

CAPÍTULO CUARTO

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS COMO PARADIGMA DE MULTILATERALISMO

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS COMO PARADIGMA DE MULTILATERALISMO

Por ALFONSO J. IGLESIAS VELASCO

Introducción

El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales constituye el propósito primero y principal de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y del Derecho Internacional Público en General, si bien es cierto que el sistema de acción diseñado en la Carta de Naciones Unidas no ha funcionado del modo previsto.

El establecimiento y consolidación de un sistema internacional de seguridad colectiva requería una organización internacional que fuera capaz de instaurarlo y supervisarlos. Primeramente lo intentó la Sociedad de Naciones en el periodo de entreguerras, y su pacto constitutivo diseñó la seguridad colectiva mediante la prohibición –no completa y condicionada– de la guerra y la imposición de sanciones ante el recurso ilícito a la misma (artículo 16).

Tras la Segunda Guerra Mundial, la Carta de Naciones Unidas estableció en el año 1945 un sistema más avanzado e institucionalizado: en primer lugar, proscribió la amenaza o empleo de la fuerza armada en las relaciones internacionales (artículo 2.4) –que se ha consagrado como norma imperativa de Derecho Internacional General–, y en segundo lugar, diseñó un mecanismo institucionalizado de reacción colectiva ante el uso ilegal de la fuerza (recogido básicamente en el Capítulo VII de la Carta), por el cual se confiere al Consejo de Seguridad (CS) la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y los Estados miembros de la Organización están obligados a aceptar y cumplir las deci-

siones del CS de acuerdo con esta Carta (artículos 24.1 y 25); de ahí que este Órgano tenga la facultad de constatar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión (artículo 39), y seguidamente recomendar o decidir las medidas que considere necesarias para restablecer la paz internacional. De este modo, puede establecer medidas provisionales no coercitivas –que no prejuzgan los derechos, las reclamaciones ni la posición de las partes interesadas– (artículo 40), como por ejemplo un cese de hostilidades, la evacuación de territorios ocupados, o, en nuestra opinión, Operaciones de Mantenimiento de la Paz (PKO). Además, el CS tiene la potestad de poner en funcionamiento medidas coercitivas, armadas o no, destinadas a garantizar la efectividad de sus decisiones en la resolución de una crisis internacional.

Por un lado, puede decidir medidas coercitivas no armadas, verbigracia la interrupción de las relaciones económicas, diplomáticas y de las comunicaciones (artículo 41); y por otro lado, si las medidas anteriores resultaran inadecuadas, siempre a juicio del CS, entonces éste puede decidir medidas coercitivas armadas (artículo 42). Pero como la ONU no dispone de Fuerzas Armadas propias, el artículo 43 de la Carta preveía que la fuerza militar necesaria para aplicar tales medidas coercitivas se compondría de contingentes nacionales puestos voluntariamente a disposición de Naciones Unidas por los Estados miembros mediante convenios especiales celebrados entre ambas partes. Pero el problema es que tales convenios nunca llegaron a concertarse, lo que impidió desde el comienzo la operatividad del mecanismo diseñado en el Capítulo VII de la Carta.

Otros dos rasgos esenciales del sistema lastran su eficacia: por una parte, el CS es un órgano político, puede actuar o no discrecionalmente, y no está obligado a hacerlo ante cualquier violación del Derecho Internacional ni en todo empleo ilícito de la fuerza; y por otra parte, este órgano sólo puede adoptar decisiones de fondo con el voto afirmativo de nueve de sus 15 miembros, incluidos los votos afirmativos de todos sus miembros permanentes (artículo 27.3 de la Carta). De este modo, el CS sólo podía decidir en caso de unanimidad entre sus miembros permanentes, lo que los otorgaba una situación privilegiada dentro de la ONU pues en la práctica poseían el derecho de vetar esas decisiones. La consecuencia es que el CS no suele adoptar decisiones en aquellos conflictos en los que esté involucrada alguna de las grandes potencias o sus aliados –por ejemplo, en la reciente intervención militar de Rusia en Georgia en 2008–, sino en contiendas menores y contra Estados menos poderosos.

En definitiva, aunque la ONU había sido creada al finalizar la Segunda Guerra Mundial para prevenir toda contienda bélica posterior mediante la implantación de un sistema de seguridad colectiva, sin embargo, tuvo que enfrentarse en sus cuatro primeras décadas de existencia con el feroz antagonismo entre Estados Unidos y la Unión Soviética, además de la lucha de los pueblos de África y Asia por su libre determinación. De forma ineludible, estos dos conflictos globales atraparon durante largos años a Naciones Unidas y la impidieron erigirse en un instrumento multilateral eficiente en la prevención y resolución de conflictos armados, pues quedó claro desde sus comienzos que el poder de veto otorgado a las grandes potencias bloquearía al CS en cualquier asunto relevante para sus intereses o los de sus aliados.

En la práctica, Naciones Unidas abandonó durante la guerra fría todo intento de seguridad colectiva, porque el enfrentamiento entre los bloques occidental y socialista provocó el veto continuado a las decisiones y actuaciones del CS. Ahora bien, la flexibilidad con la que había sido redactada la Carta de San Francisco permitió la adaptación de la Organización universal a las circunstancias existentes en la sociedad internacional, y surgieron alternativas al sistema de seguridad colectiva diseñado, como la resolución 377 A (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas «Unidos para la paz», de 3 de noviembre de 1950, adoptada durante la guerra de Corea, pues en aquel momento el veto continuado de la Unión Soviética impedía al CS aprobar decisiones, y esta situación podía provocar la deslegitimación de la acción militar aliada que ya se había iniciado meses antes para defender a Corea del Sur. Por esa razón, la Asamblea General se otorgó mediante la citada resolución la potestad de reunirse de forma extraordinaria para examinar un conflicto dado —entonces, la guerra de Corea— en caso de parálisis del CS por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes, así como poder recomendar la adopción de medidas colectivas eficaces para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales, incluyendo el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario (1).

(1) El tenor literal de la resolución 377 A (V) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 3 de noviembre de 1950, indicaba que: «Si el CS, 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 fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y la seguridad internacionales. De no

Y otra alternativa desarrollada por la evolución práctica de Naciones Unidas fueron las operaciones de paz: la ONU estaba empeñada en trabajar para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, si bien durante el largo periodo de la guerra fría tuvo que autolimitarse a la consecución de objetivos más reducidos en esta materia, pero tal vez por ello más razonables y efectivos, como la mediación en conflictos localizados, la supervisión de acuerdos de cesación del fuego o la separación de fuerza armada hostiles. Pues bien, en orden a alcanzar tales propósitos, la Organización universal desarrolló una nueva clase de misiones de campo o sobre el terreno –no previstas por la propia Carta de Naciones Unidas–, conocidas con el nombre genérico de las PKO o misiones de *cascos o boinas azules* (2); el primer grupo de observadores fue creado en Palestina en el año 1948 y la primera Fuerza de Mantenimiento de la Paz (FMP) fue establecida en 1956, con ocasión de la crisis del canal de Suez. De hecho, ya en el año 1948 el primer secretario general de la Organización universal, Trygve Lie, avanzó algunas ofertas de creación de ciertos cuerpos militares al servicio de Naciones Unidas. Así, propuso organizar una pequeña fuerza permanente, la «Guardia de Naciones Unidas», que se encuadraría en la Secretaría (artículo 97 de la Carta), con las funciones genéricas de representar a la Organización en las misiones sobre el terreno y proteger su personal y bienes, en el entendimiento de que no se trataba de una medida coercitiva (3). Y la Asamblea General decidió en el año 1949 aprobar el proyecto del secretario general, debido a la necesidad de un organismo de esas características (4).

estar a la sazón reunida, la Asamblea General puede reunirse en periodo extraordinario de sesiones de emergencia dentro de las 24 horas siguientes a la presentación de una solicitud al efecto. Tal periodo extraordinario de sesiones de emergencia será convocado si así lo solicita el CS por el voto de siete cualesquiera de sus miembros, o bien la mayoría de los miembros de Naciones Unidas.»

- (2) El término *cascos azules* suele referirse a las FMP, formadas por unidades con armamento ligero, mientras que el término *boinas azules* se reserva a los grupos de observadores militares. En este trabajo, vamos a utilizar el término *cascos azules* para referimos de forma genérica a las operaciones de paz.
- (3) *Memoria Anual del secretario general sobre la labor de la Organización, 1947-1948* (Documento A/565, pp. XVII-XVIII). Véanse también el Informe del Comité especial –creado por la Asamblea General– sobre una Guardia de las Naciones Unidas (Documento A/959, add.13, p. 6); y LIE, Trygve: *In the cause of peace: seven years with the United Nations*, pp. 192-193, The MacMillan Company, Nueva York, 1954.
- (4) Resolución 297 (IV) de la Asamblea General, de 22 de noviembre de 1949, secciones A y B. Desde entonces, el reducido grupo móvil de reserva se ha venido ocupando de desplegar personal en las operaciones onusianas (especialmente los grupos de observadores) con el objeto de garantizar los transportes y las comunicaciones de la ONU,

En total, y en sus 63 años de vida, la Organización universal ha emprendido más de 60 PKO a lo largo de todo el planeta, con variado alcance, mandato, duración y nivel de éxito. La mayoría de ellas han tratado con conflictos provocados por el colapso del colonialismo o la desvertebración de Estados: la descolonización ha significado en numerosas ocasiones la liberación de fuerzas étnicas y nacionalistas que a menudo han desembocado en contiendas armadas ante el difícil equilibrio político interno de sus poblaciones multiétnicas. Además, las reclamaciones de autonomía o independencia por parte de diversos grupos subestatales constituyen una segunda etapa conflictiva en la lucha por la libre determinación.

Tras la guerra fría, las relaciones entre los cinco miembros permanentes del CS mejoraron hasta desarrollar una relativa cooperación, que abrió desde el año 1990 todo un horizonte de oportunidades adicionales para la seguridad internacional. De hecho, el final de la guerra fría permitió a Naciones Unidas empezar a actuar como pieza central del sistema internacional de seguridad colectiva, y además creó expectativas de novedosas medidas de cooperación en el terreno de la seguridad con el propósito de prevenir o resolver conflictos armados de variada condición. Actualmente, el recurso del mantenimiento de la paz clásico (*peacekeeping*) es sólo uno de los instrumentos de los que dispone Naciones Unidas para mantener la paz, promover transiciones democráticas consensuadas, y fomentar la protección y el respeto de los derechos humanos.

Las operaciones de paz se han consolidado durante la evolución histórica de Naciones Unidas como un ejemplo característico de los esfuerzos multilaterales por lograr la pacificación de conflictos armados surgidos en cualquier parte del mundo. Por esa razón, este tipo de misiones internacionales ha de analizarse en estrecha conexión con la propia Organización universal, toda vez que ésta ha sido su principal impulsora en las últimas décadas. En realidad, y frente al sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de Naciones Unidas, estas misiones en el terreno han supuesto un instrumento más realista y apropiado a las necesidades y condiciones presentes en un mundo donde el poder político y militar sigue descansando básicamen-

así como la seguridad de su personal y sus locales. El Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas se refería en su Informe de agosto de 2000 (popularmente conocido como Informe Brahimi, por el nombre de su presidente) a la necesidad de revisar el Servicio Móvil para adaptarlo a las nuevas demandas de las PKO (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 139-140 y 145b), con lo cual concordaba el Comité Especial de las PKO –creado por la Asamblea General en 1965– en su Informe de 4 de diciembre de 2000 (Documento A/CA/55/6, párrafo 30).

te en los Estados, si bien éstos pueden prestar temporalmente sus Fuerzas Armadas para desempeñar funciones de seguridad internacional.

Este capítulo va a estar dedicado precisamente al estudio de diversos aspectos de las operaciones de paz desarrolladas por Naciones Unidas a lo largo de su existencia, tanto relacionados con cuestiones teóricas como con su desarrollo práctico: en primer lugar, se analizarán las definiciones empleadas y la tipología adoptada por este tipo de misiones sobre el terreno; posteriormente, se estudiarán los rasgos característicos y las cuestiones problemáticas planteadas por el desarrollo de estas operaciones de paz; más adelante se examina su evolución histórica en la posguerra fría, pues Naciones Unidas ha recurrido con frecuencia a este mecanismo durante el periodo citado y, de hecho, algunas de estas misiones han sufrido graves fracasos de los que la ONU ha extraído lecciones aprendidas, como veremos en un apartado específico; por último, y a modo de conclusión, se evalúan las expectativas de futuro que abrigan dichas operaciones de paz en el marco de la ONU.

Cuestiones teóricas

Definición y tipología de las operaciones de paz

En primer lugar, vamos a realizar un trabajo de definición sobre las operaciones de paz, aunque no se trate de una labor fácil: según la terminología empleada por Naciones Unidas, el *mantenimiento de la paz* (en inglés *peacekeeping*) puede definirse como:

«El despliegue de una presencia de Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las Partes interesadas y, como norma, con participación de personal militar o policial de Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil» (5).

Mientras que la *diplomacia preventiva* sería el conjunto de:

«Medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más Partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan» (6).

(5) Esta definición fue realizada por un antiguo secretario general de la ONU, Boutros-Ghali, en un famoso Informe que pretendía conceptualizar algunas de las funciones más importantes desarrolladas por Naciones Unidas: «Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz», Informe del secretario general presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la reunión en la Cumbre del CS (Documento S/24111, 17 de junio de 1992, párrafo 20).

(6) *Ibidem*, párrafo 20.

Por su parte, el *establecimiento de la paz* (en inglés *peacemaking*) serían:

«Las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas» (7).

La *consolidación de la paz* o *peacebuilding* pretende reconducir las crisis con:

«Actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo» (8).

La *imposición de la paz* consistiría:

«En las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el CS haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión» (9).

Pues bien, las operaciones de paz pueden ser muy distintas entre ellas, pudiendo distinguirse claramente entre las PKO o de imposición de la misma, dependiendo de que cuenten o no con el consentimiento de todas las partes del conflicto, y de que puedan o no utilizar la fuerza armada para imponer su mandato. Como consecuencia de estas diferencias, las misiones de mantenimiento de la paz suelen ser creadas y dirigidas por la ONU u organizaciones regionales (como manifestación de la sociedad internacional institucionalizada), mientras que las operaciones de imposición de la paz suelen ser establecidas y dirigidas por alguna gran potencia de forma descentralizada (aunque, al tratarse de medidas coercitivas, han de ser previamente autorizadas por el CS de la ONU, pues en caso contrario serían ilícitas según el Derecho Internacional) (10).

(7) *Ibidem*.

(8) *Ibidem*, párrafos 55 y siguientes.

(9) Informe del secretario general de 14 de marzo de 1994, «Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas» (Documento S/26450, párrafo 4); véanse también estos conceptos definidos más recientemente en *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, pp. 17-18, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, disponible en: http://pbpu.unlb.org/pbpps/Library/Capstone_Doctrine-ENG.pdf

(10) Como por ejemplo las acciones militares autorizadas en Corea en el año 1950, golfo Pérsico en 1990, Somalia en 1992, Ruanda en 1994, Haití en 1994, Timor Oriental en 1999, Afganistán desde 2001, o en Haití en 2004. Sobre el peligro que supone esta descentralización creciente de la seguridad colectiva véase, entre otros, CARDONA LLORÉNS, Jorge: «La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en TORROJA MATEU, H. (dir.) y GÜELL PERIS, S. (coord.):

Pues bien, vamos a centrarnos en el estudio de las PKO establecidas y desarrolladas por Naciones Unidas porque, en general, la Organización universal no ha dirigido misiones de imposición de la paz (si bien alguna PKO ha sido autorizada en ocasiones muy concretas a emplear la coacción armada en el cumplimiento de su mandato, como veremos posteriormente). Ciertamente, las PKO pueden ser creadas por sujetos de Derecho Internacional de cualquier tipo, como organizaciones internacionales regionales o subregionales, Estados o grupos de Estados sin necesidad de autorización previa del CS de la ONU al tratarse de medidas no coercitivas, si bien en la práctica el mecanismo del *peacekeeping* ha sido desplegado sobre todo por la ONU.

Comoquiera que estas operaciones sobre el terreno surgieron de la necesidad práctica de Naciones Unidas para enfriar conflictos militares muy diversos, no estaban previstas en la Carta de la ONU y tampoco contaban en sus comienzos con una definición oficial precisa, e incluso su propia evolución histórica demuestra que Naciones Unidas se ha preocupado más de su creación y funcionamiento que de su sistematización jurídica.

Ahora bien, ya hemos visto que la propia Organización universal ha terminado por elaborar conceptos sobre sus actividades desarrolladas en el terreno, como también ha hecho la doctrina iusinternacionalista, al calificar a las PKO como:

«Medidas de índole militar o paramilitar desarrolladas en el territorio y con el consentimiento de uno o más Estados miembros cuyo propósito esencial es, en una circunstancia de tensión internacional altamente peligrosa para la paz y seguridad internacional, contener y controlar un conflicto o una situación crítica, preservando o restableciendo la paz física y facilitando la atmósfera para que, a través de la negociación o cualesquiera otros medios de arreglo pacífico, los interesados traten de salvar con las palabras, no con las armas, sus diferencias» (11).

Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional, pp. 67-85, Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007, y con respecto a Afganistán puede verse RODRÍGUEZ-VILLASANTE y PRIETO, José Luis: «Aspectos jurídicos internacionales del conflicto armado de Afganistán», en Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN), «Posible evolución de Afganistán: Papel de la OTAN», *Documentos de Seguridad y Defensa*, número 7, pp. 66-117, Ministerio de Defensa, Madrid, 2007.

(11) Véase REMIRO BROTONS, Antonio; RIQUELME CORTADO, Rosa; DIEZ-HOCHLEITNER, Javier; ORIHUELA CALATAYUD, Esperanza y PÉREZ-PRAT DURBÁN, Luis: *Derecho Internacional*, p. 1.095, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2007; también puede consultarse, desde una perspectiva más comprehensiva, Ministerio de Defensa: *Operaciones de paz*, Madrid, 2002.

Sobre esta base conceptual, no cabe duda de que el campo de funciones que pueden desarrollar estas operaciones de paz es muy variado, desde la separación física de los contendientes, la supervisión de acuerdos de armisticio, la verificación de retiradas de tropas, el desarme y la desmovilización de fuerzas locales, el control de la seguridad en la distribución de asistencia humanitaria o durante procesos de democratización o reconstrucción nacional, e incluso la administración provisional de determinados territorios. Como podemos ver, la labor de los *cascos azules* de Naciones Unidas resulta muy necesaria, pero constreñida por su propia configuración, pues se encargan de detener y contener las hostilidades armadas pero no pueden resolver los problemas políticos subyacentes (12), labor ésta encomendada al mecanismo paralelo del *peacemaking* mediante el recurso a los medios de arreglo pacífico de las controversias del Capítulo VI de la Carta de Naciones Unidas.

En cualquier caso, las operaciones de paz no suponen *per se* una actividad primaria al no poseer un carácter propiamente creativo, sino que se trata de una acción de tipo secundario y reactivo, esto es, dependiente de la cooperación de otros como los Estados miembros del sujeto creador de la operación –que son quienes aportan efectivos a la misma– y las propias Partes contendientes, que deben aceptar el despliegue de la misión. De hecho, tal colaboración resulta imprescindible para el surgimiento y eficaz desenvolvimiento de estas operaciones en cuanto a su autorización, financiación, provisión de recursos humanos y materiales a la misma, y despliegue en el territorio de Estados soberanos. Solamente cuando concurren todas las condiciones y circunstancias apropiadas, el *peacekeeping* puede suponer una contribución valiosa para pacificar un conflicto armado. También las operaciones de paz pueden servir como mecanismo *facilitador* de asistencia a los Estados en el cumplimiento de sus obligaciones jurídicas internacionales, incluyendo las decisiones de los órganos internacionales competentes.

Por otro lado, las operaciones de paz no han tenido una configuración idéntica en todos los casos, pues cada misión ha contado con una estructura concreta adaptada al mandato otorgado; no obstante, las PKO suelen responder a una de las dos siguientes categorías: grupos de observadores y FMP. Los primeros están compuestos por un reducido conjunto de ofi-

(12) Véanse *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peacekeeping*, primera edición, p. 3, Naciones Unidas, Nueva York, 1985. Y la declaración del presidente del CS de 28 de mayo de 1993 (Documento S/25859).

ciales militares desarmados con funciones de supervisión y vigilancia, mientras que las FMP se encuentran en general constituidas por unidades más numerosas armadas de forma ligera, y tienen mandatos más extensos y exigentes. En efecto, la distinta naturaleza y composición de estas dos clases de misiones se explica por tener mandatos cualitativamente distintos; por un lado, las funciones de los grupos de observadores revisten un carácter fundamentalmente de observación sobre el terreno; por otro lado, las FMP desempeñan misiones adicionales a la observación, recogidas en el mandato que reciben del órgano creador de la operación, y que pueden consistir en la clásica separación de los combatientes mediante su interposición en una zona neutral, la ayuda a un gobierno nacional en el mantenimiento del orden público interno, la garantía a un pueblo en el ejercicio de su derecho a la libre determinación, la protección de la llegada de ayuda humanitaria a la población local, la administración temporal de un territorio mientras se consolidan instituciones democráticas de gobierno, etc.

Junto a esta clasificación ya clásica se han desplegado, sobre todo en la posguerra fría, operaciones mixtas o multidimensionales con mandatos muy amplios y complejos dedicados a la supervisión de procesos integrados de pacificación, reconstrucción o consolidación política interna, que actúan bajo la autoridad de un representante especial del secretario general, y en las que se han integrado componentes de diversa naturaleza: militares, policiales y civiles.

Por último, debemos reseñar que las operaciones de paz, si bien fueron creadas en sus inicios como medio para enfriar guerras entre Estados, también se han empleado de forma creciente en conflictos armados internos, mucho más numerosos desde el final de la Segunda Guerra Mundial y que suelen conllevar complicaciones especiales, como por ejemplo la existencia de grupos armados con objetivos políticos contrapuestos, no cumplimiento ni respeto por los acuerdos firmados, líneas de mando caóticas, falta de cooperación de los gobiernos y/o autoridades locales hacia los *cascos azules*, instituciones estatales colapsadas, etc.

Características comunes de las operaciones de paz

En primer lugar, debemos indicar que, por lo general, este tipo de operaciones consisten en acciones militares internacionales porque su configuración, técnicas empleadas, organización y equipamientos son militares, si bien no están pensadas para funciones de combate (muy particularmente en el caso de las PKO) y, por otro lado, los componentes policiales y civiles han adquirido una relevancia creciente en tales misiones internacionales.

Precisamente esta caracterización sirve para distinguirlas de otras actividades desplegadas sobre el terreno, como misiones políticas, operaciones de consolidación/construcción de la paz o fuerzas internas de orden público.

Las PKO reúnen algunas características comunes derivadas de la práctica, que no siempre coinciden en las operaciones de imposición; enumeremos primero las cinco características en las que no coinciden y después otras dos en las que sí lo hacen:

1. Para el establecimiento de una PKO es necesario contar con el consentimiento del Estado receptor de la misma y de todas las Partes del conflicto. El consentimiento es un requisito fundamental en las PKO puesto que no son medidas coercitivas, y por ello este requisito no es imprescindible en las operaciones de imposición de la paz.
2. El consentimiento del Estado receptor opera sobre todo con respecto al despliegue y retirada de la misión de su territorio estatal, y también ejerce cierta influencia en la composición de la operación.
3. En las PKO su personal militar no puede emplear la fuerza armada, permitiéndose únicamente en caso de legítima defensa, entendida ésta como la elemental autodefensa ante una agresión; asimismo, están autorizadas a usar la fuerza armada que les resulte indispensable para poder cumplir con su mandato –estado de necesidad–; es por ello que los grupos de observadores militares están desarmados, e incluso las FMP están únicamente equipadas con armamento ligero y defensivo.
4. Pero las operaciones de imposición de la paz sí están autorizadas a utilizar la fuerza necesaria para cumplir su mandato, y precisamente por ello suelen ser unidades militares de combate con armas de ataque u ofensivas.
5. Las misiones de mantenimiento de la paz han de comportarse con absoluta imparcialidad. No pueden interferir en los asuntos propios del Estado anfitrión de la misión y, por supuesto, han de abstenerse de favorecer a cualquiera de los contendientes, pues están obligadas a desempeñar sus funciones teniendo sólo presentes los intereses de la sociedad internacional. Sin embargo, esta restricción de comportamiento no es aplicable a las operaciones de imposición de la paz, que pueden actuar contra quienes se opongan activamente al plan de paz internacional.
6. Todas las operaciones de paz (ya sean de mantenimiento o de imposición) están compuestas por contingentes prestados temporalmente por los Estados de forma voluntaria; ningún Estado está obligado a implicarse en una misión concreta, y además, puede retirar los recursos aportados de forma unilateral cuando lo considere oportuno.

7. Una operación de paz se configura como un órgano integrado con mando internacional, que a su vez es responsable ante el órgano creador de la misma. En concreto, cuando se trata de una PKO de Naciones Unidas son internacionales tanto la línea de mando como los procesos de planificación, preparación, organización y despliegue.

Pasemos a estudiar con algo más de detalle cada uno de estos rasgos básicos de las operaciones de paz de Naciones Unidas, que en general son operaciones consensuales y no coercitivas porque respetan la soberanía del Estado receptor sobre el territorio en el que actúan, y de ahí se derivan sus características básicas relativas al consentimiento del Estado receptor y de las partes del conflicto, su no utilización de la fuerza armada –salvo causas excepcionales como la legítima defensa o el estado de necesidad– o el carácter imparcial de sus actuaciones.

CONSENTIMIENTO

Mientras que las acciones militares coercitivas que el CS puede autorizar en virtud del Capítulo VII de la Carta no necesitan consentimiento de Estado alguno ni suponen injerencia ilícita en su jurisdicción doméstica, las PKO precisan por lo general el consentimiento de las partes del conflicto, y en especial del Estado receptor. Por eso, estas operaciones suelen calificarse como consensuales, y el permiso del Estado receptor constituye una característica decisiva de este tipo de misiones internacionales (13). La presencia de personal extranjero en el territorio de uno o más Estados supone una intromisión en su soberanía territorial y, para ser lícita, ha de contar con la autorización de los órganos competentes del Estado con jurisdicción sobre ese territorio, o haber sido adoptada como medida coercitiva por el CS de Naciones Unidas (artículo 2.7 *in fine* de la Carta).

Generalmente, los órganos de Naciones Unidas participantes en el despliegue de una operación de paz actúan con mucho respeto hacia todos los actores de esa contienda bélica. Si se trata de un conflicto internacio-

(13) Véase la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en el caso de «Ciertos gastos de Naciones Unidas», *ICJ Reports 1962*, p. 164 y siguientes; y también la Convención sobre la Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el personal asociado, adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1994 –resolución 49/59, de 9 de diciembre de 1994– reconoce la obligación de respetar el requisito del consentimiento del Estado receptor –y del Estado de tránsito– a la hora de permitir la entrada de personas en su territorio (artículo 20b).

nal, el despliegue de la operación de paz ha de ser consentido por los gobiernos de los Estados receptores. Pero si es un caso de crisis bélica con milicias no controladas por ningún gobierno (por ejemplo, una guerra civil), dichas facciones armadas también han de aceptar la operación de paz, sobre todo si son movimientos de liberación nacional o han llegado a establecer un control consolidado sobre parte del territorio estatal, pudiendo entonces ser consideradas como «beligerantes» en el sentido tradicional del Derecho de la Guerra. En resumen, el consentimiento del Estado receptor, emanado del órgano estatal competente –comúnmente su gobierno–, es una exigencia legal dimanante de la soberanía territorial del Estado, pero además la eficacia de una operación de paz requeriría, en un plano político, su aceptación y cooperación real por todas las partes del conflicto (14).

En cuanto a su naturaleza jurídica, el consentimiento del país receptor dimana del principio de la igualdad soberana de los Estados (15), ha de ser prestado antes o durante el envío de la operación a su territorio, y puede concretarse de diversas formas: declaración expresa ante el órgano internacional creador de la misión, mensaje al secretario general de Naciones Unidas, acuerdo entre las partes que prevea la PKO, convenio entre el Estado receptor y la ONU e incluso cabe un asentimiento implícito, siempre que sea clara la voluntad del gobierno efectivo del Estado receptor. Además, el consentimiento otorgado suele ser confirmado más tarde en los acuerdos sobre el Estatuto de los Miembros de la Operación, SOFA (*Status of Forces Agreements*).

Así, el consentimiento del Estado anfitrión se configura como una condición necesaria para el despliegue de la operación de paz en el territorio bajo su jurisdicción, si bien su fundamento jurídico surge de la competen-

(14) Véase HAMMARSKJOLD, Dag: *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la fuerza* (Documento A/3943, de 9 de octubre de 1958, párrafo 23). Sin embargo, en ocasiones la ONU ha preferido mantener el funcionamiento de una operación de paz ya desplegada pese a la oposición sobrevenida de alguno de los contendientes, como por ejemplo en el Congo (ONUC) –pese al sabotaje de la milicia secesionista de Katanga–, Camboya (UNTAC) –con la oposición de los jemereros rojos del Partido de la Kampuchea Democrática– y Somalia (UNOSOMU), del Congreso de la Unidad Somalí del general F. Aidid.

(15) Artículo 2.1 de la Carta de Naciones Unidas. Incluso la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Irak y Kuwait (UNIKOM), pese a haberse originado en 1991 en el marco general de imposición al Irak como agresor derrotado tras la guerra del Golfo, contó con el consentimiento expreso del Gobierno iraquí (Documento S/22454/Add.3, de 9 de abril de 1991), y se desarrolló como una clásica PKO.

cia funcional de su órgano creador. Por otro lado, el consentimiento del Estado receptor al despliegue de una operación de paz en su territorio no constituye técnicamente una limitación jurídica de su soberanía.

En el ámbito del funcionamiento de la operación de paz, al tratarse ésta de un órgano internacional integrado, cuyos contingentes deben servir bajo el mando exclusivo de Naciones Unidas, el Estado receptor no tiene control directo sobre las PKO, y por tanto Naciones Unidas decide libremente la composición de la misma, y únicamente por motivos de conveniencia política se pueden tener en cuenta las preferencias de dicho Estado en este asunto. En cuanto a la libertad de movimientos de la operación dentro de ese territorio estatal, normalmente no se le imponen restricciones de movimientos en ese ámbito territorial, aunque cabe preverlo así en el SOFA.

En cuanto a la organización y ejecución de la operación, las actividades y tareas a desempeñar por la PKO se rigen por los términos de la resolución creadora que recoge el mandato de la misión, y no por acuerdo alguno con el Estado receptor. Sin embargo, la naturaleza consensual de toda PKO ha hecho Naciones Unidas no ha impuesto generalmente una interpretación unilateral del mandato de cada misión, sino que suele consultar con el gobierno del país anfitrión, sobre todo cuando se producen modificaciones en los cometidos de la misión; este modelo de comportamiento de Naciones Unidas se generalizó a partir del año 1973, desde la creación de UNEF II y UNDOF, hasta el punto de consultar a los bandos del conflicto acerca de los diversos aspectos de las operaciones de paz (16).

Si el Estado receptor retira su consentimiento a una operación de paz de Naciones Unidas en funcionamiento, Naciones Unidas debe retirarla de ese territorio estatal pues, si no lo hiciera así, vulneraría la soberanía territorial de ese Estado y entonces la operación dejaría de ser de mantenimiento de la paz para pasar a ser de imposición, lo que exige la transformación explícita de su mandato por el CS (17). Sin embargo, los obstáculos que even-

(16) FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, volumen 1, p. 111, Universidad de Huelva, Huelva, 1998. Así por ejemplo, en las Fuerzas de Protección de Naciones Unidas (UNPROFOR) las partes del conflicto negociaron abiertamente con Naciones Unidas los términos exactos del mandato de la UNPROFOR en Croacia y en Bosnia-Herzegovina. GRAY, Ch.: «Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia», *Duke J. Comp. & Int'l L.*, volumen 7, número 1, pp. 243 y siguientes, 1996.

tualmente puede interponer a una operación de paz alguno de los bandos de un conflicto interno (como los jemeres rojos en Camboya o los serbios de Bosnia-Herzegovina), no ha hecho desistir por lo general a Naciones Unidas de mantener la operación, por lo que no está tan claro que la retirada del consentimiento por las facciones armadas de una contienda intrastatal implique necesariamente la terminación de la misión de paz.

Desde la creación de la Fuerza de la ONU en Chipre (UNFICYP) en el año 1964 se generalizó la práctica de incluir una cláusula de limitación temporal de la misión, y así la expiración del período previsto exige renovar el consentimiento del Estado para la continuación de la operación (18), lo que sirve para disuadir al país receptor de solicitar una retirada prematura de la misión, salvo en caso de cambio imprevisto de circunstancias, y garantiza a la PKO un período predeterminado de vigencia para poder desarrollar su mandato, siendo posible su prórroga por el órgano creador con el asentimiento tácito del Estado receptor.

NO USO COACTIVO DE LA FUERZA

Otro de los rasgos básicos de las PKO viene determinado por no utilizar la fuerza armada como medio de coerción. Se entiende que este tipo de operaciones internacionales no necesitan recurrir a la violencia para cumplir su mandato pues tienen el apoyo de la comunidad internacional y el consentimiento de las partes. Como no son acciones militares coercitivas del artículo 42 de la Carta, sólo pueden utilizar la fuerza armada en defen-

(17) Históricamente esta situación se vivió en mayo de 1967, cuando el Gobierno egipcio solicitó la retirada de la UNEF I de su territorio, y el secretario general de Naciones Unidas tuvo que dismantelar esa operación de paz, pese a que casi de inmediato se desencadenó la guerra de los Seis Días entre Israel y los Estados árabes. Otro ejemplo más reciente: la retirada del consentimiento del Gobierno de Croacia en enero de 1995 a la presencia de la UNPROFOR en su territorio el CS interpretó ésta como el ineludible final de la presencia de esta Fuerza en Croacia, puesto que la UNPROFOR era una PKO que dependía del consentimiento del Estado receptor, a pesar de las numerosas referencias al Capítulo VII de la Carta contenidas en las resoluciones del CS. GRAY, Ch.: «Host-State Consent and United Nations Peacekeeping in Yugoslavia», *Duke J. Comp. & Int'l L.*, volumen 7, número 1, pp. 266-267, 1996. Una excepción a la regla general de que la retirada del consentimiento del Estado receptor obliga a la terminación de la operación de paz se encuentra en la Misión de Observación en la frontera entre Irak y Kuwait (UNIKOM), que el CS estableció dentro de un marco de imposición de sanciones a Irak, y por eso la resolución creadora de la UNIKOM –resolución 689 del año 1991– indicaba que sólo «terminaría por una decisión del Consejo», punto 2.

(18) Resolución 186 (1964) del CS, de 4 de marzo de 1964, punto dispositivo 6.

sa propia ante un ataque previo. Su verdadera autoridad no dimana de su poder militar, sino de ser representante de la comunidad internacional en la zona del conflicto según su mandato, el órgano internacional que decide su creación y la naturaleza multinacional de su composición.

Por un lado, los grupos de observadores militares operan comúnmente desarmados, y en su caso es aún más esencial la plena cooperación de las Partes; por lo general, los grupos de observadores se despliegan en situaciones menos conflictivas, y por ello han sufrido menos bajas que las FMP. Y con respecto a estas últimas, su propósito consiste en disuadir sin recurrir a la violencia salvo en defensa propia, lo que en el plano operativo se concreta en llevar armas defensivas (19). La directriz sobre las «reglas de enfrentamiento» suele ir anexada al plan operativo de cada FMP, y en ella se determina la actitud a seguir ante las partes del conflicto y su potestad de recurrir a las armas en casos extremos.

El criterio de abstenerse de usar la fuerza armada salvo en caso de necesidad se ha mantenido en las FMP con tan sólo dos claras excepciones, una reconocida por Naciones Unidas (la de UNOSOM II en Somalia) y otra posible aunque no admitida oficialmente como tal por la Organización universal (la de ONUC en el Congo) (20). E incluso en estas excepciones los mandatos originales de dichas operaciones de paz no permitían el recurso a la violencia armada más allá de los tradicionales límites de la legítima defensa. En los últimos años, algunas misiones multidimensionales de Naciones Unidas han sido autorizadas por el CS a adoptar la acción necesaria para garantizar la seguridad y libertad de movimientos de su perso-

(19) Las FMP de Naciones Unidas no están dotadas de tanques, ni aeronaves de combate, ni artillería; tan sólo han contado con vehículos mecanizados de transporte, con algunas contadas excepciones, como la ONUC en el Congo, UNOSOM II en Somalia y UNTAES en Croacia.

(20) En concreto, véanse las resoluciones 161 año 1961 y 169 año 1961 del CS sobre la ONUC, las resoluciones 814 año 1993 y 837 año 1993 sobre la UNOSOM II, que la convertían en la primera operación de paz de Naciones Unidas autorizada expresamente a emplear la fuerza armada bajo las cláusulas del Capítulo VII de la Carta, esto es, a tomar la iniciativa en el uso de la violencia. Algunos autores encuentran más supuestos de PKO que han sido autorizadas a utilizar la fuerza: así, la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia –resolución 770 año 1992, párrafo 2; resolución 776 año 1992, párrafo 2; resolución 781 año 1992, párrafos 2 y 3; resolución 807 año 1993, párrafo 8; resolución 836 año 1993, párrafos 5 y 9; resolución 871 año 1993, párrafo 9–, pues algunas de esas resoluciones invocaban expresamente el Capítulo VII de la Carta, o la UNAMIR en Ruanda, resolución 918 año 1994, párrafo 4; y 925 año 1994, párrafo 5. Véase ORTEGA CARCELÉN, Martín C.: *Hacia un Gobierno mundial*, p. 38 y siguientes, editorial Hespérides, Salamanca, 1995.

nal, prestar protección a la población civil que se encontrase bajo amenaza inminente de violencia física (21), e incluso a tomar «todas las medidas necesarias para cumplir su mandato» (22), en un lenguaje calculadamente ambiguo que Naciones Unidas suele calificar de *peacekeeping* robusto que hace un uso táctico de la fuerza (23). En realidad, el mandato emitido por el CS adolece de imprecisión en numerosas ocasiones, y no permite determinar el nivel de fuerza que los *cascos azules* pueden ejercer para cumplir sus funciones, por lo que hay que fijarse en las reglas de enfrentamiento de cada operación; creemos, no obstante, que el CS sigue ajustándose al criterio de estado de necesidad a la hora de autorizar a sus operaciones de paz a recurrir a la fuerza armada para el cumplimiento de sus funciones.

Como vemos, los principios de no uso de la fuerza, consentimiento e imparcialidad están estrechamente conectados: en general, si la operación cuenta con un mandato preciso e imparcial, y la cooperación de las Partes está asegurada, entonces se entiende que la PKO no tendrá problemas para cumplir sus funciones. Asimismo, existe un fuerte vínculo entre la PKO y el paralelo proceso negociador que eventualmente pueda conducir a la resolución negociada del conflicto (*peacemaking*), pues la técnica del mantenimiento de la paz favorece la negociación política de la controversia entre los contendientes al establecer condiciones favorables y, de la misma forma, a medida que dicho proceso negociador avanza satisfactoriamente, existe una mejor predisposición de las partes a cooperar con la PKO.

El nivel de violencia armada que puede emplearse en estas operaciones debe estar sometido a criterios de necesidad y proporcionalidad, y por ello no puede exceder de lo estrictamente requerido para responder al ataque o situación de peligro, y debe cesar al terminar aquél. La fuerza militar no es utilizada en las operaciones de paz de manera coactiva sino

(21) Nos referimos a la Misión de Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA) –resolución 1159 año 1998, de 27 de marzo de 1998, párrafo 13–, la Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y la Misión de la Organización de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) resoluciones 1270 año 1999, párrafo 14; y 1291 año 2000, párrafo 8.

(22) Es el caso, por ejemplo, de la Administración de Transición de Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET), resolución 1272 año 1999, párrafo 4. En general, en los últimos años el CS ha venido estableciendo operaciones de paz sobre la base del Capítulo VII de la Carta en numerosos lugares, como la República Democrática del Congo, Liberia, Sierra Leona, Kosovo, Timor-Leste, Burundi, Haití y Costa de Marfil.

(23) *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, pp. 34-35, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, disponible en: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf.

defensiva, lo que distingue la técnica del mantenimiento de la paz (*peace-keeping*) y la de su aplicación coercitiva (*peace enforcement*).

Sin embargo, han surgido crisis muy complejas donde los acuerdos de pacificación han sido a menudo vulnerados por alguna de las Partes del conflicto, y es difícil que la ONU pueda ignorar –ni mantenerse imparcial ante– tales hechos; es decir, la abstención del uso coercitivo de la violencia puede provocar falta de eficiencia a aquellas FMP que deban moverse en entornos dinámicos con escasos niveles de cooperación de los contendientes.

En el ámbito que nos ocupa, el alcance de la legítima defensa ha sido ampliado por la doctrina de Naciones Unidas a lo largo de los años. En los inicios de las operaciones de paz de Naciones Unidas, se entendía que los *cascos azules* no podían tomar la iniciativa en el uso de la fuerza, pero sí responder a un ataque armado, incluidas aquellas agresiones que pretendieran obligarles a retirarse de posiciones ocupadas por ellos por orden de Naciones Unidas y dentro del alcance de su mandato; pero desde la creación de la UNEF II en octubre de 1973, se interpretó que la legítima defensa en este terreno debía incluir la resistencia a los intentos de impedir por medios coactivos a la operación de paz el desempeño de sus funciones. Según esta interpretación, los *cascos azules* podrían emplear la fuerza contra cualesquiera obstáculos militares al cumplimiento de su misión.

No obstante, en nuestra opinión, la concepción explicada corresponde al estado de necesidad y no a la legítima defensa como causa de justificación del uso de la fuerza armada por una PKO de Naciones Unidas. En estos casos, la misión de paz no sufre un ataque armado desencadenante de la legítima defensa, sino que estaríamos ante una situación de peligro para determinados bienes o intereses jurídicos que necesitan ser protegidos –por ejemplo, una población en peligro a la que no llega la ayuda humanitaria por un bloqueo de carretera impuesto por un bando armado–, y esa protección sólo puede lograrse a costa de lesionar otros intereses jurídicos, como serían la vida, integridad física o libertad de los integrantes de dicha milicia obstaculizadora (24).

No se trataría de un estado de necesidad propio –de los *cascos azules*–, sino ajeno o de auxilio necesario, pues se trata de reaccionar ante el peli-

(24) Según Mir Puig, el estado de necesidad es un «estado de peligro actual para legítimos intereses que únicamente puede conjurarse mediante la lesión de intereses legítimos ajenos y que no da lugar a legítima defensa ni al ejercicio de un deber.» MIR PUIG, Santiago: *Derecho Penal. Parte general*, séptima edición, p. 445, Reppertor, Barcelona, 2004.

gro amenazante a intereses de otras personas o de la comunidad en su conjunto. Así, el estado de necesidad permite a una PKO usar la fuerza armada con mayor frecuencia que la legítima defensa –que exige siempre una previa agresión ilegítima y actual, además de una necesidad de defensa en abstracto–, pero, en correspondencia, los *cascos azules* deben ajustarse en él a un juicio de proporcionalidad más estricto entre la acción que desarrollan y los obstáculos que pretenden superar con su actuación (25).

Con todo, en la práctica consideraciones de prudencia política han llevado a las operaciones de paz de la ONU a no responder con las armas a las acciones de determinadas milicias internas que pretendían dificultarles el cumplimiento de su mandato. Por otro lado, es difícil que pueda considerarse el hipotético cumplimiento de un deber como causa de justificación del empleo de la fuerza armada por los *cascos azules*, pues los integrantes de una PKO no pueden ser considerados como agentes de una supuesta autoridad internacional con poderes coercitivos, al estar actuando Naciones Unidas en estos casos con el consentimiento de las partes del conflicto.

IMPARCIALIDAD

La operación de paz ha de comportarse de modo imparcial. En general, imparcialidad significa «falta de designio anticipado o de prevención en favor o en contra de alguien o algo, que permite juzgar o proceder con rectitud» (26). En el marco de las PKO, ser imparcial entraña no convertirse en parte del conflicto, sino «actuar con total objetividad» (27), evitando

(25) MIR PUIG, Santiago: *Derecho Penal. Parte general*, séptima edición, pp. 446-447, Reppertor, Barcelona, 2004.

(26) *Diccionario de la Lengua Española*, vigésimo segunda edición, p. 1.252, Real Academia Española, Madrid, 2001. En este sentido, se ha de entender por imparcial, «el que juzga o procede con imparcialidad». *Ibidem*, véase también MOLINER, María: *Diccionario de uso del español*, volumen 2, p. 92, editorial Gredos, Madrid, 1992.

(27) Véase el artículo 9 de los *Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, XI Informe del Grupo de Trabajo (Documento A/32/394, anexo 11, apéndice 1 de 2 de diciembre de 1977). Véase también HAMMARSKJOLD, Dag: *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la fuerza* (Documento A/3943, de 9 de octubre de 1958, párrafo 166). El Comité Especial de PKO creó en abril de 1968 un Grupo de Trabajo que al año siguiente presentó un «Modelo 1» sobre los «observadores militares designados o mandados por el CS para emprender misiones de observación en aplicación de las resoluciones del Consejo» (Documento S/7742, de 3 de noviembre de 1969), y sobre todos los citados *Proyectos de fórmulas* para todo tipo de PKO o «Modelo 11».

con ello impulsar el arreglo forzado de conflictos en favor de una de las Partes. Por consiguiente, la actuación imparcial es una de las características comunes de las operaciones de paz, y debe conllevar que no se favorezca a ninguno de los contendientes ni se tome partido en los conflictos, imperativo éste exigible todos los componentes y miembros de las misiones, que han de «desempeñar sus funciones teniendo presentes únicamente los intereses de Naciones Unidas» (28); sin embargo, como ya hemos señalado anteriormente, este rasgo no es compartido por las operaciones de imposición de la paz (29).

En definitiva, la misión de Naciones Unidas debe comportarse con el mayor grado posible de imparcialidad, pero esta condición se revela en ocasiones como puramente retórica, toda vez que la simple presencia de una fuerza internacional puede favorecer a una de las Partes de la disputa: en realidad, en la mayoría de las contiendas bélicas internas uno de los bandos pretende conservar el *statu quo* existente, mientras que el otro desea transformarlo; y en tales situaciones, el despliegue de una operación de paz tiende a mantener la situación presente en el momento de su despliegue, beneficiando con ello al bando más conservador del *status quo* (30).

En cualquier caso, en este ámbito la necesaria imparcialidad en la actuación de los *cascos azules* no significa que deban mantener siempre una neutralidad absoluta entre las distintas partes del conflicto, pues Naciones Unidas puede suministrar mayor ayuda a alguna de ellas –por encontrarse en una situación de emergencia humanitaria y/o por tener derechos que le están siendo conculcados– o imponer sanciones económicas contra un Estado o bando concreto. Precisamente porque Naciones Unidas repre-

(28) Véase por ejemplo el Informe del secretario general a la Asamblea General sobre «Aspectos administrativos y presupuestarios de la financiación de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz» (Documento A/44/605, de 11 de octubre de 1989, p. 13).

(29) SUY, E.: «Peace-keeping Operations» en DUPUY, René-Jean (ed.): *Manuel sur les organisations internationales*, segunda edición, pp. 557-558, Nijhoff, Dordrecht, 1998. De hecho, el *peacekeeping* resulta menos polémico que cualquier acción punitiva de seguridad colectiva. DIEHL, Paul F.: «Peacekeeping Operations and the Quest for Peace», *Political Science Quarterly*, volumen, 103, número 3, p. 486, 1988. Véase también FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, volumen 1, p. 124 y siguientes, Universidad de Huelva, Huelva, 1998.

(30) Por ello se ha advertido del peligro de utilizar las PKO dentro de las fronteras de un Estado, o de permitir que la operación se perpetúe en el tiempo. Véase por ejemplo SCHACHTER, Oscar: *International Law in Theory and Practice*, pp. 407-408, Nijhoff, Dordrecht, 1991.

senta los principios, valores e intereses de la comunidad internacional en su conjunto, la actuación «imparcial» de una operación de paz se traduce en que debe desempeñar su mandato y demás decisiones del CS con ecuanimidad, pero sin por ello estar obligada a mantener un comportamiento equidistante con todas las partes, pues puede ayudar al bando más desfavorecido o injustamente tratado por el conflicto armado (31). Incluso durante la intervención militar de la ONU en el Congo en los años sesenta del siglo XX, autorizada por el CS mediante sus resoluciones 161 del año 1961 y 169 del año 1961, los documentos oficiales de Naciones Unidas eludieron valorar este asunto, limitándose a apuntar a la autodefensa como justificación legal de dicha actuación, circunscrita a garantizar su libre circulación y la expulsión de mercenarios extranjeros del territorio congoleño, y en plena concordancia con su mandato internacional (32).

No obstante, se consolidaría la imparcialidad de una misión de paz si ésta eludiera en general favorecer la posición de cualquiera de las partes del conflicto durante su funcionamiento; si su personal es seleccionado de Estados sin intereses en la controversia; y si los miembros de la operación reciben un adiestramiento eficiente en la técnica del *peacekeeping*, actuando bajo una cadena de mando centralizada que impida eventuales injerencias locales o internacionales (33).

CARÁCTER VOLUNTARIO DE LA APORTACIÓN POR LOS ESTADOS DE LOS RECURSOS HUMANOS Y MATERIALES

La participación de los Estados en las operaciones de paz es libre, y sobre esa voluntariedad se fundamenta la amplia aportación de los diferentes países en las PKO de Naciones Unidas. La Organización universal no tiene Fuerzas Armadas propias y si desea desplegar una operación, ha de pedir

(31) «United Nations Peace-keeping Operational Guiding Principles», de 28 de mayo de 1993 (Documento S/25859); Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 50). En este ámbito, el término «imparcialidad» contiene un significado más concreto y preciso (no tener preferencia inicial por ninguna de las Partes y actuar con independencia de ellas) que el de «neutralidad» (no afectar en ningún caso a las posiciones respectivas de los bandos del conflicto). Véase RATNER, S. R.: *The new UN peacekeeping: Building peace in lands of conflict after the cold war*, pp. 51-52, Macmillan, Basingstoke, 1997.

(32) Documento S/4940, Adds1-8. Véase McCoubrey, H. and White, N. D.: *The Blue Helmets: Legal Regulation of United Nations Military Operations*, p. 88, Dartmouth, Aldershot, 1996.

(33) Véase Diehl, P. F.: *International Peacekeeping*, pp. 172-173, The Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1993.

a los Estados (miembros o no miembros de Naciones Unidas) la aportación de personal y equipamiento, ya militar, policial e incluso civil (34).

En cuanto al reclutamiento y selección de los contingentes nacionales, está consolidada la discrecionalidad soberana de los Estados miembros a la hora de aportar tropas a estas operaciones de paz, que incluso han de otorgar su permiso para la transferencia temporal de unidades militares de una PKO ya existente a otra en formación.

En la selección de los contingentes nacionales se reserva la competencia al secretario general de la ONU, pero de conformidad con el CS y el Estado receptor. Los gobiernos de los Estados participantes son responsables de que el personal aportado por ellos «satisfaga los criterios fijados por Naciones Unidas para desempeñar su cometido» (35). Para la selección de los Estados contribuyentes de tropas no existen parámetros de aplicación uniforme y general, salvo buscar una «representación geográfica equitativa» en la composición de las operaciones –que de hecho implica equilibrio político–, lo que se ha convertido en una práctica habitual de Naciones Unidas (36). Las opiniones del Estado receptor y de las partes involucradas son tenidas en cuenta para la selección de los contingentes durante la fase inicial de la composición de la operación, pero una vez que ésta se ha desplegado sobre el terreno debe funcionar con completa imparcialidad y libertad, en su calidad de órgano internacional integrado.

En el año 1993 comenzó a funcionar en la ONU el mecanismo de las «fuerzas o dispositivos de reserva» (*stand-by arrangements system*), por el que

(34) En esta materia sería muy apropiado celebrar acuerdos de participación entre Naciones Unidas y los países contribuyentes de personal a las PKO, para lo que se puede aprovechar el «Modelo de acuerdo entre Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de Naciones Unidas de mantenimiento de la paz» –Informe del secretario general de 23 de mayo de 1991 (Documento A/46/185, anexo)–, patrón que sería también aplicable *mutatis mutandis* a los Estados no miembros de la ONU (Informe *citado*, párrafo 2).

(35) Véase el artículo 11 del «Modelo de acuerdo entre Naciones Unidas y Estados miembros que aportan personal y equipo a operaciones de Naciones Unidas de mantenimiento de la paz», Informe del secretario general de 23 de mayo de 1991 (Documento A/46/185, anexo).

(36) Véase por ejemplo el artículo 10 de los «Proyectos de fórmulas para artículos de directrices convenidas para las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz», Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (Documento A/32/394, anexo 11, apéndice 1, de 2 de diciembre de 1977); SORENSON, D. S. and WOOD, P. Ch. (eds): *The Politics of Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Frank Cass, Londres, 2005.

los gobiernos nacionales informan a la Secretaría de Naciones Unidas sobre el personal y equipo que podrían suministrar a las operaciones, así como del tiempo que precisaría su despliegue; por medio de estas ofertas condicionales de los Estados, concretadas más tarde en acuerdos permanentes bajo la forma de Memorandos de Entendimiento (que son acuerdos internacionales sujetos al Derecho de los Tratados), aquéllos se comprometen a mantener un cierto número de sus Fuerzas Armadas disponible para PKO de la ONU, aunque retienen la libertad de decidir su concreta participación en cada caso. Este sistema de fuerzas de reserva de Naciones Unidas faculta a la Organización universal a perfeccionar sus esfuerzos en la planificación y despliegue de cada operación, al tiempo que permite a los Estados miembros proyectar y presupuestar su contribución, así como formar a su personal.

Otro mecanismo para mejorar la funcionalidad de las operaciones de paz consiste en establecer una Fuerza de Reacción Rápida (37); precisamente en este marco, y a iniciativa de un grupo de países encabezados por Dinamarca, Naciones Unidas decidió en el año 1996 establecer una Brigada Multinacional de Fuerzas de Reserva de Alta Disponibilidad (SHIRBRIG) –operativa desde enero de 2000–, con capacidad para realizar despliegues rápidos y urgentes y cumplir misiones de mantenimiento de la paz y humanitarias bajo el Capítulo VI de la Carta por un periodo máximo de seis meses hasta su sustitución por una FMP (38). Esta Brigada Multinacional –en la que participa España– está operativa desde el año 2000 y funciona bajo las siguientes premisas: debe estar capacitada para operar de forma independiente a distancia de sus estructuras nacionales, incluso aunque no tenga el apoyo del Estado receptor y no exista infraestructura básica local; en ese aspecto la Brigada ha de ser autosuficiente generalmente por un periodo de 60 días, y debe estar preparada para su despliegue en breve plazo (15-30 días desde la solicitud), pero la duración del mismo estará limitada a un plazo máximo de seis meses, al cabo del cual será reempla-

(37) Así lo propuso Boutros-Ghali en su Suplemento de «Un Programa para la Paz» (Documento S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 44). De hecho, en la guerra de la antigua Yugoslavia, se desplegó a mediados de 1995 una Fuerza de Reacción Rápida como parte de la PKO allí establecida (UNPROFOR), resolución 998 del año 1995 del CS, de 16 de junio de 1995, párrafo 9.

(38) Véase el Informe del Grupo de Trabajo sobre la SHIRBRIG de Naciones Unidas, que formula el concepto y el diseño de estructura de la misma (Documento A/51/75, anexo, de 5 de marzo de 1996); y la siguiente dirección de Internet sobre esta Brigada, <http://www.shirbrig.dk>. Hasta ahora, la SHIRBRIG ha ayudado a las PKO de Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea (UNMEE), Liberia (UNMIL) y Sudán (UNMIS).

zada por otras fuerzas o se terminará la misión. La participación concreta en cada operación es decidida voluntariamente por cada Estado participante, y la SHIRBRIG debe organizarse para poder ser desplegada aún sin la aportación de alguno de dichos Estados participantes.

Los contingentes nacionales se colocan bajo mando de Naciones Unidas, y el jefe de la misión ejerce el control operacional sobre toda ella, tanto sobre las unidades militares como sobre el personal adscrito a la misma, excluyendo las medidas disciplinarias, la jurisdicción criminal y, en ciertos casos, la civil, materias éstas reservadas a los órganos nacionales competentes de cada Estado participante (39). Los contingentes nacionales en las PKO se encuentran bajo el mando de la Organización a través de sus comandantes, y el cuartel general de cada operación se compone también de oficiales procedentes de todos los Estados participantes, si bien integrados en el organigrama de la PKO y calificados como agentes de Naciones Unidas que sirven en exclusiva a la Organización durante su periodo de servicio, sin recibir instrucciones operativas de sus gobiernos nacionales.

Los gobiernos nacionales han delegado en Naciones Unidas el poder de disposición sobre sus tropas, y aunque las unidades pueden mantener abiertos canales directos de comunicación con sus gobiernos, se entiende que serán utilizados únicamente para «cuestiones administrativas domésticas», y no para instrucciones sobre la implementación del mandato de la misión, prerrogativa exclusiva de Naciones Unidas. No obstante, las reticencias de algunos países han llevado a Naciones Unidas a incrementar el número de reuniones informativas y procedimientos de consulta con los gobiernos de los países participantes (40).

La financiación de todas las PKO de Naciones Unidas, con las excepciones de las misiones en Nueva Guinea Occidental, Yemen y Chipre, está basada en el principio general de que los costes son sufragados por la Organización y más tarde repartidos entre sus Estados miembros; no obstante, esto no significa que Naciones Unidas tenga que correr con todos

(39) Artículos 8, 24 y 25 del citado «Modelo de acuerdo sobre participación» (Documento A/46/185, anexo). Según la doctrina existente en este terreno en Naciones Unidas, las tareas, duración y zonas de despliegue de los contingentes nacionales han quedado fijadas por acuerdo previo entre los Estados participantes y el secretario general de la ONU, con arreglo al mandato de la operación.

(40) Suplemento de «Un Programa para la Paz» (Documento S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 40); a su vez, también se llevan a cabo encuentros periódicos entre miembros de la Secretaría, delegados de los Estados participantes y los mandos en el terreno de las operaciones.

los costes de los contingentes de la operación, sino que se distribuyen estos gastos entre la ONU y los Estados contribuyentes de personal. Éstos se responsabilizan con arreglo a su Derecho Interno de los gastos correspondientes a salarios, prestaciones, subsidios y equipos de su personal, mientras que todos los otros costes son financiados por Naciones Unidas, comprendiendo compensaciones por gastos de transporte –desde la entrada en el Estado receptor hasta la zona de despliegue– y acomodación de los contingentes, dietas, uso de equipos, material y repuestos, indemnización por fallecimiento ocurrido en servicio, gastos realizados por heridas, lesiones, o enfermedad, etc. (41).

Por otro lado, los Estados contribuyentes de tropas mantienen el derecho discrecional a retirar sus contingentes de una operación de paz, pudiendo alegar todo tipo de motivos, pero sería conveniente prever en los acuerdos sobre participación cláusulas de notificación previa del gobierno nacional a la ONU (42).

ÓRGANO INTERNACIONAL INTEGRADO

Toda operación de paz de Naciones Unidas ha de configurarse como tal, en el sentido de que sus miembros sean leales al mandato encomendado y al carácter internacional de la ONU, sin permitir ninguna otra injerencia. Esta cualidad sirve para distinguir con claridad las operaciones de paz de otras acciones militares multinacionales autorizadas pero no dirigidas por el CS, porque permanecen bajo el control operativo de sus respectivos gobiernos nacionales (43). Y este criterio de quien ejerce el control operativo resulta decisivo a la hora de atribuir la responsabilidad internacional por sus actuaciones.

Al incorporarse los contingentes nacionales, quedan sujetos al control operativo de la Organización –salvo el poder disciplinario–, y reciben las

(41) Se establecieron tarifas estándar y una escala convenida sobre una base igualitaria para el reembolso a los países participantes de los gastos extras, dietas y equipo personal, periódicamente revisadas en consulta con los Estados contribuyentes de personal. Véase el artículo 16 del citado «Modelo de acuerdo sobre participación» (Documento A/46/185).

(42) Así lo prevé, por ejemplo, el citado «Modelo de acuerdo sobre participación» en su artículo 26, Informe del secretario general de 23 de mayo de 1991 (Documento A/46/185).

(43) SAROOSHI, D.: *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, p. 163, Oxford University Press, Oxford, 1999.

instrucciones operativas del secretario general a través de quien sea el máximo responsable de la misión en el terreno. Este principio de unidad de mando y control en las PKO de Naciones Unidas resulta indispensable para lograr el éxito de la misión.

La estructura orgánica de una PKO, mucho más compleja en las operaciones multidimensionales, depende en gran medida de las funciones a desarrollar, y el modelo operativo de estas misiones ha demostrado un elevado grado de flexibilidad, con capacidad para adaptarse a conflictos de diversa naturaleza. En la implementación de estas operaciones intervienen una serie de órganos que constituyen una peculiar cadena de mando. Por una parte, se encuentran aquéllos que, desde la sede de Naciones Unidas, crean, planifican y gobiernan las operaciones: la dirección política general le corresponde a su órgano creador –normalmente el CS–, mientras que la dirección ejecutiva con el mando operativo es competencia del secretario general. Por otra parte, en el terreno se despliega la propia operación, y al frente de ella, sus autoridades inmediatas.

Cuando el CS –o la Asamblea General– decide establecer una PKO (44), delega su dirección y gestión cotidiana en el secretario general, cuyas competencias en este ámbito se han ido consolidando en virtud de sus poderes de iniciativa política (artículo 99 de la Carta), pero no es competente para crear por sí mismo una operación de paz, ni siquiera con el consentimiento de todas las Partes implicadas, puesto que el secretario general, aunque al frente de un órgano principal de la Organización como es la Secretaría, desempeña funciones esencialmente administrativas y de ejecución delegada de decisiones adoptadas por otros órganos; eso sí, en muchos casos sus iniciativas políticas para la prevención o pacificación de conflictos desembocan en la creación de operaciones de paz.

El CS adopta las decisiones políticas más importantes y ejerce el control político sobre su desarrollo, sin que el secretario general pueda modificar ni anular su mandato, aunque sí lo interpreta y recomienda al CS todo tipo de cuestiones administrativas, ejecutivas y financieras, además de redactar la regulación jurídica de la operación. De este modo, el secretario general disfruta de muy amplios poderes y una extensa libertad de acción en la gestión de las operaciones de paz, pero es responsable ante el órga-

(44) Como ya sabemos, no existe impedimento legal alguno para que sea la Asamblea General el órgano creador de esta clase de operaciones, pero tan sólo en dos ocasiones ha hecho uso de esta facultad (UNEF I y UNSF), de lo cual hace ya más de cuatro décadas.

no político creador, debiendo evitar recibir instrucciones de cualquier autoridad ajena a la ONU (45).

Dentro de la Secretaría de Naciones Unidas, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO) está encargado de la planificación, gestión y dirección de las PKO desde la sede de Naciones Unidas. Su misión principal consiste en asistir al secretario general en todo lo referente a estas operaciones. No obstante, el jefe de cada misión puede ponerse en comunicación directa con el secretario general para las cuestiones que estime necesarias.

Este DPKO tiene numerosas funciones, como la elaboración de normas, directrices y procedimientos para el funcionamiento efectivo de las PKO en marcha y el establecimiento de nuevas misiones; la recopilación de recursos humanos y materiales; la preparación de metodologías y planes; la elaboración del proyecto de cada operación y de los sucesivos informes presentados por el secretario general al CS; el mantenimiento de contactos con las partes del conflicto y los miembros del CS; la elaboración de directrices sobre instrucción y adiestramiento; y la coordinación de la gestión de las misiones desplegadas.

Por otro lado, las cuestiones de logística y gestión administrativa de las operaciones de paz tradicionalmente han sido una responsabilidad separada, actualmente del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno (antes de la División de Operaciones sobre el Terreno), encargado de suministrar asistencia técnica y administrativa a las operaciones integradas sobre el terreno, incluyendo componentes electorales, humanitarios, de *peacekeeping* y de *peacemaking*. Esta caracterización multidimensional de las nuevas operaciones ha exigido mejorar la coordinación entre las oficinas de Naciones Unidas con competencias en la materia. Y se han ido incorporando al DPKO nuevas unidades sobre todo tipo de cuestiones, como un centro de situación para garantizar el contacto permanente con las operaciones, Oficina de Fomento del Estado de Derecho, secciones sobre policía, actividades relativas a las minas, desarme y desmovilización, evaluación y capacitación, un servicio integrado de entrenamiento o una dependencia de prácticas recomendadas, para evaluar las operaciones realizadas y formular una doctrina eficiente.

La dirección de una PKO en la zona de despliegue corresponde a un órgano unipersonal, ya sea ejercida por un representante especial del secreta-

(45) Artículo 100.1 de la Carta de la ONU.

rio general –habitual en las operaciones multidimensionales–, comandante de la fuerza o jefe de observadores militares.

En cualquier caso, la máxima autoridad territorial de una PKO es elegida de forma directa por su órgano habilitante a propuesta del secretario general, o por éste con el consentimiento de aquél. El jefe en el terreno, responsable ante el secretario general y bajo su mando y control, ejerce su autoridad global y directa sobre el conjunto de la misión en todos sus aspectos, de acuerdo con el mandato dictado por el órgano creador y las directrices políticas emanadas del secretario general, con la única excepción de las cuestiones disciplinarias (46).

Si bien el personal y la estructura militar sigue constituyendo la base mayoritaria de las operaciones de paz de Naciones Unidas, en todas ellas siempre ha participado un número variable de personal civil con distintas funciones administrativas y logísticas, que se ha incrementado en las recientes misiones multidimensionales al desempeñar funciones cada vez más relevantes: organización y observación electoral; verificación, educación y promoción de los derechos humanos; prestación de protección y asistencia humanitaria; apoyo a la desmovilización de los antiguos combatientes y su reinserción en la vida civil; capacitación a las fuerzas policiales nacionales y demás actividades de reconstrucción nacional, etc.

Este componente civil cuenta con diversas categorías según sus procedimientos de selección y su régimen jurídico, administrativo y económico de servicio, de forma que puede pertenecer a la plantilla internacional, la plantilla local o al personal contratado internacional; y hay que mencionar en especial a la policía civil, que desarrolla un papel cada vez más importante debido a las imprescindibles funciones de restablecimiento de la confianza en comunidades locales de territorios con débil autoridad estatal: formación y supervisión de fuerzas nacionales de policía, restauración del orden civil, verificación del respeto por el estado de derecho y los

(46) En este ámbito concreto, y en caso de una presunta infracción cometida por *cascos azules*, el jefe de la operación puede iniciar los procedimientos que considere pertinentes, requerir información y evacuar consultas, pero la acción disciplinaria *per se* debe ser adoptada por el mando nacional del contingente del infractor/es. No obstante, en todos los demás aspectos el jefe de la operación disfruta de autoridad total sobre la asignación de puestos, así como sobre el despliegue y movimientos de todos los componentes de la misión, los cuales deben proceder como un órgano integrado cumpliendo únicamente las órdenes emanadas del jefe territorial de las PKO a través de la correspondiente cadena de mando.

derechos humanos, promoción de la reconciliación de la sociedad nacional, asistencia a la policía local, etc.

Problemática de las misiones de paz de Naciones Unidas

En este epígrafe serán estudiadas algunas de las cuestiones más complejas y controvertidas surgidas durante la evolución de las operaciones de paz, y cuya solución ha condicionado el discurrir de esta materia en Naciones Unidas.

En primer lugar, fijaremos nuestra atención en el *marco jurídico* de estas misiones de paz. En el seno de la Organización universal, es el CS quien generalmente decide la creación de estas operaciones. En los inicios se produjo un enconado debate acerca de si la Asamblea General estaba también legitimada para establecer de forma subsidiaria operaciones de paz en caso de que el CS no lo hiciera; en definitiva, se trataba de dilucidar qué órganos de la ONU poseían la competencia de crear operaciones internacionales de paz. En este sentido, la CIJ entendió en un dictamen de 1962 que el artículo 24.1 de la Carta de Naciones Unidas confiere al CS la responsabilidad primordial, pero no exclusiva, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que las operaciones de paz no podían ser calificadas como medidas coercitivas en el sentido del Capítulo VII de la Carta y que, por ello, no estaban reservadas como competencia exclusiva del CS (47); de hecho, la Asamblea General llegó a establecer dos de las operaciones de paz de aquella época, la UNEF I en Suez y la UNSF en Nueva Guinea Occidental. Sin embargo, algunos de los miembros permanentes del CS, la entonces Unión Soviética y Francia, consideraban que toda decisión que conllevara la utilización de personal militar, aunque en principio no supusiera el uso de la fuerza, podría en la práctica evolucionar hacia una medida coercitiva, tal como en cierto modo había sucedido en la ONUC en el Congo, por lo que tales misiones caían de lleno en el ámbito del Capítulo VII de la Carta, de exclusiva competencia del CS.

En nuestra opinión, y aunque, al no estar previstas, ninguna cláusula de la Carta de Naciones Unidas se ajusta completamente a todas las operaciones de paz creadas por el CS, el fundamento jurídico más plausible de estas misiones se encontraría en las medidas provisionales del artículo 40 de la Carta, pues se trata de acciones que encajarían en esa concepción de medidas temporales e imparciales –no prejuzgan las posiciones de las

(47) Opinión consultiva de la CIJ de 20 de julio de 1962 en el caso de «Ciertos gastos de Naciones Unidas», *ICJ Reports 1962*, pp. 163 y 166.

partes–, destinadas a enfriar o paralizar una crisis armada hasta que el conflicto de fondo pueda ser solucionado por medios no violentos (48). También ha sido bastante habitual encasillar estas operaciones en un hipotético capítulo «seis y medio» de la Carta, entre el arreglo pacífico de la controversia y la acción coercitiva de la ONU. Si la misión de paz fuera creada por la Asamblea General, la base jurídica habilitadora se encontraría en los artículos 10 y 14 de la Carta. Una vez creada la operación, ésta se incardina en la estructura de Naciones Unidas como órgano subsidiario del órgano creador, ya se trate de la Asamblea General o el CS (artículos 22 y 29 de la Carta, respectivamente).

Ahora bien, el hecho de que las operaciones de paz puedan ser consideradas medidas provisionales no coercitivas no significa que puedan ser ignoradas por los países o las partes del conflicto, pues los Estados miembros de Naciones Unidas asumen la obligación de cumplir las resoluciones del CS, y de prestarse ayuda a tal fin (artículos 25 y 49 de la Carta); de hecho, el Consejo ha instaurado múltiples dispositivos para supervisar la aplicación de dichas medidas provisionales, como comisiones, enviados y observadores.

La *financiación* de las operaciones de paz ha sido una de las cuestiones más problemáticas desde los inicios. Ya entonces el secretario general estimaba que los gastos causados por estas misiones deberían ser incluidos en el presupuesto ordinario de la ONU, lo que permitiría a la Asamblea General repartir proporcionalmente entre los Estados miembros los costes generados por el mantenimiento de la paz (49); pero algunos países significativos –entre ellos, Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y Francia– mostraron su disconformidad con tener que sufragar en gran parte operaciones con las que no estaban de acuerdo y, por ello, preferían que fuera el CS quien decidiera el método de financiación, pues allí

(48) Esta opinión no es uniforme pero sí bastante aceptada: Dag Hammarskjöld, declaración ante el CS de 13 de diciembre de 1960, SCOR (*Security Council Official Records*), reunión 920, p. 19. BOWETT, D. W.: *United Nations Forces: A Legal Study of UN. Practice*, pp. 280 y 283, Praeger, Nueva York, 1964. SCHWARZENBERGER, G.: *Report on Problems of a United Nations Force*, p.138, International Law Association Conference, Hamburgo, 1960. WHITE, N. D.: *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, p. 208, Manchester University Press, Manchester, 1990; pero contra CIOBANU, D.: «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations» en CASSESE, A. (ed.): *United Nations Peace-keeping. Legal Essays*, , pp. 19-23 y 40-41, Sijthoff & Noordhoff, Alphen an den Rijn, 1978.

(49) Véase HAMMARSKJÖLD, Dag: *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la fuerza* (Documento A/3943, de 9 de octubre de 1958, párrafo 189).

podrían vetar cualquier iniciativa a la que se opusieran. Y aunque el Tribunal de La Haya estableció en el citado dictamen del año 1962 que los gastos de las PKO debían ser considerados como propios de la ONU y que, por tanto, la Asamblea General estaba legitimada a prorratarlos entre los Estados miembros, en virtud del artículo 17.2 de la Carta (50), los problemas financieros han continuado reproduciéndose y siempre se ha mantenido un elevado déficit presupuestario en ese ámbito. Como consecuencia de ello, muchas operaciones han visto comprometida su financiación, y esta cuestión ha condicionado gravemente los esfuerzos de pacificación acometidos por la Organización universal.

Las misiones de paz son financiadas en parte por los Estados que aportan el personal (sufragan los costes de adiestramiento, salarios y equipamiento de los *cascos azules*) y en parte por la ONU (que costea la infraestructura de la operación, reembolsa los gastos extraordinarios de los contingentes y por la utilización de los equipos, paga dietas diarias, etc.). Pero en los años inmediatos al final de la guerra fría se emprendieron numerosas operaciones de paz multidimensionales, que provocaron una multiplicación de los costes del mantenimiento de la paz y sobrepasaron las estimaciones previstas, si bien a mediados de los años noventa el secretario tomó algunas medidas para contener dicho gasto, como proponer presupuestos de crecimiento cero, reorganizar las unidades competentes de la Secretaría, aumentar la eficiencia del sistema, y reducir o dar por terminadas algunas de las operaciones más costosas y menos exitosas (51).

En el seno de Naciones Unidas el sistema de financiación de las operaciones de paz funciona en general con cuentas especiales abiertas de modo específico para cada una de las operaciones de paz y de financiación obligatoria para todos los Estados miembros de la ONU (52). Los

(50) Opinión consultiva de la CIJ de 20 de julio de 1962 en el caso de «Ciertos gastos de las Naciones Unidas», *ICJ Reports 1962*, pp. 157-179.

(51) Véase IGLESIAS VELASCO, A. J.: *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, p. 117, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003.

(52) Pero han existido significativas excepciones a este sistema general de financiación: algunos grupos de observadores militares con gastos no excesivos, como UNTSO (Palestina), UNMOGIP y UNIPOM (India-Pakistán), UNOGIL (Líbano) y UNGOMAP (Afganistán-Pakistán), se han sufragado desde el principio con fondos del presupuesto bienal regular de la ONU; en otros casos, los gastos de las operaciones han sido costeados total o parcialmente por contribuciones de los Estados directamente interesados, como la UNSF en Nueva Guinea Occidental, UNYOM en Yemen, UNFICYP en Chipre, UNIKOM entre Irak y Kuwait, o los primeros meses de despliegue de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina.

gastos se prorratan entre ellos de forma similar a la escala de contribuciones estatales establecida para el presupuesto regular de Naciones Unidas, pero con correcciones que tuviesen en cuenta la especial responsabilidad contraída en este ámbito por los miembros permanentes del CS y por los Estados económicamente más desarrollados; de este modo, se reducen las cuotas a pagar por los Estados menos desarrollados y, por el contrario, aumenta la responsabilidad contributiva de los miembros permanentes del CS (53). Este sistema de prorrateo clasifica a los Estados miembros en cuatro grupos: A, compuesto por los cinco miembros permanentes del CS, que sufragan a las operaciones la misma cuota que al presupuesto ordinario más la diferencia de los remanentes pendientes de pago, por lo que su contribución financiera a las misiones de paz es de hecho un 20% superior a su cuota en el presupuesto ordinario; B, integrado por países desarrollados que han de contribuir con el mismo porcentaje que sufragan al presupuesto ordinario de Naciones Unidas (España se encuentra en este grupo B desde el año 1990); C, que agrupa a Estados menos desarrollados, y sus miembros abonarán a las cuentas de las operaciones tan sólo un 20% de su contribución al presupuesto ordinario; y por último, el grupo D corresponde a los Estados menos adelantados, que sólo han de contribuir en este ámbito con la décima parte de lo que es su cuota al presupuesto regular (54). Además, en ocasiones algunos Estados efectúan contribuciones voluntarias sin reembolso de todo tipo de recursos a estas operaciones de Naciones Unidas.

Comoquiera que las operaciones de paz son creadas por lapsos temporales irregulares e imprevistos, resulta muy complicado realizar un cálculo anual preciso de los gastos que ocasionan. Por ello, la Asamblea General creó el Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz, dotado con 150 millones de dólares, para poder atender a las necesidades financieras iniciales o de ampliación de las operaciones de paz, cuando todavía los Estados miembros no han abonado sus cuotas (55); esos recursos así

(53) Véase sobre todo la resolución 3101 (XXVIII) de la Asamblea General, de 11 de diciembre de 1973, que estableció el sistema de financiación de las PKO que se ha mantenido en vigor.

(54) Como puede verse, el grupo A, correspondiente a los miembros permanentes del CS, es el único que incrementa de hecho sus contribuciones financieras específicas a las operaciones de paz. DURCH, W. J. (ed.): *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, p. 45, Henry L. Stimson Center, Washington, 1993.

(55) Resolución 47/217, de 23 de diciembre de 1992. El objeto de este Fondo de Reserva es muy similar al del Fondo de Operaciones, por lo que resulta imprescindible la coordinación entre ambos, Informe del secretario general, «Mejoramiento de la

adelantados serían después restituidos con cargo a los presupuestos aprobados de las misiones.

En general el sistema de financiación resulta equilibrado, equitativo y coherente, con la posibilidad del recurso complementario de las contribuciones voluntarias, aunque sería recomendable y más justo que se fijasen cuotas individualizadas para cada Estado miembro según su situación económica concreta, siguiendo criterios objetivos como el producto interior bruto, su población y la renta *per cápita*, en lugar de su actual clasificación en cuatro grupos uniformes. De este modo, se reduciría algo el montante de las contribuciones obligatorias de los miembros permanentes del CS, lo que favorecería la independencia de criterio de la ONU ante sus Estados miembros más poderosos (56). Igualmente, sería útil incrementar la discrecionalidad del secretario general, instaurar un presupuesto unificado para las operaciones de paz y ampliar el volumen del Fondo de Reserva (57).

En este sentido, el inmenso y creciente volumen de su presupuesto de mantenimiento de la paz exige el leal compromiso político y económico de auténtica cooperación por parte de todos los Estados miembros, pues los gobiernos nacionales no siempre sufragan íntegramente sus contribuciones con diligencia. Pero un sistema estable y consensuado de financiación también exige de Naciones Unidas la gestión transparente y responsable de los fondos aportados.

En cuanto al *estatuto jurídico* de la misión de paz y sus integrantes durante su despliegue en el Estado anfitrión, se entiende que «gozarán... de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización» (58), por cuanto tienen la consideración –desde una perspectiva funcional– de expertos en misión/

situación financiera de Naciones Unidas» (Documento A/48/565, de 2 de noviembre de 1993, párrafo 42). También existe una cuenta de apoyo para las PKO, con el fin de sufragar los costes de dirección, asistencia y control de los diversos departamentos competentes de Naciones Unidas. Véase el Informe del secretario general de 29 de febrero de 1996 (Documento A/50/876).

(56) Véase el Informe del Grupo Independiente de Asesoramiento sobre la Financiación de Naciones Unidas, conocido como Informe Volcker-Ogata, «Financiación de unas Naciones Unidas eficaces» (Documento A/48/460, anexo, de abril de 1993, párrafos 87-88).

(57) Véase el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 59 y siguientes).

(58) Artículo VI –sección 22– del Convenio sobre Privilegios e Inmunidades de Naciones Unidas, dedicado a los peritos y expertos en misión, definidos como «todas las

agentes temporales de Naciones Unidas (59), como han indicado el Tribunal de La Haya y la propia práctica de la Organización universal (60). Al comienzo de cada operación, el secretario general intenta celebrar con el Estado receptor un acuerdo sobre el SOFA, para determinar en su texto la jurisdicción penal y civil competente, el régimen fiscal aplicable, la libertad de circulación de los *cascos azules* en ese territorio, el acceso a las infraestructuras públicas, como aeropuertos, carreteras, etc. Por tanto, el cuerpo jurídico aplicable a una operación de paz comprendería las resoluciones correspondientes del órgano creador, la Convención sobre Privilegios e Inmunities de Naciones Unidas (61), el SOFA, los acuerdos de participación entre Naciones Unidas y los Estados participantes en la PKO con recursos humanos y/o materiales, y el reglamento de la misión, estos tres últimos instrumentos sólo si han sido celebrados; en caso contrario, Naciones Unidas ha reiterado que se aplicarán las normas consuetudinarias en vigor, codificadas básicamente en la Convención sobre Privilegios ya citada (artículo VI) y en el modelo de SOFA establecido por el secretario general en 1990 (62). De hecho, las disposiciones sobre esta materia se han convertido en Derecho Internacional consuetudinario de aplicación general.

Los acuerdos sobre el SOFA han sido revisados recientemente por Naciones Unidas para asegurar la aplicación del Derecho Internacional Huma-

personas, físicas o jurídicas, designadas por algún órgano de Naciones Unidas para realizar funciones de carácter internacional por cuenta de la Organización, sean cuales sean las condiciones en que las ejerzan y el vínculo jurídico que les una con la Organización, y que no sean ni representantes de los Estados ni funcionarios de la Organización». Véase por analogía el artículo 105.2 de la Carta de Naciones Unidas; y también PONS RAFOLS, F-X.: *Los expertos y las personas que tienen relaciones oficiales con la ONU*, pp. 138 y siguientes, Promociones y Publicaciones Universitarias, Barcelona, 1994.

- (59) El concepto de agente sido definido de modo extensivo como «toda persona, funcionario remunerado o no, empleada a título permanente o no, que ha sido encargada por un órgano de la Organización de ejercer, o de ayudar a ejercer, una de las funciones de ésta: en una palabra, toda persona por medio de la cual actúa la Organización». Opinión consultiva de la CIJ de 11 de abril de 1949, «Reparación de los daños sufridos al servicio de Naciones Unidas», *CIJ Reports 1949*, p. 177.
- (60) Véase la opinión consultiva de la CIJ de 15 de diciembre de 1989 sobre la «Aplicabilidad de la sección 22 del artículo VI de la Convención sobre los privilegios e inmunities de Naciones Unidas», *CIJ Reports 1989*, p. 194.
- (61) Dicha Convención fue aprobada por la Asamblea General el 13 de febrero de 1946, resolución 22 A (1).
- (62) Este «Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las PKO entre Naciones Unidas y los países receptores fue recogido» en un Informe del secretario general de 9 de octubre de 1990 (Documento A/45/594, anexo).

nitario (DIH) a sus misiones de paz, reconocer a los contratistas de servicios para las operaciones aquellas prerrogativas e inmunidades necesarias para su labor, fijar ciertas restricciones temporales y financieras en la responsabilidad de la ONU por las actuaciones de sus *casco azules*, y asegurar el derecho de Naciones Unidas a establecer sistemas propios de radiodifusión con el despliegue de sus misiones para mejorar la comunicación y comprensión con las poblaciones locales (63).

La operación de paz disfruta de inmunidad funcional, pues el Estado receptor –que ha consentido libremente su despliegue– no tiene jurisdicción ni potestad legal directa sobre ella, sino que debe reconocerle las prerrogativas, inmunidades y facilidades necesarias para el desempeño de su mandato: inmunidad de jurisdicción y ejecución en sus fondos y bienes; exención de fiscalidad directa; inviolabilidad de locales, archivos y documentación, que estarán bajo control exclusivo de Naciones Unidas; facilidades para la entrada y salida de todos los integrantes de la operación; facilidades para sus comunicaciones oficiales sin censura; libertad de movimientos en el territorio del Estado anfitrión con exención de impuestos de matriculación; derecho gratuito y libre de importación y exportación de productos para uso oficial; o el derecho a disponer de locales y servicios necesarios para sus funciones. Por su parte, la misión de paz ha de respetar el ordenamiento jurídico interno de ese país, y debe pagar por los servicios específicos prestados. Claramente, dicho régimen jurídico supone una cierta limitación temporal aceptada de la soberanía territorial del Estado receptor.

Los miembros de la operación de paz han de realizar sus funciones internacionales al servicio exclusivo de Naciones Unidas durante su participación como *casco azules*, pero al mismo tiempo siguen estando en sus respectivos ejércitos nacionales en situación de servicio activo; es decir, la ONU ejerce la autoridad operativo sobre ellos, pero la competencia personal sigue reservada a sus Estados de origen, y de ahí que queden reservados a dichos Estados ciertos ámbitos, como los salarios, medidas disciplinarias o la jurisdicción penal.

El personal de la misión tiene ciertos derechos generales, como portar armas en servicio, y recibir indemnización en caso de defunción, lesión o

(63) En este marco tan relevante de la necesaria interconexión entre las operaciones de paz y las poblaciones locales véase MILLER, D. B. and RUDNICK, L.: *The Security Needs Assessment Protocol: Improving Operational Effectiveness through Community Security*, Instituto de Naciones Unidas para la Investigación sobre el Desarme (UNIDIR), Ginebra.

enfermedad por su labor en la operación de paz. Por lo demás, el Estatuto Jurídico de los *cascos azules* se gradúa según el tipo de personal participante: los mandos superiores de la operación –seleccionados de modo individual– gozan del Estatuto Internacional propio de los agentes diplomáticos, por ser responsables del funcionamiento de la misión –incluyendo el mantenimiento de la disciplina–, mientras que los demás integrantes militares y policiales tienen el régimen de los expertos en misión de Naciones Unidas, como ya dijimos. En cuanto al personal civil de la operación, pueden ser funcionarios de la ONU, en cuyo caso se les aplica el régimen jurídico de la plantilla funcional de la Organización universal (64); y si se trata de personal local contratado, se le aplica el régimen estipulado en el SOFA, y en su defecto se le otorgan ciertos privilegios derivados de su desempeño internacional (verbigracia, inmunidad jurisdiccional por actos o declaraciones oficiales, y exención fiscal de sus salarios).

En caso de actuar ilegalmente, los miembros militares de una operación de paz disfrutan de inmunidad absoluta de jurisdicción penal en el Estado receptor, porque han de ser sometidos a la jurisdicción criminal de sus Estados nacionales de procedencia (si es personal civil –salvo funcionarios–, la inmunidad es parcial); pero si han cometido ilícitos internacionales graves, como crímenes de guerra o contra la humanidad, entonces pueden actuar contra ellos, en su caso, los tribunales penales internacionales y aquellos tribunales nacionales cuyos ordenamientos les reconozcan jurisdicción universal en esa materia. Por su parte, es responsabilidad del Estado receptor el procesamiento penal de quienes, bajo su jurisdicción territorial, sean acusados por delitos cometidos sobre la operación de paz o sus integrantes.

En cuanto a la responsabilidad internacional (entre sujetos de Derecho Internacional), la ONU deviene responsable de los actos de sus operaciones de paz (pues son órganos subsidiarios suyos) y de sus *cascos azules* (porque están actuando a su servicio), y no el Estado receptor en cuyo territorio se realizan esos comportamientos, pues la autoridad operativa corresponde en exclusiva a Naciones Unidas.

En este contexto, Naciones Unidas debe cumplir y garantizar que se cumpla el DIH por sus operaciones de paz (especialmente si recurren a la fuerza armada), que a su vez disfrutan de un Estatuto de Protección similar al de los organismos humanitarios, reconocido por el ordenamiento jurídico

(64) Artículo 105.2 de la Carta de Naciones Unidas, artículos V y VII de la Convención sobre Privilegios e Inmunidades de 1946, y el *Reglamento del Personal de la ONU*.

internacional tanto en la Convención sobre Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el personal asociado como en el Estatuto de la Corte Penal Internacional (65). Este reconocimiento internacional devino imprescindible ante el creciente número de ataques y bajas sufridas por los *cascos azules* en la posguerra fría, especialmente en situaciones de conflicto interno con débil o inexistente control de las autoridades estatales (66). Precisamente la cuestión de la seguridad de las operaciones de paz y su personal se ha convertido en una de las preocupaciones centrales de Naciones Unidas en esta materia, habiéndose adoptado múltiples medidas y esfuerzos con tal objeto (67).

Por lo que refiere a las *cuestiones organizativas* de las operaciones de paz, siempre han surgido problemas con la obtención urgente de suministros, equipamiento y transporte. Habitualmente estas misiones cuentan con tres fuentes de aprovisionamiento: la propia ONU, las empresas comerciales y los Estados miembros. Naciones Unidas no dispone de un sistema propio de transporte para enviar a sus *cascos azules* al lugar de despliegue, y por ello debe confiar en aquellos países que puedan suministrarle cobertura aérea. Además, durante años no tuvo una base logística o almacén con los

(65) La Convención sobre Seguridad del Personal de Naciones Unidas y el Personal Asociado fue adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1994 –resolución 49/59, de 9 de diciembre de 1994– y complementada por un Protocolo facultativo de 8 de diciembre de 2005; su ámbito de aplicación cubre al personal de Naciones Unidas, al personal asociado (que trabaja en apoyo del cumplimiento del mandato de una operación de Naciones Unidas, y con su acuerdo) y a las operaciones de Naciones Unidas realizadas bajo su autoridad y control con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales, prestar asistencia humanitaria, política o para la consolidación de la paz, sin incluir en su ámbito de aplicación a las operaciones descentralizadas de imposición de la paz que combatan contra fuerzas armadas organizadas, a las que se aplica el derecho relativo a los conflictos armados internacionales (artículo 2.2 de la Convención). Por su parte, el Estatuto de la Corte Penal Internacional o Estatuto de Roma (porque fue firmado en esa ciudad el 17 de julio de 1998) tipifica como crímenes de guerra los ataques armados contra el personal o material de las misiones de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria (artículo 8.2.b.iii y 8.2.e.iii).

(66) A 30 de septiembre de 2008, las operaciones de paz de Naciones Unidas habían sufrido un total de 2.518 bajas mortales, disponible en: www.un.org/spanish/peace/dpk%ps/fatalities.html

(67) Así por ejemplo, se nombró en el año 2002 a un coordinador de Seguridad de Naciones Unidas al máximo nivel, que ha elaborado materiales de capacitación sobre seguridad, y el secretario general estableció en 1998 un Fondo Fiduciario para la Seguridad del Personal del Sistema de Naciones Unidas sobre el terreno, Informe del secretario general de 22 de septiembre de 1998 (Documento S/1998/883, párrafo 51).

suministros y equipos requeridos para comenzar una operación, e incluso en la actualidad sigue teniendo carencias en ese aspecto tan decisivo (68); de ahí la relevancia de crear una reserva de equipamiento estándar para las misiones de paz (con equipos de inicio de misión), distribuida en diversos depósitos regionales, pues su inexistencia ha ido provocando retrasos excesivos en el despliegue de los *cascos azules*, haciendo peligrar con ello la efectividad de cada operación. Estas necesidades explican la necesidad de la plena integración del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno en el Ámbito del Mantenimiento de la Paz.

Tanto la Secretaría de Naciones Unidas como la propia operación en el terreno disfrutan de capacidad contractual; así por ejemplo, la Secretaría concierta la contratación para el transporte de personal y equipo al lugar de despliegue pero, una vez allí, la misión contrata los suministros cotidianos directamente con los proveedores locales. En cualquier caso, la capacidad contractual de la operación tiene carácter funcional (su objeto consiste en el abastecimiento de los bienes y servicios necesarios para el cumplimiento de su mandato internacional), y está supervisada por Naciones Unidas (69). Precisamente, en años recientes la Organización universal ha concluido contratos de sistemas comerciales permanentes para el suministro de equipo común a sus misiones de paz, reduciendo con ello el intervalo de preparación de la operación (70). De hecho, tanto el CS como el secretario general han instado a lograr el despliegue rápido de cada misión desde la adopción de la resolución creadora (71), y a tal fin se han

(68) Naciones Unidas tiene una base logística en Brindisi (Italia) y un depósito de suministros médicos en Oslo (Noruega), que han permitido la reserva de equipo y su redistribución para operaciones nuevas, se ha criticado fuertemente su escasa operatividad por falta de personal y financiación, recomendando su mejora. Véanse el Informe del secretario general sobre las actividades de la Oficina de Supervisión de Servicios Internos (Documento A/51/803, de 20 de febrero de 1997); y el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 84).

(69) La ONU es el sujeto internacional que tiene reconocida esa capacidad jurídica (artículo 104 de la Carta), y sus operaciones de paz son órganos subsidiarios suyos. Véanse asimismo los Reglamentos de UNEF I (artículos 20 y 27), ONUC (artículo 22) y UNFICYP (artículo 22).

(70) Véase el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 158).

(71) Ambos órganos proponían que el plazo de despliegue fuera de 30 días para las operaciones con mandatos clásicos y de 90 días para las misiones multidimensionales. Véanse por ejemplo la resolución 1327 del año 2000 del CS, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección IV; y el Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, párrafo 68).

dirigido diversas propuestas, como la constitución de equipos de tareas integrados y un nuevo mecanismo de control de los recursos sobre el terreno (72). Ciertamente, la ONU dispone del sistema de fuerzas de reserva, en el que están adscritas numerosas tropas, pero escasea el apoyo logístico, transporte marítimo y aéreo, por lo que aún resulta cuestionable que Naciones Unidas posea una competencia idónea de despliegue rápido (73).

Por otro lado, resulta esencial el adiestramiento apropiado, completo y específico en la técnica del *peacekeeping* de todo el personal participante en una operación de paz, ya se trate de militares, policías o civiles. Con independencia de la responsabilidad inicial en esta materia de los Estados contribuyentes de recursos humanos, el secretario general de Naciones Unidas decidió establecer unidades de adiestramiento en cada misión con el fin de llevar a cabo actividades permanentes de capacitación para todo el personal de la misión (74).

Desarrollo práctico

Evolución histórica desde el fin de la guerra fría

Al finalizar la guerra fría se desbloqueó el CS y resucitó la esperanza en el sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta; también se produjo una rápida expansión de las PKO, pues mientras durante los 40 años que duró la guerra fría la ONU sólo había establecido 13 de estas misiones, después de ella ha creado otras 50 operaciones de *cascos azules*. Además, se produjo una expansión también en el tipo de funciones que debían cumplir estas misiones internacionales, pues junto a los mandatos tradicionales de super-

(72) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 198-217) y Comité Especial de PKO, *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos de 1998* (A/53/127, de 21 de mayo de 1998, párrafo 75).

(73) En este contexto, la Secretaría de Naciones Unidas se comprometió a instaurar una estrategia general de apoyo logístico para facilitar dicho despliegue rápido de las misiones en el terreno, y para reglamentar los contratos con el sector privado para el suministro de bienes y servicios comunes –Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 162 y 169a)–; y *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, pp. 75-77, Naciones Unidas, Nueva York, 2008, disponible en: http://pbpu.unlb.org/pbpps/Library/Capstone_Doc-trine_ENG.pdf.

(74) Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, párrafo 74).

visión de acuerdos de armisticio, alto el fuego y/o de interposición entre los combatientes, comenzaron a establecerse operaciones multidimensionales con crecientes componentes policiales y civiles y amplias funciones: despliegues preventivos, prestar escolta militar a la distribución de ayuda humanitaria, organizar y verificar procesos electorales, supervisar procesos de concentración, desarme y desmovilización de los contendientes, salvaguardar zonas protegidas, asistir a la reconstrucción de estructuras estatales democráticas tras una guerra civil, proteger los derechos humanos y la población civil, gestionar la remoción de minas o la administración provisional de diversos territorios, facilitar la aplicación de acuerdos de paz, etc.

En definitiva, las actividades onusianas en este terreno se han incrementado y complicado mucho en la posguerra fría: en el aspecto funcional se han emprendido mandatos muy amplios y complejos; en el ámbito geográfico han sido expandidas estas misiones a todas las regiones del mundo; y numéricamente el mecanismo del *peacekeeping* ha experimentado una multiplicación en el número de operaciones, volumen de personal implicado y Estados participantes en ellas (75).

Ciertamente a partir del año 1988, con la conclusión de la guerra fría y el resurgimiento de la acción colectiva del CS comienza un explosivo renacimiento de las PKO, pasándose de 13 PKO ejecutadas hasta el año 1988 a 63 en el año 2008, de un número de 10.000 a 87.000 *cascos azules* simultáneamente desplegados, y de unos gastos anuales para estas operaciones que han aumentado de modo exponencial en las dos últimas décadas desde 800 a 6.800 millones de dólares en el año 2008, a pesar de que a mediados de los años noventa se intentó detener este nivel de crecimiento como consecuencia del esfuerzo de contención realizado por Naciones Unidas a causa de la gravísima situación financiera de la Organización (76) y la conclusión –en ocasiones, no demasiado afortunada– de las grandes operaciones de Camboya, Mozambique, Somalia, y después UNPROFOR

(75) Véanse en general O'NEILL, J. T. and REES, N.: *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Routledge, Londres, 2005. SORENSON, D. S. and WOOD, P. Ch. (eds.): *The Politics of Peacekeeping in the PostCold War Era*, Frank Cass, Londres, 2005. AZIMI, N. and UN, Ch. L.: *United Nations as Peacekeeper and Nation-Builder: Continuity and Change-What Lies Ahead?*, UNITAR and The Institute of Policy Studies, Nijhoff, Leiden, 2006.

(76) Del presupuesto bienal 1994/95 se preveían unos gastos para las PKO en el año 1994 de 3.795 millones de dólares, frente a los 1.000 millones del presupuesto ordinario en ese mismo periodo.

en la antigua Yugoslavia (así en 1997 las PKO ocupaban a 23.000 efectivos con un coste anual estimado de 1.300 millones de dólares) (77).

Por lo general, las operaciones multidimensionales, con múltiples componentes y cometidos más amplios que los puramente militares de establecer una zona de separación entre los contendientes o vigilar un alto el fuego, suelen contar con mandatos relativos al mantenimiento de la ley y el orden dentro de un Estado, supervisar un proceso de autodeterminación, o asistir en la reconstrucción de un Estado tras una guerra civil. Por ello, muchas de las operaciones de la posguerra fría, conocidas como operaciones de segunda generación, no son puramente militares, sino más complejas y amplias, con substanciales componentes civiles, y por ello están sometidas a la dirección «política» sobre el terreno de un representante especial del secretario general de Naciones Unidas.

Al iniciarse la década de los años noventa existía un generalizado ambiente de optimismo y confianza en que Naciones Unidas sería capaz de jugar un papel mucho más relevante en la seguridad internacional, así como en la gestión y la resolución de los conflictos (78). De hecho, entre los años 1987 y 1991 se habían alcanzado un conjunto de acuerdos regionales de paz en distintas zonas del planeta (Afganistán, Centroamérica, Angola, Namibia y Camboya), que precisaban el despliegue de nuevas operaciones de paz encargadas de colaborar con las partes en el cumplimiento de sus disposiciones convencionales. Por otro lado, las grandes potencias comenzaron a replegarse en sus aventuras regionales, prefiriendo que fuese el sistema de Naciones Unidas quien diese respuesta a las crisis armadas periféricas. Y además, la abrupta descomposición de la URSS y de Yugoslavia planteó nuevos conflictos, con urgentes apelaciones a la intervención de la ONU.

La transformación no sólo fue cuantitativa, sino también y fundamentalmente cualitativa, pues junto a operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, basadas en el despliegue de observadores o fuerzas militares con

(77) Véanse las siguientes direcciones de Internet, dentro del servidor de Naciones Unidas, disponible en: <http://www.un.org/Depts/dpko/faq.htm>, y <http://www.un.org/Depts/dpko/troop/troop.htm>; también FINDLAY, T.: «Armed conflict prevention, management and resolution» en *SIPRI Yb. 1997*, pp. 42 y siguientes. KOVANDA, K.: «Challenges to Crafting and Keeping the Peace», *The Brown Journal of World Affairs*, volumen 3, número 1, pp. 59 y siguientes, 1996.

(78) Muestra evidente de las expectativas de ese periodo fueron la primera reunión de los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros del CS en enero de 1992 y el tan citado Programa para la Paz del entonces secretario general Boutros-Ghali, de 17 de junio de ese año (Documento S/24111).

el mandato de supervisar el cumplimiento de acuerdos de armisticio o alto el fuego, y/o de interponerse entre los combatientes (UNIKOM entre Irak y Kuwait, UNMOT en Tayikistán, UNOMSIL en Sierra Leona, UNOMIG en Georgia, UNMOP en Prevlaka, UNOMUR entre Ruanda y Uganda, MONUA en Angola, UNMEE entre Etiopía y Eritrea, ONUCI en Costa de Marfil, UNAMID en Darfur), comienzan a proliferar misiones *expandidas* de carácter multifuncional con crecientes componentes policiales y civiles, conocidas como operaciones de segunda generación, que desarrollan amplias funciones, sobre todo ante conflictos internos –despliegues preventivos (UNPREDEP en Macedonia), acciones compulsivas para restaurar o mantener cesaciones del fuego (UNOSOM II en Somalia), escolta militar a la distribución de ayuda humanitaria (UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, UNOSOM II en Somalia, UNAMID en Darfur) (79), la organización y verificación de procesos electorales (UNTAG en Namibia, ONUSAL en El Salvador, UNAVEM II en Angola, UNTAC en Camboya, ONUMOZ en Mozambique, ONUCI en Costa de Marfil), la supervisión de procesos de concentración, desarme y desmovilización de los contendientes (ONUCA en Nicaragua, UNAVEM I y UNAVEM III en Angola, ONUMOZ en Mozambique, ONUSAL en El Salvador, MINUGUA en Guatemala, ONUCI en Costa de Marfil, ONUB en Burundi, UNMIS en Sudán, UNAMID en Darfur), salvaguardia de zonas protegidas de diversa índole (UNPROFOR en Croacia y Bosnia-Herzegovina), asistencia a la reconstrucción de estructuras estatales democráticas tras una guerra civil o un proceso de descolonización (ONUSAL en El Salvador, UNTAC en Camboya, ONUCI en Costa de Marfil, ONUB en Burundi, MINUSTAH en Haití, UNMIT en Timor Oriental/Leste), protección de los derechos humanos, de la población civil y del retorno de refugiados y personas desplazadas (ONUSAL en El Salvador, UNMIH en Haití, UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, UNAMIR en Ruanda, UNMIL en Liberia, ONUCI en Costa de Marfil, MINUSTAH en Haití, UNMIS en Sudán, UNAMID en Darfur, MINURCAT en República Centroafricana y Chad) (80), remoción de minas (UNTAC en Camboya, UNTAES en Croacia, UNMIBH en Bosnia-Herzegovina, UNMIS en Sudán),

(79) Numerosas PKO de Naciones Unidas han llevado a cabo mandatos humanitarios. Véase URBINA, J.: *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario*, pp. 306-318, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000. RIPOL CARULLA, S.: «El Consejo de Seguridad y la defensa de los derechos humanos. Reflexiones a partir del conflicto de Kosovo», *Revista Española de Derecho Internacional*, volumen 51, número 1, pp. 80-83, 1999.

(80) ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.: «Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz», *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1996*, pp. 47-102, Servicio de editorial de la Universidad del País Vasco, Bilbao, 1997.

administración provisional de diversos territorios (UNTAES en Croacia, UNMIK en Kosovo, UNTAET en Timor Oriental) (81), adiestramiento y verificación de la actuación de las Fuerzas de Seguridad y la Policía Local (UNTMH y MIPONUH en Haití, UNPSG en Croacia, UNMISSET en Timor Oriental, UNMIL en Liberia, ONUB en Burundi) (82), en orden a cooperar con las partes en la ejecución de acuerdos globales de resolución de las controversias alcanzados mediante las técnicas del establecimiento de la paz o *peace-making*, principalmente a través de las negociaciones diplomáticas.

Por otra parte, y si bien las PKO anteriores al año 1990 no solían estar compuestas –excepto en casos puntuales– por tropas de los miembros permanentes del CS de Naciones Unidas, las operaciones surgidas en el periodo posterior a la guerra fría sí que han contado en diversas ocasiones con efectivos procedentes de tales países y de los demás Estados miembros de la OTAN.

La mayoría de de estas misiones han estado destinadas a la pacificación de conflictos armados internos –especialmente en África–, provocados por disputas étnicas, luchas políticas domésticas o el colapso de las instituciones estatales. Al intensificarse las operaciones que actúan en contiendas internas ha aumentado su naturaleza «intervencionista» en los asuntos de jurisdicción doméstica de los Estados (83). Normalmente en estos casos, las operaciones de paz se han enfrentado a grandes dificultades generadas por el carácter del conflicto, al tener que convivir en un clima de continuo enfrentamiento armado sin fronteras definidas ni líneas claras de alto el fuego, y con el riesgo de ver peligrar su labor e incluso su seguridad.

(81) Gray consideraba que la UNMIK y la UNTAET, por la enorme amplitud de sus funciones y poderes en Kosovo y Timor Oriental respectivamente, podrían ser contempladas como PKO de tercera generación. GRAY, Ch.: *International Law and the Use of Force*, Oxford University Press, p. 159, Oxford, 2000.

(82) A partir del UNTAG en Namibia, numerosas PKO han incorporado componentes policiales, como consecuencia lógica de que muchos de los conflictos donde se despliegan estas misiones de paz presentan amenazas no solamente militares sino también civiles, verbigracia violaciones graves de derechos humanos, niveles exagerados de armamento en la población civil, proliferación de problemas sociales como el narcotráfico o la delincuencia organizada, etc. MORALES UTRABO, F.: «Las fuerzas policiales en las operaciones de mantenimiento de la paz», *Cuadernos de la Guardia Civil*, número 8, p. 68, 1992.

(83) O'NEILL, J. T. and REES, N.: *United Nations Peacekeeping in the Post-Cold War Era*, Routledge, pp. 107 y siguientes, Londres, 2005. CELLAMARE, G.: *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, p. 59, Turín, 1999. WILLIAMS, M. C.: «Civil-Military Relations and Peacekeeping», *Adelphi Paper 321*, p. 14, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Oxford University Press, Londres, 1998.

En este sentido, llegó a interpretarse que las PKO de segunda generación requieren una capacidad militar y unas directrices de funcionamiento cualitativamente diferentes de las utilizadas por las operaciones tradicionales (84). Pero nosotros consideramos que las nuevas misiones, si bien pueden poseer mandatos multifuncionales, no han modificado sus características esenciales en cuanto a imparcialidad, consentimiento de las partes y abstención del uso de la fuerza, salvo en circunstancias extraordinarias (85). En cualquier caso, se impone una necesaria reflexión sobre cuándo y cómo Naciones Unidas debe involucrarse en operaciones de paz, pues determinadas situaciones bélicas resultan especialmente inadecuadas para poner en funcionamiento la técnica del *peacekeeping* (86). Precisamente desde esa perspectiva más autocrítica puede entenderse el esfuerzo de racionalización que se ha venido produciendo en Naciones Unidas desde el año 1994 con un retraimiento notorio en el tamaño de las operaciones creadas, y un estudio doctrinal para garantizar la viabilidad y la operatividad de tales misiones (87). Así por ejemplo, y frente a las 22 PKO emprendidas por la Organización universal entre los años 1988 y 1994, desde entonces solamente se han aprobado 13 misiones en nuevos territorios (MINUGUA en Guatemala, MINURCA en la República Centroafricana, UNOMSIL y UNAMSIL en Sierra Leona, UNMIK en Kosovo, UNTAET en Timor Oriental, MONUC en el Congo, UNMEE en Etiopía y Eritrea,

-
- (84) WEISS, Th. G.: «New Challenges for UN Operations-Implementing an Agenda for Peace», *The Washington Quarterly*, volumen 16, p. 59 y siguientes, invierno 1993. ABI-SAAB, G.: «La deuxième génération des opérations de maintien de la paix», *Trimestre du monde*, número 20, pp. 87-97, 1992. GHEBALI, V-Y.: «Le développement des opérations de maintien de la paix de l'ONU depuis la fin de la guerre froide», *Trimestre du monde*, número 20, pp. 67-85, 1992. ROBERTS, A.: «The Crisis in UN Peacekeeping», *Survival*, volumen 36, número 3, p. 97 y siguientes, 1994.
- (85) Y así se posicionaron JAMES, A.: «Is there a second generation of peacekeeping?», *International Peacekeeping* (Kluwer), volumen 1, número 4, pp. 110-113, 1994. CELLAMARE, G.: *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, pp. 140-179, Giapichelli, Turín, 1999; pero también JURBINA, J.: *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho Internacional Humanitario*, pp. 313-316, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2000.
- (86) Véase JORGE URBINA, J.: *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p. 316; ADU-AMANFOH, F., *Understanding the UN. System and Second Generation Peacekeeping*, Adwinsa, Accra, 1997.
- (87) Véase el Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos» (Documento A/59/565, anexo, de 2 de diciembre de 2004). MOTOC, I. y SÁNCHEZ CANO, J.: «Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en la posguerra fría», *Agenda ONU*, número 1, pp. 62 y siguientes, 1998.

ONUCI en Costa de Marfil, ONUB en Burundi, y UNMIS, UNAMID y MINURCAT en la complicada región formada por Sudán, Chad y la República Centroafricana), además de otras surgidas como continuación de operaciones ya existentes con mandatos modificados o revisados.

Durante los últimos años el CS ha autorizado numerosas operaciones, pero el problema principal consiste en lograr su efectividad en el terreno, porque no siempre cuentan con el apoyo político y popular necesario para otorgar a la misión el sentido de continuidad y credibilidad necesario para el desempeño de su mandato, y además no en todos los casos está garantizada la permanencia ni la disciplina operativa de los contingentes nacionales de cada misión de paz. Igualmente, siguen siendo requisitos indispensables la cooperación sincera de las partes del conflicto con Naciones Unidas (88).

Como explicación de la crisis de las operaciones de la ONU a partir del año 1995 debe mencionarse el exceso de confianza originado por el éxito de las misiones que habían sido acometidas entre los años 1988 y 1991, que le impidió fijarse en –y remediar– las graves debilidades de sus métodos operacionales sobre financiación, planificación y dirección en el terreno. Asimismo, debe recordarse la traumática resolución de algunos de los graves conflictos secesionistas surgidos al iniciarse la década de los años noventa con los desmantelamientos de la URSS o Yugoslavia; y por otro lado, las Fuerzas Armadas de los países occidentales –habituales contribuyentes de tropas a las operaciones de Naciones Unidas– estaban sufriendo un proceso de reestructuración y reducción de efectivos que les dificultaba comprometerse a participar en nuevas operaciones de paz (89).

Entre los años 1992 y 1993 Naciones Unidas emprendió misiones tan amplias y complejas que superaban sus recursos y capacidades (UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, UNOSOM I en Somalia, UNAMIR en Ruanda), lo que conllevó una grave pérdida de eficiencia en las mismas, y una disminución del crédito del que hasta entonces había gozado este mecanismo del mantenimiento de la paz. El éxito cosechado por las PKO onusianas en otros muchos lugares, como en Camboya, Mozambique o El Salvador, se vio oscurecido por las desastrosas experiencias de los cascos azules ante la anarquía política y el desastre humanitario de Somalia, la guerra étnica de la antigua Yugoslavia o el genocidio de Ruanda.

(88) ANNAN, Kofi: «Peace-keeping in Situations of Civil War», *N. Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, volumen 26, número 4, pp. 624 y siguientes, 1994.

(89) BAEV, P. K.: «External Interventions in Secessionist Conflicts in Europe in the 1990s», *European Security*, volumen 8, número 2, pp. 22-36, 1999.

De este modo, la ONU se encontró abocada a emprender desde el año 1994 una mayor racionalización del *peacekeeping*, en el sentido de reducir cuantitativa y cualitativamente las responsabilidades de las nuevas operaciones. Así por ejemplo, en el año 1997 todas las PKO desplegadas por Naciones Unidas eran reducidas misiones observadoras subsistentes desde la época de la guerra fría, restos de antiguas grandes operaciones, misiones de policía civil (en Bosnia-Herzegovina y Haití), y grupos de observadores encargados de supervisar las labores de mantenimiento de la paz acometidas por algunas organizaciones regionales (en Georgia y Tayikistán). Precisamente fue a finales de ese año cuando se estabilizó el número de *cascos azules* desplegados sobre el terreno en menos de 15.000 efectivos, con un coste aproximado de 1.300 millones de dólares en el año 1997, volumen menor por primera vez en muchos años al presupuesto ordinario de Naciones Unidas, y que sin embargo, se vería sobrepasado por las amplias operaciones iniciadas desde el año 1999 en Kosovo (UNMIK), Sierra Leona (UNAMSIL), Timor Oriental (UNTAET y UNMISSET y UNMIT) o la ampliación de la MONUC en la República Democrática del Congo.

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

Se ha producido una división de funciones, pues las Naciones Unidas –o las organizaciones regionales– siguen a cargo de las PKO tal como las conocemos, mientras que las actuaciones de imposición de la paz son acometidas de forma descentralizada por los miembros estatales más poderosos, bien solos o en coalición multinacional, bajo la autorización –pero no el control– del CS. La experiencia somalí demuestra cómo el cruce de la frontera del uso de la fuerza (y del consentimiento de todas las facciones armadas) entre el mantenimiento de la paz y su imposición convirtió a la operación de Naciones Unidas en una de las partes del conflicto, perdiendo al tiempo su legitimidad y credibilidad como tercero imparcial, perjudicó su capacidad para controlar los acontecimientos y arriesgó la seguridad de los propios *cascos azules*, de forma que la mayor parte de los esfuerzos y recursos de la fuerza tuvieron que emplearse en su propia protección. Esta circunstancia conduce invariablemente a la pérdida de apoyo popular, la escalada incontrolada de la violencia, aumento de la ten-

sión política y la ruina de toda posibilidad de resolución pacífica del conflicto. Ante dicho descalabro, la única salida posible estriba en la retirada de la misión, tal como sucedió primero en Beirut y luego en Somalia. En consecuencia, la abstención del uso de la fuerza armada sigue constituyendo un elemento esencial del concepto de las PKO.

Si se decide prescindir del consentimiento, utilizar la fuerza y convertir una PKO en acción militar de imposición de la paz, esta transformación debería realizarse de forma premeditada, contando con la fuerza bélica apropiada, equipamiento adecuado y reglas precisas de enfrentamiento.

Fracasos y lecciones aprendidas

Tras la guerra fría se confiaba en que Naciones Unidas sería capaz de jugar un papel central en la seguridad internacional, así como en la resolución de los conflictos armados. En aquella época las descomposiciones de la Unión Soviética y Yugoslavia degeneraron en contiendas que exigían la intervención urgente de la ONU. De hecho, la mayor parte de las operaciones de paz de los últimos años han sido empleadas para la pacificación de conflictos armados internos como consecuencia de enfrentamientos étnicos, contiendas políticas internas y/o el colapso de instituciones estatales. Ante estas situaciones, las misiones de paz se han enfrentado con dificultades derivadas de la naturaleza del conflicto, y se han visto obligadas a trabajar en entornos violentos, complicados y a menudo hostiles. En los primeros años de la posguerra fría Naciones Unidas creó operaciones muy amplias y complejas que superaban sus recursos y capacidades, lo que provocó algunos fracasos importantes (Somalia, Ruanda, Bosnia-Herzegovina) y redujo el entusiasmo de la comunidad internacional por este tipo de misiones internacionales.

Por todo lo anterior, es lógico que Naciones Unidas haya tenido que realizar una evaluación crítica de sus operaciones de paz, pues no siempre se cuenta con el apoyo político y popular necesario para otorgar a la misión la legitimidad y credibilidad necesarias; igualmente, en ocasiones resulta difícil garantizar la permanencia y la disciplina operativa de los contingentes nacionales de cada PKO (90).

Las operaciones de paz deben ajustarse a ciertos rasgos básicos para definir su mandato, desarrollo y eficiencia, además de ser necesario un

(90) Así por ejemplo, véase el Informe del secretario general titulado «Mejores prácticas en el mantenimiento de la paz» (Documento A/62/593, de 18 de diciembre de 2007).

acuerdo comprensivo de arreglo político, el apoyo de los miembros permanentes del CS y la no injerencia de los Estados de la región. Y en este ámbito, ha de mantenerse la diferenciación entre los mandatos de mantenimiento de la paz y los de imposición de la paz, pues ambas técnicas responden a necesidades distintas y contextos casi opuestos, por lo que operan con parámetros muy distintos.

En general, para que las operaciones de paz puedan ser útiles necesitan claridad conceptual, apoyo político y recursos financieros, humanos y materiales adecuados; además, solamente cabe recurrir a ellas en situaciones apropiadas con mandatos precisos, coherentes y delimitados en el tiempo. Toda operación de paz debe tener un mandato claro, viable, pragmático y realizable, considerando el estado existente en la zona y los medios a disposición de Naciones Unidas. A su vez, los mandatos de estas misiones han de ser lo suficientemente flexibles para permitir que los *cascos azules* puedan acometer tareas de consolidación de la paz (*peacebuilding*), como la restauración de servicios estatales esenciales, la reapertura de vías de comunicación, el restablecimiento de las estructuras políticas y sociales, etc. De hecho, los estrepitosos fracasos de algunas PKO se han debido fundamentalmente a que el CS de Naciones Unidas y los Estados miembros han formulado y apoyado mandatos ambiguos, incoherentes e irrealizables para cuya implementación no aportaron financiación ni recursos suficientes (91).

Especialmente cuando tales misiones de paz actúan en entornos peligrosos caracterizados por un consentimiento débil de las partes del conflicto, se necesitan los recursos y medios apropiados para ofrecer una capacidad disuasoria suficiente, la disponibilidad de información correcta a partir de la mejora de su recogida y análisis, un apoyo logístico fiable, e igualmente estrategias y campañas definidas y amplias de información pública para garantizar la comprensión y el apoyo de las poblaciones locales y de los medios de comunicación, así como el estudio del entorno cultural de la zona de despliegue (92). En esta última esfera, tanto la Secretaría de Naciones Unidas como la propia operación en el terreno deberían organizar periódicamente sesiones informativas sobre los aspectos políticos, cuestiones militares, de policía civil y asuntos humanitarios conexos.

(91) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 266).

(92) Véase MILLER, D. B. and RUDNICK, L.: *The Security Needs Assessment Protocol: Improving Operational Effectiveness through Community Security*, UNIDIR, Ginebra, 2008.

Para poder combatir crisis armadas graves que puedan degenerar en violaciones masivas de derechos humanos resulta determinante disponer de un mecanismo adecuado de alerta temprana que sea atendido con eficacia y rapidez, pues por ejemplo una investigación independiente efectuada sobre la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda en el año 1994 concluía que los altos funcionarios de la ONU (incluyendo el propio Kofi Annan, entonces secretario general adjunto de DPKO) no habían reaccionado adecuadamente ante las señales de alarma, previas al genocidio, enviadas por la operación de paz de Naciones Unidas desplegada entonces en ese país (UNAMIR), e incluso los miembros del CS rechazaron autorizar la expansión del mandato de la citada UNAMIR, de lo que se deduce la necesidad de reforzar la capacidad de análisis político de la Organización universal (93).

Igualmente, estas operaciones necesitan unidad de acción y una línea de mando clara. Resulta esencial establecer una estructura general apropiada de mando y control, con canales de comunicación eficientes que permitan reforzar las relaciones entre la sede y las misiones desplegadas, así como los mecanismos de control operativo en la zona. Por otro lado, la necesaria coordinación entre los elementos militares y civiles de las misiones puede ser fomentada por medio de una mejor planificación, adiestramiento conjunto, mandatos más claros y el fortalecimiento de la gestión administrativa. En concreto, los componentes de policía civil de las operaciones de paz han demostrado su utilidad a la hora de garantizar la transición pacífica y eficiente de una PKO a un proceso de reconstrucción y reconciliación nacional.

En este ámbito, se está impulsando la colaboración de las operaciones de paz con los gobiernos nacionales, con las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, los arreglos y acuerdos regionales y subregionales, las organizaciones no gubernamentales, y con el sector privado. Como nueva prioridad, Naciones Unidas está promoviendo alianzas estratégicas con organizaciones regionales y multilaterales para distribuir la carga del mantenimiento de la paz (*partnerships* o partenariado). En los años más recientes, y sobre todo desde el año 2007, Naciones Unidas ha emprendido esfuerzos de mantenimiento de la paz en cooperación intensa (con diversas organizaciones regionales, como por ejem-

(93) Véase el Informe de la investigación independiente sobre la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda en 1994, de 15 de diciembre de 1999, en la siguiente dirección de Internet, www.un.org/News/Press/docs/1999/19991215.unidh.rwanda.html. en especial los apartados 1, 3, 9 y 14 de sus conclusiones.

plo con la Unión Europea en la presencia internacional y multidimensional en la República Centroafricana y Chad que incluye la MINURCAT, con la OTAN en Kosovo y Afganistán, y con la Unión Africana en la operación híbrida de ambas Organizaciones en la región sudanesa de Darfur (UNAMID) (94).

La planificación integrada del mecanismo del *peacekeeping* resulta esencial para solventar los múltiples problemas que se presentan habitualmente en las PKO. En este sentido, debemos valorar positivamente el esfuerzo de la Secretaría de Naciones Unidas en el desarrollo de los equipos de tareas integrados de misiones, a los que se encomienda la planificación, coordinación y apoyo de las operaciones desplegadas. También es de máxima importancia lograr la aplicación generalizada y coordinada de los sistemas de tecnología de la información a la técnica del mantenimiento de la paz, de modo que se permita el acceso fácil de las operaciones de paz a las bases de datos, análisis y evaluaciones de resultados realizadas en la Secretaría de la ONU.

Las PKO deben disponer de los efectivos y equipos necesarios, y poseer capacidad disuasoria convincente, más allá de ser una presencia meramente simbólica; para ello, las operaciones complejas deberían contar con sistemas de recogida de información en el terreno y los recursos necesarios para defenderse eficazmente contra una eventual oposición violenta. En este aspecto, Naciones Unidas está realizando un esfuerzo particularmente valioso para garantizar una más amplia y mejor incorporación de las mujeres en sus procesos de pacificación y en sus operaciones de paz, a partir de una perspectiva de género más comprehensiva (95).

Por consiguiente, las reglas de enfrentamiento de las PKO han de ser tan claras, sólidas y precisas como resulte posible, pues este conjunto de disposiciones constituye un elemento esencial en cualquier operación militar multinacional, al garantizar el equilibrio indispensable entre los propósitos de la misión, la seguridad y la autodefensa de las unidades

(94) Véase por ejemplo la *Memoria anual de 2007 del secretario general de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización* (Documento A/62/1, de 31 de agosto de 2007, párrafo 60).

(95) Véanse, por ejemplo, la resolución 1325 año 2000 del CS, de 31 de octubre de 2000 –puntos dispositivos 4 y 5–; y el Informe del DPKO de la Secretaría de Naciones Unidas de 11 de noviembre de 2005 titulado *Gender Mainstreaming in Peacekeeping Operations*, disponible en: www.peacekeepingbestpractices.unlb.org/IPBPSILibrary/Gendet%20Mainstreaming%20Progress%20report.pdf.

participantes. De los mandatos conferidos a las PKO ha de poder inferirse una capacidad de disuasión convincente con medidas eficaces para garantizar la seguridad de su personal y, cuando sea posible, la protección de la población civil. Al tiempo, sería conveniente que las citadas reglas de enfrentamiento contuvieran la suficiente flexibilidad para permitir las modificaciones necesarias en el supuesto de que un eventual cambio de circunstancias obligara a corregir el mandato de la operación. Las normas para entablar combate han de ser sólidas en el sentido de ser capaces de ajustarse plenamente a las disposiciones jurídicas de las PKO y las resoluciones pertinentes del CS, precisar con claridad aquellas circunstancias que permiten el recurso a la fuerza armada para proteger a todos los componentes de la misión, y además facilitar el cumplimiento de su mandato (96).

Del mismo modo, resulta indispensable que los integrantes de las operaciones de paz reciban una capacitación o adiestramiento específico en la técnica del *peacekeeping*, responsabilidad asumida fundamentalmente por los Estados contribuyentes de personal, pero que ha de contar con el apoyo cada vez mayor de Naciones Unidas, por ejemplo a través de la constitución de un programa común de formación y adiestramiento en misiones de este tipo (97).

Es evidente la necesidad de contar con recursos financieros apropiados para llevar a cabo esta clase de operaciones internacionales, lo que obliga a una rápida liberación de las partidas presupuestarias requeridas y la mejora continua en la gestión de los fondos. Las medidas emprendidas hasta ahora para mejorar la situación actual se han revelado claramente insuficientes, por lo que subsiste el problema económico como obstáculo decisivo para las expectativas futuras de las misiones de mantenimiento de la paz.

Además, la Secretaría de la ONU ha procedido a estudiar los modos de ayudar a fortalecer el imperio del derecho y las instituciones de derechos humanos en los Estados donde se despliegan operaciones de paz (de hecho, en su DPKO existe una Oficina de Fomento del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad), además de elaborar una normativa

(96) Véase por ejemplo, la resolución 1327 del año 2000 del CS, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección II; o el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 49 y siguientes).

(97) En esta dirección, en el DPKO de la Secretaría de Naciones Unidas se estableció en 2005 un Servicio Integrado de Entrenamiento.

común en materia de procedimiento penal (98); por ello, se creó en el citado DPKO la División de Derecho Penal y Asesoramiento Judicial, compuesta por personal especializado en derecho penal, con la función de suministrar asesoramiento y orientación en cuestiones relativas al imperio del derecho al personal que vaya a ser desplegado en las operaciones de paz (99).

Por último, la estrategia para la salida airoso de una operación de paz de un país ha de centrarse en los puntos clave de las medidas dirigidas a fortalecer las instituciones nacionales democráticas, la mejora de la rendición de cuentas por gastos e ingresos públicos, y las reformas necesarias para consolidar las instituciones de seguridad de un Estado legítimo (100).

*Expectativas de futuro de las operaciones de paz
en el marco de la ONU*

La paz no es solamente la ausencia de guerra, pues las crisis armadas suelen venir provocadas por desigualdades e injusticias profundas y persistentes, por lo que el concepto de paz se encuentra vinculado al desarrollo económico de los pueblos, junto al respeto por su libre determinación y por los derechos humanos. La exclusiva eficiencia militar de una determinada PKO no puede garantizar por sí misma una paz justa y duradera, razón por la cual resulta preferible emprender operaciones multidimensionales integradas con componentes militares, policiales y civiles que sean capaces de garantizar procesos pacíficos de transición política.

En cuanto a las expectativas de futuro, en la última década hemos asistido a un espectacular relanzamiento de las PKO. Nunca antes, en sus 63

(98) Véanse el Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, párrafos 30-34 y 127-130); y su posterior Informe «El Estado de Derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos» (Documento S/2004/616, de 3 de agosto de 2004). De hecho, el Grupo sobre las Operaciones de Paz ya llegaba a proponer en su informe la posibilidad de redactar un código penal sustantivo provisional (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 83), que en realidad ya se ha aplicado en diversas operaciones multidimensionales, como UNMIK en Kosovo y UNTAET en Timor Oriental.

(99) Véase el Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 225 y 233c); y el Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, párrafos 127-130).

(100) Véase *Memoria de 2007* del secretario general de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (Documento A/62/1, de 31 de agosto de 2007, párrafo 59).

años de existencia, había desplegado la Organización universal tal cantidad de *cascos azules*, ni se había involucrado en tantas y tan importantes operaciones, pero el cambio más trascendental es principalmente cualitativo, no cuantitativo, al estar generándose en la naturaleza funcional de estas misiones.

Las PKO tienen un carácter consensual, militar –o policial– pero no violento ni punitivo, por lo que deben conservar sus rasgos característicos esenciales, en concreto el consentimiento del Estado o Estados receptores de la PKO y de todas las partes del conflicto, su abstención general del recurso de la fuerza armada salvo en casos de legítima defensa o de estado de necesidad, su configuración como órgano internacional integrado, la participación voluntaria de los Estados en ellas, y la imparcialidad de sus actuaciones, pues la técnica del mantenimiento de la paz no puede ser confundida ni identificada con otros mecanismos distintos, como la imposición de la paz o el establecimiento de la paz, aún cuando puedan y deban ser utilizados de forma coordinada. Para que una PKO exista como tal y sea eficaz en su cometido precisa ajustarse a ciertos rasgos básicos, y muy en especial al consentimiento y cooperación de los contendientes, la abstención del empleo de la fuerza armada y su actuación imparcial, además de ser necesaria la existencia de un acuerdo comprensivo de arreglo, el apoyo político de los miembros permanentes del CS y la no injerencia de los países de la región (101).

Es preferible que las PKO sean emprendidas por una organización internacional universal, esto es, Naciones Unidas, pues representa a la comunidad internacional en su conjunto y es quien en principio mejor puede defender los intereses de la misma y el ordenamiento jurídico internacional, garantizando así la legitimidad de las medidas adoptadas y la capacidad de respuesta ante cualesquiera circunstancias posibles; además, su carácter universal permite coordinar y distribuir los gastos entre las diversas instancias que trabajan en la búsqueda de la paz en cada situación de crisis. Eso sí, la ONU debe garantizarse en esta materia la coordinación y cooperación plena de las organizaciones y acuerdos regionales, para lo cual proponemos algunas medidas, como la concesión a las instancias regionales del Estatuto de Observador ante la ONU, el establecimiento de vínculos fun-

(101) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 48). GRAY, Ch.: *International Law and the Use of Force*, pp. 174 y 199, Oxford University Press, Oxford, 2000. BRATT, D.: «Explaining Peacekeeping Performance: The UN in Internal Conflicts», *International Peacekeeping (Frank Cass)*, volumen 4, número 3, pp. 67-68, 1997.

cionales entre los acuerdos regionales y la Secretaría de Naciones Unidas, la celebración de reuniones y encuentros periódicos entre ambas entidades, el fomento de una cooperación más estrecha entre los organismos regionales de carácter general y las comisiones regionales onusianas, el desarrollo de centros conjuntos de alerta temprana de Naciones Unidas y las organizaciones regionales, y el incremento de la colaboración entre ambas en el suministro de información a la opinión pública y a los dirigentes políticos sobre las actividades de *peacekeeping* en curso.

Las nuevas necesidades y misiones que está acometiendo Naciones Unidas permiten un amplio campo de juego a las organizaciones regionales, sobre todo en la prevención de conflictos, el aprovechamiento de sus recursos y el desarrollo de misiones de observación. En concreto, Naciones Unidas ha incrementado sobremanera su colaboración con los organismos y acuerdos regionales en el arreglo de muy diversas controversias, y en el establecimiento simultáneo e incluso conjunto de operaciones de paz a través de *partnerships*.

La base jurídica de las PKO no suele ser especificada de forma expresa por Naciones Unidas, pero puede ser deducida del propósito genérico de mantener la paz y la seguridad internacionales, de las competencias de algunos de los órganos onusianos principales, tanto sustantivas (artículos 10, 14 y 40 de la Carta de Naciones Unidas) como formales (artículos 22 y 29), y de la doctrina de los poderes implícitos de las organizaciones internacionales.

Otra reflexión se refiere a la oportunidad temporal de cada PKO: para que los esfuerzos internacionales de pacificación se muestren eficaces, resulta de gran importancia que la sociedad internacional sea capaz de intervenir de forma convincente en la etapa temprana de las crisis bélicas –estando autorizada a responder a los ataques–, lo que reduciría en gran medida los gastos y las complicaciones que conllevan las intervenciones tardías, como se demostró por ejemplo en la guerra en la antigua Yugoslavia.

Los *cascos azules* ayudan a separar a los contendientes, pero no pueden forzarles a vivir juntos de forma pacífica si no existe voluntad alguna por su parte. Una PKO no tiene como función imponer la resolución del conflicto armado contra la voluntad de los propios protagonistas, sino sólo crear las condiciones para que éstos lleguen a un acuerdo, cooperando en apaciguar las hostilidades, mitigar las consecuencias de la contienda y cooperar en la reconstrucción posterior.

Debe ser resaltada la profusión de tareas que les son encomendadas a las PKO por los Estados, pero sin dotar al tiempo de medios y recursos sufi-

cientes a las organizaciones internacionales que normalmente las crean, condenándolas así en cierta medida al fracaso. Precisamente teniendo en cuenta la penuria de medios y los repentinos cambios de circunstancias, resulta imprescindible que las operaciones de paz de Naciones Unidas sean capaces de adaptar y flexibilizar sus mandatos con arreglo a las necesidades presentes en cada momento (102).

No puede ponerse en duda la estrecha conexión existente entre el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales por un lado y, por el otro, el respeto y la protección de los derechos humanos y del DIH. Aquellas PKO que sean multidimensionales y respondan a procesos comprensivos de pacificación deben contar con componentes específicos y especializados en la supervisión del respeto de los derechos humanos, con procedimientos serios, claros y responsables. Las PKO que en los últimos años han dispuesto de los mismos han tenido por lo general más éxito en el cumplimiento de sus mandatos, como UNTAC en Camboya u ONUSAL en El Salvador. Por el contrario, en ciertas ocasiones los integrantes de las operaciones de *peacekeeping* han dejado de proteger y ayudar a las poblaciones locales, habiéndose preferido evacuar a los *cascos azules* en situación de riesgo potencial, aún cuando eso supusiera abandonar a la población civil a su suerte; ese tipo de actitudes ha provocado el deterioro de la credibilidad de las PKO. Así pues, el desarrollo de funciones humanitarias resulta esencial para el éxito de estas misiones de paz.

Además, todo el personal de una operación debe estar preparado para tratar con las cuestiones de derechos humanos conexas con su mandato, sobre todo en aquellas misiones de paz desplegadas en territorios sin estructuras estatales y autoridad gubernamental efectiva –los denominados «Estados fallidos»–, donde la protección y promoción de los derechos humanos por parte de los *cascos azules* resulta un deber ineludible.

En las operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz no se contaba con una estrategia de *peacemaking* ni con actividades definitivas de consolidación de la paz, por lo que algunas de esas misiones de paz se han perpetuado sobre el terreno durante mucho tiempo, como UNTSO, UNDOF o UNIFIL en Oriente Medio, UNFICYP en Chipre o UNMOGIP en Jammu y Cachemira. En la posguerra fría, por el contrario, han sido creadas numerosas operaciones multidimensionales cuyo cometido se ha centrado en apli-

(102) Véase el Informe de la investigación independiente sobre la actuación de Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda en 1994, de 15 de diciembre de 1999, epígrafe 19 del Capítulo III, disponible en: www.un.org/News/Press/docs/1999/19991215.unidoc.html

car acuerdos de paz con plazos temporales fijos confluentes normalmente en procesos electorales nacionales, y que sin embargo, han cosechado un éxito dispar, dependiendo en gran parte del nivel de cooperación de las partes y del entorno en el que hayan actuado (103). En definitiva, no puede decirse que exista un modelo estandarizado de *peacekeeping* militar.

En estas operaciones complejas las actividades de mantenimiento y de consolidación de la paz deben estar absolutamente conectadas, de forma que en los mandatos de las PKO se incorporen elementos de *peacebuilding* (104), y en este sentido se ha creado en el seno de Naciones Unidas desde 2005 una nueva estructura de consolidación de la paz (105). Además, sería preciso fortalecer las instituciones locales del Estado de Derecho y de protección de derechos humanos a través de una transformación doctrinal en el empleo de la policía civil y los elementos de aplicación de la ley y los derechos humanos (106).

La cooperación entre los elementos militares y civiles de las PKO puede ser fomentada por medio de una mejor planificación, adiestramiento conjunto, mandatos más precisos y el fortalecimiento de la gestión *in situ* de las diversas operaciones; en este sentido, una práctica recomendable que

(103) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 17 y 20). TOPAN, A. and BRAUN, G.: «UN Deployments in the Crossfire», *International Peacekeeping* (Kluwer), volumen 5, números 4-5, p. 131, 1999.

(104) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafos 28 y 35); y declaración del presidente del CS de 29 de diciembre de 1998 (S/PRST/1998/38).

(105) Los Estados miembros de Naciones Unidas establecieron en la *Cumbre Mundial de 2005* esta nueva estructura, compuesta por la Comisión de Consolidación de la Paz, el Fondo para la Consolidación de la Paz y la Oficina de Apoyo a la Consolidación de la Paz, resoluciones 60/180 de la Asamblea General, y 1645 (2005) del CS, ambas de 20 de diciembre de 2005. Este tema es tratado en profundidad en el capítulo quinto, p. 239, de esta *Monografía*.

(106) Véase Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 47a, b y c), aceptado por el secretario general en su Informe relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, párrafos 25-29). Por otro lado, la conveniencia de incluir dentro del presupuesto de las PKO multidimensionales los programas de desarme, desmovilización e integración en la sociedad civil de las facciones antiguos combatientes ya había sido resaltada por el secretario general Informe de 11 de febrero de 2000, La función de las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en el proceso de desarme, desmovilización y reintegración (Documento S/2000/101), por el CS –declaración de su presidente de 23 de marzo de 2000 (S/PRST/2000/10)– y por el Comité Especial de PKO «Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos de 2000» (Documento A/54/839, de 20 de marzo de 2000, párrafo 106).

ya se realiza en la ONU consiste en nombrar al coordinador residente o de la asistencia humanitaria de Naciones Unidas como adjunto al jefe en el terreno de las operaciones complejas de mantenimiento de la paz, por lo general un representante especial del secretario general (107). Debe sistematizarse el método de selección de los miembros del Estado Mayor de una PKO, que han de ser reunidos en la sede de Naciones Unidas lo antes posible para que reciban de la Secretaría orientación y planes estratégicos que les permitan enfrentarse a los problemas que eventualmente puedan surgir durante la ejecución de las operaciones, además de que puedan participar en el proceso de planificación de la misión y contar con toda la información disponible (108).

También sería provechoso que el CS se asegure, antes de aplicar un acuerdo de paz o cese del fuego mediante una PKO de Naciones Unidas, que los mismos sean viables y que el secretario general haya conseguido compromisos estatales firmes de aportación de los contingentes y el material preciso para la misión de paz.

Algunas iniciativas de los últimos años, como el sistema de fuerzas de reserva de Naciones Unidas o la SHIRBRIG constituyen primeros pasos hacia un mecanismo más integrado y preciso de participación estatal en las PKO. Pero para completar el sistema de fuerzas de reserva deberían incorporarse catálogos nacionales de especialistas civiles de diversos tipos –judiciales, penales y de derechos humanos–, así como varias listas rotatorias de personal de guardia y de reserva militar y policial que se comprometieran a su despliegue urgente tras un breve preaviso, con el propósito de formar equipos adiestrados en el establecimiento de los cuarteles generales de nuevas PKO, y elaborar planes tácticos y operativos concretos antes del despliegue del conjunto de la operación de paz.

Además, debe mejorar y reforzarse el sistema de consultas y reuniones informativas entre el CS, el secretario general y los Estados contribuyentes de personal y equipo a las PKO, en especial durante el desarrollo de la operación, con ocasión de la renovación, modificación o finalización de su man-

(107) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 99).

(108) Informe Brahimi (Documento A/55/305; S/2000/809, de 21 de agosto de 2000, párrafo 101); el Informe del secretario general relativo a la aplicación del Informe Brahimi (Documento A/55/502; S/2000/1081, de 20 de octubre de 2000, párrafos 64-65, 69 y 76); y la resolución 1327 año 2000 del CS, de 13 de noviembre de 2000, anexo, sección IV.

dato, y en momentos de peligro para la seguridad de su personal como consecuencia de un deterioro de la seguridad en la zona de despliegue.

Como ya se ha expuesto, se está fortaleciendo la cooperación de las operaciones de *cascos azules* con los gobiernos nacionales, con las diversas agencias del sistema de Naciones Unidas, los arreglos y acuerdos regionales y subregionales, las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), y con el sector privado. Así por ejemplo, y en orden a mejorar la relación con las ONG actuantes en las mismas zonas de despliegue, las PKO podrían incluir en sus estructuras internas algunas dependencias específicas de coordinación con dichas agencias (109). En concreto, en el plano de la colaboración operacional general entre Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, no debe olvidar el CS de Naciones Unidas ejercer su completa autoridad sobre cualquier acción que delegue en agencias u organismos regionales –incluyendo por supuesto la imposición de la paz–, lo que implica que el Consejo onusiano mantenga su responsabilidad global, la dirección política general y el control sobre todas las medidas –en especial, las de fuerza– que puedan llevar a cabo las instancias regionales (110). Las operaciones de paz regionales o subregionales son a menudo identificadas con los intereses nacionales del Estado director de la misión, lo que demuestra falta de transparencia, agravada por la dificultad de la comunidad internacional para supervisar con la precisión suficiente las actuaciones de tales PKO.

Con todo, y pese a ser conscientes de sus limitaciones y problemas, así como de haber cosechado algún fracaso, este tipo de misiones se han consolidado como un instrumento útil de la sociedad internacional institucionalizada para cumplir el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales. En definitiva, a lo largo de los años, las operaciones de paz han demostrado ser un eficaz recurso práctico del multilateralismo para enfrentarse con todo tipo de contiendas bélicas, tanto internas como internacionales.

(109) WILLIAMS, M. C.: «Civil-Military Relations and Peacekeeping», *Adelphi Paper*, número 321, pp. 70-71, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Oxford University Press, Londres, 1998.

(110) En este sentido véase el Informe del secretario general de la ONU de 13 de abril de 1998, «Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África» (Documento S/1998/318, párrafo 44).