. solicitada por Yugoslavia, en los siguientes términos:

“Tomando nota del informe del Secretario General, de 11 de diciembre de 1991, presentado de conformidad con la resolución 721 (1991),

1. *Aprueba* el informe del Secretario General de fecha 11 de diciembre de 1991 y, a este respecto, le expresa su reconocimiento;

2. *Hace suyas*, en particular, la opinión expresada en el párrafo 21 del informe del Secretario General de que todavía no existen las condiciones necesarias para establecer una operación para el mantenimiento de la paz en Yugoslavia (...).”

Posteriormente, nuevos informes del Secretario General volverían a desaconsejar al Consejo de Seguridad crear una O.M.P. para Yugoslavia, hasta que, el 15 de febrero de 1992 –precisamente, tan solo un mes después del reconocimiento de Croacia como Estado independiente por parte de los Estados de la Comunidad Europea-, el Secretario General recomendó, por fin, el establecimiento de la operación, denominada *Fuerza de Protección de las Naciones Unidas –UNPROFOR-*, que fue creada por el Consejo de Seguridad por la resolución 743 (1992), de 21 de febrero. En ella, el Consejo de Seguridad:

“Observando especialmente que el Secretario General considera que existen las condiciones necesarias para el pronto establecimiento de una Fuerza de Protección de las Naciones Unidas y acogiendo con beneplácito la recomendación de que esta Fuerza se establezca con efectos inmediatos,

(...)

2. *Decide* establecer, bajo su autoridad, una Fuerza de

Protección de las Naciones Unidas con arreglo a lo indicado en el informe anteriormente mencionado y en el plan de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz y pide al Secretario General que disponga lo necesario para que la Fuerza se despliegue lo antes posible”.

En el desarrollo del conflicto, algunas ciudades, enclavadas en la parte de Bosnia controlada por los serbios pero con mayoría étnica musulmana, fueron cercadas por tropas serbias que comenzaron su hostigamiento sobre las mismas con el fin de apoderarse de ellas y proceder a su limpieza étnica. Mientras estos hechos se producían, UNPROFOR ya se había desplegado sobre el terreno, por lo que el Consejo de Seguridad decidió utilizarla para tratar de proteger a la población civil de las zonas antedichas. El primer paso, dado a través de la resolución 824 (1993), consistió en la declaración de dichas ciudades como “zonas seguras” por parte del Consejo. En esta resolución, el Consejo de Seguridad, “*Actuando* con arreglo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, *declara* que la capital de la República de Bosnia-Herzegovina, Sarajevo, y otras áreas amenazadas, en particular las ciudades de Tuzla, Zepa, Gorazde, Bihac, así como Srebrenica, y sus alrededores, deberán ser tratadas como zonas seguras por todas las partes enfrentadas y deben quedar libres de ataques armados y de cualquier otro acto hostil”.

Sin embargo, una mera declaración, como es de prever en cualquier conflicto bélico, no sirvió para detener los ataques a las mismas de acuerdo con la lógica interna de la guerra, por lo que el Consejo, a través de su resolución 836 (1993), decidió ampliar el mandato de UNPROFOR, de la siguiente forma:

“*Actuando* con arreglo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas,

(...)

4. *Decide garantizar el pleno respeto de las zonas seguras a que se hace referencia en la resolución 824 (1993);*

5. *Decide ampliar con ese fin el mandato de la UNPROFOR para que, en las zonas seguras a que se hace referencia en la*

resolución 824 (1993), pueda *prevenir los ataques contra las zonas seguras*, vigilar la cesación del fuego, *promover la retirada de las unidades militares o paramilitares*, salvo las del Gobierno de la República de Bosnia y Herzegovina, y *ocupar algunos puntos clave sobre el terreno*, además de participar en la entrega de socorro humanitario a la población, según lo dispuesto en la resolución 776 (1992), de 14 de septiembre de 1992;

(...)

9. *Autoriza a UNPROFOR a que, además del mandato enunciado en las resoluciones 770 (1992), de 13 de agosto de 1992, y 776 (1992), en cumplimiento del mandato definido en el párrafo 5 supra y actuando en legítima defensa, adopte todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos contra las zonas seguras efectuados por cualquiera de las partes o a las incursiones armadas en dichas zonas, o en caso de que se produzca cualquier obstrucción deliberada de la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en dichas zonas o en sus inmediaciones*".

Como se puede observar, en esta larga, compleja y profundamente equivocada resolución –como trataremos de explicar-, el Consejo de Seguridad lo que hizo respecto a UNPROFOR fue, de un lado, ampliar el mandato de la operación en los términos del párrafo 5, y, de otro, dotar a la operación, al menos en teoría, de un nuevo instrumento, el uso de la fuerza, para que pudiera cumplir con las nuevas funciones incluidas en su mandato y sin el cual difícilmente iba a poder llevar a cabo.

En efecto, entre esas *nuevas funciones* destacaban las siguientes: "prevenir los ataques contra las zonas seguras, promover la retirada de las unidades militares o paramilitares y ocupar algunos puntos clave sobre el terreno". Funciones todas ellas que, para ser llevadas a cabo eficazmente, era imprescindible que UNPROFOR pudiera *utilizar la fuerza armada más allá de la legítima defensa*; puesto que tanto para "prevenir ataques" como para "promover la retirada de unidades militares" o para "ocupar puntos clave sobre el terreno" *no bastaría con responder con la fuerza a ataques armados, sino que en principio cabría pensar que podría ser necesario tomar la iniciativa* en el uso de la fuerza. De ahí que el Consejo

decidiera actuar “con arreglo al Capítulo VII” y autorizara en el párrafo 9 “a la UNPROFOR a que (...) en cumplimiento del mandato definido en el párrafo 5 supra (...), adopte todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza”. Hasta aquí, todo resultaba coherente en el plano jurídico –otra cosa era en el plano de la realidad sobre el terreno, como veremos-, puesto que lo que parecería haber ocurrido era la transformación de una O.M.P. –de base consensual, por lo tanto- en una operación de imposición de la paz, de naturaleza coercitiva, como la fuerza que se le había autorizado a utilizar.

Sin embargo, y aquí es donde residía el primer y fundamental problema, *el Consejo de Seguridad no quiso modificar la naturaleza de la operación* –aún siendo conscientes de que las partes en el conflicto no estaban cooperando con Naciones Unidas-, por lo que decidió añadir una serie de concreciones en el párrafo 9 de la resolución reproducida con el fin de subrayar que UNPROFOR seguía siendo una O.M.P. . Así, decidió autorizar a UNPROFOR a adoptar “todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza”, *pero únicamente “actuando en legítima defensa”*, que seguidamente concretaría en una serie de situaciones: “en respuesta a los bombardeos contra las zonas seguras efectuados por cualquiera de las partes o a las incursiones armadas en dichas zonas, o en caso de que se produzca cualquier *obstrucción deliberada* de la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en dichas zonas o en sus inmediateces”.

Por consiguiente, lo que a primera vista podría haber parecido una autorización a UNPROFOR para usar la fuerza de forma coercitiva para cumplir algunas de las funciones incluidas en su mandato porque así lo exigía su cumplimiento eficaz, se quedaba, con estos añadidos, en una simple utilización de la fuerza, sí, pero sólo como *reacción frente ataques armados previos*; esto es, de acuerdo con el concepto tradicional de legítima defensa. Como reconoció el entonces Secretario General, BOUTROS-GHALI, “cuando se formuló inicialmente el concepto de zona segura no se previó un componente de ejecución. *En la resolución 836 (1993) se mencionó el Capítulo VII, pero en el párrafo 9, al definirse las condiciones para la utilización de la fuerza, se indicó que se recurriría a ésta ‘en legítima defensa’, y el mandato otorgado a la UNPROFOR no contenía disposiciones de ejecución*” (Doc. S/1995/444, de 30 de mayo de 1995, par. 33).

El caso de UNPROFOR, y esta concreta resolución, es el ejemplo práctico más claro de a dónde conduce tratar de alcanzar equilibrios jurídicos de imposible realización –mandatos con un claro componente coercitivo a realizar por operaciones de naturaleza consensual, O.M.Ps., con instrumentos no coercitivos–: conduce a caer en una serie de *contradicciones teóricas de imposible solución y, lo que es peor, al fracaso más absoluto en la puesta en práctica de las medidas decididas*, con las consecuencias humanas y políticas que todo ello conlleva. Y así tuvo que reconocerlo el propio Secretario General: “Desde el inicio de su despliegue en Bosnia y Herzegovina, *el mandato de la UNPROFOR ha estado plagado de ambigüedades que han afectado a la actuación de la Fuerza y a su credibilidad entre las partes*, los miembros del Consejo de Seguridad y el público en general. *La UNPROFOR no es una operación de imposición de la paz, y ha surgido cierta confusión debido a las referencias al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en algunas de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a su mandato, particularmente respecto al uso de la fuerza en casos que no sean de legítima defensa*” (Doc. S/1995/444, de 30 de mayo de 1995, par. 16).

En cuanto a las *contradicciones teóricas*, éstas eran numerosas, en efecto. En primer lugar, la más evidente, no se entiende muy bien qué añadía la autorización expresa a usar la fuerza establecida en el párrafo 9, adoptada por el Consejo de Seguridad actuando, no lo olvidemos, con arreglo al Capítulo VII, si el tipo de fuerza que le autorizaba a utilizar a UNPROFOR era únicamente en legítima defensa. Y es que para ello, como sabemos, no hace falta autorización alguna, puesto que, como el mismo Consejo de Seguridad declaró, ¡tan solo una semana antes de que aprobara la resolución que estamos analizando!, el uso de la fuerza en legítima defensa “es un derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas”.

En segundo lugar, y muy unido a lo anterior, en el mismo párrafo 9 *in fine*, la autorización de usar la fuerza únicamente en legítima defensa se limitaba a un área geográfica concreta: a las zonas protegidas o a sus inmediaciones. Esto resultaba especialmente sorprendente, porque si llevamos esta interpretación coherentemente hasta sus últimas consecuencias, deberíamos concluir que, si, de un lado, el Consejo de Seguridad se refería expresamente al uso de la fuerza únicamente en legítima defensa, y, de otro, lo limitaba a unas zonas geográficas

concretas, lo que el Consejo estaba haciendo en realidad con este párrafo 9, lejos de ampliar el uso de la fuerza a UNPROFOR más allá de la legítima defensa, era limitar el derecho al uso de la fuerza en legítima defensa que poseía UNPROFOR, reconocido por el Derecho Internacional general, a ser utilizado únicamente en unas pocas zonas donde estaba desplegada, y no en el resto.

Finalmente, no se entiende bien cómo iba a cumplir UNPROFOR con las nuevas funciones encomendadas por el Consejo de Seguridad en el párrafo 5 si no podía usar la fuerza armada más que en legítima defensa; esto es, uso de la fuerza únicamente como reacción a un ataque armado. Porque para *prevenir ataques* es necesario tomar la iniciativa en el uso de la fuerza –y no olvidemos que, como hemos defendido en otros estudios, la legítima defensa preventiva no es aceptable ni de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas ni con el Derecho Internacional general⁶-, al igual que para *promover* la retirada de unidades militares o para *ocupar* puntos clave sobre el terreno, sobre todo si las partes no cooperan, como era el caso. Y es que, como bien señalara HIGGINS en relación a este conflicto: “Hasta el momento, Naciones Unidas ha elegido *el mantenimiento de la paz sobre la imposición de la paz*. Desde el principio he creído que esta es una *elección inapropiada del instrumental condenada al fracaso*”.

En efecto, el resultado de todas estas contradicciones, equilibrios imposibles y decisiones a medias no podía ser otro que el absurdo en el plano teórico, como acabamos de ver, y el desastre en *la realidad sobre el terreno*. Y es que, a lo dicho habría que añadir que, dado que UNPROFOR seguía siendo para el Consejo de Seguridad una O.M.P., de naturaleza consensual y que podía usar la fuerza únicamente en legítima defensa –aunque encargada de llevar a cabo un mandato que sólo podía ser eficazmente realizado a través de un uso coercitivo de la fuerza-, los medios militares con que estaba dotada eran los propios de una O.M.P. . Según reconoce el propio Secretario General: “En mi informe de 14 de junio de 1993 (S/25939), informé al Consejo de que para llegar a disponer de suficiente fuerza disuasoria se necesitarían alrededor de 34.000 soldados adicionales, pero indiqué que sería posible empezar a aplicar la

⁶ *Vid. Ibid.* pp. 93-106 y 153-186.

resolución 836 (1993) con efectivos menores, de alrededor de 7.600 soldados, como medida inicial con objetivos limitados, y a condición de que se contara con el consentimiento y la cooperación de las partes. En su resolución 844 (1993), el Consejo optó por ese enfoque inicial” (Doc. S/1995/444, de 30 de mayo de 1995, par. 33).

El problema era que debía haber sido prevista la posibilidad de que las partes en el conflicto podían no cooperar, sobre todo teniendo en cuenta los precedentes. Como consecuencia, cuando las zonas seguras dejaron de ser simplemente hostigadas y fueron sometidas a un ataque armado en toda regla para lograr su conquista, ésta fue sencilla y UNPROFOR no pudo evitarlo. Como describe el propio Secretario General: *“La situación actual de la UNPROFOR se debe a que, al no cooperar los serbios de Bosnia con la Fuerza, se han ido agregando progresivamente a su mandato tareas que son incompatibles con sus funciones humanitarias y de mantenimiento de la paz. (...) la credibilidad de las Naciones Unidas es de suma importancia y debe salvaguardarse en todo momento. Pocas cosas la afectan más que encomendar al personal de mantenimiento de la paz tareas que no pueden realizarse en las circunstancias reinantes”* (par. 77 y 85).

En consecuencia, llegados a este punto, el Secretario General señalaría en ese mismo e importante informe 4 opciones para el futuro de la operación. Las opciones indicadas por el Secretario General eran las siguientes:

“Opción A: Retirar a la UNPROFOR, dejando como máximo una pequeña misión política, si tal fuera el deseo de las partes;

Opción B: Mantener los cometidos actuales de la UNPROFOR y los métodos actualmente utilizados para cumplirlos;

Opción C: Cambiar el mandato existente para permitir que la UNPROFOR utilice la fuerza en mayor grado;

Opción D: Revisar el mandato de modo que comprenda los cometidos que con realismo pueda esperarse que cumpla una operación de mantenimiento de la paz en las circunstancias actualmente existentes en Bosnia y Herzegovina” (par. 72).

Entre ellas se decantó por la tercera, que consistía en autorizar el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa: *“La opción C exigiría un refuerzo sustancial de la Fuerza y un cambio de su mandato de manera que pudiera iniciar una acción militar cuando una parte negara su consentimiento y cooperación y garantizar la protección de su propio personal y del personal del ACNUR y otros organismos civiles si ello fuera motivo de represalia y un mayor escalamiento. Esta podría ser una opción viable para asegurarse de que los serbios de Bosnia y las demás partes en el conflicto respetaran las decisiones del Consejo de Seguridad”* (par. 76). Aunque acto seguido aconsejaría que esta opción no fuera llevada a cabo por UNPROFOR, sino por una fuerza multinacional de imposición de la paz a la que se le hubiese autorizado el uso coercitivo de la fuerza: *“Si su intención es que la UNPROFOR use la fuerza con este objeto, no creo que ello sea apropiado para una operación de mantenimiento de la paz de esta índole. A mi juicio, habría que reemplazar la UNPROFOR por una fuerza multinacional autorizada por el Consejo de Seguridad pero bajo el mando de uno o más de los países que aportaran contingentes, como se ha hecho en Somalia y en Haití. (...). Con la opción C la UNPROFOR transpondría los límites del mantenimiento de la paz para internarse aún más en el terreno de la coacción”* (par. 76 y 77).

Por su parte, el Consejo de Seguridad siguió esta recomendación, y tras la firma de los Acuerdos de Paz de Dayton, adoptó la resolución 1031 (1995), por la que determinaba que UNPROFOR fuera sustituida por una fuerza multinacional a la que autorizaba, *“actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta”*, a que utilizara *“todos los medios necesarios”* para llevar a cabo las funciones que se le encomendaban en tales acuerdos. En consecuencia, finalmente los Estados miembros del Consejo de Seguridad optaron por la creación de una fuerza de imposición de la paz, autorizada, por consiguiente, a hacer uso de la fuerza de manera coercitiva, ya sin ningún tipo de ambigüedad o de necesidad de mantener una *apariencia de imparcialidad* a la que la realidad sobre el terreno no daba cabida; aunque, y creo que esto hay que decirlo con rotundidad, con varios años de retraso y tras indecibles sufrimientos humanos que podrían haber sido evitados.

2.3.3. *La Segunda Operación de Naciones Unidas en Somalia –ONUSOM II- (1994-1995)*

En Somalia, el *iter* seguido sería diferente al de UNPROFOR en la Ex-Yugoslavia, pero los errores materiales fueron similares y, por consiguiente, los resultados prácticos, lamentablemente, también lo fueron. En abril de 1992 se desplegó en Somalia una operación de Naciones Unidas, denominada ONUSOM I, que respondía, tanto en su mandato como en los instrumentos a su disposición para cumplirlo, a una O.M.P., de claro carácter consensual por consiguiente. En efecto, ONUSOM I fue creada por la resolución 751 (1992), de 24 de abril, tras haber llegado las partes más importantes en el conflicto a un acuerdo de cese el fuego el 3 de marzo –doc. S/23693- y tras haber sido solicitada a Naciones Unidas su presencia por parte del Presidente interino de Somalia por carta de 25 de marzo –doc. S/23829-.

Sin embargo, la situación en Somalia no hizo sino empeorar, hasta el punto de que el propio Secretario General reconoció la situación de *vacío de poder* en que vivía el país. Y es que en Somalia los clanes, subclanes, facciones, grupos y grupúsculos que se enfrentaban entre sí llegaron a alcanzar, como mínimo, la escalofriante cifra de 14, como lo muestran las diferentes reuniones de paz, y los subsiguientes acuerdos que se sucedieron a lo largo de esos años. Como subrayara el Secretario General en uno de sus informes: “Cada región de Somalia se ha polarizado, y han surgido controversias y conflictos entre miembros de las mismas facciones, las que ya no tienen carácter político, y ni siquiera tribal. Se han subdividido en clanes y subclanes, en la mayoría de los casos para defender los intereses locales o en aras de la supervivencia” (Doc. S/24343, de 22 de julio de 1992, par. 43).

A pesar de todo, a lo largo de 1991 y primeros meses de 1992 existían en Somalia un Presidente, Ali Mahdi, y un Primer Ministro, Omer Arteh, que, aunque interinos, en diversas ocasiones solicitaron la actuación de Naciones Unidas. Finalmente, fue la carta enviada por este último el 11 de enero de 1992 solicitando a Naciones Unidas oficialmente ayuda la que marcó el inicio de la actuación de Naciones Unidas en el conflicto, tal y como reconoce el Consejo de Seguridad en la resolución 751 (1992), que crea ONUSOM I:

“Considerando la petición que le dirigió Somalia de que examine la situación del país (S/23445),

(...)

2. *Decide* establecer, bajo su autoridad, y en apoyo de los esfuerzos del Secretario General, de conformidad con el párrafo 7 *infra*, una Operación de las Naciones Unidas en Somalia;

(...)

15. *Exhorta* a todas las partes, a todos los movimientos y a todas las facciones somalíes a que cooperen plenamente con el Secretario General en la aplicación de la presente resolución”.

Resulta interesante resaltar, de un lado, y una vez más, la diferenciación que realiza el Consejo de Seguridad entre *el consentimiento del Estado anfitrión y la cooperación de las partes en el conflicto* y, de otro, las palabras utilizadas para referirse a éstas últimas –“a todas las partes, a todos los movimientos y a todas las facciones somalíes”-, como queriendo subrayar la complejidad de la situación política del país. Sin embargo, hasta aquí parece el inicio normal de toda O.M.P. en un conflicto interno: de un lado, la petición-consentimiento del Gobierno que, aunque interino, era el reconocido representante de Somalia ante la Comunidad internacional y, de otro, la cooperación de todas las partes en el mismo.

Sin embargo, la ya reseñada pluralidad y proliferación continua de facciones y, en consecuencia, el progresivo agravamiento de la situación que se iría acercando más y más a la anarquía política y, en definitiva, a una situación calificable como de auténtico *vacío de poder*, hizo reflexionar al Secretario General –en una carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad de 27 de noviembre de 1992- sobre la posibilidad de que fuera necesario un cambio en la naturaleza y principios que regían la operación de Naciones Unidas en Somalia, al reconocer que “la situación no mejora y que las condiciones que se han ido creando en Somalia desde la caída del régimen anterior hacen difícil en extremo que la operación de las Naciones Unidas alcance los objetivos aprobados por el Consejo de Seguridad. Estoy estudiando este estado de cosas con toda urgencia y no excluyo la posibilidad de que se haga

necesario examinar nuevamente las premisas y principios fundamentales en que se basa la acción de las Naciones Unidas en Somalia”.

Dos días después, en otra carta dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad, el Secretario General reconoció finalmente la situación de absoluto vacío de poder en que se encontraba Somalia, aceptando que seguir reconociendo la autoridad del Presidente *par interim*, Ali Mahdi, era una ficción de imposible mantenimiento jurídico y práctico; por lo que presentó cinco posibles vías alternativas de actuación: la primera, que suponía la continuación de la operación en su concepción actual, fue desechada porque la situación claramente “no se presta a la fórmula de mantenimiento de la paz”, puesto que no existía autoridad con la que negociar las condiciones de la operación y la obtención de su consentimiento; la segunda significaba la retirada simple y llanamente de la operación.

Finalmente, las tres últimas opciones implicaban, de un lado, la actuación sin el consentimiento de las autoridades de Somalia –que no existían, como hemos visto- y, de otro, la autorización del uso de la fuerza contra las facciones armadas que no cooperaran; en definitiva, se trataría de transformar ONUSOM I en una operación coercitiva del Capítulo VII de la Carta. Y es que, como reconoció el Secretario General: “Actualmente no existe ningún gobierno en Somalia que pueda solicitar y autorizar el uso de la fuerza. Por lo tanto, sería necesario que el Consejo de Seguridad determinara que existe, con arreglo al Artículo 39 de la Carta, una amenaza a la paz, como resultado de las repercusiones del conflicto somalí en toda la región, y decidiera qué medidas se deben adoptar para mantener la paz y la seguridad internacionales”; para concluir afirmando que “Somalia se ha convertido en un país sin gobierno ni otras autoridades políticas con las cuales se pueda negociar la base para actividades humanitarias. (...). Ya no existe más alternativa que recurrir al Capítulo VII de la Carta”.

En resumen, una vez reconocida la existencia de un total *vacío de poder* –esto es, de la falta de una autoridad que, de acuerdo con el Derecho Internacional, pueda representar al Estado de Somalia ante la Comunidad internacional y otorgar válidamente el consentimiento en su nombre- a Naciones Unidas jurídicamente sólo le quedaban dos opciones

entre las que podía elegir de acuerdo a la oportunidad política: o bien retirar la operación o bien transformarla –o crear una nueva- en una operación coercitiva del Capítulo VII de la Carta. Esto último fue lo que se acordó en la importante resolución 794 (1992), en la que el Consejo de Seguridad:

“Reconociendo el carácter singular de la situación actual en Somalia y consciente de su deterioro, su complejidad y su índole extraordinaria, que exigen una respuesta excepcional e inmediata,

Habiendo determinado que la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia, exacerbada aún más por los obstáculos que se han venido imponiendo a la distribución de la asistencia humanitaria, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales,

(...)

Respondiendo a los llamamientos urgentes dirigidos por Somalia a la comunidad internacional para que tome medidas a fin de asegurar la prestación de asistencia humanitaria en el país,

(...)

Tomando nota con reconocimiento de las cartas, de fechas 24 de noviembre de 1992 (S/24859) y de 29 de noviembre de 1992 (S/24868), dirigidas al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General,

Compartiendo la evaluación del Secretario General de que la situación imperante en Somalia es intolerable, de que se ha hecho necesario reexaminar las premisas y principios básicos de los esfuerzos de las Naciones Unidas en Somalia, y de que en las actuales circunstancias el curso de acción previsto para la Operación no podría dar respuesta adecuada a la tragedia que se desenvuelve en Somalia,

(...)

Reconociendo que recae en el pueblo de Somalia la responsabilidad final de lograr la reconciliación nacional y

reconstruir su propio país,

1. *Reafirma* su exigencia de que *todas las partes, todos los movimientos y todas las facciones de Somalia* pongan fin inmediatamente a las hostilidades, mantenga una cesación del fuego en todo el país y *cooperen* con el Representante Especial del Secretario General para Somalia, así como con las fuerzas militares que habrán de establecerse en virtud de la autorización extendida en el párrafo 10 *infra*, a fin de facilitar el proceso de distribución de socorro, reconciliación y solución política en Somalia;

(...)

10. *Autoriza*, actuado *de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, 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”.

Del fragmento transcrito, extenso pero de gran interés, destaca poderosamente en lo que aquí importa la ausencia de referencia alguna al Gobierno o cualquier otra autoridad somalí, haciendo una genérica, y muy significativa, mención a “*Somalia*” como ente abstracto colectivo. Como contrapunto, se mantenía la fórmula ya utilizada con anterioridad por el Consejo de llamar a la *cooperación* de “*las partes, movimientos y facciones de Somalia*”; estas sí concreta y realmente existentes pero sin que ninguna de ellas posea ni la autoridad efectiva ni la legitimidad interna suficientes para representar a Somalia en el exterior. Por ello no se solicita, ni se obtiene su *consentimiento*, que no tendría valor jurídico como tal de acuerdo con el Derecho Internacional, sino que el Consejo se limitaba a solicitar su *cooperación* con Naciones Unidas.

Resulta más que revelador, por otro lado, cómo en la resolución 814 (1993) –que expande el mandato de ONUSOM I, para crear ONUSOM II y así sustituir a la fuerza multinacional establecida de acuerdo con la resolución 794 (1992) - el Consejo de Seguridad se refería una y otra vez a la situación de “ausencia de imperio de la ley”,

“restauración de la ley y el orden”, “rehabilitación de las instituciones políticas”, etc.; en definitiva, a la existencia de una situación de vacío de poder real y absoluto en Somalia. Y también aquí, en la transformación de ONUSOM I –para cuyo despliegue Naciones Unidas contó con el consentimiento, más todavía, con la petición expresa del Presidente interino de Somalia, como hemos visto- en ONUSOM II será necesario que el Consejo de Seguridad actúe con base en el Capítulo VII, no sólo para poder autorizar de acuerdo con la Carta el uso coercitivo de la fuerza a ONUSOM II, sino también porque no existía en ese momento en Somalia ninguna autoridad que pudiera representarla ante la Comunidad internacional de acuerdo con el Derecho Internacional, como el propio Secretario General hemos visto que había reconocido.

Y es que, *Naciones Unidas iba a actuar sin el consentimiento del Estado donde se debía desplegar la nueva operación*, lo cual convertía a ONUSOM II en una *intervención* en el sentido del art. 2.7 de la Carta; intervención expresamente prohibida por dicho artículo salvo que la operación, que se considera una intervención en los asuntos que corresponden esencialmente a la jurisdicción interna de un Estado, adopte la forma prevista en la excepción *in fine* del mismo artículo: “las medidas coercitivas prescritas en el capítulo VII”. En consecuencia, en la parte B de la resolución 814 (1993) el Consejo de Seguridad:

“Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

5. *Decide* aumentar los efectivos de las Fuerzas de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia y ampliar su mandato de conformidad con las recomendaciones contenidas en los párrafos 56 a 88 del informe del Secretario General de 3 de marzo de 1993 y con las disposiciones de la presente resolución;

(...)

8. *Exige* que todas las partes en Somalia, incluidos los movimientos y facciones, cumplan plenamente los compromisos que han contraído en los acuerdos que suscribieron en la reunión preparatoria oficiosa sobre la reconciliación política en Somalia celebrada en Addis Abeba y, en particular, en el acuerdo sobre el cumplimiento de la cesación del fuego y sobre las modalidades

de desarme”.

Como vemos, en el caso de ONUSOM II, no cabría hablar en puridad de una O.M.P., de una operación de naturaleza consensual; no sólo porque no existía autoridad que otorgara dicho consentimiento de acuerdo con el Derecho Internacional, sino porque, además, se le había autorizado a usar la fuerza armada más allá de la legítima defensa, con base en el Capítulo VII de la Carta, como, por lo demás, pudo ser comprobado en la práctica, desgraciadamente, en no pocas ocasiones.

El problema fundamental en el desarrollo de la operación, entre otros también relevantes, fue que *no existía una verdadera voluntad de mantener una operación de imposición de la paz bajo el mando directo de Naciones Unidas*, autorizada a usar coercitivamente la fuerza y, en esta ocasión sí, a diferencia de UNPROFOR, con suficiente capacidad militar sobre el terreno para llevar a cabo su mandato eficazmente. Los Estados miembros del Consejo de Seguridad, en especial algunos de sus miembros permanentes, temían que esta operación coercitiva de Naciones Unidas pudiera ser considerada como un precedente que se pudiera repetir en el futuro; cosa que, en efecto, el Secretario General tenía *in mente* pero que ellos no deseaban en absoluto.

En consecuencia, ante las primeras dificultades militares sobre el terreno, la presión política en el seno del Consejo de Seguridad para modificar a la baja el mandato de ONUSOM II, reduciendo la capacidad militar de la fuerza y eliminando su autorización para que pudiese usarla de manera coercitiva, no se hicieron esperar. Finalmente dicha presión obtuvo sus frutos cuando el 4 de febrero de 1994, el Consejo de Seguridad aprobó la primera de una serie de resoluciones que irían, primero, reconduciendo a ONUSOM II a una verdadera O.M.P. –no coercitiva, por lo tanto- y, después, a su terminación definitiva en marzo de 1995. Como señalara el actual Secretario General, Kofi ANNAN, al referirse a Somalia: “Un ‘ambiente seguro’ era necesario para abrir el camino a la reconciliación y la recuperación. Se comprobó que *la coerción era necesaria* para abrir el puerto, transportar la ayuda y salvar vidas. Una intervención inmaculada era simplemente imposible. *La Comunidad internacional estaba decidida a adoptar una acción fuerte. Pero no estaba dispuesta, por las razones que fuesen, a fijar y a aceptar los costes que esa acción conllevaba*”. Para concluir diciendo: “La más dolorosa de todas las lecciones que las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas en

guerras civiles nos han enseñado es que *las operaciones del Capítulo VII no pueden llevarse a efecto a medias*".

2.4. Las operaciones de paz de cuarta generación

En efecto, como acabamos de ver, tanto en el caso de UNPROFOR como de ONUSOM II se aprendieron lecciones muy dolorosas: se experimentó una progresiva implicación sobre el terreno de las operaciones de Naciones Unidas –refrendada en unos casos, animada en otros, por las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad siguiendo las recomendaciones del Secretario General-, consistente en la ampliación de los mandatos incluyendo funciones –fundamentalmente la protección de convoyes humanitarios o la creación y defensa de las llamadas “zonas seguras”- que suponían alejarse de los principios propios de las O.M.Ps. –políticos pero también, y muy destacadamente, jurídicos-. En especial, la autorización del uso de la fuerza de carácter coercitivo para poder cumplir las nuevas funciones suponía perder la imparcialidad sobre el terreno, propia de toda O.M.P., con las consecuencias prácticas que ello acarrea.

BOUTROS-GHALI, de forma valiente aunque apresurada, sin duda alguna de buena fe, pero sin valorar probablemente lo suficiente la magnitud de los cambios introducidos y sus profundas implicaciones, fue el principal defensor y promotor de la ampliación de las funciones de las O.M.Ps. y, por consiguiente, de los instrumentos para llevarlas eficazmente a cabo; entre ellos, muy especialmente, la autorización del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa. Posteriormente, sin embargo, el Secretario General rectificaría su posición, al extraer de la práctica expuesta las consecuencias que hemos señalado, que plasmaría en el *Suplemento a la Agenda para la paz*:

“En realidad, no hay nada más peligroso para una fuerza de mantenimiento de la paz que pedirle que recurra al uso de la fuerza cuando su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue le impiden hacerlo. La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz; además, la dinámica de esta última es incompatible con el proceso político que se desea facilitar mediante las

operaciones de mantenimiento de la paz. Si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la viabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal” (par. 35).

Todo ello condujo, como ya ocurriera en los años 60 tras el caso de ONUC, a una verdadera crisis del mantenimiento de la paz en el seno de Naciones Unidas que tuvo importantes consecuencias, algunas realmente negativas por el retroceso que suponen, en el tratamiento de conflictos: así, la crisis de confianza en Naciones Unidas que resultó del exceso de confianza de la primera mitad de los años 90 ejemplificado con las llamadas operaciones de tercera generación tuvo como consecuencia – no podemos desconocer que deseada, buscada cuando no provocada y, en cualquier caso, muy bien recibida por algunos- la *renacionalización* de las actuaciones militares en el exterior, extendiéndose las operaciones multinacionales con autorización pero sin situarse bajo control de Naciones Unidas, cuando no simplemente la actuación unilateral en violación flagrante de las normas más esenciales de la Carta de Naciones Unidas y del Derecho Internacional general, como sabemos.

Mientras que en el interior de la Organización se afanaban por salir de la crisis tratando de mirar hacia delante aprendiendo de las lecciones de la práctica más reciente. Para ello el nuevo Secretario General y anterior Vicesecretario General para el mantenimiento de la paz, Kofi Annan, creó un grupo de expertos que estudiase la cuestión presidido por Lakdhar Ibrahim, y que tuvo como resultado el conocido como *informe Ibrahim*. En él, junto a extensas consideraciones relativas a todas las cuestiones que afectan a las operaciones de paz de Naciones Unidas –algunas de las cuales han sido ya referidas- se sustituía la expresión “operaciones de mantenimiento de la paz” por la más general de “operaciones de paz”, para distinguir dentro de ellas entre *operaciones tradicionales* u O.M.Ps. propiamente dichas –que responderían *grosso modo* a las que hemos identificado como operaciones de primera generación-, de un lado, y *operaciones de paz complejas* –que tendrían como referencia a las de segunda generación-.

En efecto, como destaca el Grupo: “Hasta el fin de la guerra fría, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en su mayoría tenían mandatos tradicionales relativos a la vigilancia de la cesación del fuego y no tenían responsabilidades directas de consolidación de la paz”; mientras que “desde el fin de la guerra fría, las

Naciones Unidas han combinado a menudo el mantenimiento de la paz con la consolidación de la paz en operaciones complejas desplegadas en situaciones de conflicto intraestatal” (par. 17 y 18). Pues bien, en relación a estas últimas, en el *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas* de agosto de 2000, se vuelve a hacer hincapié en la necesidad de establecer operaciones dotadas de instrumentos suficientemente eficaces para poder hacer frente con garantías a posibles grupos hostiles, sin distinguir uno y otro tipo de operaciones: de ahí que se hable genéricamente de *Operaciones de Paz*, lo cual, al parecer, incluiría tanto el *mantenimiento* como la *imposición*.

Y para justificarlo, el *Grupo sobre las Operaciones de Paz* argumentará lo siguiente: “Como descubrieron pronto las Naciones Unidas, las partes locales firman acuerdos de paz por diversas razones, no todas ellas favorables para la paz. Hubo ‘saboteadores’—grupos (incluidos los signatarios) que reniegan de sus compromisos o tratan de dejar sin efecto el acuerdo de paz mediante la violencia— que se opusieron al establecimiento de la paz en Camboya, volvieron a sumir a Angola, Somalia y Sierra Leona en la guerra civil y orquestaron el asesinato de nada menos que 800.000 personas en Rwanda. Para conseguir sistemáticamente los resultados deseados en las operaciones de mantenimiento o consolidación de la paz en situaciones de conflicto intraestatal/transnacional, las Naciones Unidas deben estar preparadas para vérselas con los saboteadores” (par. 21).

En consecuencia, el grupo defenderá que en “*los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza*. Y significa además que las fuerzas deben ser más numerosas, estar mejor equipadas y resultar más costosas, pero al mismo tiempo deben representar una *verdadera amenaza disuasiva*, en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno, características tradicionales del mantenimiento de la paz” (par. 51). Estas serán, por lo tanto, las características que van a identificar a las nuevas operaciones de paz de carácter complejo establecidas en el siglo XXI y que podemos identificar como operaciones de cuarta generación, de las que a continuación se analizarán dos de las más significativas y recientes: MONUC, como pura operación de cuarta generación desde que fue creada en 1999; y la FINUL, operación establecida en 1978 como O.M.P. típicamente de primera generación, pero que en agosto de 2006 ha sido transformada, siguiendo los

parámetros indicados, en una operación compleja de cuarta generación.

2.4.1. *La Misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo –MONUC- (1999-)*

La situación de conflicto armado internacional que vivía la República Democrática del Congo⁷ fue analizada por primera vez por el Consejo de Seguridad en su Declaración Presidencial de 31 de agosto de 1998, en la que, manifestando su profunda preocupación ante el conflicto, lo calificaba como una grave amenaza a la paz y la seguridad de la región; a la vez que instaba a las partes a respetar el Derecho Internacional humanitario y los derechos humanos y les requería a que trataran de buscar una solución negociada al conflicto. Sin embargo, y tras una nueva Declaración presidencial –de 11 de diciembre de 1998- y ante el agravamiento del conflicto, el Consejo se vio obligado a emitir su primera resolución sobre este asunto –resolución 1234 (1999), de 9 de abril-, en la que intensificaba su llamamiento a la firma inmediata de un acuerdo de alto el fuego.

Los esfuerzos mediadores que, en paralelo, se desarrollaban eran protagonizados tanto por el Secretario General de Naciones Unidas, que nombró un Mediador Especial –Moustpha Niasse, de Senegal-, como por la entonces todavía O.U.A. y la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo, que iniciaron un proceso regional de paz dirigido por el Presidente de Zambia, Chiluba. Un primer paso en ese proceso fue la iniciativa adoptada por el Secretario General durante la vigésima Conferencia de Jefes de Estado de África y de Francia, celebrada en París entre los días 26 a 28 de noviembre de 1998, para poner fin al conflicto y concertar una cesación del fuego inmediata y sin condiciones previas; reunión que tuvo su continuación en Lusaka los días 14 y 15 de diciembre de 1998.

⁷ Para un análisis global del Conflicto en los Grandes Lagos, *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F. & PARDO DE SANTAYANA, J., *El conflicto de los Grandes Lagos*, col. *Conflictos Internacionales Contemporáneos*, nº. 1, Ministerio de Defensa, Madrid, 2005.

Sin embargo, el acuerdo no se adoptó hasta el 10 de julio de 1999, cuando la República Democrática del Congo, Angola, Ruanda, Namibia, Uganda y Zimbabwe firmaron en Lusaka el *Acuerdo de cesación del fuego*. En él, además de convenir el cese del fuego en su artículo I, acordaron en su artículo III, pto. 11, pedir “al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que, actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y en colaboración con la Organización de la Unidad Africana, constituya, proporcione y despliegue en la República Democrática del Congo una fuerza adecuada de mantenimiento de la paz con el fin de asegurar la aplicación del presente Acuerdo”. Como desarrollo de estos principios, el Acuerdo contiene un anexo A, titulado *Modalidades para la aplicación del Acuerdo de Cesación del Fuego en la República Democrática del Congo*, en el que, de una parte, se concretaban todas las cuestiones relativas al mismo –cesación de hostilidades, separación de fuerzas, liberación de rehenes, intercambio de prisioneros, retirada de fuerzas extranjeras, dialogo y reconciliación nacional y restablecimiento de la administración estatal en el territorio de la República Democrática del Congo- y, de otra, en su Capítulo 8, se proponía el mandato de la operación de paz de las Naciones Unidas, que se pedía al Consejo de Seguridad que crease.

Ante todo ello, el Secretario General elaboró un informe en el que se proponía al Consejo de Seguridad el despliegue de una fuerza preliminar de Naciones Unidas que, de un lado, sirviera como enlace entre todas las partes en el conflicto y, de otro, estudiara la situación sobre el terreno con el objetivo de establecer, con base en sus informes, una operación de paz, tal y como se solicitaba en el Acuerdo de Lusaka. Esta fuerza de enlace fue aprobada por el Consejo de Seguridad, con un máximo de 90 efectivos militares –más los componentes civiles, políticos, humanitarios y administrativos que fueran necesarios-, por su resolución 1258 (1999), de 6 de agosto. El 1 de noviembre de 1999, el Secretario General elaboró un segundo informe en el que, a la vista de las informaciones recibidas del grupo de enlace, recomendaba al Consejo de Seguridad la creación de una *Misión de Observadores de Naciones Unidas para el Congo* que debería contar con 500 efectivos militares, más el personal de apoyo logístico necesario.

El Consejo de Seguridad crearía la MONUC por su resolución 1279 (1999), de 30 de noviembre, aunque tan solo con el personal militar

ya autorizado –es decir, 90 observadores militares-, más una dotación multidisciplinar de personal especializado en derechos humanos y asuntos humanitarios; mientras que su mandato no variaba sustancialmente del establecido con anterioridad. No sería sino hasta su resolución 1291 (2000), de 24 de febrero, que el Consejo de Seguridad ampliaría MONUC hasta un total de 5537 efectivos militares, incluido un máximo de 500 observadores también militares –aunque dejando libertad al Secretario General para decidir si, manteniendo la estructura de la fuerza, eran necesarios más efectivos-, para el cumplimiento de las siguientes funciones: vigilar la aplicación del Acuerdo de cesación del fuego e investigar sus posibles violaciones; mantener un enlace permanente con los cuarteles militares de las distintas partes en el conflicto, elaborar un plan de acción en el que se detallasen especialmente la separación de fuerzas, su redespiegue, desarme y desmovilización; obtener la liberación de los presos de guerra, supervisar la separación y redespiegue de las fuerzas, facilitar la prestación de ayuda humanitaria y supervisar la situación de los derechos humanos y desplegar a expertos en minas.

Hasta aquí la descripción es similar, por su configuración, establecimiento y funciones a desempeñar, a la de cualquier O.M.P. de segunda generación: mandato complejo para cuyo cumplimiento resultaba necesario formar una operación también compleja con componentes militar, policial y civil. Sin embargo, el elemento especialmente significativo, y problemático desde el punto de vista jurídico, de la resolución 1291 (2000), y que convierte a MONUC en una operación de paz –que no ya en una O.M.P., en nuestra opinión- de cuarta generación, es el que se desprende de su párrafo 8, que dice así: “Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide que la MONUC *podrá adoptar las medidas necesarias* en las zonas de despliegue de sus batallones de infantería y dentro de sus posibilidades, para proteger al personal de las Naciones Unidas y al personal cúbicado de la CMM, así como las instalaciones y equipos; garantizar la seguridad y libertad de circulación de su personal; y proteger a los civiles amenazados de violencia física inminente”.

Se trata, en fin, de una autorización del uso coercitivo de la fuerza a una operación, en principio, de mantenimiento de la paz; si bien, autorización limitada a una serie de supuestos muy específicos. Que

estamos ante una autorización del uso de la fuerza resulta evidente tanto por razones adjetivas como sustantivas: desde el punto de vista adjetivo, el Consejo de Seguridad se ve en la obligación de situarse en el Capítulo VII de la Carta para realizar dicha autorización, cosa que no sería en absoluto necesaria si se tratase de uso de la fuerza en legítima defensa – en este último caso, en puridad jurídica ni siquiera sería necesaria una mención expresa a la cuestión en la resolución puesto que los componentes de la operación de mantenimiento de la paz tiene derecho inmanente a usar la fuerza en legítima defensa de acuerdo con el Derecho Internacional general-; desde el punto de vista sustantivo, resulta claro que los supuestos recogidos en el párrafo transcrito van más allá del concepto de uso de la fuerza en legítima defensa generalmente aceptado –al menos todavía hoy- por la Comunidad internacional en su conjunto, que no es otro que el de *reacción a un ataque armado previo* y que en ningún caso abarca la acción primera, por mucha intención preventiva que pueda tener ante un hipotético ataque futuro y, por definición, incierto.

De esta forma, con esta autorización se amplía en un doble sentido la posibilidad de usar la fuerza a MONUC: por una parte, podrá usar la fuerza con carácter previo a un ataque armado, aunque limitándose al cumplimiento de los objetivos establecidos en la autorización; por otra, podrán usar la fuerza no sólo para protegerse ellos sino también “los civiles amenazados de violencia física inminente”. Sin embargo, esta autorización hace que surjan dudas acerca de la naturaleza jurídica de MONUC porque, una vez que el Consejo de Seguridad le ha autorizado el uso coercitivo de la fuerza, aún para situaciones muy limitadas, ¿su naturaleza es consensual o coercitiva? ¿Es MONUC una operación de mantenimiento de la paz o de imposición de la paz?⁸ Se trata, en fin, de una operación de cuarta generación, de las que el informe Ibrahimí califica como complejas, y que, en puridad, ya no debería denominarse O.M.P., puesto que no responde en esencia a sus principios; dado que, independientemente de que busque la cooperación de las partes, y cuente con el consentimiento del Estado donde está actuando, para conseguir un cumplimiento más sencillo y eficaz de su mandato, se trata de una operación del Capítulo VII que tiene autorizado el uso de la

⁸ Sobre esta cuestión esencial, y muy actual, *vid.* VACAS FERNÁNDEZ, F., “El régimen jurídico del uso de la fuerza ...”, *op. cit.*, pp. 189-227.

fuerza coercitiva para poder *imponer* su mandato si fuese necesario.

A lo largo de los años 2001 y 2002, el Consejo de Seguridad fue renovando su mandato, a la vez que solicitaba el cese completo de las hostilidades y la puesta en marcha de los planes presentados por el Secretario General en su informe de 12 de febrero de 2001. En él se proponía un marco conceptual actualizado para MONUC, que se debía desarrollar en cuatro etapas, en las que se verificarían y vigilarían la separación y el redespiegue de las fuerzas oponentes en sus nuevas posiciones defensivas. De otro lado, dentro de MONUC cabe destacar la labor de la Policía Civil de Naciones Unidas –CIVPOL–, que es parte de la misión de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo desde que fue creada por la resolución 1355 (2001), de 15 de junio. Sus primeros componentes llegaron a Kinshasa el 29 de octubre de 2001 y de ahí se trasladaron para cumplir sus funciones en Kisangani, Kindu, Gbadolite y Bukavu. En ella y en las resoluciones 1376 (2001) y 1417 (2002), el Consejo de Seguridad ha delineado su composición y mandato: compuesta por 50 oficiales de policía que tienen como función principal la preparación y apoyo a la policía local del país.

Junto a la CIVPOL, y en el marco de la puesta en práctica de la tercera fase del despliegue de MONUC, propuesto por el Secretario General y aprobado por el Consejo de Seguridad en su resolución 1355 (2001), se estableció la sección conocida como DDRRR, siglas relativas a su misión de poner en marcha el programa global de Desarme, Desmovilización, Repatriación, Reestacionamiento y Reintegración, cuyo objetivo final es la vuelta a la paz en el país una vez alcanzados tales objetivos intermedios.

Un cambio sustancial en el concepto de MONUC se produjo tras la aprobación de las medidas recomendadas por el Secretario General contenidas en su informe especial de 10 de septiembre de 2002, por parte del Consejo de Seguridad en la resolución 1445 (2002), de 4 de diciembre, como consecuencia de la firma del Acuerdo de paz de Pretoria, el 30 de julio de 2002, entre los Jefes de Estado de la República Democrática del Congo y de Ruanda –y en que el se preveía, de un lado, la retirada de las tropas ruandesas de territorio congoleño y, de otro, el desmantelamiento de las ex-Fuerzas Armadas de Ruanda y de las milicias *interahamwe*–, y del Acuerdo de Luanda, de 6 de septiembre de 2002, entre los Jefes de Estado de la República Democrática del Congo y de la República de

Uganda –sobre la retirada de las tropas ugandesas de territorio del Congo y la normalización de las relaciones entre los dos países-. En la resolución mencionada, el Consejo autorizaba el incremento del número de personal de MONUC hasta un límite de 8.700 efectivos, que se desplegaría en dos etapas, con el fin de prestar apoyo y de verificar la operación de desmovilización, desarme y repatriación de los grupos armados extranjeros existentes en la República Democrática del Congo, y del reasentamiento y reintegración de los combatientes locales –DDRRR-; lo que convirtió a MONUC en una de las operaciones de paz más amplias de las que tiene en funcionamiento Naciones Unidas.

Pero, a pesar de estos últimos y esperanzadores avances, el Secretario General era consciente de las dificultades que debían afrontarse. Como premonitoriamente señaló en su informe especial de diciembre de 2002, “la resolución del conflicto de la República Democrática del Congo es un proceso, no un hecho. Por lo tanto, la firma de los recientes Acuerdos, si bien constituye un importante paso para la paz, es sólo el principio de un proceso, cuyo éxito definitivo dependerá, primero, del compromiso de las partes y, segundo, del apoyo decisivo que la comunidad internacional esté dispuesta a prestar”.

En efecto, a pesar del nuevo paso en el camino de la resolución del conflicto que supuso la adopción, en Gbadolite el 30 de diciembre de 2002, de un acuerdo de alto el fuego en la región de Ituri entre el MLC y el RDC, 2003 fue un año difícil en el camino hacia la paz en la República Democrática del Congo; en especial, por el recrudecimiento de los combates precisamente en la región de Ituri. La gravedad de la situación era tal que el Secretario General solicitó al Consejo de Seguridad que autorizase el despliegue inmediato de una fuerza internacional en Bunia, cosa que hizo por la resolución 1484 (2003), de 30 de mayo. Dicha resolución fue la base jurídica para el despliegue de la primera operación de paz de la Unión Europea fuera de territorio europeo, la *Operación Artemisa*, que se desplegó en la zona de Bunia entre el 1 de junio y el 1 de septiembre.

Pareciera como si, de nuevo, el concepto mismo de operación de paz surgido del *Informe Ibrahimi* tampoco resultara eficaz. Y es que, en efecto, el problema de origen sigue sin ser resuelto por las O.M.Ps. de cuarta generación; antes bien, pareciera como si se quisiera profundizar en él: la confusión entre operaciones consensuales y coercitivas.

Pero, más allá de los debates teóricos, los enfrentamientos continuaban tanto en la región de Ituri como en el Kivu Norte y Sur. De ahí que, el 16 de agosto de 2004, el Secretario General solicitase una vez más al Consejo de Seguridad el aumento de la presencia militar de MONUC, cosa que éste hizo en la resolución 1565 (2004), de 1 de octubre, ampliando sus efectivos en 5.900 miembros más, incluyendo a 341 policías civiles: esto es, hasta los 16.700 efectivos. Coherentemente con ello, el Consejo decidió reordenar el mandato de la misión conforme al siguiente esquema:

- De acuerdo con el párrafo 4 de la resolución, MONUC debe desarrollar las siguientes funciones:
 - “a) Desplegar y mantener una presencia en las zonas clave de posible inestabilidad con el fin de promover el restablecimiento de la confianza, desalentar la violencia, en particular disuadiendo del recurso a la fuerza para amenazar el proceso político, y permitir que el personal de las Naciones Unidas se mueva libremente, en particular en la parte oriental de la República Democrática del Congo;
 - b) Garantizar la protección de los civiles, incluido el personal humanitario, que se encuentren en peligro inminente de violencia física;
 - c) Garantizar la protección del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas;
 - d) Garantizar la seguridad y la libertad de desplazamiento de su personal;
 - e) Establecer los vínculos operacionales necesarios con la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) y con los Gobiernos de la República Democrática del Congo y Burundi, con el fin de coordinar las actividades de supervisión y desalentar los desplazamientos transfronterizos de combatientes entre los dos países;
 - f) Supervisar la aplicación de las medidas impuestas en virtud del párrafo 20 de la resolución 1493, de 28 de julio de 2003 (embargo de armas a las regiones de Ituri y Kivu, norte y sur)

(...).

- g) Confiscar o recoger, cuando corresponda, las armas y cualquier material conexo cuya presencia en el territorio de la República Democrática del Congo viole las medidas impuestas en virtud del párrafo 20 de la resolución 1493, y eliminar dichas armas y material conexo como corresponda;
 - h) Observar e informar en forma oportuna sobre la posición de los grupos y movimientos armados y la presencia de fuerzas militares extranjeras en las zonas clave de inestabilidad, especialmente supervisando la utilización de las pistas de aterrizaje y las fronteras, en particular en los lagos”.
- De acuerdo con el párrafo 5 de la resolución, en apoyo del Gobierno de unidad y transición, MONUC debe desarrollar también las siguientes funciones:
 - “a) Contribuir a los mecanismos adoptados para la seguridad de las instituciones y la protección de los funcionarios de la transición en Kinshasa hasta que la unidad de policía integrada para Kinshasa esté preparada para asumir sus responsabilidades y ayudar a las autoridades congoleñas en el mantenimiento del orden en otras zonas estratégicas (...);
 - b) Contribuir a mejorar las condiciones de seguridad en que se presta la asistencia humanitaria, y ayudar en las operaciones de regreso voluntario de refugiados y desplazados internos;
 - c) Apoyar las operaciones de desarme de combatientes extranjeros dirigidas por las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (...);
 - d) Facilitar la desmovilización y la repatriación voluntaria de los combatientes extranjeros desarmados y las personas a su cargo;
 - e) Contribuir a la parte dedicada al desarme del programa nacional de desarme, desmovilización y reintegración de combatientes congoleños y las personas a su cargo, supervisando el proceso y

proporcionando las condiciones de seguridad que corresponda en algunos lugares difíciles;

- f) Contribuir a la conclusión con éxito del proceso electoral establecido en el acuerdo global e inclusivo, ayudando a establecer un entorno seguro para celebrar elecciones libres, transparentes y pacíficas;
- g) Ayudar a promover y proteger los derechos humanos (...)

Finalmente, en el párrafo 6 el Consejo de Seguridad “*autoriza a la MONUC a utilizar todos los medios necesarios, dentro de sus posibilidades y en las zonas en que estén desplegadas sus unidades armadas*”, para desempeñar buena parte de las funciones establecidas en su mandato. En concreto, “*las tareas enumeradas en los apartados a) a g) del párrafo 4 *supra* y los apartados a), b), c), e) y f) del párrafo 5 *supra*”.*

Esto es, para la mayor parte de las funciones establecidas en su mandato, MONUC tiene autorizado el uso coercitivo de la fuerza, lo que, como ya hemos puesto de manifiesto con anterioridad, hace que difícilmente se pueda hablar ya en este caso de una operación de mantenimiento de la paz *strictu sensu* y sí más bien de una operación de imposición de la paz; en buena medida siguiendo el camino de *mission creep* que 40 años antes recorrió en este mismo país su predecesora ONUC.

2.4.2. La Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano – FINUL- (1978-)

A pesar de ser calificada en su propia denominación como “*interina*”, la FINUL lleva desplegada en el sur del Líbano, tratando de cumplir su mandato, desde 1978. Durante los casi 30 años ya de su *interina* existencia –que la convierten en una de las más longevas operaciones de paz de Naciones Unidas en su historia- la operación ha atravesado numerosas vicisitudes, llegando incluso a pensarse en un momento determinado que su mandato había sido completamente cumplido –a la altura de 2000, cuando Israel anunció su retirada del sur del Líbano-; sin embargo, nada más alejado de lo que ocurrirá en la realidad.

En efecto, tras los gravísimos acontecimientos desarrollados entre

julio y agosto de 2006, el mandato de la FINUL será modificado, reforzando su personal y capacidad militar, que será autorizada por el Consejo de Seguridad, con base en el Capítulo VII de la Carta, a usar la fuerza de forma coercitiva para cumplir su mandato. Con ello la naturaleza misma de la operación se verá modificada, en un claro ejemplo más de *mission creep*, que convierte a una tradicional operación de mantenimiento de la paz de primera generación en una operación de paz de cuarta generación.

a) FINUL, operación de mantenimiento de la paz de primera generación (marzo de 1978-agosto de 2006)

El Líbano vivía sumido en una larga y terrible guerra civil desde 1975, que finalizaría en la mayor parte del país de los cedros con el despliegue de las llamadas Fuerzas Árabes de Disuasión –en realidad, del ejército sirio-, con el consentimiento del Gobierno del Líbano. Pero el despliegue no fue completo, tal y como hubieran deseado tanto el Gobierno del Líbano como el de Siria; puesto que las tropas sirias se detuvieron en la orilla norte del río Zaharani tras una muy seria advertencia en ese sentido por parte de Israel. Con ello, la guerra civil continuó al sur del río Zaharani, en toda la región del Líbano fronteriza con Israel; y es que la autoridad del gobierno libanés, asistido por el ejército sirio, no existía realmente en esa zona, con lo que los enfrentamientos entre las milicias cristianas, apoyadas por Israel, y los grupos guerrilleros árabes se sucedían.

Además, la O.L.P., que se encontraba firmemente asentada en la zona, había establecido bases desde donde lanzaba ataques en el interior del territorio israelí. El día 11 de marzo de 1978, como se relata en *The Blue Helmets*, “un ataque de comando, del que se hizo responsable la OLP, se produjo en Israel, cerca de Tel Aviv, que, según fuentes israelíes, tuvo como consecuencia 37 muertos y 76 heridos entre la población israelí. Como respuesta, fuerzas israelíes invadieron el Líbano la noche del 14 al 15 de marzo, y en unos pocos días ocuparon toda la región al sur del río Litani salvo la ciudad de Tiro y el área colindante” (p. 83). El Gobierno del Líbano envió el día 15 una dura carta informando de los hechos al Consejo de Seguridad, en la que se decía lo siguiente:

“A medianoche del 14 al 15 de marzo, masivos contingentes de tropas israelíes penetraron en el Líbano, cruzando la frontera libanesa en varias columnas. (...).

El Gobierno del Líbano, al tiempo que deplora con vehemencia esta agresión y protesta enérgicamente contra ella, desea formular las siguientes aclaraciones:

En primer lugar, el Líbano no estuvo vinculado en manera alguna con la incursión de tipo comando efectuada en el camino entre Haifa y Tel Aviv, ni con ninguna otra operación de ese tipo.

En segundo lugar, es bien sabido que el Líbano no es responsable por la presencia de bases palestinas en el Líbano meridional en las circunstancias actuales. El Gobierno libanés ha realizado tremendos esfuerzos ante los palestinos y los Estados árabes a fin de mantener bajo control la situación. Sin embargo, las objeciones israelíes a la entrada de las fuerzas árabes de disuasión en el sur han impedido que se cumpliera el deseo del Líbano de controlar la situación en la zona fronteriza.

En tercer lugar, la única solución del problema consiste en que se ponga término a la agresión israelí e Israel retire sus fuerzas del Líbano, a fin de que las autoridades libanesas puedan ejercer cabalmente sus funciones” (Doc. S/12600, de 15 de marzo de 1978).

El Consejo de Seguridad, como respuesta a la enérgica protesta que el Gobierno libanés le hizo llegar por esta invasión, aprobará la resolución 425 (1978), que establece la *Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano* –FINUL–, y en la que llama a la total retirada israelí del Líbano; proclamando su soberanía, integridad territorial e independencia política. En concreto, el Consejo de Seguridad:

“1. *Pide* que se respeten estrictamente la integridad territorial, la soberanía y la independencia política del Líbano dentro de sus fronteras internacionalmente reconocidas;

2. *Exhorta* a Israel a que cese inmediatamente su acción militar contra la integridad territorial libanesa y retire sin

dilación sus fuerzas de todo el territorio libanés;

3. *Decide*, a la luz de la solicitud del Gobierno del Líbano, establecer inmediatamente, bajo su autoridad, una fuerza provisional de las Naciones Unidas para el Líbano Meridional con el fin de confirmar el retiro de las fuerzas israelíes, restaurar la paz y la seguridad internacionales y ayudar al Gobierno del Líbano a asegurar el restablecimiento de su autoridad en la zona (...)."

Como se puede apreciar, el Consejo de Seguridad establece FINUL a petición del gobierno del Líbano y con el objetivo de *confirmar la retirada de las fuerzas israelíes*, retirada que viene exigida en el párrafo segundo, sin contrapartida alguna. Y todo ello *sin que el consentimiento de Israel sea en ningún momento requerido jurídicamente* para el despliegue en el territorio libanés ocupado por Israel de FINUL, *aunque su cooperación sea, obviamente, necesaria de hecho para el éxito de la operación*. Esta doble perspectiva de *consentimiento jurídicamente necesario, cooperación políticamente oportuna* no debe ser confundida, aunque en la realidad aparezcan efectivamente muy entrelazadas, porque las consecuencias jurídicas que se derivan de ella son muy relevantes.

Así, una vez creada la operación, el Secretario General entabló negociaciones con las partes –Líbano e Israel-, no para obtener su consentimiento para el despliegue de la operación –que ya había sido otorgado por el único Estado jurídicamente competente para hacerlo, el Estado en el territorio bajo cuya soberanía debía desplegarse la operación, aunque efectivamente no se encontrara en ese momento bajo su control-, sino para obtener su cooperación para el más eficaz cumplimiento de su mandato. De este modo, las negociaciones llevadas a cabo por el Secretario General con el Gobierno del Estado ocupante se realizarán con posterioridad a la llegada de FINUL a territorio del Líbano, y con el único objetivo de alcanzar un acuerdo sobre *las modalidades de retirada* de las fuerzas israelíes y sobre el subsiguiente despliegue de Naciones Unidas en el área.

Tales objetivos se alcanzarían casi completamente y con carácter, entonces se creía, definitivo con más de dos décadas de retraso, cuando Israel se avino por fin a acatar la resolución 425 (1978) que “llamaba a Israel a su total retirada de territorio libanés”. En carta de 17 de julio de

2000, el Ministro de Relaciones Exteriores de Israel anunciaba al Secretario General “la decisión del gobierno de Israel de proceder a la retirada de sus fuerzas presentes en el Líbano, que se completará a más tardar en julio de 2000. Tenemos intención de llevarla a cabo de plena conformidad con las resoluciones 425 (1978) y 426 (1978) del Consejo de Seguridad” (Doc. S/2000/322, de 17 de abril). Por su parte, el Secretario General se dirigió al Consejo de Seguridad el 16 de junio “para informarle de que Israel ha cumplido los requisitos definidos en mi informe de 22 de mayo. Por lo tanto, estoy en condiciones de confirmar que las fuerzas israelíes se han retirado del Líbano en cumplimiento de la resolución 425 (1978)” (Doc. S/2000/590, de 16 de junio).

Sin embargo, durante los más de 22 años en los que Israel incumplió las resoluciones mencionadas del Consejo de Seguridad, la labor de FINUL en la aplicación de su mandato no fue fácil. Y es que, la falta de cooperación de Israel, incluso su activa y agresiva oposición a FINUL, si bien no bastaron para que la operación de Naciones Unidas dejara de actuar en Líbano, sí dificultó enormemente su labor e impidió que cumpliera eficaz y totalmente con el mandato que se le había encomendado. En efecto, como señala DIEHL: “La mayor excepción a este modelo de comportamiento cooperativo fueron las acciones de Israel contra UNIFIL. Israel rehusó inicialmente dejar el territorio donde debían patrullar las fuerzas de UNIFIL. Su comportamiento posterior, incluida la invasión de 1982, mostró un completo desprecio por la Fuerza y su misión” (DIEHL, P. F., “The Conditions of Success in Peacekeeping Operations”, en *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, P. F. Diehl (ed.), Lynne Rienner Pub., London, 1997, p. 167).

Y es que, apenas cuatro años después del despliegue de FINUL, en junio de 1982, Israel emprendió una nueva ofensiva a gran escala en territorio libanés, adentrándose hacia el norte y llegando hasta Beirut; sobrepasando, de este modo las posiciones ocupadas por la FINUL, sin que ésta pudiera hacer nada para impedirlo. Sin embargo, ante las nuevas circunstancias sobre el terreno que la nueva y más profunda invasión de Israel había ocasionado, FINUL no fue retirada, sino que se decidió adaptar su mandato, sumando a las funciones anteriores de “confirmar el retiro de las fuerzas israelíes, restaurar la paz y la seguridad internacionales y ayudar al Gobierno del Líbano a asegurar el

restablecimiento de su autoridad efectiva en la zona” –resolución 425 (1978), de 19 de marzo-, las de “brindar su protección y su asistencia humanitaria a la población de la zona” –Doc. S/15194/Add.2, par. 17, convalidado por la resolución 511 (1982), de 18 de junio, del Consejo de Seguridad-.

De este modo, durante 3 años la FINUL desarrolló su labor detrás de las líneas israelíes, siendo su mandato el determinado por las resoluciones 425 (1978) y 511 (1982), si bien en realidad su labor se veía reducida a proteger y brindar asistencia humanitaria a la población, puesto que Israel seguía impidiendo que FINUL cumpliera las funciones centrales de su mandato, fijadas en 1978. En 1985, el ejército israelí llevó a cabo una retirada parcial, quedando bajo su autoridad la zona sur del Líbano hasta el río Litani. En esa área, el ejército israelí apoyándose en el denominado “Ejército del Sur del Líbano” continuó impidiendo el cumplimiento de las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad y dificultando enormemente la labor de FINUL.

Así, entre los innumerables incidentes acaecidos a lo largo de los casi 30 años de actividad de FINUL, cabe hacer referencia, por su enorme gravedad, tanto cuantitativa como cualitativa, al conocido como *incidente de Qana*, producido el 18 de abril de 1996, cuando Israel llevó a cabo un ataque directo y deliberado a las instalaciones de FINUL en ese lugar. El Secretario General resumiría los resultados de ese ataque del siguiente modo: “En el área del despliegue de UNIFIL más de 120 civiles murieron bajo el fuego israelí y alrededor de 500 fueron heridos. La mayoría de estas víctimas se produjeron el 18 de abril como resultado del bombardeo de los establecimientos de Naciones Unidas en Qana, donde más de 100 libaneses murieron y muchos más fueron heridos. Este incidente ha sido investigado por mi Consejero Militar, cuyo informe trasladé al Consejo de Seguridad el 7 de mayo (S/1996/337). En todo el área controlada por UNIFIL al menos 450 casas fueron dañadas o destruidas y muchas carreteras quedaron impracticables por las bombas. El abastecimiento de agua y electricidad fue interrumpido” (S/1996/575, de 20 de julio, par. 18). En el informe mencionado por el Secretario General, realizado por el General Franklin van Kappen, se concluye que “es poco probable que el bombardeo del recinto de las Naciones Unidas fuera resultado de graves errores técnicos o de procedimiento”, como había alegado en su defensa Israel.

En paralelo la situación sobre el terreno también había experimentado importantes modificaciones en el lado del Líbano no controlado por Israel. La debilidad de la autoridad del Gobierno libanés, propiciada en buena medida por la actuación israelí descrita, se plasmaba en su dependencia casi absoluta del ejército sirio desplegado en Líbano con el consentimiento del Gobierno para mantener la paz en el país y mantener alejada la larga y terrible sombra de una nueva guerra civil; y con ello, en su dependencia política de Damasco. Además, la manifiesta imposibilidad del ejército del Líbano de hacer frente a la invasión y ocupación del sur de su territorio hizo que se desarrollase una resistencia militar frente al invasor de carácter irregular, surgida fundamentalmente entre la minoría chiíta libanesa y que contaba con el apoyo de Siria y, sobre todo, de Irán: Hizbollah.

La cada vez mayor y más efectiva presencia de Hizbollah en el sur del Líbano hizo de su continuado enfrentamiento a lo largo de los años 90 contra el ocupante un símbolo tanto en el interior del Líbano como en todo el mundo árabe, sobre todo en Palestina; y, paralelamente, supuso un importante y grave desafío para las tropas israelíes, que sufrían bajas de manera sostenida sin encontrar como responder con eficacia, y para la propia política de Israel en la región. Como hemos avanzado, todo ello condujo, o al menos contextualizó, la retirada de Israel del sur del Líbano de junio de 2000. Lo que fue visto, al menos en Líbano y en el resto del mundo árabe e islámico, como una victoria –la primera– frente a Israel, lo que catapultó la popularidad, ya elevada, de Hizbollah, de su líder Nasrallah, y de sus métodos de lucha contra el ocupante.

b) FINUL, operación de paz de cuarta generación (agosto de 2006-)

A partir de la retirada de julio de 2000 de las tropas de Israel del sur del Líbano, la situación en la llamada “Línea Azul”, frontera entre Israel y Líbano, ha permanecido tensa e inestable, pero en calma en términos generales; tal y como se explica en los sucesivos informes del Secretario General sobre la FINUL. Sin embargo, el 12 de julio de 2006 la situación sufrió un repentino empeoramiento que acabó desembocando en una guerra abierta entre Israel y Hizbollah, que supuso una nueva invasión y ocupación de parte del sur del Líbano por el ejército de Israel.

Tal y como recoge en su informe el Secretario General: “La crisis comenzó hacia las 9.00 horas (hora local), cuando Hezbola lanzó desde el territorio libanés varios cohetes que cruzaron la línea de repliegue (la llamada “Línea Azul”) contra posiciones de las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI) cerca de la costa, en las inmediaciones de la ciudad israelí de Zarit. Al propio tiempo, combatientes de Hezbola cruzaron la Línea Azul, penetrando en Israel, y atacaron a una patrulla de las FDI. Hezbola mató a tres soldados israelíes, hirió a dos y capturó a otros dos, que trasladó al Líbano. (...). Israel respondió con ataques por tierra, mar y aire” (Doc. S/2006/560, de 21 de julio, par. 3). Las hostilidades, iniciadas de esta manera el 12 de julio se extendieron, con una furia e intensidad de fuego no vistas en mucho tiempo, hasta el 14 de agosto, cuando entró en vigor el alto el fuego.

Entre medias “las cifras oficiales del Líbano indicaban que a resultas del conflicto en el país habían muerto 1.187 personas y 4.092 habían resultado heridas. La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios estima que entre el 12 de julio y el 14 de agosto fueron desplazados 1 millón de libaneses, de los cuales unos 735.000 buscaron refugio dentro del Líbano y 230.000 fuera del país; (...). Del lado de Israel, del 12 de julio al 14 de agosto fueron muertos 43 civiles israelíes y 117 soldados de las Fuerzas de Defensa de Israel (FDI). Además, un gran número de personas recibieron tratamiento por conmoción y ansiedad, 33 israelíes sufrieron lesiones graves y 68 lesiones moderadas. (...). El conflicto causó en el Líbano daños físicos por valor de 3.600 millones de dólares, incluida la destrucción de 80 puentes; 600 kilómetros de carreteras; 900 fábricas, mercados, granjas y otros edificios comerciales; 31 aeropuertos, puertos, plantas de tratamiento de agua y desechos, diques y plantas generadoras de electricidad; y 25 estaciones de combustible. En la actualidad el desempleo llega en algunas partes del país al 75%. Se estima que fueron destruidos unos 15.000 hogares” (Doc. S/2006/730, de 12 de septiembre, par. 3-5). Cifras que hablan por sí mismas sobre la evidente violación del principio de proporcionalidad aplicable en todo caso al uso de la fuerza, aún en la hipótesis defendida por Israel de que se trataba de legítima defensa.

Dejando de lado la calificación jurídica de los hechos, la respuesta de Naciones Unidas fue la de ampliar el mandato de la FINUL;

puesto que, como muy gráficamente explicaba el Secretario General en su informe de 21 de julio: “Las hostilidades entre Hezbola e Israel desde el 12 de julio han alterado radicalmente el contexto en el cual realiza sus operaciones la FPNUL. En el entorno actual, las circunstancias no son conducentes a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Ante una situación en la cual la Fuerza tiene restricciones incluso para sus actividades más esenciales, como reaprovisionar sus posiciones y ejecutar operaciones de búsqueda y rescate de su personal, cabe preguntarse como puede la Fuerza cumplir el mandato que el Consejo de Seguridad le confirió en su resolución 425 (1978)” (par. 41).

Y todavía no había llegado lo peor. Días después, la propia FINUL se volvería a convertir –como ya hemos visto que lo fue en el pasado- en objetivo de los ataques de Israel. En palabras de la Presidencia del Consejo de Seguridad: “El Consejo de Seguridad está profundamente consternado y afligido por los disparos dirigidos por las Fuerzas de Defensa de Israel contra un puesto de observación de las Naciones Unidas en el Líbano meridional el 25 de julio de 2006, que causaron la muerte de cuatro observadores militares de las Naciones Unidas”. Y, en fin, “en medio de la escalada de la lucha en las últimas horas antes de la cesación de las hostilidades, el personal de la FPNUL fue blanco de 85 obuses de artillería disparados por las Fuerzas de Defensa de Israel que cayeron directamente dentro de varias posiciones, 35 de ellos sólo en la zona de Tibnin, además de 10 cohetes aire-suelo y de 108 proyectiles de artillería que aterrizaron en las proximidades inmediatas de esas y otras posiciones de las Naciones Unidas, comprendido el cuartel general de la FPNUL en Naqurah. Afortunadamente, la FPNUL no sufrió bajas, pero varias posiciones sufrieron graves daños materiales. La misión protestó enérgicamente ante el mando de las Fuerzas de Defensa de Israel durante todo ese período” (Doc. S/2006/670, de 18 de agosto).

Y es que, acciones como estas a lo largo de los cerca de 30 años de vida de la FINUL la han convertido en una de las O.M.Ps. de Naciones Unidas que más daños ha sufrido: 250 bajas. A pesar de ello, sin embargo, el personal de la operación ha seguido desarrollando su mandato en la medida de lo posible y así continuó haciéndolo durante el desarrollo de los acontecimientos explicados. Pero, como resultaba evidente, la nueva situación hacía necesaria una modificación, en realidad una ampliación, del mandato de la operación; porque,

recordando las palabras del Secretario General, “en el entorno actual, las circunstancias no son conducentes a una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”. En consecuencia, la resolución 1701 (2006), de 11 de agosto, vino a modificar la naturaleza misma de FINUL, ampliando su mandato, componentes y potencia de fuego, no sin antes, pedir “una cesación total de las hostilidades basada, en particular, en la cesación inmediata por Hizbollah de todos los ataques y en la cesación inmediata por Israel de todas las operaciones militares ofensivas”; reiterar “su firme apoyo, como se recordó en todas sus resoluciones anteriores pertinentes, a la integridad territorial, la soberanía y la independencia política del Líbano dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, según lo previsto en el Acuerdo General de Armisticio entre Israel y el Líbano de 23 de marzo de 1949”, y exhortar “al Gobierno de Israel a que, una vez iniciado ese despliegue, retire todas sus fuerzas del Líbano meridional en forma paralela”.

Despliegue referido a las fuerzas del Gobierno del Líbano y a la FINUL, conforme al mandato establecido en el párrafo 11, en este último caso, y que consiste en que:

“la fuerza, además de llevar a cabo su mandato de conformidad con sus resoluciones 425 (1978) y 426 (1978):

- a) Vigile la cesación de las hostilidades;
- b) Acompañe y apoye a las fuerzas armadas libanesas a medida que se despliegan en todo el sur, incluso a lo largo de la Línea Azul, mientras Israel retira a sus fuerzas armadas del Líbano de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo 2;
- c) Coordine sus actividades relacionadas con el apartado b) del párrafo 11 con el Gobierno del Líbano y el Gobierno de Israel;
- d) Amplíe su asistencia para ayudar a asegurar el acceso humanitario a la población civil y el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas;
- e) Preste asistencia a las fuerzas armadas libanesas en la adopción de medidas para el establecimiento de la zona a que se hace referencia en el párrafo 8;

- f) Preste asistencia al Gobierno del Líbano, a solicitud de éste, en la aplicación del párrafo 14”, que es el relativo a “impedir la entrada en el Líbano de armas o material conexo sin su consentimiento”.

Pues bien, como resulta evidente de la mera lectura de las nuevas funciones que se encarga llevar a cabo a la FINUL en su nuevo mandato, de un lado, le será necesario “aumentar y mejorar la fuerza en términos de efectivos, equipo, mandato y alcance de las operaciones, autorizar el aumento de los efectivos de la FPNUL a un máximo de 15.000 soldados” –cuando estaba constituida por 2.000 personas, civiles y militares, en el inicio de las últimas hostilidades-; y, de otro, le resultará imprescindible poder utilizar la fuerza más allá de la legítima defensa –que siempre tiene permitido utilizar toda O.M.P.-, lo que sólo puede significar que se le autorice expresamente el uso coercitivo de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad en el marco de una resolución del Capítulo VII de la Carta. Cosa que se hizo en el párrafo 12 de la resolución 1701 (2006), que, por lo demás, al calificar “que la situación en el Líbano constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”, se encuadra en el Capítulo VII de la Carta:

“Actuando en apoyo de una solicitud del Gobierno del Líbano de que se despliegue una fuerza internacional para ayudarlo a ejercer su autoridad en todo el territorio, *autoriza a la FPNUL a que tome todas las medidas necesarias* y que estime que están dentro de sus capacidades en las zonas de despliegue de sus fuerzas, para asegurarse de que su zona de operaciones no será utilizada para llevar a cabo actividades hostiles de ningún tipo, a que resista los intentos de impedirle por medios coercitivos cumplir las funciones que le incumben de conformidad con el mandato del Consejo de Seguridad, y a que proteja al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, vele por la seguridad y la libertad de circulación del personal de las Naciones Unidas y los trabajadores humanitarios y que, sin perjuicio de la responsabilidad del Gobierno del Líbano, proteja a los civiles que se encuentren bajo amenaza inminente de sufrir violencia física”.

De este modo, utilizando la clásica fórmula de “autorizar a tomar todas las medidas necesarias”, el Consejo de Seguridad autoriza a la

FINUL a usar la fuerza de manera coercitiva para las funciones referidas posteriormente; modificando así la naturaleza misma de la operación de paz, convirtiéndola de una operación de mantenimiento de la paz tradicional de primera generación en una operación de paz de cuarta generación. Además, en el parágrafo 15 la resolución establece un embargo de armas y material conexo al Líbano, salvo en caso de ser autorizadas las prohibiciones establecidas por el Gobierno del Líbano o la FINUL.

El 8 de septiembre la FINUL ya contaba con más de 3.000 efectivos, y, con la llegada de los más de 800 militares españoles y franceses, en cada caso, en las semanas posteriores, se alcanzaron los 5.000 soldados a lo largo de septiembre. Ello hizo que las tropas israelíes comenzasen, por su parte, la retirada tras la Línea Azul que casi se completó por entero el 1 de octubre. En paralelo, y tal y como estaba previsto en la resolución 1701 (2006), el ejército libanés volvió, más de tres décadas después, a tomar posiciones al sur del río Litani. Sin embargo, Hizbollah sigue sin desarmarse, y es más popular que nunca entre buena parte de la población libanesa –y del mundo árabe e islámico en general–; el ejército israelí sigue violando de manera recurrente la soberanía libanesa con el sobrevuelo del territorio del Líbano; la delimitación de las fronteras entre Líbano y Siria, en especial las conocidas como las granjas de Shab'a y las adyacentes colinas de Kafr Shuba, tierras ricas en agua y ocupadas por Israel, sigue pendiente; el problema de los prisioneros libaneses e israelíes sigue discutiéndose, y, en fin, las causas profundas del conflicto en Oriente Próximo siguen tan vigentes como en el pasado. Se trata, pues, de un contexto que sigue siendo extremadamente difícil y peligroso, en el que la Comunidad Internacional está hoy más involucrada que nunca; lo cual es de esperar que contribuya real y efectivamente a su cercana y justa solución, que, más allá del evidente derecho a ello que los pueblos que directamente sufren el conflicto tienen, nos interesa a todos, como sabemos bien.

III Parte:
Las operaciones de paz de la
Unión Europea

María Belén Olmos Giupponi

TERCERA PARTE: LAS OPERACIONES DE PAZ DE LA UNIÓN EUROPEA

María Belén Olmos Giupponi

1. LA CONFIGURACIÓN JURÍDICA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE SEGURIDAD Y DEFENSA (PESD): EL LARGO CAMINO DESDE MAASTRICH (*TRATADO DE LA UNIÓN EUROPEA, 1992*) A ROMA (*TRATADO POR EL QUE SE ESTABLECE UNA CONSTITUCIÓN PARA EUROPA, 2004*).

1.1. La evolución de la PESC/PESD

El largo decurso de la Política Europea de Seguridad y Defensa (en adelante, PESD) llevada a cabo por la Unión Europea (en adelante, UE), reconoce como antecedentes mediatos en su conformación las disposiciones sobre la Cooperación Política adoptadas a través del Acta Única Europea (AUE), que recoge la práctica que los Estados Miembros (EEMM) habían desarrollado desde el decenio de los setenta en torno a los tratados constitutivos de las Comunidades Europeas.

No obstante, es en la configuración jurídica del Tratado de la Unión Europea (en adelante, TUE, firmado el 07/02/1992, en vigor desde el 01/11/1993), en la que la PESD reconoce sus fundamentos próximos. En efecto, a través del también denominado Tratado de Maastrich, se previó ubicar dentro del segundo pilar, de naturaleza intergubernamental, es decir fuera del ámbito comunitario, todo lo referido a la Política Exterior y de Seguridad Común (PESC) de la Unión Europea, comprendiendo como parte de la misma, además, a la Política Exterior y de Defensa

(PESD). Además, se incluyó a la Unión Europea Occidental (UEO) con capacidad operativa en el área de defensa de la UE.

Así, el Tratado de Maastrich, fijó como uno de los objetivos de la flamante Unión Europea “la realización de una política exterior y de seguridad común que incluya, en el futuro, la definición de una política de defensa común que podría conducir, en su momento, a una defensa común” (antiguo artículo B). Esta disposición se complementó posteriormente con las reformas introducidas por los Tratados de Ámsterdam (firmado el 02/10/1997, en vigor desde el 01/05/1999) y de Niza (firmado el 26/02/2001, en vigor desde el 01/02/2003) por las que se dispuso, además, en el artículo 17.1 párr.1 TUE que en el ámbito de defensa, “la política exterior y de seguridad común abarcará todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición progresiva de una política de defensa común, que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo. En tal caso, recomendará a los Estados miembros la adopción de esa decisión de conformidad con sus respectivas normas constitucionales”.

Efectuando una valoración general de los cambios operados en la evolución del tratamiento del binomio PESC/PESD a nivel de la UE, hay que señalar que es el Tratado de Niza el que modifica sustancialmente el panorama de la PESD trazado en el TUE y reafirmado en el Tratado de Ámsterdam. Ello es así porque, en primer lugar, casi todas las previsiones sobre la labor de la Unión Europea Occidental (UEO) contenidas en el tratado resultaron eliminadas en la reforma operada. En segundo lugar, el Tratado de Niza asigna como función exclusiva de la UE todo cuanto se relaciona con la PESD, siempre dentro de dos importantes limitaciones: por una parte, las disposiciones en materia de PESD, no deben afectar la política de seguridad y defensa de los Estados miembros neutrales, y, por otra parte, las mismas deben respetar la compatibilidad con la política de seguridad y defensa de la OTAN (artículo 17.1 reformado del TUE).

Como último jalón en el desarrollo de la PESD, debemos indicar la firma del Tratado por el que se establece una Constitución para Europa (firmado el 29/10/2004 en Roma), dentro del cual se contienen disposiciones importantes para la PESD. Al margen de la posible entrada en vigor del Tratado, resultan de interés los debates al interno de la Conferencia que preparó el texto, en cuanto a las nuevas y futuras

proyecciones que pudiera tener en la formulación allí contenida la PESD.

1.2. La configuración actual de la PESC/PESD

A efectos de una mejor visión de la arquitectura de la PESC y de la PESD, tal y como ha sido delineada en el TUE y en las reformas introducidas con posterioridad, incluyendo las disposiciones del Tratado Constitucional (TC), podemos distinguir para el análisis las siguientes cuestiones:

- i. Los objetivos de la PESC/PESD.
- ii. Las características de la PESC/PESD.
- iii. Las instituciones con competencia y sus atribuciones en el ámbito de la PESC/PESD.
- iv. La delimitación material de las competencias en materia de PESC/PESD.
- v. Los procedimientos normativos y mecanismos internos para la adopción de las medidas que se utilizan en estos ámbitos.
- vi. La aplicación práctica de la PESC/PESD.
- vii. La reforma de la PESC/PESD prevista en el Tratado Constitucional.

i. Los objetivos de la PESC/PESD.

En lo que se refiere a los *objetivos* asignados a la PESC y a la PESD (actual artículo 11.1 del TUE), la Unión Europea reconoce los siguientes:

1. La defensa de los valores comunes, de los intereses fundamentales y de la independencia de la Unión;
2. El fortalecimiento de la seguridad de la Unión y de los Estados Miembros en todas sus formas;

3. El mantenimiento de la paz y fortalecimiento de la seguridad internacional, de conformidad con los principios de la Carta de Naciones Unidas y con los principios del Acta Final de Helsinki y los objetivos de la Carta de París;
4. El fomento de la cooperación internacional;
5. El desarrollo y la consolidación de la democracia y del Estado de Derecho, del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales.

ii. Las características de la PESC/PESD.

Como *características centrales* de la PESD, podemos indicar:

El *carácter predominantemente procedimental* de la regulación de la materia, que impone tanto obligaciones de medios a los Estados Miembros, así como las de efectuar consultas periódicas, realizar intercambios de información y coordinar su acción, sin avanzar sobre la definición de los ámbitos materiales.

La *peculiaridad en la creación de normas y en la forma de los instrumentos adoptados en la materia*. Esta nota anterior se aplica por extensión a los procedimientos normativos instrumentos en que se plasma la acción de la UE en estos ámbitos, nos encontramos con un predominio de la regla de la unanimidad para la adopción de los actos y la indeterminación material de los mismos, los que proporcionan en todo caso un marco jurídico de la actuación de la UE y de los Estados Miembros, por medio de: principios y orientaciones generales, estrategias comunes, acciones comunes, posiciones comunes y tratados internacionales, dejando un amplio margen de maniobra a los Estados miembros.

La *dependencia de la PESD respecto a las políticas nacionales en temas de seguridad y defensa*. Existen dentro de los Estados miembros posiciones divergentes en cuanto a la asunción de determinadas políticas (neutralidad, por ejemplo) y de la participación en otras organizaciones de seguridad y defensa (en particular, la OTAN). La esfera de actuación nacional quedó a salvo con la introducción de una cláusula dentro del

TUE, según la cual la política de la UE “no afectará al carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros” y “respetará las obligaciones derivadas para determinados Estados miembros del Tratado del Atlántico Norte y será compatible con la política común de seguridad y defensa establecida en dicho marco” (artículo J.7, par.4 TUE).

iii. Las instituciones con competencia y sus atribuciones en el ámbito de la PESC/PESD.

Como *instituciones* con competencia en materia de PESC y PESD, en principio, se reconoció por excelencia la competencia del Consejo de la Unión Europea, interviniendo además, el mecanismo de las cumbres europeas (Consejo Europeo) y otras dos instituciones, la Comisión y el Parlamento Europeo. Desde el punto de vista de la *distribución interna de las atribuciones*, la institución encargada de buscar la concertación y cooperación de los Estados Miembros en materia de PESC y de PESD, es el Consejo de la Unión Europea. En ese sentido, en el TUE el artículo J.7, párr. 2 consagraba en estos términos el rol del Consejo de la UE. Es, por tanto, al Consejo de la UE, a quien le corresponde a través de las Acciones Comunes y demás actos normativos, fijar los contenidos de las orientaciones en política exterior y de seguridad común cuya dirección general es establecida por el Consejo Europeo.

De esta manera, el Consejo ha dispuesto a través de diversos instrumentos, siguiendo las orientaciones indicadas por el Consejo Europeo, las decisiones centrales para la aplicación y operatividad de la política de la Unión en este ámbito. A este esquema institucional, debemos añadir las disposiciones del Consejo Europeo, que en las diversas reuniones mantenidas y a través de los instrumentos emanados de las mismas (Declaraciones, Anexos e Informes de la Presidencia) ha contribuido decisivamente al perfeccionamiento de la política de defensa en el seno de la UE.

El Consejo de la UE es asistido por el Secretario General y Alto Representante para la PESC (SG/AR), instituido a partir del Tratado de Ámsterdam y regulado en el artículo 18.3 del TUE. A su vez, el Alto Representante, tiene a su cargo la dirección de la Unidad de Planificación

Política y Alerta Rápida (UPPAR), encargada entre otras funciones de la prevención de conflictos y la gestión de crisis.

De igual manera, la Comisión colabora con el Consejo en el logro de la “coherencia del conjunto de la acción exterior de la UE”, de acuerdo con el artículo 3, párr. 2 del TUE. Finalmente y en lo que concierne al Parlamento Europeo, debemos señalar que sin gozar de capacidad decisoria en estos aspectos, puede solicitar al Consejo informes sobre los avances que se experimenten en este ámbito, ejerciendo un control político de la PESC/PESD.

iv. La delimitación material de las competencias en materia de PESC/PESD.

En cuanto a la *delimitación material* de los ámbitos que incluye la PESD, hay que resaltar que los aspectos de seguridad que quedan comprendidos dentro de la PESC, se colocan en la estructura de pilares establecida por el TUE, dentro del segundo pilar que posee carácter intergubernamental. Por tanto, queda excluido de dicha esfera de actuación lo que se refiere tanto al primer pilar como al tercero, lo que abarca, respectivamente, tanto las Relaciones Exteriores de las Comunidades como la actual Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal.

Con esas precisiones, hay que indicar que la UE ha incluido dentro del concepto de seguridad lo que comprende el aspecto militar de la misma, distinguiendo dos categorías diversas: la “política de defensa común” y la “defensa común”. La primera, engloba los aspectos político-estratégicos de la defensa, incorporándose a través del TUE como política de defensa común. La segunda, contemplaría la adopción de un sistema de defensa propio de la UE, sin hallarse expresamente prevista en el derecho comunitario originario, pero pudiéndose incluir por decisión unánime de los Estados Miembros, siempre de conformidad a sus normas constitucionales, expresada en el seno del Consejo Europeo.

v. Los procedimientos normativos y mecanismos internos para la adopción de las medidas que se utilizan en estos ámbitos.

A estas dimensiones comprensivas de la seguridad militar dentro de la UE, se aplican *procedimientos especiales* en el marco general de la PESC, en cuanto a su regulación desde el punto de vista normativo. En ese sentido, inicialmente, estaban excluidas de la adopción de acciones comunes, y, luego del Tratado de Niza, han quedado fuera del procedimiento de la cooperación reforzada el que no podrá ser utilizado en relación con “cuestiones que tengan repercusiones militares o repercusiones en el ámbito de la defensa”, tal como lo dispone el artículo 27 B TUE.

Por lo demás, todo lo que se refiere a la PESD se ubica en el ámbito de la intergubernamentalidad, con una amplia capacidad de los Estados Miembros para implementar y aplicar dentro del dominio reservado de sus competencias las cuestiones de seguridad y defensa.

En cuanto a los *mecanismos internos para la adopción de medidas* en materia de seguridad y defensa dentro de la UE, se aplica la regla de la unanimidad, contemplando, además distintas modalidades:

- *Adopción acciones comunes y posiciones comunes* de cuestiones que afecten a la PESC: Son adoptadas por el Consejo de la UE por mayoría cualificada, de acuerdo a las orientaciones generales y a las estrategias comunes adoptadas por el Consejo Europeo por unanimidad, quedando excluidas aquellas decisiones con consecuencias en el ámbito militar o de defensa (artículo 23.2, párr. 4 del TUE);
- *Aplicación de las acciones comunes por un Estado Miembro*: Si un Estado miembro encuentra dificultades importantes en la aplicación de una acción común adoptada, puede solicitar al Consejo que trate la cuestión y que brinde una solución adecuada (artículo 14.7 TUE);
- *Modificación de la PESD por unanimidad de los Estados miembros*: Toda revisión de las disposiciones del TUE en la materia se realizan de común acuerdo en una conferencia de representantes de los Gobiernos de todos los Estados

miembros, de conformidad con sus respectivas normativas constitucionales (artículos 17.5 y 48 TUE); en este sentido la modificación de la PESD se realiza por unanimidad, entendida ésta como ausencia de oposición expresa;

- *Acciones unilaterales de los Estados Miembros:* En casos excepcionales, se permite la aplicación de acciones unilaterales no coordinadas por parte de un Estado miembro, bajo ciertas condiciones. Dichos requisitos son que se produzca una situación de “imperiosa necesidad” y que no haya una decisión del Consejo. Sólo se encuentran comprendidas las “medidas necesarias” adoptadas con carácter de urgencia.

vi. La aplicación práctica de la PESC/PESD.

En la *aplicación práctica de la PESD*, el TUE previó la cooperación y las acciones coordinadas con otra organización de cooperación de espectro europeo: la Unión Europea Occidental, siendo ambas, la UE y la UEO encargadas de llevar a cabo la política de la UE. Con posterioridad, en 1997, el Tratado de Ámsterdam, reafirmó la función del la UEO como “verdadero marco de diálogo y cooperación entre europeos en torno a las cuestiones de seguridad y defensa europeas en sentido amplio” (Declaraciones Anexas al TUE números 2 y 3). Precizando, a través de la reforma que efectuó del artículo 17 del TUE, que:

- 1 Las denominadas *Misiones de Petersberg* constituían el modo de ejercicio de la capacidad operativa de la UE en el campo de la gestión de crisis;
- 2 La UEO contribuía a la definición de la política de defensa de la UE;
- 3 La UE debía estrechar los vínculos de colaboración con la UEO, estudiando la posibilidad de incorporar a dicha organización en su ámbito, a través de acuerdos de cooperación que debían suscribirse con anterioridad al 01/05/2000.

Todas estas disposiciones fueron radicalmente modificadas por el

Tratado de Niza que suprimió la mayoría dejando solamente aquella que alude de modo general a la cooperación entre ambas organizaciones.

vii. La reforma de la PESC/PESD prevista en el Tratado Constitucional.

Por último y haciendo un análisis de lo establecido en la redacción de la llamada Constitución Europea debemos indicar que, sin modificar esencialmente los fundamentos de la PESC y de la PESD, contruidos en los años previos sistematiza aspectos de ambas. En general, se rediseñan los objetivos de la acción exterior de la UE, en los artículos I-3.4 y III-292 del tratado mencionado.

Una disposición de trascendencia es el artículo I-3.4 del Tratado Constitucional, que hace patentes los fines de las relaciones externas de la UE: "En sus relaciones con el resto del mundo, la Unión afirmará y promoverá sus valores e intereses. Contribuirá a la paz, la seguridad, el desarrollo sostenible del planeta, la solidaridad y el respeto mutuo entre los pueblos, el comercio libre y justo, la erradicación de la pobreza y la protección de los derechos humanos, especialmente los derechos del niño, así como al estricto respeto y al desarrollo del Derecho Internacional, en particular el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas".

Dejando de lado la estructura en pilares, el Tratado Constitucional, sistematiza la PESD dentro del Título V "De las políticas y el funcionamiento de la Unión", del cual la Parte III denominada "Acción exterior de la Unión", contiene un Capítulo II que lleva el título "Política Exterior y de Seguridad Común". Desde el punto de vista de un tratamiento único de la política exterior, introduce en la estructura orgánica de la PESC la figura del "Ministro de Asuntos Exteriores de la UE" (art. I-28 del Tratado Constitucional) y un "Servicio Europeo de Acción Exterior" (art. III-296.3 del Tratado Constitucional). En cuanto al ámbito material, en el marco de la PESC se incluyen "todos los ámbitos de la política exterior y todas las cuestiones relativas a la seguridad" (artículos I-16.1 y III-294.1 del TC) correspondiendo la delimitación de los mismos al Consejo Europeo y al Consejo de la Unión Europea por unanimidad (art. I-40). Se menciona, además, expresamente que la PESD "forma parte integrante de la PESC" (art. I-41.1).

Por otra parte, y dentro del sistema de reparto de competencias entre la UE y los Estados miembros se distingue entre: competencias exclusivas de la UE (art. I-13), competencias compartidas (art. I-14), competencias de coordinación (art. I-15) y competencias de apoyo, coordinación o complemento (art. I-17). No se modifica el carácter de la PESC y, por ende, de la PESD, que continúa estando reservada a los Estados miembros dentro de las atribuciones soberanas de los mismos. En consecuencia, se deja intacto el sistema de cooperación intergubernamental y el sistema de adopción de decisiones por unanimidad como regla general al que hicimos referencia precedentemente.

Así también, se establece que dentro de los ámbitos de regulación la PESC y la PESD se abordará "la definición progresiva de una política común de defensa que podrá conducir a una defensa común" (art. I-41.2), previa decisión unánime en ese sentido del Consejo Europeo y con la posterior decisión de todos los Estados miembros de acuerdo con sus respectivas normas constitucionales.

El Tratado Constitucional deja a salvo las *cláusulas particulares sobre ciertos Estados miembros frente a la PESD*, tanto la previsión de que no se debe afectar el "carácter específico de la seguridad y defensa de determinados Estados miembros", como la que dispone la intangibilidad de la política exterior y de seguridad de la OTAN y de los Estados miembros de la UE que son partes en la Alianza Atlántica (Art. I-41, apartado 2). Haciendo referencia a la *cooperación con otras organizaciones de seguridad de ámbito europeo*, en el Protocolo sobre el apartado 2 del artículo I-41 se introduce una mención a la UEO, estableciendo que la UE "elaborará, en colaboración con la UEO, Acuerdos de Cooperación más intensa entre sí".

Dentro de los *mecanismos de flexibilidad* para incrementar la cooperación entre los Estados se incorporan nuevas disposiciones. En relación con ello:

- Se incluyen dentro de la *cooperación reforzada* los ámbitos de la PESD, con determinados requisitos procesales (arts. I-44, III-419.2, III-420.2 y III-422.3);

- De nueva factura es la creación potencial de una *cooperación estructurada permanente* en el marco de la UE (arts. I-41.6, III-312 y Protocolo sobre la cooperación estructurada permanente). En este tipo de mecanismo, se dispone que participen los Estados miembros que cumplan criterios más elevados de capacidades militares y que hayan suscrito compromisos más vinculantes en la materia para realizar las misiones más exigentes. También se preveía el aumento de las capacidades nacionales de defensa, estableciendo que para el año 2007 los Estados estuvieran "en condiciones de aportar, bien a título nacional, bien como componente de grupos multinacionales de fuerzas, unidades de combate específicas para las misiones previstas, configuradas tácticamente como una agrupación táctica, con elementos de apoyo, incluidos el transporte y la logística, capaces de emprender misiones definidas", y con una rápida capacidad de despliegue.

También con respecto a las *Misiones de la Unión Europea*, además de las Misiones de Petersberg, que como se ha visto están comprendidas dentro de las disposiciones del artículo 17.2 del TUE se han incrementado las regulaciones que a nivel del derecho comunitario originario hacían referencia a ellas, dentro de la PESC de la UE se trata de otorgar a la misma una capacidad operativa basada en medios civiles y militares de los Estados miembros. En ese sentido, establece que la UE podrá solicitar la intervención de los Estados miembros "en misiones fuera de la Unión que tengan por objetivo garantizar el mantenimiento de la paz, la prevención de conflictos y el fortalecimiento de la seguridad internacional, conforme a los principios de la Carta de las Naciones Unidas" (art. I-41.1). El artículo III-309.1, detalla y complementa el anterior: "Las misiones contempladas en el apartado 1 del artículo I-41, en las que la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas

misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio".

Una disposición particular del TC afecta también al *mecanismo para disponer misiones fuera del territorio de la Unión Europea*, ya que si bien deja inalterado el sistema de unanimidad para adopción de decisiones en el ámbito de la PESD (art. I-41.4), en el caso de las que recaen sobre el inicio de una misión podrá atribuirse su ejecución "a un grupo de Estados miembros (...) que lo deseen y que dispongan de las capacidades necesarias para tal misión" (artículos I-41.5III-310.1). El requisito que se exige a este conjunto de Estados miembros es básicamente que se encuentren en condiciones de ejecutarla, sin que el resto de los Estados miembros pueda bloquear esa decisión. Una vez dispuesta la misión, se encargarán de la gestión los Estados miembros integrantes del grupo, con el Ministro de Asuntos Exteriores de la UE.

Finalmente, los Estados miembros se comprometen a *desarrollar las capacidades militares de un modo progresivo* (art. I-41.3, párrafo segundo) poniendo a disposición de la UE las mismas a través de diversas maneras: sea unilateralmente, ofreciendo sus capacidades civiles y militares para contribuir a los objetivos definidos por el Consejo; o bien de forma multilateral con las fuerzas constituidas entre determinados Estados miembros (art. I-41.3, párr. primero); o a través de las misiones integradas por Estados miembros "que cumplan criterios más elevados" mediante una "cooperación estructurada permanente en el marco de la Unión" (arts. I-41.6 y III-312).

Como conclusión del análisis efectuado, puede decirse que en lo que hace a las Misiones de la UE, las disposiciones del TC, en general establecen una prevalencia en la regulación de los aspectos militares, dejándose sin regulación adecuada las misiones de gestión civil de crisis, en aumento dentro del esquema de la PESD trazado con anterioridad.

2. LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN DE CRISIS DESARROLLADA POR LA UNIÓN EUROPEA EN EL MARCO DE LA PESD.

En la gestión de crisis internacionales por parte de la UE podemos señalar dos fases o etapas en la evolución que ha tenido la PESD:

- una primera etapa, anterior al año 2000, en la que las concreciones de la PESD son modestas y se hallan vinculadas a la cooperación con otras organizaciones;
- una segunda etapa, posterior al año 2000, en la que la PESD ha sufrido una importante evolución, consagrando un sistema autónomo en la gestión militar y civil de las crisis.

Como se ha puesto de manifiesto, dentro del primer periodo indicado, la PESD en sus comienzos estuvo fuertemente influenciada por las relaciones con otras organizaciones con fines específicos de cooperación y de defensa en el ámbito europeo: la UEO y la OTAN. La Unión Europea Occidental fue el punto de apoyo de la UE desde 1992, a través de las operaciones de gestión de crisis que lleva a cabo dicha organización. Estas operaciones, denominadas Misiones Petersberg, fueron creadas a partir de la Declaración de los Ministros de Defensa y Asuntos Exteriores de los Estados miembros de la UEO el 19 de junio de 1992, que estableció la autonomía de la organización para establecer operaciones más allá de las acciones de legítima defensa colectiva. Es así que se reconoció en el artículo 17.2 del TUE que las fuerzas militares nacionales bajo el mando de la UEO, podrían participar “en misiones humanitarias o de rescate de nacionales, en misiones de mantenimiento de la paz y en misiones en las que intervinieran fuerzas de combate para la gestión de la crisis, incluidas las operaciones de restablecimiento de la paz”

En cuanto a la OTAN, como organización de fines específicos en seguridad, durante esta etapa se genera en cierto sentido una confrontación debida, en parte, a la nueva configuración del concepto estratégico de defensa. En el decenio de los noventa (Cumbre de Roma de 1991 y Cumbre de Oslo de 1992) la OTAN elabora un nuevo concepto

estratégico que incluye la gestión de crisis en colaboración con la entonces Conferencia para la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) en las operaciones de mantenimiento de la paz, y la participación de la OTAN en las operaciones bajo el mandato del Consejo de Seguridad. Con posterioridad, la posibilidad de la UE de recurrir a la OTAN quedaría definida bajo los preceptos de los denominados Acuerdos de Berlín Plus adoptados en la cumbre de Washington que establecen las condiciones de acceso de la UE a la planificación de la OTAN, las condiciones de un mando conjunto UE-OTAN y el uso de la estructura y capacidades de la OTAN en la gestión de crisis.

Una segunda etapa, que es más desarrollada, se extiende desde fines del decenio de los noventa en la cual los avances se producen en base a las orientaciones centrales en materia de PESC proporcionados por los Consejos Europeos. Ante el panorama de operaciones militares en Europa, se consideró necesario atribuirle mayor capacidad operativa a la UE. Con vistas en ese fin, el Tratado de Ámsterdam, previó que fuese la UEO la que otorgara esa capacidad operativa a la UE mediante la intervención de todos los Estados miembros de la UE, aunque no lo fueren de la UEO, en las misiones de Petersberg, comprendiendo tanto planificación como la adopción de decisiones en la UEO. Este objetivo se concretó a través de la Decisión 1999/404/PESC del Consejo de la UE de 10/05/1999 por la que se adoptaron los Acuerdos de cooperación intensa entre la UE y la UEO. Esta cuestión provocó divisiones dentro de los Estados miembros, ya que una posición propiciaba una mayor autonomía y capacidad de decisión de la UE en esta materia, mientras que la otra favorecía una relación estrecha con la OTAN. Estas dos posiciones desembocaron en la adopción de estructuras propias y una reforma de la PESD de la UE.

En esta segunda etapa que conduce a la situación actual de la gestión de crisis, hay que resaltar algunas disposiciones e instrumentos elaborados en el seno del Consejo Europeo.

En primer lugar, el *Consejo Europeo de Colonia* (celebrado entre el 3 y el 4 de junio de 1999), y sus instrumentos anexos: la "Declaración sobre el refuerzo de la política europea común de seguridad y defensa" y el "Informe de la Presidencia sobre el desarrollo de la política europea común de seguridad y defensa".

En segundo lugar, el *Consejo Europeo de Helsinki* (celebrado entre el 10 y el 11 de diciembre de 1999) que a través de los Informes de la Presidencia sobre "El refuerzo de la Política Europea Común de Seguridad y Defensa" sobre "La gestión no militar de crisis por la UE" contribuyó a perfilar la distinción entre ambos tipos de operaciones. Este Consejo Europeo insistió en la necesidad de que la UE se dotase de las capacidades necesarias para llevar a cabo con efectividad las misiones de Petersberg y que la UE pudiera intervenir efectivamente en las crisis internacionales de una manera autónoma y conforme a sus propias decisiones.

En tercer lugar, debemos hacer mención del *Consejo Europeo de Santa Maria da Feira* (celebrado entre el 18 y el 19 de junio de 2000), en el que se discutió sobre la necesidad de reformar las disposiciones del TUE en materia PESC, y se establecieron en materia la PESD los mecanismos para la participación de terceros Estados en las acciones de gestión militar de crisis dirigidas por la UE: "Acuerdos que deben ser concluidos por el Consejo en lo que concierne a las modalidades de consulta y/o participación que permitirán a los Estados europeos miembros de la OTAN que no forman parte de la UE y a otros países candidatos a la adhesión a la UE, a contribuir a la gestión militar de crisis por la UE".

El paso decisivo en la configuración de la nueva PESD de la UE, lo constituye el *Consejo Europeo de Niza* (celebrado entre el 7 y el 8 de diciembre de 2000), en el que se aprobó el "Informe de la Presidencia sobre la Política Europea de Seguridad y Defensa", que puso en marcha la PESD.

Posteriormente, el *Tratado de Niza* introduce modificaciones a esta PESD de nueva configuración, fundamentalmente eliminando casi totalmente la mención a la intervención de la UEO e incrementando las facultades del Comité Político y de Seguridad creado a tales fines. A partir de Niza, la PESD se organiza conteniendo la definición de objetivos estratégicos y políticos y el establecimiento de capacidades militares y civiles en la gestión de crisis. Estas previsiones se encuentran reguladas en profundidad dentro la "Estrategia Europea de Seguridad", elaborada por el Alto Representante de la PESC y, además, en la configuración de la "Unidad de Planificación Estratégica", adoptada por el Consejo Europeo de Bruselas en diciembre de 2003. Esta estrategia integra un concepto amplio de seguridad incluye una identificación de posibles crisis,

estableciendo los objetivos estratégicos y políticos de la UE en la gestión de crisis.

Entre los objetivos estratégicos se comprenden:

- Fortalecimiento de la capacidad para hacer frente a las amenazas, reconociendo la complejidad de las mismas, que deben afrontarse a través de una combinación de instrumentos;
- Creación de seguridad en los Estados limítrofes, en las fronteras de la UE (al este de la UE y en las orillas del Mediterráneo), promoviendo la gobernabilidad, que pasa a ser considerada en sí como otro objetivo;
- Persecución de un orden internacional, fundado en un multilateralismo eficaz que tenga como objetivo el desarrollo de “una sociedad internacional más fuerte, con instituciones internacionales que funcionen adecuadamente, y de un orden internacional basado en el derecho”.

Por lo que se refiere a la *estructura institucional de la PESD en la gestión de crisis internacionales*, desde el Consejo Europeo de Niza de diciembre de 2000, surge una estructura de gestión de las crisis con doble naturaleza: civil y militar. Esta estructura había sido prevista con carácter provisorio por el Consejo Europeo de Helsinki (1999), dentro de la estructura institucional de la UE como órganos dependientes del Consejo de la UE.

En Niza, por tanto, se decide confirmar a tres órganos que habían sido ya puestos en funcionamiento, estableciéndolos con carácter permanente:

- **Comité Político y de Seguridad:** Su creación se estableció mediante la Decisión del Consejo 2001/78/PESC de 22/01/2001, aunque se encontraba dentro de las previsiones del Tratado de Niza, en el artículo 25 del TUE. Dicho Comité lleva a cabo sus funciones en materia de PESC y PESD. Le corresponde llevar a cabo funciones de naturaleza política, ya que ejerce el control político de las operaciones y funciones de tipo estratégico, dirigiendo las operaciones militares de gestión de crisis, bajo el mando del Consejo de la UE.

- **Comité Militar de la UE:** La base jurídica de la creación se encuentra en la Decisión del Consejo 2001/79/PESC de 22/01/2001. En lo que respecta a su composición, este Comité se integra con los Jefes de Estado Mayor de los ejércitos de los Estados Miembros. Desempeña un rol de asesoramiento del Comité Político y de Seguridad, en aspectos de su competencia, es decir, militares.
- **El Estado Mayor:** Institución establecida también por disposición del Consejo (Decisión 2001/80/PESC de 22/01/2001), con tareas muy amplias. Fundamentalmente cumple funciones de asesoramiento y de apoyo, pero también se encarga de asesorar de manera técnica al resto de las instituciones en los temas militares comprendidos dentro de la PESD, apoyando el desarrollo de las operaciones militares de gestión de crisis de la UE, con funciones preventivas de alerta temprana y evaluación de las situaciones. A ello se agrega la planificación estratégica de las misiones de Petersberg, con la identificación de las fuerzas europeas nacionales y multinacionales.

Dentro de esta estructura institucional inicial, se incorpora luego, la **Agencia Europea de Defensa**, aún cuando se encuentra regulada en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, fue creada antes por la Acción Común del Consejo 2004/551/PESC, de 12 de julio de 2004, para impulsar las capacidades de defensa en el ámbito de la gestión de crisis. Se le ha asignado, también, como atribuciones el fomento y la intensificación de la cooperación europea en materia de armamento; el fortalecimiento de la base tecnológica e industrial de la defensa europea; la creación de un mercado europeo competitivo de material de defensa; la promoción de una investigación que permita alcanzar una posición de vanguardia en tecnologías estratégicas para las futuras capacidades de defensa y seguridad, fortaleciéndose así el potencial industrial de Europa en este ámbito.

En lo que hace a la *tipología de las misiones* emprendidas por la UE, se distingue entre *operaciones de gestión militar* y *operaciones de gestión civil*, aunque hay algunas que reúnen ambos componentes. De las primeras, se han desarrollado tres hasta el momento cuyo componente ha sido exclusivamente militar, siendo mayor el número de operaciones de carácter civil, que comprenden aquellas misiones que tienen con

finalidad desarrollar capacidades de policía, el reforzamiento del Estado de Derecho, la consolidación de la administración civil, la protección civil y las capacidades de control o supervisión. Ambos tipos de misiones se detallan a continuación.

2.1. Gestión Civil de las Crisis.

Desde el Consejo Europeo de Helsinki (1999) se reconoce como otra tipología las misiones de policía para la gestión civil de crisis. Con posterioridad, el Consejo Europeo de Santa Marta da Feira, profundizó los aspectos civiles de gestión de crisis, definiendo cuatro áreas de interés para la acción que incluyen: capacidades de policía; reforzamiento del Estado de Derecho; consolidación de la administración civil y protección civil.

El Consejo Europeo de Helsinki estableció los compromisos que los Estados miembros de la UE debían cumplir para el 2003 en las cuatro áreas prioritarias:

- **Área de capacidades de policía:** Los Estados miembros se comprometían a poner a disposición 5.000 oficiales de policía, de los cuales 1.400 debían poder estar desplegados en menos de 30 días;
- **Área del reforzamiento del Estado de Derecho:** En esta área, los Estados miembros debían contar con alrededor de 300 funcionarios, disponibles entre los que se incluyeron fiscales, jueces, funcionarios de prisiones, etc.;
- **Área de consolidación de la administración civil:** Los Estados miembros se comprometían a poner a disposición de la Unión Europea a un conjunto de expertos capaces de aceptar misiones de administración civil en el contexto de las operaciones de gestión de crisis que puedan ser desplegados en un plazo muy breve;
- **Área de protección civil:** Los Estados miembros debían garantizar la disponibilidad de 2 ó 3 equipos de evaluación y coordinación, capaces de movilizarse inmediatamente,

compuestos de 10 expertos que se puedan desplegar entre 3 y 7 horas después, con el apoyo de equipos de intervención de hasta 2.000 personas capaces de desplegarse en un muy breve período de tiempo, también se establecía la utilización de medios más especializados que podrían desplegarse entre 2 y 7 días después, según las necesidades concretas de cada crisis.

A ello se suma la creación y la acción del *Comité para la gestión civil de crisis* (dispuesta por Decisión 2000/354/PESC), como grupo de trabajo dentro del Consejo. En la "Conferencia sobre capacidades de gestión civil de la crisis", celebrada en noviembre de 2002, se constató que los objetivos fijados inicialmente habían sido superados con la acción de los Estados miembros.

Todos estos instrumentos se complementan con el "Plan de acción en materia de gestión civil de crisis", dispuesto por el Consejo Europeo de junio de 2004, que dio un nuevo carácter multifuncional a las operaciones de este tipo. Dicho Plan de acción toma en consideración la incardinación de la gestión civil de las crisis con el tercer pilar de la UE (Cooperación Policial y Judicial en Materia Penal), previendo mecanismos de consulta entre el Comité de Coordinación de Altos Funcionarios (Art. 36 del TUE) y el Comité para la gestión civil de crisis.

De igual modo, la *Declaración de los Jefes de Policía de los Estados miembros de la UE* de octubre de 2004 en el contexto de la Reunión sobre los aspectos de policía en el marco de la PESD, incorpora la propuesta de crear una Fuerza de Gendarmería Europea (FGE) dentro de la PESD. Asimismo, en el seno de esta reunión se individualizaron los aspectos operativos e institucionales de las misiones de policía que debían mejorarse en el ámbito de la PESD.

Por último, en la Declaración Ministerial, adoptada en la *Conferencia sobre las Capacidades en Gestión Civil de Crisis*, celebrada en noviembre de 2004, los Ministros de Asuntos Exteriores evaluaron el exitoso cumplimiento de los compromisos fijados por el Consejo Europeo, en relación con los funcionarios puestos a disposición de la Unión Europea en las áreas de capacidades de policía; en el área del reforzamiento del Estado de Derecho; en el área de consolidación de la administración civil; y en el área de protección civil. En esta oportunidad se creó una quinta área de acción prioritaria, la de las capacidades de

control o supervisión (*monitoring capability*) con 505 funcionarios disponibles.

En una apreciación de este tipo de misiones, podemos apreciar que, en los últimos años, se ha producido un desarrollo perceptible de los medios operativos de índole civil de la UE en la gestión de crisis.

2.2. Gestión Militar de las Crisis.

En cuanto los medios militares, el Consejo Europeo de Helsinki (1999) contribuyó notoriamente a dotar a la UE de capacidades adecuadas para este tipo de gestión de crisis, ya que aportó un objetivo global sobre las capacidades militares, estableciendo para el año 2003, la creación de un Cuerpo de Ejército autosuficiente que pudiese desplegarse en un plazo de sesenta días y se mantuviese en acción en un plazo mínimo de un año.

Precisamente a partir de ese objetivo general, han ido evolucionando las capacidades de la UE en la gestión militar de las crisis. No se crean nuevas estructuras al efecto, sino que la base de la gestión militar de crisis, está constituida por la cooperación facultativa de los Estados miembros y la cooperación con la OTAN. Para su cumplimiento se han establecido cuatro instrumentos:

- **Catálogo de Capacidades:** Adoptado en 2000 por el órgano con capacidades militares de la UE y de la OTAN, incluye el análisis de las necesidades militares de la UE para la realización de operaciones de gestión de crisis;
- **Catálogo de Fuerzas:** Elaborado a través de las conferencias de compromisos de capacidades, tomando en consideración las capacidades militares detectadas por medio del anterior y que contiene los recursos y fuerzas militares que los Estados miembros ponen a disposición de la UE;
- **Adopción de un mecanismo de evaluación de las capacidades militares:** Dicho mecanismo tiene por finalidad la detección de las divergencias entre las necesidades militares y las fuerzas disponibles para hacerles frente;

- **Plan de Acción europeo para el desarrollo y fortalecimiento de dichas capacidades:** A través del que se adoptan medidas necesarias para cubrir las deficiencias militares detectadas.

El Consejo Europeo de Niza, perfeccionó el mecanismo de evaluación por medio del cual se efectúa el seguimiento del cumplimiento del objetivo general de Helsinki, estableciendo su organización, competencias y fines. Este mecanismo de evaluación de capacidades militares, tiene como función la de individualizar los objetivos de las capacidades de gestión de crisis de la UE, de manera conjunta con el Comité militar de la UE, la supervisión del catálogo de fuerzas y de capacidades necesarias para el logro de sus objetivos; la determinación de las contribuciones nacionales; dar coherencia a los compromisos asumidos en el marco de la UE y de los Estados miembros de la OTAN; evaluación cualitativa y cuantitativa de los logros obtenidos; cambios en los compromisos nacionales. Hay que indicar también que en ocasión de su reunión en Sevilla, en junio de 2002, el Consejo Europeo de definió las capacidades militares y civiles de la UE frente a actos de terrorismo.

Estas previsiones se perfeccionan con el documento del Consejo “Objetivo Principal para 2010” de mayo de 2004, donde se establecen las direcciones generales para el desarrollo de las capacidades militares. Luego de los trabajos preparatorios de la Constitución Europea efectuando una valoración de los avances de la UE en la gestión militar podemos decir que, en lo que se refiere a este ámbito, se ha procurado a través del establecimiento de objetivos de cumplimiento facultativo por parte de los Estados Miembros dotar de una mayor operatividad a la UE, sin haber logrado hasta el momento la articulación de una verdadera política común de defensa en estos aspectos.

3. LAS OPERACIONES DE GESTIÓN DE CRISIS DESPLÉGADAS POR LA UNIÓN EUROPEA.

En el Consejo Europeo de Sevilla llevado a cabo el 21 y el 22 de junio de 2002, se decidió la realización de la primera misión de la PESD fuera del territorio de la Unión, con carácter inminente, que se concretó

en una Operación de Policía en Bosnia y Herzegovina. En idéntica oportunidad, se dispuso el reemplazo de las fuerzas de la OTAN en Macedonia (SFOR) después se celebrarían los convenios entre dicha organización y la UE (los Acuerdos de Berlín plus). Así se inicia la práctica de la UE en la gestión de crisis, cuyos aspectos relativos al funcionamiento han sido definidos a medida que se han ido desplegando las misiones, en lo que corresponde a la *cooperación con otras organizaciones internacionales*, la *composición de las misiones*, la *intervención de terceros Estados*, la *conformación de fuerzas multinacionales* y a la *financiación*.

Por lo que se refiere a la *cooperación con otras organizaciones internacionales*, al margen de la relaciones de la UE con la UEO y con la OTAN a las cuales hicimos referencia en otro apartado, la UE ha desarrollado mecanismos de coordinación con la Organización para la Cooperación y Seguridad en Europa (OSCE) y establecido una cooperación estrecha con la ONU, sin dejar de mencionar que con el Consejo de Europa ha colaborado en programas de promoción de la democracia, Estado de derecho, respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales.

En esta línea, la UE ha creado una plataforma para la seguridad cooperativa para intensificar los vínculos con organizaciones que poseen objetivos en el mantenimiento de la seguridad. Con la OSCE, la UE ha desarrollado una cooperación en la parte de gestión civil de crisis, que se encuadra dentro del programa que tiene establecido la OSCE destinado a formar equipos profesionales de expertos en asistencia y cooperación inmediata a los Estados parte durante una crisis (Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams: REACT) y también se ha institucionalizado un diálogo con la Presidencia de la OSCE y un intercambio de consultas con la parte especializada en prevención de conflictos de la organización. Con respecto a la ONU, la UE ha establecido contactos a través del Departamento de operaciones de mantenimiento de la paz y contactos de alto nivel entre el Secretario General de Naciones Unidas, el SG/AR y la Presidencia de la UE, dentro de estas últimas cabe mencionar el documento "Marco de Cooperación para la Consolidación de la Paz" adoptado en el seno de una reunión entre la ONU y organizaciones regionales.

En cuanto a la *composición de las misiones*, como se ha visto, las operaciones están formadas por funcionarios y militares provenientes de

Estados miembros de la UE, pero algunas han sido abiertas a la *intervención de terceros Estados*, bajo el respeto de ciertos principios. Desde el inicio se acordó darle carácter abierto a la PESD estando prevista la intervención de los Estados de la UEO y de la OTAN, pero es los Consejos Europeos de Helsinki, Feira, Niza y Gottemburgo donde se regula específicamente la participación de terceros Estados en la operación de gestión de crisis. Están incluidos los Estados europeos miembros de la OTAN que no lo son de la UE, Estados candidatos a la adhesión y los asociados en la operación de gestión de crisis dirigida por la UE. Las reglas que se aplican a la participación de terceros Estados son las siguientes:

- Establecimiento de diálogo, consulta y cooperación con terceros Estados sin afectar la autonomía de decisión de la UE y el marco institucional;
- Se distingue entre el derecho a participar de los Estados europeos de la OTAN cuando la UE necesita de la ayuda de la organización y el derecho de la UE de invitar a terceros Estados, sean o no miembros de la OTAN, en los demás casos;
- Principio de igualdad de derechos y obligaciones entre los participantes efectivos en una operación de la UE;
- Principio de relación institucionalizada, creación de una estructura unitaria para los terceros Estados afectados, con mecanismos específicos para aquellos miembros de la OTAN.

En los últimos años, en la práctica, es el caso de la intervención de Suiza en la Misión en Aceh, se ha estipulado la participación de terceros Estados a través la Acción Común que dispone el funcionamiento de la misión, precisando estas participaciones serán objeto de un acuerdo de conformidad con el artículo 24 del Tratado de la Unión Europea. El 13 de diciembre de 2004, el Consejo autorizó a la Presidencia, asistida si fuera necesario por el Secretario General/Alto Representante de la PESC, en caso de futuras operaciones civiles de gestión de crisis de la Unión Europea, a entablar negociaciones con terceros Estados con miras a la celebración entre la Unión Europea y el tercer Estado de un acuerdo, sobre la base de un modelo de acuerdo relativo a la participación de un tercer Estado en una operación civil de

gestión de crisis de la Unión Europea, para que luego el acuerdo sea aprobado por el Consejo de la UE.

Hay también que destacar que se han conformado *unidades militares multinacionales* a través de las cooperaciones en materia militar desenvueltas por ciertos Estados miembros, es el supuesto de la fuerza anfibia hispano-italiana y la fuerza anfibia británico-holandesa. Las más desarrolladas han establecido cuarteles generales o estados mayores, de entre ellas se pueden señalar:

EUROCORPS (fuerzas terrestres integradas por Alemania, Bélgica, España, Francia y Luxemburgo);

EUROFOR (fuerzas terrestres de España, Francia, Italia y Portugal);

EUROMARFOR (fuerzas marítimas de España, Francia, Italia y Portugal);

GRUPO AÉREO EUROPEO (Alemania, Bélgica, España, Francia, Italia y Reino Unido) y Estado Mayor del primer cuerpo germano-holandés (Alemania, Holanda y Reino Unido).

Con respecto a la *financiación*, en el Consejo Europeo de Niza se previó la creación del Comité de Contribuyentes, que se integra por representantes de los Estados que contribuyen a la realización de la operación. Hay que mencionar además, la Decisión 2004/197/PESC del Consejo de 23 de febrero de 2004, por la que se crea un mecanismo para administrar la financiación de los costes comunes de las operaciones de la Unión Europea que tengan repercusiones en el ámbito militar o de la defensa.

En cuanto al establecimiento de una misión, previamente existe una *fase pre-operativa*, en la que se realizan estudios y consultas con otras organizaciones, en particular con la OTAN, para determinar la oportunidad y necesidad de establecer la operación. A esta fase sigue si fuese el caso, una *fase operativa* que comienza con la decisión del Consejo de la UE y los trabajos de planificación operacional que se comunican a los Estados miembros de la OTAN y a los Estados candidatos. Si se acuerda el establecimiento de la operación, queda a cargo del control de la misma el Comité Político y de Seguridad de la UE.

Luego de la primera misión llevada a cabo por la UE se ha decidido establecer otras quince operaciones, algunas de carácter civil, otras de naturaleza militar. Entre operaciones concluidas y aquellas que se encuentra en curso la lista de las mismas, hasta la actualidad, es la siguiente:

Operaciones Actuales

- Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR - Althea)
- Misión de Policía de la UE en Bosnia y Herzegovina (MPUE)
- Equipo Policial Consultivo de la UE (EUPAT) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia
- Misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos
- Misión de asistencia fronteriza de la UE para el paso fronterizo de Rafah en los Territorios Palestinos (EUBAM Rafah)
- Misión Integrada de la UE por el Estado de Derecho en Iraq (Eujust Lex)
- Misión de Policía de la UE en Kinshasa (RDC) (EUPOL "Kinshasa")
- Misión de la UE en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo)
- Apoyo de la UE a AMIS II (Darfur)
- Misión de Observación de la UE en Aceh (MOA)
- Misión de Asistencia Fronteriza a Moldavia y a Ucrania
- Misión de apoyo a MONUC (DRC-EU)

Operaciones Concluidas

- Operación militar de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia (CONCORDIA)
- Misión de Policía de la UE en la ex República Yugoslava de Macedonia (PROXIMA)
- Operación Militar de la UE en la República Democrática del Congo (ARTEMIS)
- Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia (EUJUST THEMIS)

Operaciones Futuras

- Posible Operación de la Unión Europea en Kosovo (EUPT KOSOVO)

3.1. Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (MPUE).

3.1.1. Antecedentes y descripción.

En el orden temporal, Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina (conocida bajo las siglas: MPUE) constituye la primera misión la UE. El despliegue de la misión fue apoyado por el Consejo de la UE y, en el ámbito universal, por la Resolución 1396, de 5 de marzo de 2002, del Consejo de Seguridad de la ONU. En su integración la MPUE, reúne a aproximadamente 500 funcionarios de policía procedentes de más de 30 países.

3.1.2. Base Jurídica.

La misión fue creada por decisión del Consejo de la UE el 11 de marzo de 2002, expresada a través de la Acción Común 2002/210/PESC.

3.1.3. Objetivos.

El cometido de la Misión de Policía de la Unión Europea en Bosnia y Herzegovina fue tomar el relevo de la Fuerza Internacional de Policía de Naciones Unidas. Dentro de los objetivos de su mandato se fijó el de establecer dispositivos policiales duraderos bajo la dirección de Bosnia y Herzegovina, así como también abarca aspectos que se refieren al fortalecimiento del Estado de Derecho.

3.1.4. Duración.

La MPUE comenzó sus actividades el 1 de enero de 2003, sustituyendo a la Fuerza Internacional de Policía de las Naciones Unidas. Inicialmente se había previsto que la acción operativa se realizaría en un plazo de tres años.

3.2. Operación Militar de la U.E. en la ex República Yugoslava de Macedonia: *Operación Concordia.*

3.2.1. Antecedentes y descripción.

Constituyó la segunda Operación Militar de la UE y se llevó a cabo en el contexto del conflicto de los Balcanes en el territorio de la ex República Yugoslava de Macedonia. La decisión sobre su creación se adoptó a instancias del Presidente macedonio Sr. Trajkovski.

En esta Operación tomaron parte aproximadamente 400 militares, provenientes de 13 Estados miembros de la UE, contando además en su integración con aquellos pertenecientes a otros 14 terceros Estados.

3.2.2. Base Jurídica.

Su fundamento jurídico se encuentra en la Resolución 1371 del Consejo de Seguridad de la ONU y en la Acción Común del Consejo de la UE 2003/92/PESC de 23 de enero de 2003. A su vez, la Decisión del Consejo 2003/563/PESC de 29 de julio de 2003 dispuso la extensión de esta operación militar de la Unión Europea.

3.2.3. Objetivos.

El objetivo central fue el de colaborar en el logro un ambiente seguro y estable que permitiese la aplicación del Acuerdo Marco de Ohrid, de agosto de 2001, contribuyendo al fortalecimiento de la paz, la democracia y la seguridad de este Estado en el nuevo escenario geopolítico más estable luego de la guerra.

3.2.4. Duración.

Su fecha de inicio fue el 31 de marzo de 2003, en esta ocasión al igual que en la anterior, la UE relevó a una Operación de la OTAN cuya actuación culminaba en ese momento. La extensión temporal fijada fue de seis meses, efectivamente la misión finalizó el 15 de diciembre de 2003.

3.3. Operación Militar de la U.E. en la República Democrática del Congo: Operación Artemis.

3.3.1. Antecedentes y descripción.

Dentro de la Política Exterior, la Unión Europea ha seguido de cerca la situación en el área de Los Grandes Lagos, y en la República Democrática de Congo (en adelante, RDC), persiguiendo el establecimiento del establecimiento de la paz en la RDC. La Operación Militar de la Unión Europea en la República Democrática del Congo fue la tercera operación de este tipo que la Unión Europea llevó a cabo en el marco de la PESC. La coordinación de la acción operativa la efectuó Francia, que se desempeñó como "Estado marco" de esta Operación.

3.3.2. Base Jurídica.

La Operación, denominada Artemis, se llevó a cabo de acuerdo a la Resolución 1484 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de 30 de mayo de 2003 y por la Acción Común 2004/423/PESC del Consejo adoptada el 5 de junio de 2003. La citada Resolución de Naciones Unidas autorizó el desplazamiento de una fuerza multinacional en Bunia (en la región Ituri de la República Democrática de Congo).

3.3.3. Objetivos.

La Operación de Paz de la Unión Europea trabajó en estrecha colaboración con la Misión de Naciones Unidas para la República Democrática del Congo (MONUC). El objetivo común a ambas misiones fue el de contribuir a la estabilización de las condiciones de seguridad y la mejora de la situación humanitaria en Bunia.

3.3.4. Duración.

La fecha de inicio de la Operación fue el 1 de mayo de 2003 y finalizó oficialmente el 1 de septiembre de 2003.

3.4. Misión de Policía de la U.E. en la ex República Yugoslava de Macedonia: *Operación Próxima.*

3.4.1. Antecedentes y descripción.

La UE estableció la Misión de Policía en la ex República Yugoslava de Macedonia, de conformidad con el Acuerdo Marco Ohrid de 2001 y en estrecha colaboración con las autoridades del Estado. La UE lanzó la Misión EUPOL Próxima el 15/12/2003.

Esta Operación fue integrada por unos 200 funcionarios procedentes tanto de Estados miembros como de Estados terceros a la UE. Además, incluye treinta consejeros policiales con el apoyo de un servicio de policía eficiente, bajo las orientaciones del Representante Especial de la Unión Europea.

3.4.2. Base Jurídica.

La misión fue establecida por la Unión Europea en el marco de la Política Exterior y de Defensa Común y sustituye a la Misión de Policía PROXIMA cuyo mandato está establecido en la Acción Común del Consejo de la UE 2003/681/PESC, de 29 de septiembre de 2003. La Acción Común del Consejo de la UE 2004/789/CFSP de 22 de noviembre de 2004 decidió extender su mandato hasta el 14 de diciembre de 2005.

3.4.3. Objetivos.

En este marco, los expertos policiales de la Unión Europea controlan la política del Estado en asuntos prioritarios en el ámbito de policía de fronteras, paz pública, orden, la lucha contra la corrupción y el crimen organizado.

Entre sus objetivos se encuentran la consolidación de la ley y el orden, incluyendo la lucha contra el crimen organizado; la remodelación del Ministerio del Interior; la creación de una policía de frontera; el apoyo a la policía local; etc.

3.4.4. Duración

La fase operativa de la misión comenzó el 15 de diciembre de 2003. La misión concluyó el 14 de diciembre de 2005.

3.5. Misión de la U.E. en pro del Estado de Derecho en Georgia: Operación Eujust Themis.

3.5.1. Antecedentes y descripción.

Aún cuando la UE poseía ya experiencia en operaciones de crisis, ya que fue quinta de las misiones de la UE, sin embargo, es la primera que se estableció con el objetivo de garantizar el fortalecimiento del Estado de Derecho, constituyendo una novedad en el desarrollo de la gestión civil de crisis, como tipo de acción emprendida dentro de la PESD, dando inicio al desarrollo de un sector que se ocupa de la sociedad civil en ese marco de seguridad común.

3.5.2. Base Jurídica.

La misión de fortalecimiento del Estado de Derecho en Georgia, denominada en inglés EU Rule of Law Mission to Georgia (EUJUST THEMIS) fue establecida a través de la Acción Común 2004/523/PESC del Consejo de 28 de junio de 2004.

3.5.3. Objetivos.

Esta Misión, tenía como finalidad ayudar a las autoridades de Georgia en la realización de cambios urgentes en su sistema de justicia penal y contribuir a una reforma global de sus instituciones que refuercen los principios del Estado de Derecho.

3.5.4. Duración.

La Misión fue establecida a partir del 16 de junio de 2004, con una duración estimada de 12 meses, estando integrada por un equipo mixto constituido por expertos civiles internacionales y personal local de apoyo. La misión concluyó, tras haberse logrado los objetivos propuestos el 14 de julio de 2005.

3.6. Operación Militar de la U.E. en Bosnia y Herzegovina: *Operación Althea.*

3.6.1. Antecedentes y descripción.

La Operación Militar Operación EUFOR – Althea es la sexta de la UE y se llevó a cabo en Bosnia y Herzegovina. Se basó en la Resolución 1551 del Consejo de Seguridad de la ONU de 9 de julio de 2004.

3.6.2. Base Jurídica.

A nivel de la UE, esta Operación se aprobó mediante la Acción común del Consejo 2004/570/PESC, de 12 de julio de 2004. En tanto que la Decisión del Consejo 2004/803/PESC de 2 de diciembre de 2004 dispuso el inicio de sus actividades.

3.6.3. Objetivos.

La Operación EUFOR - Althea incluye unos 7.000 militares en Bosnia y Herzegovina con el objetivo de asegurar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz de Dayton/París. Dentro del marco global de la política exterior de la UE en Bosnia y Herzegovina, se reconocen como principales objetivos de la misión: hacer cumplir el Acuerdo General de Paz en Bosnia Herzegovina, contribuir al mantenimiento del entorno de seguridad en coordinación con la OTAN y el apoyo al Representante Especial de la UE en la persecución de criminales de guerra y la lucha contra el crimen organizado, verificando el proceso de reforma de la defensa.

3.6.4. Duración.

La Operación EUFOR – Althea fue aprobada por la UE luego de que la OTAN finalizase su Operación SFOR, de acuerdo a los denominados Acuerdos de Berlín plus. De acuerdo al calendario fijado, se ha previsto una revisión semestral de los trabajos de la operación para evaluar su desarrollo y decidir su continuidad.

3.7. Misión de Policía de la U.E. en Kinshasa (República Democrática del Congo): Operación EUPOL "Kinshasa".

3.7.1. Antecedentes y descripción.

La séptima de las operaciones de la UE es la Misión de Policía de la UE en Kinshasa, República Democrática del Congo (Misión EUPOL "Kinshasa").

Se origina en respuesta a una solicitud oficial del Gobierno de la República Democrática del Congo que requirió que la UE colaborara en la puesta en marcha de una Unidad Integrada de Policía (UIP) con el fin de asegurar la protección de las instituciones estatales y a reforzar el aparato de seguridad interna del Estado. La misión está integrada por 36 miembros, 25 pertenecientes a la categoría de oficial de policía.

3.7.2. Base Jurídica.

En concordancia con ello, la UE estableció en diciembre de 2004 esta Misión por medio de la Acción Común del Consejo de la UE 2004/847/PESC, de 17 de mayo de 2004, siendo completamente operativa en abril de 2005. Además hay que mencionar la Acción Común 2005/822/PESC de 21 de noviembre de 2005 que modifica y prorroga la Acción Común 2004/847/PESC.

3.7.3. Objetivos.

Consecuentemente, la Misión EUPOL "Kinshasa" pretende, que dicha Unidad de Policía Integral sea plenamente operativa en el plazo fijado inicialmente, proporcionando seguridad a las instituciones del gobierno de transición. Participa en labores de formación, equipamiento, tutoría y asesoramiento del personal de la UIP, aportando experiencia policial a un grupo de trabajo local encargado de la reforma y reorganización de la policía local. Así también fortalecerá la vinculación con EUSEC Congo en el ámbito de reforma del sector de seguridad.

3.7.4. Duración.

Ésta debía concluir en diciembre de 2005 teniendo prevista su duración hasta que se celebrasen en 2005 las elecciones nacionales en la República Democrática del Congo. En la actualidad, continúa desarrollando sus funciones, habiéndose ampliado su mandato hasta el 31 de diciembre de 2006.

3.8. Misión integrada de la U.E. por el Estado de Derecho en Iraq: *Operación Eujust Lex.*

3.8.1. Antecedentes y descripción.

La octava operación emprendida es la Misión Integrada de la UE por el Estado de Derecho en Iraq (Misión EUJUST Lex).

Al igual que otras operaciones se inicia a requerimiento oficial de las autoridades iraquíes, así, siguiendo una invitación del Gobierno

Iraquí de transición, el Consejo de la Unión Europea decidió el 21 de febrero de 2005 establecer una misión integrada para el fortalecimiento del Estado de Derecho en Iraq, llamada "EUJUST LEX".

3.8.2. Base Jurídica.

El Consejo de la UE adoptó la Acción Común 2005/190/PESC, de 7 de marzo de 2005, en la que se aprobó la Misión EUJUST LEX.

3.8.3. Objetivos.

El objetivo de la Misión consiste en proporcionar capacitación en los campos de administración e investigación criminal, satisfaciendo a las necesidades urgentes del sistema judicial penal iraquí. Proporcionando cursos de entrenamiento y de capacitación profesional, impartidos por un grupo representativo de oficiales senior y un grupo ejecutivo del poder judicial, la policía y la penitenciaría, tanto *in situ* como en el territorio de la UE, teniendo como destinatarios a los funcionarios policiales, judiciales y penitenciarios de Iraq.

3.8.4. Duración.

Esta Misión inició sus actividades en su fase operativa comenzó el 1 de julio de 2005. Inicialmente se ha previsto una duración de 12 meses.

3.9. Misión de la U.E. en la República Democrática del Congo: EUSEC RD Congo.

3.9.1. Antecedentes y descripción.

Fue creada en respuesta a una petición oficial por el gobierno de la República Democrática del Congo, ante la cual la UE decidió establecer una misión de ayuda de carácter consultivo, para auxiliar a dicho Estado en la reforma de la seguridad denominada: "EUSEC - Misión de R.D. CONGO".

3.9.2. Base Jurídica.

La actuación de la misión reconoce fundamento jurídico en la Acción Común del Consejo de la UE 2005/355/PESC de 2 de mayo de 2005.

3.9.3. Objetivos.

Esta misión persigue como objetivos:

- Contribuir a la reforma del sector de la justicia en Congo;
- Proporcionar asesoramiento y ayuda a las autoridades congoleñas que tienen a su cargo la seguridad;
- Asegurar la promoción de las políticas que son compatibles con derechos humanos y el derecho internacional humanitario, los estándares democráticos, los principios de la buena gerencia pública, transparencia y observancia del derecho.

3.9.4. Duración.

La misión fue puesta en funcionamiento el 8 de junio de 2005 y se ha previsto que cubra un período de 12 meses.

3.10. Misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos: EUPOL COPPS.

3.10.1. Antecedentes y descripción.

En julio de 2005, los Ministros de Asuntos Exteriores de la Unión Europea reiteraron el compromiso de la organización en contribuir al desarrollo de la capacidad palestina en materia de seguridad a través de la reforma de la policía civil palestina. También convinieron que la ayuda de la UE a la policía civil palestina debía tomar la forma de una misión dentro de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD), construyendo en el campo de una oficina de coordinación de la UE para la ayuda a la policía palestina en cooperación con todas las partes referidas. Esto condujo al comienzo de la misión EUPOL COPPS el 1 de

enero de 2006. Cuando esté desplegada completamente, la misión EUPOL COPPS incluirá a aproximadamente 33 policías y a expertos civiles secundados principalmente de Estados miembros de la UE. La Misión EUPOL COPPS tiene un mandato de tres años. La misión comprende actualmente once expertos europeos del policía, y personal administrativo localmente reclutado. Se ha instalado una base de operaciones en el edificio del Ministerio del Interior palestino en Ramallah con oficinas satélites en las jefaturas civiles de la policía en Gaza.

3.10.2. Base Jurídica.

La Misión EUPOL COPPS fue formalmente establecida en abril de 2005, siguiendo un intercambio de cartas entre el Primer Ministro Palestino y el Representante Especial para el Proceso de Paz de Oriente Medio. El Consejo de la UE, a través de la Acción Común 2005/797/PESC de 14 de noviembre de 2005, aprobó el establecimiento de la misión.

3.10.3. Objetivos.

Tiene como objetivo a largo plazo la reforma de la policía, proporcionando ayuda a la Autoridad Palestina para establecer acuerdos sostenibles y eficaces. El papel del EUPOL COPPS consiste en proporcionar ayuda a la policía civil palestina en el ámbito de las prioridades operacionales inmediatas y a más largo plazo, lograr la reforma de la misma según lo descrito en el programa de desarrollo de la policía civil palestina. En este marco, el EUPOL COPPS asesora al jefe de la policía palestina y a sus comandantes mayores, así como al Ministro del Interior y a su personal. La misión EUPOL COPPS, también tiene como función asegurar la comunicación entre los interlocutores palestinos e internacionales, coordinando y supervisando la ayuda.

3.10.4. Duración.

El 14 de noviembre de 2005, el Consejo de la UE estableció la misión de policía en los territorios palestinos bajo la PESD. La fase operativa comenzó en enero de 2006. La misión del policía de la UE para los territorios palestinos, denominada EUPOL COPPS, tendrá una duración inicial de tres años.

3.11. Misión de control de las fronteras en los territorios palestinos: EUBAM Rafah.

3.11.1. Antecedentes y descripción.

El 15 de noviembre de 2005, Israel y la Autoridad Palestina (en adelante, AP) concluyeron un "Acuerdo sobre Movilidad y Acceso", que incluye los "Principios establecidos de común acuerdo para el paso fronterizo de Rafah (Gaza)". En dicho acuerdo se estipula la designación de una tercera parte, como autoridad de control, designando a la Unión Europea como esa Tercera Parte.

3.11.2. Base Jurídica.

El 21 de noviembre de 2005, el Consejo de la UE elogió el Acuerdo y acordó que la Unión Europea debía asumir el rol de Tercera Parte propuesto en el mismo acuerdo. Por tanto, se decidió lanzar la Misión de Asistencia Fronteriza de la Unión Europea en Rafah, denominada *EU BAM Rafah*, para controlar las operaciones de este punto de cruce de fronteras. La fase operacional de la Misión comenzó el 30 de noviembre de 2005 y tendrá una duración de 12 meses.

3.11.3. Objetivos.

Como objetivos de la misión, que se especifican con detalle en el memorando de comprensión anexo al acuerdo referido, se señalan los siguientes:

- Asegurar la conformidad de la acción de la AP con reglas aplicables y regulaciones establecidas, en particular, con los principios convenidos para el paso fronterizo de Rafah incluidos en el citado Acuerdo de 15 noviembre de 2005. En caso de incumplimiento, la misión también tendrá autoridad, de acuerdo con las circunstancias cuando las partes no actúen de conformidad con las reglas y los principios convenidos, de ordenar un control de todos los viajeros sospechosos, del equipaje, de los vehículos o mercancías, debiendo permanecer en las instalaciones del paso fronterizo hasta que se concluyan los procedimientos.

- Asistir a los palestinos en el fortalecimiento de capacidades y en el desarrollo de las habilidades con respecto controles de la frontera y a operaciones de aduanas, suministrando adiestramiento, equipo y asistencia técnica.
- Contribuir al mantenimiento del contacto permanente y entre las diferentes partes: la Autoridad Palestina, Israel y Egipto con respecto a todo referente a la administración del puesto fronterizo de Rafah.

Esta misión se incluye en un marco más amplio de las relaciones de la UE con Oriente Medio, complementada con los programas de la cooperación (proceso de Euromed, política de vecindad), y, asimismo con la acción del Representante Especial de la Unión Europea, y la misión de la ayuda a la policía civil palestina (EUPOL COPPS).

3.11.4. Duración.

La UE, como miembro del Cuarteto, define su misión fijando como objetivo el de asistir y para facilitar a la puesta en práctica de la hoja de ruta que define las medidas recíprocas que tienen que ser tomadas por el gobierno israelí y la autoridad palestina que conducirán al establecimiento de un estado palestino independiente, democrático y viable viviendo con Israel y sus vecinos en paz y seguridad. Desplegaron el primer personal europeo en noviembre de 2005. El personal total para la misión será de 77, la mayoría en servicio proveniente de Estados miembros. Francia está participando activamente en esta misión, proporcionando una delegación de 10 personas (oficiales de policía, gendarmes y oficiales) y una contribución financiera de 250.000 euros. La misión durará un año.

3. 12. Misión de Apoyo de la UE a AMIS II (Darfur).

3.12.1. Antecedentes y descripción.

En respuesta a la petición de la Unión Africana (UA), la Unión Europea estableció el 18 de julio de 2005 una acción de soporte civil-militar de la UE al cumplimiento de los acuerdos N'djamena

Humanitarian Ceasefire Agreement (denominados AMIS).

3.12.2. Base Jurídica.

La Misión se estableció mediante la Acción Común del Consejo 2005/557/PESC, adoptada el 18 de julio de 2005.

3.12.3. Objetivos.

El objetivo de la acción de apoyo de la UE es asegurar ayuda eficaz y oportuna de la UE como apoyo a la realización de AMIS II. La Unión Europea respetará y apoyará la acción de otras organizaciones y la acción de la UE consistirá en apoyar a la Unión Africana y a sus esfuerzos políticos, de los militares y de la policía en tratar de superar la crisis en la región de Darfur de Sudán.

La acción de apoyo de la UE incluye un componente civil y militar. El componente civil (CIVPOL) refuerza las fuerzas de policía de AMIS II, ayudando en el entrenamiento de los componentes policiales, la UE asimismo apoya el desarrollo de una unidad de policía dentro de la OUA. El componente militar tiene con finalidad la provisión de equipamiento y de observadores militares adicionales, entrenamiento de las tropas africanas y de observadores, desde el punto de vista táctico y estratégico.

3.12.4. Duración.

Según la Acción Común que dispuso la ejecución de la misión, dispone que ésta terminara en la fecha que decida el Consejo de la UE.

3. 13. Misión de Observación en Aceh: MOA.

3.13.1. Antecedentes y descripción.

La Unión Europea, junto con los Estados que constituyen la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN), así como con Noruega y Suiza, decidió desplegar una misión de supervisión en Aceh (Indonesia).

3.13.2. Base Jurídica.

Fue establecida por medio de la Acción Común del Consejo de la UE 2005/643/PESC, de 9 de septiembre de 2005.

3.13.3. Objetivos.

Esta misión se diseña para supervisar la puesta en práctica de los varios aspectos del acuerdo de la paz precisado en el memorándum de la comprensión (MOU) firmado en Helsinki en agosto de 2005 entre el gobierno de Indonesia (GOI) y del Movimiento Libre de Aceh (GAM) el 15 de agosto de 2005. Entre ellos, se persigue el desarme a través del decomiso de las armas y la desmovilización de las brigadas paramilitares y parapoliciales, el control de la situación de los derechos humanos y la reforma de la legislación, a fin de lograr la paz en la provincia referida.

3.13.4. Duración.

La Misión AMM (en inglés: Aceh Monitoring Mission)-MOA comenzó a ser operativa el 15 de septiembre de 2005, fecha en la cual debía producirse el desarme de las fuerzas militares. Tal como lo preveía la Acción Común por la cual se estableció la misión, el Consejo de la UE el 27 de febrero de 2006 decidió extender su mandato hasta el 15 de junio de 2006.

3.14. Misión de Asistencia Fronteriza entre Ucrania y Moldavia.

3.14.1. Antecedentes y descripción.

La misión de la ayuda de la frontera de la UE en Moldavia y Ucrania fue instituida como respuesta la carta conjunta de los presidentes de Moldavia y de Ucrania de fecha de 2 de de junio de de 2005, por la que requerían una ayuda adicional de la Unión Europea en la construcción de capacidades para la administración de la frontera común entre Moldavia y Ucrania.

3.14.2. Base Jurídica.

La misión fue establecida a través de la Acción Común del Consejo de la UE 2005/889/PESC de 12 de diciembre de 2005.

3.14.3. Objetivos.

Esta acción operativa de la UE, forma parte la política de resolución de conflictos que trata de resolver el conflicto de Transnistria, región separatista moldava de mayoría rusa.

Esta misión tiene como propósito:

- Colaborar en la puesta en marcha de un sistema internacional de control aduanero eficaz;
- Ayudar a prevenir el contrabando, tráfico, y fraudes aduaneros, proporcionando consejo y entrenamiento para mejorar la capacidad de los servicios de fronterizos y aduaneros, ucranianos y moldavos;
- Colaborar con otras organizaciones internacionales en la resolución del conflicto, en especial con la misión de la OSCE.

Los trabajos del equipo que integra la misión se encuentran coordinados por el Representante Especial para Moldavia, quien a su vez está apoyado con la labor de los consejeros adicionales en Kiev, Chisinau y Odessa en asuntos relativos a las fronteras.

3.14.4. Duración.

El 7 de octubre de 2005, se firmó el memorándum de la misión de asistencia fronteriza. La ceremonia oficial de la apertura de la misión de apoyo de la UE en Moldavia y Ucrania tuvo lugar el 1 de diciembre de 2005. La Misión tiene como mandato un periodo inicial de dos años, el que puede ser extendido.

3.15. Equipo Policial Consultivo de la UE (EUPAT) en la Antigua República Yugoslava de Macedonia.

3.15.1. Antecedentes y descripción.

La UE ha lanzado un grupo consultivo de policía de la UE (EUPAT) en la Ex República Yugoslava de Macedonia, en el marco de la PESD.

El lanzamiento de EUPAT responde a la terminación el 14 de diciembre de 2005 del mandato de la Misión de Policía PROXIMA de la UE, lanzada el 15 de diciembre de 2003.

EUPAT incluye alrededor de 30 consejeros de policía y apoya el desarrollo de un servicio eficiente y profesional de policía basado en estándares europeos.

3.15.2. Base Jurídica.

La Misión se estableció a través de la Acción Común del Consejo de la UE 2005/826/PESC de 24 de noviembre de 2005.

3.15.3. Objetivos.

Bajo la dirección del Representante Especial de la UE, y en colaboración con las autoridades del gobierno anfitrión, con los expertos de policía de la UE y del Estado, se han establecido las prioridades públicas en el campo de policía de frontera, paz y orden y responsabilidad pública, la lucha contra la corrupción y crimen organizado. De esta manera, la misión debe colaborar con el fortalecimiento del desarrollo de un servicio de policía efectivo, dando especial atención a los siguientes aspectos:

- Completa implementación en el campo de la reforma de la policía,
- Cooperación entre la policía y la justicia;
- Cumplimiento de los estándares profesionales y control interno.

3.15.4. Duración.

La fase operacional de EUPAT comenzó el 15 de diciembre de 2005.

3.16. Operación de apoyo a la MONUC: DRC – EU.

3.16.1. Antecedentes y descripción.

A raíz de una petición de la ONU de 27 de diciembre de 2005, el Consejo, en estrecho contacto con las autoridades de RDC y con la ONU, examinó la posibilidad disponer una fuerza que, cuando proceda, podría desplegarse en RDC en apoyo a la MONUC durante el proceso electoral.

La misión tendrá carácter multinacional, varios Estados Miembros manifestaron su intención de participar en la misma. Se ha previsto la creación de un Cuartel General de Operación de la UE para la planificación y la comandancia de la operación militar. La operación tendrá el carácter autónomo, el Comité Político y de Seguridad asegurará la orientación política y la dirección estratégica.

3.16.2. Base Jurídica.

El 23 de marzo de 2006 el Consejo aprobó una ayuda posible de la UE a la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) durante el proceso electoral, decidiendo comenzar el planeamiento y la preparación militares sobre esa base.

3.16.3. Objetivos.

La operación de la UE, siguiendo la petición de la ONU, apuntará a proporcionar la ayuda oportuna enfocada a MONUC. Implicará el despliegue de un elemento avanzado a Kinshasa de un número aproximado de 400-450 integrantes del personal militar y la disponibilidad de un batallón fuera del Estado, rápidamente desplegable.

La UE se ha comprometido con la transición en República Democrática del Congo tanto a través de las misiones para la reforma de

la policía y del sector de seguridad bajo la política europea de defensa, como por medio de ayuda económica y de ayuda política.

3.16.4. Duración.

La Misión se llevará a cabo durante el tiempo que dure el proceso de transición democrática, previendo un impacto favorable en lo que se refiere a la paz y sobre el desarrollo en la región de los Grandes Lagos y en el conjunto de África apoyando al Gobierno nacional de transición del RDC, sostenido por la MONUC.

3.17. Posible Operación de la Unión Europea en Kosovo: *EUPT Kosovo.*

3.17.1. Antecedentes y descripción.

Dentro del marco de la PESD, el Comité Político y de Seguridad adoptó una decisión relativa a la designación de un Jefe para el equipo de planificación de la Unión Europea en Kosovo (EUPT Kosovo) con vistas a una posible operación de gestión de crisis de la Unión Europea en el campo del reforzamiento del Estado de Derecho y otras áreas. Con posterioridad se adoptaron dos acciones comunes del Consejo referidas a la integración del equipo de planificación de la Unión Europea y a la creación de un equipo encargado de contribuir a la preparación de la puesta en marcha de una eventual misión civil internacional en Kosovo que incluya un representante especial de la Unión Europea.

3.17.2. Base Jurídica.

El 10 de abril de 2006, el Consejo adoptó la Acción Común 2006/304/PESC sobre el posible establecimiento de un equipo de planificación en Kosovo en el marco de la definición del nuevo rol y de las contribuciones de la Unión Europea a la definición de un estatuto para dicha área.

Mediante otra Acción Común, 2006/623/PESC del Consejo del 15 de septiembre de 2006, por la que se dispone la creación de un equipo para poner en práctica la eventual misión que se integrará además con un

representante especial.

3.17.3. *Objetivos.*

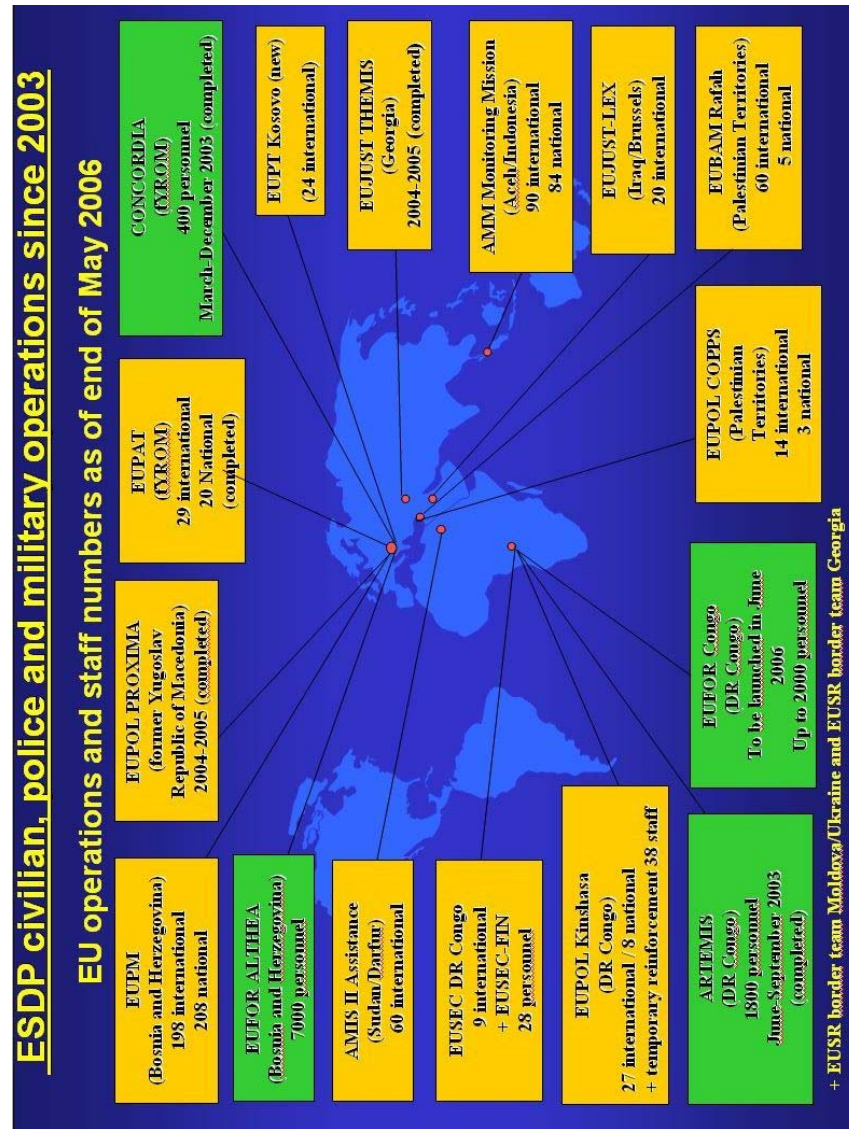
De cuanto resulta de las Acciones Comunes adoptadas, contribuir a la normalización de la situación en Kosovo y las relaciones con la Unión Europea, por medio del fortalecimiento del Estado de Derecho y en el ámbito de policía. En la actualidad, el Equipo de Planificación para Kosovo (en inglés, European Union Planning Team - EUPT Kosovo-), se ha constituido con el fin de analizar las condiciones necesarias para la transición de determinadas tareas que desarrolla la UNMIK a una eventual operación de gestión de crisis de la Unión Europea y, además, brindar asistencia técnica, necesaria para contribuir a fortalecer y sostener el diálogo con la UNMIK en la transferencia de competencias a las instituciones locales. Este equipo fundamentalmente debe realizar un análisis previo para determinar la necesidad y posibilidad de una operación de la Unión Europea en Kosovo, dentro del mismo se integran equipos especializados en policía, justicia, administración.

3.17.4. *Duración.*

Todavía no se ha establecido la fecha inicial de la operación, no obstante, se ha previsto que el equipo que debe evaluar y preparar la puesta en marcha de una eventual nueva operación finalizará su mandato el 31 de marzo de 2007 o antes de esa fecha si se decidiese establecer la misión.

MAPA DE LAS MISIONES DE LA UNIÓN EUROPEA DESDE 2003

(Fuente: Unión Europea)



Documentación |

DOCUMENTACIÓN

1. Jurisprudencia

- C.I.J., *Réparation des dommages subis au service des Nations Unies*, Dictamen de 11 de abril de 1949, *Recueil*, 1949, pp. 174 y ss. .
- C.I.J., *Certain Expenses of the United Nations*, Dictamen de 20 de julio de 1962, *Recueil*, 1962, pp. 151 y ss. .
- C.I.J., *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, Dictamen de 21 de junio de 1971, *Recueil*, 1971, pp. 16 y ss. .
- C.I.J., *Case Concerning Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua*, Sentencia de 27 de junio de 1986, *Recueil*, 1986, pp. 14 y ss. .
- C.I.J., *Affaire du différend territorial –Janahiriya Arabe Libyenne/Tchad-* (asunto sobre la Franja de Aouzou), Sentencia de 3 de febrero de 1994, *Recueil*, 1994, pp. 4 y ss. .
- C.I.J., *Case Concerning East Timor*, Sentencia de 30 de junio de 1995, *Recueil*, 1995, pp. 90 y ss. .

2. Documentos oficiales de Naciones Unidas

- *Acuerdo de Armisticio entre Israel y Líbano*, doc. S/1296/rev. I, de 23 de marzo de 1949.
- A/RES/376 (V), de 3 de noviembre de 1950, *Unión pro paz*.
- A/RES/2625 (XXV), de 24 de octubre de 1970, sobre los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

- A/RES/2734 (XXV), de 16 de diciembre de 1970, *Declaración sobre el fortalecimiento de la seguridad internacional*.
- A/RES/3314 (XXIX), de 14 de diciembre de 1974, que *define la agresión*.
- A/RES/39/11, de 12 de noviembre de 1984, *Declaración sobre el Derecho de los pueblos a la Paz*.
- A/RES/43/51, *Declaración sobre la prevención y remoción de controversias y disputas que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales*.
- A/RES/46/59, de 1992, *Declaración sobre investigación de hechos por Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz*.
- A/RES/46/137, de 17 de diciembre de 1991, *sobre el fortalecimiento de la eficacia del principio de la celebración de elecciones auténticas y periódicas*.
- A/RES/46/182, de 19 de diciembre de 1991, *sobre el fortalecimiento de la coordinación de la asistencia humanitaria de emergencia del sistema de las Naciones Unidas*.
- A/RES/47/71, de 14 de diciembre de 1992, *examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos*.
- A/RES/49/59, de 17 de febrero de 1995, *Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado*.
- A/RES/58/317, de 13 de agosto de 2004, *Reafirmación del papel central de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y en la promoción de la cooperación internacional*.
- Boletín del Secretario General sobre *la observancia del Derecho Internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas*, doc. SGB/1999/13, de 6 de agosto.
- *Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad tras la Reunión Especial de 31 de enero de 1992*, doc. S/23500, de 31 de enero de 1992.
- *Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad sobre operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, doc. S/PRST/2004/16, de 17 de mayo.

- *Guidelines for the development of rules of engagement (ROE) for United Nations Peacekeeping Operations*, doc. MD/FGS/0220.0001, mayo de 2002.
- *Informe de la Comisión Internacional de Investigación sobre Timor Oriental*, S/2000/65/anexo, de 31 de enero de 2000.
- *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, doc. S/2000/809, de 21 de agosto.
- Informe del Secretario General (B. BOUTROS GHALI), *Un programa de paz*, doc. A/47/277 - S/24111, de 17 de junio de 1992.
- Informe del Secretario General (B. BOUTROS GHALI), *Suplemento de "un programa de paz"*, doc. A/50/60 – S/1995/1, de 3 de enero de 1995.
- Informe del Secretario General *sobre los aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones para el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, doc. A/51/389 (1996), de 20 de septiembre de 1996.
- *Informe sobre las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, doc. S/1998/318, de 13 de abril.
- *Informe sobre la toma de Srebrenica*, doc. A/54/549, de 15 de noviembre de 1999.
- *Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 en Ruanda*, doc. S/1999/1257, de 16 de diciembre.
- Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004.
- Informe del Secretario General, *Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas*, doc. S/2001/394, 20 de abril de 2001.
- Informe del Secretario General, *Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo*

sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, doc. A/55/977, 1 de junio de 2001.

- Informe del Secretario General sobre *Prevención de los conflictos armados*, doc. S/2001/574, de 7 de junio de 2001.
- Informe del Secretario General Kofi Annan, *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*, doc. A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.
- Informe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, "Year in Review, 2004. United Nations Peace Operations", DPI/2376, enero de 2005.
- *Modelo de acuerdo sobre el Estatuto de las Fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz*, doc. A/45/594, de 9 de octubre de 1994.
- *Proyecto de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, doc. A/32/394, de 2 de diciembre de 1977.
- *Regulations for the United Nations Emergency Force*, de 20 de febrero de 1957, 271 U.N.T.S. 168.
- *Regulations for the United Nations Force in the Congo*, doc. SST/SGB/ONUC/1, de 15 de Julio de 1963.
- *Regulations for the United Nations Force in Cyprus*, de 25 de abril de 1964, 555 U.N.T.S. 132.

Bibliografía |

BIBLIOGRAFÍA

1. Obras generales de Derecho Internacional y sobre Naciones Unidas

- BEDJAOUI, M., "Article 1 (commentaire général)", en *La Charte des Nations Unies*, J.-P. Cot & A. Pellet (Dir.), Economica, Paris, 1985, pp. 23-30.
- BEDJAOUI, M., *Nouvel ordre mondial et contrôle de la légalité des actes du Conseil de sécurité*, Bruylant, Bruxelles, 1994.
- CONFORTI, B., *The Law and Practice of the United Nations*, Kluwer Law International, Essays on International Law, nº 30, The Hague-London-Boston, 1996.
- COT, J.-P. & PELLET, A. (dir.), *La Charte des Nations Unies*, Economica, Paris, 1985.
- DÍAZ BARRADO, C. M., *El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza*, en *Derecho Internacional*, Universidad de Zaragoza, vol. I y II, Zaragoza, 1989.
- DÍEZ DE VELASCO, M. (ed.), *Las Organizaciones Internacionales*, Tecnos, Madrid, 15ª ed., 2005.
- DÍEZ DE VELASCO, M., *Instituciones de Derecho Internacional Público*, Tecnos, Madrid, 15ª ed., 2005.
- HIRSCH, M., *The Responsibility of International Organizations toward Third Parties*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrech-Boston-London, 1995.
- KELSEN, H., *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*. Stevens and Sons, London, 1951.
- LOWE V. & WARBRICK C. (ed.), *The United Nations and the Principles of International Law (Essays in memory of Michael Akehurst)*, Routledge, London & New York, 1994.

- MARIÑO MENÉNDEZ, F. (coor.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Monografías del Instituto de Estudios Internacionales y Europeos 'Francisco de Vitoria', Universidad Carlos III de Madrid-BOE, Madrid, 1996.
- ROSS, A., *The United Nations. Peace and Progress*, The Bedminster Press, New Jersey, 1966.
- SIMMA, B. (ed.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford University Press, Oxford, 1994.
- SINCLAIR, I., "The significance of the Friendly Relations Declaration", en *The United Nations and the Principles of International Law (Essays in memory of Michael Akehurst)*, V. Lowe & C. Warbrick (ed.), Routledge, London & New York, 1994, p. 1-32.
- TORRES BERNÁRDEZ, S., "Subsidiary Organs", en *Manuel sur les organizations internationales*, R.-J. Dupuy (Ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Dordrech-Boston-London, 1988, pp. 100-146.
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *La responsabilidad internacional de Naciones Unidas. Fundamento y problemática puesta en práctica*, Dykinson, Madrid, 2002.
- WELLENS, K. C. (ed.), *Resolutions and Statements of the Security Council (1946-1992) –A Thematic Guide-*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1993.
- WOLFRUM, R. (ed.), *United Nations: Law, Policies and Practice*, vol. I y II, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1995.

2. Obras generales sobre O.M.P.s

- AA.VV., "Implementation of international humanitarian law at the national level, with special reference to developments of modern warfare [and] peacekeeping operations", 28(1/2) *Revue de droit pénal militaire et de droit de la guerre* 11 (1989).

- AA.VV., *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*. Fondation pour les Etudes de Defense. Paris. 1995.
- ABELLÁN HONRUBIA, V., "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 *Hacia un nuevo orden internacional y europeo : estudios en homenaje al profesor don Manuel Díez de Velasco*, Tecnos, Madrid, 1993, pp. 3-18.
- AMERASINGHE, C. F., "The United Nations Expenses Case – A Contribution to the Law of International Organizations", 4 *I.J.I.L.* 177 (1964).
- ANNAN, K., "Peace-keeping in Situations of Civil War", 26 *N.Y.U.J.I.L.P.* 623 (1994).
- AWAD OSMAN, M., *The United Nations and Peace Enforcement. Wars, terrorism and democracy*, Ashgate, Burlington, 2002.
- AZNAR GÓMEZ, M. J., "La determinación de los hechos por el Secretario General de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (1945-1995)", 48 *R.E.D.I.* 71 (1996).
- BENVENUTI, P., «Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies : la circulaire du Secrétaire général», 105(2) *R.G.D.I.P.* 355 (2001).
- BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Civitas, Madrid, 1993.
- BLONDEL, J.-L., «Las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y la aplicación del derecho internacional humanitario», 26(104) *E.I.* 702 (1993).
- BLOOM, E. T., "Protecting Peacekeepers: The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel", 89 *A.J.I.L.* 621 (1995).

- BOTHE, M., «Le droit de la guerre et les Nations Unies», Etudes et travaux de l'Institut Universitaire des Hautes Etudes Internationales, n. 5, Genève, 1967, pp. 137-239.
- BOTHE, M., "Peace-Keeping", en *The Charter of the United Nations. A Commentary*, B. Simma (Ed.), Oxford University Press, Oxford, 1994, pp. 565-603.
- BOURLOYANNIS-VRAILAS, C., "The Convention on the Safety of United Nations and Associated Personnel", 44 *I.C.L.Q.* 560 (1995).
- BOUTROS-GHALI, B., *L'ONU et le maintien de la paix*, Nations Unies, New York, 1993.
- BOUTROS-GHALI, B., "L'ONU et les opérations de maintien de la paix à la croisée des chemins", 11 *Rélations Internationelles et Stratégiques* 13 (1993).
- BOUVIER, A., "Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y del personal asociado", 35 *R.I.C.R.* 695 (1995).
- BOWETT, D. W., "Structure and Control of United Nations Forces", en *The Strategy of World Order*, R. A. Falk & S. H. Mendlovits (ed.), World Law Fund, vol. III "The United Nations", New York, 1966.
- BOWETT, D. W., *United Nations Forces. A Legal Study of United Nations Practice*, Stevens & Sons, London, 1964.
- CARDONA LLORENS, J., "Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales", *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Tecnos, Madrid, 1994, p. 215.
- CARDONA LLORENS, J., "La aplicación de medidas que implican el uso de la fuerza armada por el Consejo de Seguridad para hacer efectivas sus decisiones", 47 *R.E.D.I.* 9 (1995).
- CARDONA LLORENS, J., "El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", en *Las Organizaciones Internacionales*,

- M. Díez de Velasco (ed.), Tecnos, Madrid, 11^a ed., 1999, pp. 230-250.
- CARDONA LLORENS, J., “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI, 2002, pp. 761-891.
 - CARRILLO SALCEDO, J. A., “Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz”, 18 *R.E.D.I.* 164 (1965).
 - CARRILLO SALCEDO, J. A., “El mantenimiento de la paz. Veinte años de esfuerzo”, en *ONU año XX*, Tecnos, Madrid, 1966, pp. 183-197.
 - CARRILLO SALCEDO, J. A., “El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes”, *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1992*, Bilbao, 1993, pp. 15-37.
 - CERDÁ, C. H., “Las operaciones militares de paz y el Derecho Internacional Humanitario”, 65 *R.E.D.M.* 227 (1995).
 - CONDORELLI, L., LA ROSA, A.-M. & SCHERRER (Dir.), *The United Nations and International Humanitarian Law*, ed. Pedone, Paris, 1996.
 - CONDORELLI, L., “Le azioni dell’ONU e l’applicazione del diritto internazionale humanitario: il ‘bollettino’ del Segretario generale del 6 agosto 1999”, 82 *R.D.I.* 1049 (1999).
 - DE VISSCHER, P. (rapporteur), “Les conditions d’application des lois de la guerre aux opérations militaires des Nations Unies”, 54-I *A.I.D.I.* 1 (1971).
 - DE VISSCHER, P. (rapporteur), “Résolution sur les conditions d’application des règles humanitaires relatives aux conflits armés aux hostilités dans lesquelles les Forces des Nations Unies peuvent être engagés”, 54-II *A.I.D.I.* 449 (1971).

- DÍAZ BARRADO, C. M., "La pretensión de justificar el uso de la fuerza con base en consideraciones humanitarias. Análisis de la práctica internacional contemporánea", 40 *R.E.D.I.* 41 (1988).
- DIEHL, P. F., "A Permanent UN Peacekeeping Force: An Evaluation", 20 *B.P.P.* 27 (1989).
- DIEHL, P. F., *International peacekeeping*, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.
- DIEHL, P. F., "The Conditions of Success in Peacekeeping Operations", en *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, P. F. Diehl (ed.), Lynne Rienner Pub., London, 1997.
- DOMENECH OMEDAS, J. L., "Las operaciones de paz de las Fuerzas Armadas españolas", 65 *R.E.D.M.* 431 (1995).
- DUPUY, R.-J. (ed.), *Le développement du rôle du Conseil de sécurité. Peace-Keeping and Peace-Building*, Colloque de l'Académie de Droit International de La Haye, Debats, 1992, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1993.
- DURCH, W. J. (ed.), *The Evolution of the U.N Peace Keeping – Case Studies and Corporative Analysis*, St. Martin's Press, New York, 1993.
- EMANUELLI, C., *Les actions militaires de l'ONU et le droit international humanitaire*, Wilson & Lafleur Ltée., Ottawa, 1995.
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., "Paz y Derechos Humanos: Una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz", en *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 47-102.
- FABIAN, L. L., *Soldiers without Enemies. Preparing the United Nations for Peace-keeping*, Washington, 1971.
- FABIAN, L. L., "Toward a peacekeeping Renaissance", 30 *I.O.* 153 (1976).

- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. I y II, ed. Universidad de Huelva, Huelva, 1998.
- FINDLAY, T., *The New Peacekeepers and the New Peacekeeping*, Working paper, Research School of Pacific Studies, Australian National University, Canberra, Australia, 1996.
- FINDLAY, T., *The Use of Force in UN Peace Operations*, SIPRI, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- FINK, J. E., "From Peacekeeping to Peace Enforcement: The Blurring of the Mandate for the Use of Force in Maintaining International Peace and Security", 19 *M.J.I.L.&T.* 1 (1995).
- FISHEL, J. T. (ed.), *The Savage Wars of Peace. Toward a New Paradigm of Peace Operations*, Westview Press, 1998.
- FLECK, D. (ed.), *The Handbook of the Law of Visiting Forces*, Oxford University Press, Oxford, 2001.
- FRANCK, T. M., "The Secretary-General's Role in Conflict Resolution: Past, Present and Pure Conjecture", 6 *E.J.I.L.* 360 (1995).
- GOLDMANN, K., *Peace-Keeping and Self-Defence*, IPKO Monograph n.º. 7, Paris, 1968.
- GOLDMAN, R. M., *Building Trust: An Introduction to Peacekeeping and Arms Control*, Brookfield, Vt., Dartmouth, EE.UU., 1997.
- GORDENKER, L., *The UN Secretary-General and the Maintenance of Peace*, Columbia University Press, New York, 1967.
- GOWLLAND-DEBBAS, V., "Security Council Enforcement Action and Issues of the State Responsibility", 43 *I.C.L.Q.* 55 (1994).
- GOWLLAND-DEBBAS, V., "The Limits of Unilateral Enforcement of Community Objectives in the Framework of UN Peace Maintenance", 11 *E.J.I.L.* 361 (2000).
- GREENWOOD, Ch., "International Humanitarian Law and the United Nations Military Operations", 1 *Y.I.H.L.* 3 (1998).

- HALDERMAN, J. W., "Legal Basis for United Nations Armed Forces", 56 *A.J.I.L.* 971 (1962).
- HAMBRO, E. (rapporteur), "Les conditions d'application des règles, autres que les règles humanitaires, relatives aux conflits armés, aux hostilités dans lesquelles les Forces des Nations Unies peuvent être engagés", 56 *A.I.D.I.* 81 (1975).
- HARBOTTLE, M., *The Blue Berets. A Study of UN Peacekeeping Operations*, London, 1971.
- HIGGINS, R., *United Nations Peace-Keeping 1946-1967. Documents and commentary*, 4 vols., Oxford University Press, London, 1969, 1970, 1980, 1981.
- HIGGINS, R., "A General Assessment of the United Nations Peace-Keeping", en *United Nations Peace-Keeping. Legal Essays*, A. Cassese (ed.), Sijthoff & Noordhoff, Holanda, 1978, pp. 1-14.
- HIGGINS, R., "Peace and Security; Achievements and Failures", 6 *E.J.I.L.* 445 (1995).
- HIGGINS, R., "Second-Generation Peacekeeping", en "UN Peacekeeping: An Early Reckoning of the Second Generation", 89 *A.S.I.L. Proceedings* 275 (1995).
- HIGGINS, R. & HARBOTTLE, M., *United Nations Peace-Keeping: Past Lessons and Future Prospects*, London, 1971.
- HILL, S. M. & MALIK, S. P., *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, EE.UU., 1996.
- IGLESIAS VELASCO, A. J., *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.
- INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon, New York, 1984.
- JAMES, A., *The Politics of Peace-Keeping*, Institute for Strategic Studies, London, 1969.

- JAMES, A., *Peacekeeping in International Politics*, Institute for Strategic Studies, London, 1990.
- JIMÉNEZ, F., "Reglamento de las fuerzas de emergencia de las Naciones Unidas", 11-12 *R.E.D.M.* 137 (1961).
- JOHANSEN, R., "The Future of United Nations Peacekeeping and Enforcement: A Framework for Policymaking", 2 *G.G.* 299 (1996).
- KOSKENNIEMI, M., "The Police in the Temple. Order, Justice and the UN: A Dialectical View", 6 *E.J.I.L.* 325 (1995).
- LAUTERPATCH, H., "*The Limits of the Operation of the Law of War*", 35 *B.Y.I.L.* 206 (1959).
- LIU, F. T., *United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Force*, International Peace Academy, Occasional Paper Series, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1992.
- MANIN, Ph., *L'Organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l'Etat*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1971.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., "Naciones Unidas y los conflictos internacionales", en *Naciones Unidas y otras claves para la paz*, Seminario de investigación para la paz (1987-1989), Centro Pignatelli (ed.), Zaragoza, 1990, pp. 19-28.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F., "Perspectivas de las Operaciones de mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas", 43 *Tiempo de Paz* 41 (1996-1997).
- MÁRQUEZ CARRASCO, M., *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho Internacional*, Tecnos, Madrid, 1998.
- McCOUBREY, H. & WHITE, N. D., *International Law and Armed Conflict*, Dartmouth, Brookfield, EE.UU., 1992.
- MARTÍNEZ, J. C., "Le financement des Opérations de Maintien de la Paix de l'Organization des Nations Unies", 81 *R.G.D.I.P.* 102 (1977).

- McCOUBREY, H. & WHITE, N. D., *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, Dartmouth, Brookfield, EE.UU., 1996.
- MEDINA ORTEGA, M., "Dictamen Consultivo de 20 de julio de 1962 sobre 'ciertos gastos de las Naciones Unidas (art. 17, párrafo 2, de la Carta)' ", 15 R.E.D.I. 511 (1962).
- MOXON-BROWNE, E. (ed.), *A Future for Peacekeeping?*, Macmillan Press, London, 1998.
- MUBIALA, M., "A la recherche du droit applicable aux opérations des Nations Unies sur le terrain pour la protection des droits de l'homme", 43 A.F.D.I. 167 (1997).
- MURPHY, J. F., *The United Nations and the Control of International Violence, a Legal and Political Analysis*, Allanheld & Osmun Publishers, New Jersey, 1982.
- MURPHY, J. F., *Humanitarian Intervention: The United Nations in an Evolving World Order*, Procedural Aspects of International Law Series, vol. 21, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1996.
- NOYES, J. E. (ed.), *The United Nations at 50. Proposals for Improving Its Effectiveness*, American Bar Association, U.S.A., 1997.
- OAKLEY, R. B., *Changes for the New Peacekeepers*, SIPRI research report, no. 12, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- OSMAN, M. A., *The United Nations and Peace Enforcement. Wars, terrorism and democracy*, Ashgate, Burlington, 2002.
- PALWANKAR, U., "Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peace-Keeping Forces", 294 R.I.C.R. 227 (1993).
- PEREZ DE CUELLAR, J. & SEEK CHOUE, Y. (ed.), *World Encyclopedia of Peace*, 8 vol., Oceana Publications, New York, 2nd ed., 1999.

- PÉREZ GONZÁLEZ, M., "Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzo", 17 *Cuadernos de Historia Contemporánea* 60 (1995).
- PÉREZ GONZÁLEZ, M., "Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: por una recuperación de la Carta", 43 *Tiempo de Paz* 25 (1996-1997).
- PIRNIE, B., *Soldiers for Peace: Critical Operational Issues*, RAND, Santa Monica CA, EE.UU., 1996.
- PRIMOSCH, E. G., "The Roles of the United Nations Civilian Police (UNCIVPOL) within United Nations Peacekeeping Operations", 43 *I.C.L.Q.* 425 (1994).
- PUGH, M. C. (ed.), *The U. N. Peace and Force*, London, 1997.
- RAULIN, A. de, "L'action des observateurs internationaux dans le cadre de l'ONU et la Société Internationale", 99 *R.G.D.I.P.* 567 (1995).
- REISMAN, J. M., "Preparing to Wage Peace: Toward the Creation of an International Peacemaking Command and Staff College", 88 *A.J.I.L.* 379 (1994).
- REMIRO BROTONS, A., "Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden", 53 *R.E.D.I.* 125 (2001).
- RIKHYE, I. J., *The Theory and Practice of Peacekeeping*, The International Peace Academy, London, 1984.
- RIKHYE, I. J., HARBOTTLE, M. & EGGE, B., *The Thin Blue Line. International Peacekeeping and its Future*, Yale University Press, New Haven, 1974.
- RIKHYE, I. J. & SKJELSBÆK, K. (ed.), *The United Nations and Peacekeeping. Results, Limitations and Prospects: The Lessons of 40 Years of Experience*, St. Martin's Press, New York, 1991.
- RODRÍGUEZ MARTÍN, E., "El documento de posición del Secretario General emitido con ocasión del cincuentenario de las

Naciones Unidas: el Suplemento de un Programa para la Paz”, 47 *R.E.D.I.* 279 (1995).

- RODRÍGUEZ VILLASANTE, J. L., “El marco jurídico internacional de la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas”, 61 *Cuadernos de Estrategia* (1992).
- SALAS FERNÁNDEZ, J. M., “Problemas constitucionales y financieros de las operaciones de mantenimiento de la paz”, 19 *R.E.D.I.* 465 (1967).
- SANDOZ, Y., “La aplicación del derecho humanitario por las fuerzas armadas de la Organización de las Naciones Unidas”, 29 *R.I.C.R.* 274 (1978).
- SCHINDLER, D., “United Nations Forces and International Humanitarian Law”, en *Etudes et essais sur le droit international humanitaire et sur les principes de la Croix-Rouge en l’honneur de Jean Pictet*, C. Swinarski (ed.), Martinus Nijhoff Publishers, Ginebra- La Haya, 1984, pp. 521-530.
- SCHWARZENBERGER, G., “Problems of a United Nations Force”, 12 *C.L.P.* (1959).
- SEYERSTED, F., “United Nations Forces. Some Legal Problems”, 37 *B.Y.I.L.* 351 (1961).
- SEYERSTEDT, F., *United Nations Forces in the Law of Peace and War*, Leyden, 1966.
- SHRAGA, D., “The Applicability of International Humanitarian Law to the United Nations Operations”, en C. Emanuelli (ed.), *Les casques bleu: policiers ou combatants?*, Montreal, 1997.
- SHRAGA, D., “The United Nations as an actor bound by international humanitarian law”, 5(2) *I.P.* 64 (1998).
- SHRAGA, D., “UN Peacekeeping Operations: Applicability of International Humanitarian Law and Responsibility for Operations-Related Damage”, 94 *A.J.I.L.* 406 (2000).

- SIEKMANN, R. C. R. (ed.), *Basic Documents on the United Nations and Related Peace-keeping Forces*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrech-Boston-London, 1988.
- SIEKMANN, R. C. R., "The codification of general principles for United Nations Peace-Keeping operations", 35 *N.I.L.R.* 328 (1988).
- SMOUTS, M. C., *Le Secrétaire Général des Nations Unies: son rôle dans la solution des conflits internationaux*, A. Colin, Paris, 1971.
- SOHN, L. B., "The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force", 52 *A.J.I.L.* 229 (1958).
- SOLA, M., "Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: Unas reflexiones con motivo de su cuarenta aniversario", en *ONU, año XL*, Madrid, 1987, pp. 107-121.
- SOMMEREYNS, R., "United Nations Forces", 4 *E.P.I.L.* 1106 (2000).
- SOREL, J. M., *L'ONU et le règlement de crises*, Paris, 1994.
- SUY, E., "United Nations Peace-Keeping System", 4 *E.P.I.L.* 1143 (2000).
- SUY, E., "Legal Aspects of U. N. Peace-Keeping Operations", 35 *N.I.L.R.* 318 (1988).
- SWIFT, R. N., *United Nations Special Committee on Peace-Keeping Operations, Status and Prospects*, New York, 1970.
- SWIFT, R. N., "United Nations Military Training for Peace", 28 *I.O.* 267 (1974).
- SZASZ, P. C., "UN Forces and International Humanitarian Law", en *International law across the spectrum of conflict: Essays in honour of Professor L. C. Green on the occasion of his eightieth birthday*, M. N. Schmitt (ed.), *International Law Studies*, vol. 75, 2000, pp. 507-537.
- UNIDIR (ed.), *Managing Arms in Peace Processes: The Issues*, United Nations, New York and Geneva, 1996.

- UNITAR (ed.), *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston-London, 1987.
- UNITED NATIONS (ed.), *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, United Nations, New York, 2nd ed., 1990.
- UNITED NATIONS (ed.), *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, United Nations, New York, 3^a ed., 1996.
- URIOS MOLINER, S., "El Boletín del Secretario General de las Naciones Unidas del 6 de agosto de 1999 sobre la observancia del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas", *9 Derechos y Libertades* 479 (2000).
- URQUHART, B., "The future of Peace-Keeping", 36 *N.I.L.R.* 50 (1989).
- URQUHART, B., "Peace Support: Implications for the Military", en *Peacekeeping: the Way Ahead*, Institute for National Strategic Studies, Macnair Paper num. 25, November 1993.
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención. Un estudio sobre el consentimiento del Estado anfitrión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- VACAS FERNÁNDEZ, F., *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Marcial Pons, Madrid, 2005.
- WALRAVEN, K. (ed.), *Early Warning and Conflict Prevention. Limitations and Possibilities*, Kluwer Law International, The Hague-London-Boston, 1998.
- WARNER, D. (ed.), *New Dimensions of Peacekeeping*, Nijhoff, The Netherlands, 1995.
- WEDGWOOD, R., "The Evolution of United Nations Peacekeeping", 28 *C.I.L.J.* 631 (1995).

- WHITE, N. D., *Maritime Security and Peacekeeping: A Framework for United Nations Operations*, Manchester University Press, Manchester-New York, 1994.
- WHITE, N. D., "U.N. Peacekeeping: Development or Destruction?", 12 *I.R.* 129 (1994-1995).
- WHITE, N. D., *United Nations: Managing Arms in Peace Process. The Issues*, Manchester University Press, Manchester-New York, 1996.
- WHITE, N. D., *Keeping the Peace*, Melland Schill Monographs, Manchester University Press, 1993.
- WISEMAN, H. (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, New York, 1983.
- ZACARIAS, A., *The United Nations and International Peacekeeping*, Tauris, London-New York, 1996.
- ZWANENBURG, M., "The Statute for an International Criminal Court and the United States: Peacekeepers under Fire?", 10 *E.J.I.L.* 124 (1999).

3. Obras sobre O.M.P.s específicas

3.1. INDIA-PAKISTAN (UNMOGIP Y UNIPOM)

- GURURAJ RAO, H. S., *Legal Aspects of the Kashmir Problem*, Asia Publishing House, New York, 1967.
- KORBEL, J., "The Kashmir Dispute and the United Nations", 3 *I.O.* (1949).
- LOURIE, S., "The United Nations Military Observer Group in India and Pakistan", 9 *I.O.* 19 (1955).
- SILVELA DÍAZ-CRIADO, E. & VACAS FERNÁNDEZ, F., *El conflicto entre India y Pakistán, Serie de Conflictos Internacionales*, vol.

5, Universidad Carlos III de Madrid y Escuela de la Guerra del Ejército, Madrid, 2004.

- SILVELA DÍAZ-CRIADO, E. & VACAS FERNÁNDEZ, F., *El conflicto entre India y Pakistán, Serie de Conflictos Internacionales*, vol. 5, col. *Conflictos Internacionales Contemporáneos*, nº. 5, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

3.2. UNEF I

- BURNS, E. L. M., "The Withdrawal of UNEF and the Future of Peacekeeping", 23 *I.J.* 1 (1967-1968).
- CHAPMAN, D. H., "International Law –The United Nations Emergency Force- Legal Status", 57 *M.L.R.* 56 (1958-1959).
- CHAUMONT, C., "La situation juridique des Etats membres à l'égard de la Force d'Urgence de Nations Unies", 4 *A.F.D.I.* 399 (1958).
- COHEN, M., "The United Nations Emergency Force: A Preliminary View", 12 *I.J.* 109 (1957).
- COHEN, M., "The Demise of UNEF", 23 *I.J.* 18 (1967-1968).
- ELARABY, N., "United Nations Peacekeeping by Consent: A Case Study of the Withdrawal of the United Nations Emergency Force", 1 *N.Y.U.J.I.L.P.* 149 (1968).
- FLORY, M., "Le retrait de la Force d'urgence de Nations Unies", 14 *A.F.D.I.* 377 (1968).
- GOODRICH, L. M. & ROSNER, G. E., "The United Nations Emergency Force", 11 *I.O.* 413 (1957).
- HOFFMANN, S., "Sisyphus and the Avalanche: The United Nations, Egypt and Hungary", 11 *I.O.* 446 (1957).
- MALAWER, S. S., "The Withdrawal of UNEF and a New Notion of Consent", 4 *C.I.L.J.* 25 (1970).

- POIRIER, P., *La force internationale d'urgence*, L.G.D.J., Paris, 1962.
- ROSNER, G., *The United Nations Emergency Force*, Columbia University Press, New York & London, 1963.
- TANDON, Y., "UNEF, the Secretary-General, and International Diplomacy in the Third Arab-Israeli War", 22 *I.O.* 529 (1968).

3.3. ONUC

- ABI-SAAB, G., *The United Nations Operation in the Congo*, Oxford University Press, Oxford, 1978.
- BLOOMFIELD, L. P., "Headquarters-Field Relations: Some Notes on the Beginning and End of ONUC", 17 *I.O.* 377 (1963).
- BUNCHE, R. J., "The United Nations Operation in the Congo", en *From Collective Security to Preventive Diplomacy. Readings in International Organization and the Maintenance of Peace*, J. Laurus (ed.), New York, 1965, pp. 409-423.
- DRAPED, G. I., "The Legal Limitation upon the Employment of Weapons by the U.N. Force in the Congo", 12 *I.C.L.Q.* 387 (1963).
- FRANCK, T. M., "United Nations Law in Africa: The Congo Operation as a Case Study", 27 *L.C.P.* 632 (1962).
- FRANCK, T. M., *The Legal Aspects of United Nations Action in Congo*, New York, 1963.
- GENDEBIEN, P. H., *L'intervention de N. U. au Congo, 1960-1964*, París, 1967.
- GROSS, L., "Domestic Jurisdiction, Enforcement Measures and the Congo", en *Essays on International Law and Organization*, L. Gross, vol. II, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague-London-Boston, 1984, pp. 1173-1192.
- HOFFMANN, S., "In Search of a Threat: The United Nations in the Congo Labyrinth", 16 *I.O.* 111 (1962).

- HOLMS, J., "The United Nations in the Congo", 16 *I.J.* 1 (1960-1961).
- LANGENHOVE, F. van, *Le rôle proéminent du Secrétaire Général dans l'opération des Nations Unies au Congo*, Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles-La Haye, 1964.
- MILLER, E. M., "Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo", 55 *A.J.I.L.* 1 (1961).
- RIAD, F. A. M., "The United Nations Action in the Congo and its Legal Basis", 17 *R.Eg.D.I.* 1 (1961).
- RIKHYE, I. J., *Military Adviser to the Secretary-General: UN Peacekeeping and the Congo Crisis*, St. Martin's Press, London, 1993.
- SALMON, J., "L'Accord O.N.U.-Congo (Léopoldville) du 27 Novembre 1961" 68 *R.G.D.I.P.* 60 (1964).
- SCHACHTER, O., "Preventing the Internationalization of an Internal Conflict: A Legal Analysis of the U.N. Congo Experience", 57 *A.S.I.L. Proceedings* 216 (1963).
- SCHNEIDER, J. W., "Congo Force and Standing UN Force: Legal Experience with ONUC", 4 *I.J.I.L.* 269 (1964).
- SOBEYROL, J., "Aspects de la fonction interprétative du Secrétaire Général de l'ONU lors de l'affaire du Congo", 70 *R.G.D.I.P.* 565 (1966).
- TONDEL, L. M. (ed.), *The Legal Aspects of the United Nations in the Congo*, Oceana Publications, Nueva York, 1963.
- VIRALLY, M., "Les Nations Unies et l'affaire du Congo en 1960: Aperçus sur le fonctionnement des institutions", 6 *A.F.D.I.* 557 (1960).
- WRIGHT, Q., "Legal Aspects of the Congo Situation", 4 *International Studies* 1 (1962).

3.4. NAMIBIA (UNTAG)

- COOPER, A., *The Occupation of Namibia*, University Press of America, Lanham, New York-London, 1991.
- DORE, I. I., "Self-determination of Namibia and the United Nations: Paradigm of a Paradox", 27 *Harv.I.L.J.* 159 (1986).
- HERMAN, L. L., "The Legal Status of Namibia and of the United Nations Council for Namibia", 13 *C.Y.I.L.* 306 (1975).
- HEUNIS, J. C., *United Nations versus South Africa – A Legal Assessment of United Nations and United Nations Related Activities in Respect of South Africa*, Lex Patria Publishers, Johannesburg and Cape Town, 1986.
- HIGGINBOTHAM, M. M., "The Use of Force in Self-Defense, and the Southern African Conflict", 25 *C.J.T.L.* 529 (1987).
- KAMTO, M., "L'accession de la Namibie à l'indépendance", 94 *R.G.D.I.P.* 577 (1990).
- KWAKWA, E., "The Namibian Conflict: A Discussion of the *Jus ad Bellum* and the *Jus in Bello*", 9 *N.Y.L.S.J.I.C.L.* 195 (1988).
- LUCCHINI, L., "La Namibie, une construction des Nations Unies", 15 *A.F.D.I.* 355 (1969).
- McDOUGALL, G. J., "International Law, Human Rights and Namibian Independence", 8 *H.R.Q.* 443 (1986).
- PAGE FORTNA, V., "United Nations Transition Assistance Group", en *The Evolution of the U.N Peace Keeping – Case Studies and Corporative Analysis*, W. J. Durch (ed.), St. Martin's Press, New York, 1993.
- PIGRAU SOLÉ, A., "El proceso de libre determinación de Namibia", 42 *R.E.D.I.* 43 (1990).
- RICHARDSON, H. J., "Constitutive Questions in the Negotiations for Namibian Independence", 78 *A.J.I.L.* 76 (1984).

- ZACKLIN, R., "The Problem of Namibia in International Law", 171 R.C.A.D.I. 225 (1981).

3.5. YUGOSLAVIA (UNPROFOR, UNPREDEP, UNCRO, ...)

- ASHTON, B., "Making Peace Agreements Work: United Nations Experience in the Former Yugoslavia", 30 C.I.L.J. 769 (1997).
- ASSONITIS, G., "Aspects juridiques du déploiement préventif des forces des Nations Unies: le cas de l'ex-Republicque yougoslave de Macédoine", 10 A.D.I. 47 (1994).
- CORTEN, O., "Quelques réflexions sur la juridicité du droit international à la lumière de la crise yougoslave", 29 R.B.D.I. 216 (1996).
- COX, M., "The Right to Return Home: International Intervention and Ethnic Cleansing in Bosnia and Herzegovina", 47 I.C.L.Q. 599 (1998).
- CRISTAKIS, T., *L'ONU, le Chapitre VII et la crise yougoslave*, coll. CEDIN, Paris I Perspectives internationales, Paris, 1996.
- DASTIS QUECEDO, A. M., "La crisis de Yugoslavia en las Naciones Unidas", 44 R.E.D.I. 686 (1992).
- DEBIE, F., "Les débuts de l'intervention des Nations Unies dans l'ex-Yougoslavie", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 263-273.
- DE LA PRESLE, B., "La FORPRONU et le rôle de sa composante militaire. Principes pour l'usage des forces armées dans les opérations de l'ONU" en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 291-301.

- FERNÁNDEZ LIESA, C. R., "El Tribunal para la Antigua Yugoslavia y el desarrollo del Derecho Internacional", 48 *R.E.D.I.* 11 (1996).
- GARCÍA, Th., "La Mission d'Administration Intérimaire des Nations Unies au Kosovo (MINUK)", 104 *R.G.D.I.P.* 61 (2000).
- GOEBEL, L., "Population Transfer, Humanitarian Law and the Use of Ground Force in U.N. Peacekeeping: Bosnia and Herzegovina in the Wake of Irak", 25 *N.Y.U.J.I.L.P.* 627 (1993).
- HIGGINS, R., "The New United Nations and the Former Yugoslavia", 69 *I.A.* 465 (1993).
- LYMAN, R. M., *Possibilities for Humanitarian War by the International Community in Bosnia-Herzegovina, 1992-1995*, Occasional, no. 27, Strategic and Combat Studies Institute, Camberley, U. K., 1997.
- MacINNIS, J. A., "Piecemeal Peacekeeping: The United Nations Protection Force in the Former Yugoslavia" en *The Savage Wars of Peace. Toward a New Paradigm of Peace Operations*, J. T. Fishel (ed.), Westview Press, 1998, pp. 113-131.
- OSTROWSKI, S. T., "Preventive Deployment of Troops as Preventive Measures: Macedonia and Beyond", 30 *N.Y.U.J.I.L.P.* 793 (1997-1998).
- PETROVIC, D. & CONDORELLI, L., "L'ONU et la crise Yougoslave", 38 *A.F.D.I.* 32 (1992).
- SCHWARTZBERG, J. E., "A New Perspective on Peacekeeping: Lessons from Bosnia and Elsewhere", 3 *G.G.* 1 (1997).
- SZASZ, P. C., "Peacekeeping in Operation: A Conflict Study of Bosnia", 28 *C.I.L.J.* 685 (1995).
- VALTICOS, N., "Les droits de l'Homme, le Droit International et l'intervention militaire en Yougoslavie", 104 *R.G.D.I.P.* 5 (2000).

3.6. CAMBOYA (UNAMIC Y UNTAC)

- BABB, J. G. D. & STEUBER, G. W., "United Nations Operations in Cambodia", en *The Savage Wars of Peace. Toward a New Paradigm of Peace Operations*, J. T. Fishel (ed.), Westview Press, 1998, pp. 91-112.
- CHANDRAHASAN, "Use of Force to Ensure Humanitarian Relief –A South Asian Precedent Examined", 42 *I.C.L.Q.* 664 (1993).
- ISOART, P., "L'Organisation de Nations Unies et le Cambodge", 97 *R.G.D.I.P.* 645 (1993).
- ISOART, P., "La difficile paix au Cambodge", 36 *A.F.D.I.* 267 (1990).
- ISOART, P., "L'Autorité provisoire des Nations Unies au Cambodge", 39 *A.F.D.I.* 157 (1993).
- JENNAR, R. M., "Avant l'APRONUC, leçons à tirer", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 73-81.
- LORIDON, M., "L'ONU au Cambodge. Synthèse des échanges", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 61-67.
- OLTRA, S., "Les Nations Unies et le Cambodge de 1979 à 1989. La genèse de l'ONU", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 39-50.
- RATNER, S. R., "The Cambodia Settlement Agreements", 87 *A.J.I.L.* 1 (1993).
- RATNER, S. R., "The United Nations in Cambodia: A Model for Resolution of Internal Conflicts", en *Enforcing Restraint. Collective Intervention in Internal Conflicts*, L. F., Damrosch (ed.), 1993, pp. 241-273.
- SWAIN, "UN loosing battle for Cambodia in the brothels of Phnom Penh", *Sunday times*, 27 December 1992.

- TRISHA, T., "Into the Unknown: Can the United Nations Bring Peace to Cambodia", 44 *J.I.A.* (1991).

3.7. SOMALIA (ONUSOM)

- ADIBE, C. E., "Learning from the Failure of Disarmament and Conflict Resolution in Somalia", en *A Future for Peacekeeping?*, E. Moxon-Browne (ed.), Macmillan Press, London, 1998, pp. 118-157.
- AUGELLI, E. & MURPHY, C. N., "Lessons of Somalia for Future Multilateral Humanitarian Assistance Operations", 1 *G.G.* 339 (1995).
- CRAWFORD, S. M., "U.N. Humanitarian Intervention in Somalia", 3 *T.L.C.P.* 273 (1993).
- DAZE, T. J. & FISHEL, J. T., "Peace Enforcement in Somalia: UNOSOM II", en *The Savage Wars of Peace. Toward a New Paradigm of Peace Operations*, J. T. Fishel (ed.), Westview Press, 1998, pp. 155-174.
- DE LA RIVIÈRE, S., "Somalie, les origines du conflit", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 123-134.
- MAKINDA, S. M., *Seeking Peace from Chaos: Humanitarian Intervention in Somalia*, International Peace Academy, Occasional Paper Series, Lynne Rienner Publishers, Boulder & London, 1993.
- METZ, H. Ch., *Somalia: A Country Study*, Lybrary of Congress, Washington D.C., 4th ed., 1993.
- OSINBAJO, Y., "Legality in a Collapsed State: The Somali Experience", 45 *I.C.L.Q.* 910 (1996).
- SLIM, H. & VISMAN, E., "Evacuation, intervention and retaliation: United Nations humanitarian operations in Somalia, 1991-1993", en *The Politics of Humanitarian Intervention*, J. Harris (ed.), Pinter, London & New York, 1995, pp. 145-166.

- SMITH, S., "L'ONU en Somalie. Synthèse des échanges", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 141-146.
- SOREL, J.-M., "La Somalie et les Nations Unies", 38 *A.F.D.I.* 61 (1992).
- TZARTZOURAS, M. E., "The Law of Humanitarian Intervention after Somalia", 46 *R.H.D.I.* 197 (1993).
- WEISS, T. G., "Overcoming the Somalia Syndrome - 'Operation Rekindle Hope?' ", 1 *G.G.* 171 (1995).

3.8. RUANDA (UNOMUR Y UNAMIR)

- ATLAN, C., "Introduction à la crise rwandaise. Des origines du conflit aux premières interventions internationales", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 175-186.
- MOUTON, J. D., "La crise rwandaise de 1994 et les Nations Unies", 40 *A.F.D.I.*, 214 (1994).
- MUBIALA, M., "Les Nations Unies et la crise des réfugiés rwandais", 29 *R.B.D.I.* 493 (1996).
- OUGUERGOUZ, F., "La tragédie rwandaise du printemps 1994: quelques considérations sur le premières réactions de l'organisation des Nations Unies", 100 *R.G.D.I.P.* 149 (1996).
- RUFIN, J.-Ch., "L'ONU au Rwanda. Synthèse des échanges", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 191-199.
- TOUMI, M., "Remarques de terrain sur l'action de l'ONU au Rwanda", en *Operations des Nations Unies. Leçons de terrain*, Fondation pour les Etudes de Defense, Paris, 1995, pp. 223-243.

- VACAS FERNÁNDEZ, F. & PARDO DE SANTAYANA, J., *El conflicto de los Grandes Lagos*, col. *Conflictos Internacionales Contemporáneos*, nº. 1, Ministerio de Defensa, Madrid, 2006.

3.9. LÍBANO (UNOGIL, UNIFIL)

- COLIN, J.-P., "Liban 1980. Les paradoxes de la FINUL", 34 *Revue Juridique et Politique Indépendance et Coopération* 771 (1980).
- CURTIS, G. L., "The United Nations Observation Group in Lebanon", 18 *I.O.* 738 (1964).
- GHALI, M., "United Nations Interim Force in Lebanon", en *The Evolution of the U.N Peace Keeping – Case Studies and Corporative Analysis*, W. J. Durch (ed.), St. Martin's Press, New York, 1993.
- ISSELÉ, J.-P., "La situation de la F.I.N.U.L. en 1986-1987", 33 *A.F.D.I.* 107 (1987).
- JAMES, A., "Painful Peacekeeping: The United Nations in Lebanon 1978-1982", 38 *I.J.* 613 (1982-1983).
- MARTÍNEZ, J.-C., "La Force intérimaire des Nations Unies au Liban", 24 *A.F.D.I.* 479 (1978).
- SIEKMANN, R. C. R., "A Survey of the Judicial Decisions in Pursuance of the Dutch Participation in the U. N. Peace-Keeping Force in Lebanon", 27 *N.I.L.R.* 194 (1980).
- THEODORIDES, J., "The United Nations Interim Force in Lebanon", 20 *R.D.P.M.D.G.* 309 (1981).

4. Obras sobre la acción en este ámbito y las operaciones de la Unión Europea:

ALDECOA LUZÁRRAGA, F., Avances de la política exterior de la Unión Europea, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2, 2002, pp. 199-254.

- ALDECOA LUZÁRRAGA, F., La Política Exterior Común en el proyecto de Tratado que instituye una Constitución para Europa, *Revista de Derecho de la Unión Europea*, 2004.
- ÁLVAREZ VERDUGO, M., La Política de Seguridad y Defensa en la Unión Europea, Ed. Dykinson, Madrid, 2002.
- ÁLVAREZ VERDUGO, M., La relación de consulta y cooperación entre la Unión Europea y la OTAN, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Vol. 12, Año 2002, pp. 471-487.
- ARTEAGA, F., La identidad Europea de Seguridad y Defensa. Pilar estratégico de la Unión, *Colección Política Exterior*, Ed. Biblioteca Nueva, Madrid, 1999.
- BENOIT, L., La politique de sécurité et de défense commune dans le Traité instituant une Constitution pour l'Europe, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 486, 2005, pp. 155-162.
- BERMEJO GARCÍA, R., La política exterior y de seguridad común y el Tratado de Ámsterdam, *Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja*, N° 1998-3, pp. 3-20.
- BERMEJO GARCÍA, R., La cláusula de defensa mutua: ¿un paso adelante hacia una auténtica política de seguridad y defensa?, *Tiempo de Paz dedicado a: Constitución europea: una política de paz*, N° 75, 2004, pp. 33-45.
- BOU FRANCH, V., Hacia una política Europea de Seguridad y Defensa, *Cuadernos de Integración Europea* N° 1 - Junio 2005 - páginas 45-69, versión electrónica disponible en. <http://www.cuadernosie.info>. Consultado el 17/11/2006.
- BUZELAY, A., VIGNES, D., L'Union Européenne au-delà de la riposte armée. De la prévention de crises à leur gestion civiles, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, 452, 2001, pp. 608-613.
- CAMILLERI, A., Le Traité de Nice et la politique européenne de défense, *Revue des affaires européennes*, 2000, pp.389-397.

CARTAGENA NÚÑEZ, I., La OTAN, la UE y el vínculo transatlántico, Cuadernos de Estrategia, N° 129, 2004, pp. 59-79.

CASAJUANA, C., Política Europea de Seguridad y Defensa, *Política Exterior*, 97, 2004, pp. 127-138, disponible en:

<http://www.ieee.es/archivos/subidos/documentacion/CE-129.pdf>.

Consultado el 17/11/2006.

CEBADA ROMERO, A. y PEREZ GONZALEZ, C., El Alto Representante de la PESC y la nueva Política Europea de Seguridad y Defensa, Ed. Dykinson, Madrid, 2003.

COMISION DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS, Comunicación de la Comisión relativa a la prevención de conflictos, COM (2001)211final, Bruselas, 11/04/2001, disponible en:

http://europa.eu.int/lex/lex/LexUriServ/site/es/com/2001/com2001_0211es01.pdf

DEHOUSSE, F., GALLER, B., De Saint-Malo à Feria: les enjeux de la renaissance du projet de défense européenne, *Studia Diplomatica*, N° 52/4, pp. 89 y ss.

DUMOULIN A., MATHIEU R., SARLET G., La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire, Ed. Bruylant, Bruxelles, 2003.

DUMOULIN, A., MATHIEU, R., SARLET, G., Six scénarios pour la PESD, *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, N° 463, 2002, pp. 676-687.

DUMOULIN, A., L'identité européenne de Sécurité et de Défense. Des opérations militaires croisées au Livre blanc européen, Ed. Bruylant, Buxelles, 1999.

DUKE, S., The EU and Crisis Management. Development and Prospects, European Institut of Public Administration, Maastrich, 2002.

FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, J., El Tratado de Ámsterdam y la Política Exterior y de Seguridad Común de la Unión: Análisis crítico desde la óptica del Parlamento Europeo, *Revista de Derecho Comunitario*

Europeo, Vol. 3, Año 1998, pp.79-111

FERNÁNDEZ SOLA, N., La política europea de seguridad y defensa en el debate sobre el futuro de la Unión Europea, 2004, versión electrónica disponible en:

http://www.unizar.es/union_europea/files/PESD-BEURdef.pdf.

Consultado el 17/11/2006.

FERNÁNDEZ SOLA, N., La política exterior y la proyección externa de la Unión Europea. Impacto de los trabajos de la Convención Europea, Revista de Estudios Políticos, Nº 119, 2003, pp. 381-416.

GARCÍA PÉREZ, R., Política de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, UNED- Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado, Madrid, 2003.

GARCÍA PÉREZ, R., La PESD en el Proyecto de Tratado Constitucional, en J. Pueyo Losa (ed.), Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos, Ed. Tórculo, Santiago de Compostela, 2003, pp. 259-312.

GNESOTTO, N., (ed.), EU Security and Defence Policy. The first five years (1999-2004), Institute for Security Studies, París, 2004, versión electrónica disponible en el sitio: <http://www.iss-eu.org/books/5esdpen.pdf>. Consultado el 17/11/2006.

GONZÁLEZ ALONSO, L. N., La política europea de seguridad y defensa después de Niza, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Nº 9, Año 2001, pp.197-238.

GONZÁLEZ ALONSO, L. N., De las Declaraciones a los hechos: las primeras operaciones de gestión de crisis de la Unión Europea, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Vol. 7, Nº 15, Año 2003, pp. 653-682.

GONZÁLEZ SÁNCHEZ, E., El proceso de toma de decisiones en el ámbito de la Política Exterior y de Seguridad Común, Revista de Derecho Comunitario Europeo, Vol. 5, Nº 10, Año 2000, pp. 383-415.

JORGE URBINA, J., Reflexiones en torno a la configuración de una política de seguridad y defensa en el seno de la UE, Revista de

- Derecho Comunitario Europeo, Nº 10, Año 2001, pp. 439-471.
- LEITA, F., La Política Común de Seguridad y Defensa de la Unión Europea, en J. Pueyo Losa (ed.), Constitución y ampliación de la Unión Europea. Crisis y nuevos retos, Ed. Tórculo, Santiago de Compostela, 2003.
- MANGAS MARTÍN, A. y LIÑÁN NOGUERAS, D.J., Instituciones y Derecho de la Unión Europea, Ed. Tecnos, Madrid, 2006.
- MARIÑO MENENDEZ, F. (ed.), Acción Exterior de la Unión Europea y Comunidad Internacional, Universidad Carlos III de Madrid y Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1998.
- MÉNDEZ DE VIGO Y MONTOJO, P., El debate de las capacidades militares, Cuadernos de Estrategia (versión electrónica), 129, 2004, pp. 169-197, disponible en:
<http://www.ieee.es/archivos/subidos/documentacion/CE-129.pdf>. Consultado el 17/11/2006.
- NOGUIER, A., La gestion civile de crises par l'Union Européenne. L'intégration des États-majors et des forces de polic, Revue du Marché Comun et de l'Union Européenne, Nº 452, Año 2001, pp. 614-617.
- PALOMARES SERNA, G., (ed.), Política de seguridad de la Unión Europea: realidades y retos para el siglo XXI, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002.
- POZO SERRANO, P., La operatividad de la Unión Europea en la gestión de crisis: evolución y futuro en los trabajos de la Convención, Boletín Europeo de la Universidad de La Rioja, 2003.
- RAMÓN CHORNET, C., Innovaciones del Tratado Constitucional de la UE en la política europea de seguridad: el artículo I-43, en Tiempo de Paz, Nº 75, 2004, pp. 46-56.
- RAMÓN CHORNET, C., (coord.), La política de seguridad y defensa en el Tratado Constitucional, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.
- REMIRO BROTONS, A., ¿Qué ha significado el Tratado de Ámsterdam para la PESC?, Gaceta Jurídica de la CE y de la Competencia, D-29,

1998, pp. 71 y ss.

ROLDÁN BARBERO, J., La delimitación de competencias en las relaciones exteriores de la Unión Europea. En: D. J. Liñán Noguera (dir.), La reforma de la delimitación competencial en la futura Unión Europea, Universidad de Granada, Granada, 2003, pp. 115-131.

SALOMÓN, M., La dimensión de prevención/gestión de conflictos de la PESC: el desafío de la ampliación, en: C. Escobar Hernández (Coord.), La Unión Europea ante el siglo XXI: los retos de Niza. Actas de las XIX Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Madrid, BOE, 2003, pp. 345-353.

SERRA, N., El progreso de la política de defensa europea, Política Exterior, Nº 83, Año 2001, pp. 95-112.

SOLANA MADARIAGA, J., Desafíos de la defensa europea, Política Exterior, Nº 79, Año 2001, pp. 73 y ss.

SOLANA MADARIAGA, J., La Politique européenne de sécurité et de défense (PESD) est devenue opérationnelle, Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne, Nº 457, 2002.

TORRENT MACAU, R., La acción exterior de la Unión, en: E. Albertí Rovira (dir.); E. Roig Molés (coord.), El Proyecto de nueva Constitución Europea. Balance de los trabajos de la Convención sobre el futuro de Europa, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 419-448.

DIRECCIONES DE INTERNET DE INTERES

UNIÓN EUROPEA: <http://www.europa.eu.int>

OSCE: <http://www.osce.org>

OTAN: <http://www.nato.int>

UEO: <http://weo.int>

SITIOS DE LAS OPERACIONES DE LA UNION EUROPEA**MPUE**

<http://www.eupm.org/>

Operación Concordia

<http://www.delmkd.cec.eu.int/en/Concordia/main.htm>

Operación Militar de la Unión Europea en la República de Congo (DRC/ARTEMIS)

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=605&lang=en&mode=g>

Operación Próxima

<http://www.eu-pat.org/Proxima/index.html>

Misión de la UE en pro del Estado de Derecho en Georgia (EUJUST THEMIS)

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=701&lang=en&mode=g>

Operación Militar de la UE en Bosnia y Herzegovina (EUFOR-Althea)

<http://www.euforbih.org/>

Misión de Policía de la UE en Kinshasa (DRC) - (EUPOL KINSHASA)

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=788&lang=en&mode=g>

Misión integrada de la UE por el Estado de Derecho en Irak (EUJUST LEX)

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=823&lang=en&mode=g>

Misión de la U.E. en la República Democrática del Congo (EUSEC RD Congo)

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=909&lang=en>

EUPAT

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=994&lang=en&mode=g>

DRC - EU Operación de Apoyo de MONUC

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=1091&lang=en>

UE a AMIS II (Darfur)

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=956&lang=en>

Misión de Observación en Aceh-MOA

http://ue.eu.int/cms3_fo/showPage.ASP?id=961&lang=en&mode=g

Misión de control de las fronteras en los territorios palestinos (EU BAM Rafah)

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=974&lang=en&mode=g>

Misión de Policía de la UE para los Territorios Palestinos (EUPOL COPPS)

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=979&lang=en>

Misión de Asistencia Fronteriza a Moldavia y a Ucrania

<http://ue.eu.int/showPage.asp?id=986&lang=en&mode=g>

Posible Operación de la Unión Europea en Kosovo (EUPT Kosovo)

<http://www.eupt-kosovo.eu/>

**PUBLICACIONES DEL INSTITUTO UNIVERSITARIO
"GENERAL GUTIERREZ MELLADO" (IUGM)**

PATROCINADAS POR EL IUGM

Puell de la Villa, Fernando, *Gutiérrez Mellado: Un militar del siglo XX (1912-1995)*, IUGM-BIBLIOTECA NUEVA, Madrid, 1997.

EDITADAS POR EL IUGM

VV.AA, *Cuadernos del instituto*, IUGM, Madrid, 2000.

VV.AA, *Papeles del Instituto*, IUGM, Madrid, 2000.

Díaz Fernández, Antonio M. (coord.), *Guía de Recursos para el estudio de la paz, la seguridad y la defensa*, IUGM, Madrid, 2003.

VV.AA, *El Mediterráneo: origen de cultura y fuente de conflictos (XIV edición cursos de verano, año 2003)*, IUGM, Madrid, 2004.

Castro-Rial Garrone, Fanny, Álvaro Jarillo Aldeanueva, Eduardo Trillo de Martín-Pinillos, *Las misiones de observación electoral en la prevención de conflictos*, IUGM, Madrid, 2005.

García Montaña, Juan, *¿Es posible medir la moral? potencial psicológico*, IUGM, Madrid, 2005.

VV.AA, *Seminario sobre Seguridad y Cooperación en el Oeste mediterráneo*, IUGM, Madrid, 2005.

Arteaga Martín, Félix (comp.), *Guía de Investigación sobre la paz, la seguridad y la defensa*, IUGM, Madrid, 2006.

Born, Hans et all., *Control parlamentario del sector de la seguridad*, IUGM, Madrid, 2006.

Martí Sempere, Carlos, *Tecnología de la Defensa. Análisis de la situación española*, IUGM, Madrid, 2006.

Sepúlveda, Isidro (ed.), *Democracia y Seguridad en Iberoamérica. Los retos de la gobernabilidad. III Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2006.

Vega, Enrique (ed.), *Gestión Internacional de Crisis*, IUGM, Madrid, 2006.

Sepúlveda, Isidro (ed.), *Seguridad Humana y nuevas políticas de Defensa en Iberoamérica. IV Semana Iberoamericana sobre Paz, Seguridad y Defensa*, IUGM, Madrid, 2007.

EN COLABORACION

Riquer, Martín de, *Caballeros Medievales y sus armas*, IUGM-UNED, Madrid, 1999.

García Pérez, Rafael, *Política de Seguridad y defensa de la U.E.*, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

Palacios, José Miguel, *Transición democrática y postcomunista. Democratización y estabilidad en la Unión Soviética y en Yugoslavia*, IUGM-UNED, Madrid, 2003.

González Enrique, Carmen, *Minorías nacionales y conflictos étnicos en Europa del Este*, IUGM-UNED, Madrid, 2004.

Harto de Vera, Fernando, *Investigación para la paz y resolución de conflictos*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Olmeda, José A. (coord.), *Democracias Frágiles. Las relaciones civiles-militares en el mundo iberoamericano*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

Ramón Chornet, Consuelo, *La política de seguridad y defensa en el tratado constitucional*, IUGM -TIRANT LO BLANCH, Valencia, 2005.

La sociedad internacional no ha encontrado todavía el modo de poner fin, de manera definitiva, a aquellas situaciones que, de manera constante, ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. Por lo menos, las violaciones del principio de no uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la incapacidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para activar, en todos los casos, el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta, aunque no se producen con la misma intensidad que antes, sí que impiden que habitemos en un planeta en el que, en términos generales, no está garantizada la paz y nos vemos abocados a buscar fórmulas y mecanismos a través de los cuales quede asegurada la paz y disminuyan los efectos de los conflictos internacionales.

“Misiones internacionales de paz” pretende ofrecer una visión lo más completa posible de las operaciones llevadas a cabo tanto por Naciones Unidas como por la Unión Europea en cuanto que se trata de las Organizaciones internacionales que, en la actualidad, ofrecen respuestas más eficaces a aquellas situaciones que, por diversas causas, afectan a la paz y a la seguridad internacionales. De esta manera, se podrá disponer de una “guía” que no sólo especifique cada una de las operaciones puestas en marcha sino que, al mismo tiempo, examine los fundamentos y objetivos de cada operación.

El Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado es un centro dedicado a la investigación y la docencia en el ámbito de la Paz, la Seguridad y la Defensa, adscrito a la UNED.



www.iugm.es