

Las nuevas características de las operaciones de cascos azules de las Naciones Unidas

José ANTONIO PEREA UNCETA
Universidad Complutense
Madrid

Resumen: Las operaciones de *cascos azules*, diseñadas al margen de lo previsto expresamente en la Carta de las Naciones Unidas en los años cincuenta, se han desarrollado durante el período de *guerra fría* cumpliendo los requisitos de consentimiento de las partes, imparcialidad en la controversia o conflicto y ausencia de uso de la fuerza. Sin embargo, desde 1990, estas características, hasta entonces consideradas como consustanciales a estas operaciones, se han modificado considerablemente, alterando su naturaleza jurídica y su eficacia.

Abstract: Blue helmets operations, design out of the United Nations Treaty in the fifties, have deploy during cold war period observing the requirements of consent of all parties, impartiality with regard to dispute or conflict and non use of force. However since 1990 these characteristics, until then considered an integral part of these operations, have been fully altered, changing the legal fundament and effectiveness.

Palabras clave: Derecho Internacional Público, Organización de las Naciones Unidas, Mantenimiento de la paz, Operaciones de cascos azules, Características.

Keywords: Public International Law, United Nations, Peacekeeping operations blue helmets, Characteristics.

Sumario:

I. Introducción.

II. Los requisitos originales de las operaciones de mantenimiento de la paz.

- 2.1. *El consentimiento de las partes afectadas.*
- 2.2. *La imparcialidad de la operación.*
- 2.3. *El carácter pacífico de la misión.*

III. La alteración de las características tradicionales en las actuales misiones de cascos azules.

IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Cuando el Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, configuró en 1953 las operaciones de mantenimiento de la paz de esta organización, conocidas como *casos azules*, es muy posible que ni esperara que su ejemplo perdurara en el tiempo cincuenta años después, ni vislumbrara un cambio tan radical en sus características esenciales, cuidadosamente diseñadas por él.

Sin duda alguna, las relaciones internacionales, e incluso la situación interna de las Naciones Unidas, en aquellos primeros y duros años de la *guerra fría* son muy diferentes de la situación generada a partir de 1990, con la desaparición de la bipolaridad generada por los bloques de entonces; la preeminencia actual de los Estados Unidos, como única superpotencia, el protagonismo internacional de la Unión Europea, la emergencia de nuevas potencias regionales, la aparición de nuevos riesgos para la paz y la seguridad internacionales, como el terrorismo internacional, hacen del mundo actual un escenario muy diferente de aquél en que se desarrolló Hammarskjöld. Ciertamente, ni la ONU se encuentra actualmente en una situación de quiebra interna institucional, como la que heredó este Secretario General, consecuencia de los hechos que rodearon a la guerra de Corea y la cuestión china, ni existe un enfrentamiento entre bloques en el Consejo de Seguridad, como el protagonizado entonces por los aliados de Estados Unidos y la Unión Soviética, ni los conflictos son consecuencia principalmente de su enfrentamiento hegemónico y estratégico o de la descolonización. La situación es muy diferente, pero sólo en el plano político, no en el jurídico, porque sigue en vigor, en materia de mantenimiento de la paz, el mismo tratado internacional, la Carta de San Francisco, firmada en 1945, continúa siendo esta materia la primordial función de las Naciones Unidas y siguen vigentes los mismos principios estructurales que se

recogieron en aquélla y fueron desarrollados, en la forma de normas imperativas o de *ius cogens*, en las décadas posteriores.

Aunque las situaciones políticas son muy diferentes, perviviendo no obstante muchos factores de entonces –como el subdesarrollo económico de la mayor parte del mundo– e incluso varios conflictos sin cerrar –como los de Palestina, Sáhara Occidental o Tíbet–, lo cierto es que el marco jurídico es el mismo. En esencia, el Derecho internacional que regula el mantenimiento y restablecimiento de la paz, así como el uso de la fuerza, es el creado en el sistema de las Naciones Unidas entre 1945 y 1970, principalmente, esto es, el elaborado durante la Segunda Guerra Mundial por los *aliados* y durante la *guerra fría* por los Estados Miembros de esta organización, separados ya en los bloques occidental y socialista y en el Movimiento de Países No Alineados. Este sistema jurídico se ha visto, sin embargo, gravemente alterado a partir de 1990, en primer lugar, con una práctica de las Naciones Unidas manifiestamente contraria al mismo, como son las denominadas *autorizaciones al uso de la fuerza a los Estados Miembros*, uso descentralizado de la misma que ha permitido acciones multinacionales contra determinados Estados o contra facciones internas de los mismos, como las desarrolladas con mayor o menor intensidad en Kuwait e Irak, Bosnia-Herzegovina, Somalia, Haití o Afganistán, y que contaron con los precedentes de Corea y Rhodesia del Sur en los años cincuenta y setenta, respectivamente, y, en segundo lugar, con una práctica de los Estados consistente en una emergente doctrina de la *intervención humanitaria*, seguida, entre otros, en el Kurdistán, Kosovo e Irak, que en esta vertiente unilateral también se sitúa claramente al margen de la legalidad internacional.

Estas prácticas han influido y pervertido las misiones de *casos azules* de la ONU, alterando esencialmente sus características, lo que podríamos denominar los *requisitos Hammarskjöld*, y condicionan gravemente, como veremos, su imagen y su eficacia. De ser el medio protagonista en la lucha para el mantenimiento de la paz de la Organización desde el fracaso de Corea, recibiendo un merecido respeto internacional plasmado incluso en diferentes Premios Nobel, ha pasado a ser una medida vista cada vez con más recelo por quienes antes eran sus destinatarios naturales y, en cualquier caso, una excepción en las adoptadas por las Naciones Unidas y por los Estados para el mantenimiento o el restablecimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Sus requisitos originales –consentimiento, imparcialidad y carácter pacífico– han sido obviados en actuaciones realizadas en la última década, promoviendo una alteración de sus características tradicionales en aras de su subordinación a otras medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad para la aplicación de medidas de los artículos 41 ó 42 de la Carta de las Naciones Unidas, o simplemente de su instrumentalización por las potencias. Las operaciones desplegadas en Somalia, antigua Yugoslavia, Haití, Liberia o Angola (UNAVEM III) han puesto de manifiesto que uno de los principales riesgos para la preservación de estos requisitos tradicionales –que tan buenos resultados han dado en la práctica internacional– es precisamente el carácter casuístico de las operaciones, su indefinición y la ausencia de unas reglas escritas al respecto¹, lo que está favoreciendo una evolución de las mismas contraria a su concepción original².

II. LOS REQUISITOS ORIGINALES DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Cuando en los últimos días de octubre de 1956 el ejército israelí invadió la península del Sinaí y fuerzas anglo-francesas bombardearon las posiciones egipcias en el Canal de Suez, pocos de los protagonistas y espectadores internacionales de aquella segunda confrontación árabe-israelí podían imaginar que se estaba culminando, definitivamente, el proceso de consolidación de una nueva etapa en las relaciones internacionales³. Aquellos sucesos supusieron, tras otros acontecidos en años anteriores –como la guerra de Corea– o en el mismo 1956 –como la crisis de Hungría–, la relegación a un segundo plano de las tradicionales potencias coloniales (con la retirada forzada de las fuerzas expedicionarias de Francia y Reino Unido), la emergencia del Tercer Mundo como protagonista del escenario internacional (personalizada en este caso en el Presidente Nasser) y,

1. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. 1, Huelva 1998, pp. 103-104; y SIEKMAN, R. C. N., «The Codification of General Principles for United Nations Peacekeeping Operations», en *Netherlands International Law Review*, vol. XXXV, p. 328.

2. Sobre la evolución de las OMP y su indefinición en la Carta, véase GHALI, B., *l'ONU et le maintien de la paix*, Nueva York 1993, p. 1.

3. MARTÍNEZ CARRERAS, J. U., *El Mundo Árabe e Israel*, Madrid 1991, pp. 127-128.

sobre todo, la consolidación de las grandes superpotencias hegemónicas (dictando Estados Unidos y la URSS las condiciones del cese de las hostilidades).

Constatado en la guerra de Corea el fracaso del sistema de seguridad colectiva diseñado en 1945 en la Carta de las Naciones Unidas, el Secretario General Dag Hammarskjöld tuvo que crear un nuevo medio, no expresamente previsto en el tratado fundacional de la Organización, para amortiguar las consecuencias de este nuevo conflicto y contribuir a la paz y la seguridad internacionales. De tal modo que cuando, el 12 de noviembre de 1956, se desplegaron los primeros *cascos azules* de la UNEF (*United Nations Emergency Force*) en el Sinaí no sólo se estaba certificando el cambio fundamental apuntado en las relaciones internacionales, sino que también se estaba alumbrando un nuevo medio de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

Y sin duda alguna, tanto el escenario internacional como la práctica reciente de la Organización influyeron notablemente en la creación de estas nuevas *operaciones de mantenimiento de la paz*, condicionando sus características originales.

Estas características esenciales y principales de las operaciones de mantenimiento de la paz son el consentimiento de las partes afectadas, su carácter pacífico y su imparcialidad en la controversia o conflicto armado⁴.

2.1. *El consentimiento de las partes afectadas*

El consentimiento de las partes implicadas, no sólo en el momento de la adopción de esta medida de solución pacífica de las contro-

4. Véase, entre otros, ORREGO VICUÑA, F., *Las nuevas funciones de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional*, Curso de Verano de la Universidad Complutense, Almería 1993, p. 7. Y muy especialmente el proyecto del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, *UN Doc. A/32/394*, Anexo II, Apéndice I, que junto a otras características secundarias, como tener un objetivo político claro, un mandato preciso revisable periódicamente, un mecanismo eficaz de mando y apoyo financiero y logístico y que sirva de apoyo a un proceso político o a un arreglo pacífico de controversias, destaca las señaladas como características esenciales; así como el Suplemento al Programa para la Paz del Secretario General Boutros Ghali, de 3 de enero de 1995, *UN Doc. A/50/60, S/1995/1*, párrafo 33, que considera como básicos *el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en casos de legítima defensa*.

versias o de mantenimiento o restablecimiento de la paz, sino también durante su desarrollo, de forma continuada⁵, es una característica esencial de las operaciones de mantenimiento de la paz, que da naturaleza a la misma y de la que se derivan, en gran medida, las demás características.

Factores de diferente índole determinan que se convierta en requisito imprescindible el consentimiento tanto del Estado en cuyo territorio se despliega la fuerza de cascos azules, como de las partes implicadas en la controversia o conflicto, o de los Estados que aportan los contingentes que integran la operación. En un principio fue, sin duda, una necesidad jurídica, puesto que debido a la situación de bloqueo que persistía en el Consejo de Seguridad, debido a la política de *silla vacía* de la URSS motivada por la cuestión de la delegación china y la crisis de Corea desde finales de 1949, este órgano de las Naciones Unidas no sólo había dejado de actuar, sino que su principal función, el mantenimiento de la paz, había sido usurpada por la Asamblea General a raíz de la Resolución 377 (V), conocida como *Unión pro Paz*, de 3 de noviembre de 1950. Teniendo en cuenta que la Asamblea sólo tiene un poder recomendatorio (arts. 11 y 14 de la Carta de las Naciones Unidas), el despliegue de estas operaciones no podía ser impuesto al Estado territorial ni a las partes afectadas⁶, por mucha competencia subsidiaria que se quiera reconocer en materia de mantenimiento de la paz a dicho órgano plenario; y esto es así porque este órgano no disfruta de las prerrogativas vinculantes reconocidas en esta materia por los Estados parte en la Carta al Consejo de Seguridad (arts. 24, 25 y 39 de la Carta de las Naciones Unidas).

Ha habido, también, quienes han intentado fundamentar el requisito del consentimiento en la naturaleza jurídica de las operaciones⁷, afirmando que se trata de medidas de solución pacífica de las contro-

5. HIGGINS, R., «A General Assesment of United Nations Peacekeeping», en CASSESE, A. (ed.), *United Nations Peacekeeping - Legal Essays*, Sijthoff 1978, p. 5.

6. NATHANSON, N. L., «Constitutional Crisis at the United Nations: The Price of Peace Keeping, II», en *The University of Chicago Law Review*, vol. 3, núm. 2, p. 253; e Informe del Secretario General de 6 de noviembre de 1956, *UN Doc. A/3302*, párrafo 9.

7. Sobre el consentimiento como requisito jurídico véase VACAS FERNÁNDEZ, F., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Valencia 2003.

versias del Capítulo VI de la Carta⁸ y, por tanto, como el resto de los procedimientos posibles en esta materia, amparado por el principio de libre elección de los medios que consagra el artículo 33 de la Carta. Como ya explicábamos en otro estudio⁹, el hecho de que no exista una previsión expresa de estas medidas en la Carta obliga a un estudio casuístico de cada operación para determinar en cada caso concreto, atendiendo a las situaciones, los mandatos, los efectivos y otras circunstancias, si han sido expresa o implícitamente fundamentadas en alguna disposición o capítulo de la Carta o si pueden serlo *a posteriori* en un análisis doctrinal de dicha práctica. De esta forma, podemos encontrarnos con misiones de arreglo pacífico de las controversias (arts. 33 y 34), operaciones de mantenimiento de la paz (arts. 40 y 41) y operaciones de restablecimiento de la paz (arts. 40, 41 y 42). Como puede comprobarse, tan sólo las operaciones fundamentadas en el artículo 33 quedan al margen del poder vinculante del Consejo de Seguridad y, en consecuencia, son pocas las operaciones que en sí mismas responden a una naturaleza voluntaria de los Estados, puesto que incluso otras claramente propias del Capítulo VI, como son las llamadas misiones de observación (UNSCOB, 1946, Grecia; UNOI, 1947, Indonesia; UNTSO, 1949, Palestina; UNMOGIP, 1949, Cachemira; UNYOM, 1963, Yemen; UNIPOM, 1965, Kutch; OGB, 1982, Beirut; etc.), están basadas en el poder de información e investigación reservado al Consejo de Seguridad en virtud del artículo 34.

Aunque esta necesidad jurídica fue pronto superada a mediados de los años sesenta con la asunción de sus competencias por el Consejo de Seguridad, lo cierto es que otras razones influyeron en su consideración como requisito imprescindible, tanto en las primeras operaciones creadas por la Asamblea (UNEF I, 1956, Sinaí; y UNSF, 1962, Irian Occidental) como en las posteriores, aprobadas por el Consejo de Seguridad (UNYOM, 1963, Yemen; UNFYCIP, 1964, Chipre; UNIPOM, 1965, Kutch; UNEF II, 1973, Sinaí; UNDOF,

8. Véanse, entre otros, CAMILLIERI, J., «Mantenimiento de la paz, pacificación y preservación de crisis después de la guerra fría», en SEARA VÁZQUEZ, M. (ed.), *Las Naciones Unidas a los Cincuenta Años*, México 1990, pp. 127-153; y KARAOSMANOGLU, A. L., *Les actions militaires coercitives et non coercitives des Nations Unies*, Ginebra 1970, pp. 215-237.

9. PEREA UNCETA, J. A., «El fundamento y la naturaleza jurídica de las operaciones de paz de las Naciones Unidas», en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. xxx, 1997, pp. 321-361.

1974, Golán; UNIFIL, 1978, Líbano; etc.). Y esto fue así, principalmente, por las siguientes razones:

a) En primer lugar, por una cierta mala conciencia jurídica derivada del hecho de que estas medidas de mantenimiento de la paz no estuvieran previstas expresamente en la Carta de las Naciones Unidas. Aunque apenas se ha insistido en esta cuestión por la doctrina, lo cierto es, en nuestra opinión, que muy probablemente se tuvo en cuenta por parte de Hammarskjöld y de los sucesivos impulsores de estas operaciones que podría resultar extremadamente chocante para las partes implicadas, y no digamos para el Estado en cuyo territorio habían de desplegarse los efectivos militares y policiales, que pudiera aprobarse por las Naciones Unidas una medida de mantenimiento de la paz no prevista expresamente en el Capítulo VII de la Carta (o en el art. 34 del Capítulo VI) sin su consentimiento. En efecto, la interpretación sistemática de los artículos 2.4 y 24 de la Carta, en relación con su Capítulo VII (arts. 39-51), deja poco margen a interpretaciones extensivas de este tratado internacional y a posibles competencias implícitas. Los Estados parte en la Carta renuncian al uso de la fuerza, hasta entonces en el ámbito voluntarista de su soberanía, y transfieren a la Organización –concretamente al Consejo de Seguridad– la competencia de mantener la paz y la seguridad internacionales en los límites establecidos en la propia Carta y atendiendo a sus principios y propósitos. Esta limitación a la soberanía estatal, por serlo de un principio estructural del ordenamiento jurídico internacional y de una noción que es plena, sin presunción de límites, debe ser interpretada restrictivamente; como la propia competencia atribuida a la Organización, en lo que pueda suponer uso de la fuerza, también debe ser interpretada restrictivamente si afecta al principio también estructural de prohibición del uso de la fuerza, del que además es o puede ser excepción. Ello quiere decir que la no previsión expresa de estas medidas en la Carta requiere ineludiblemente o bien su fundamentación en sus disposiciones o bien que sean consecuencia del consentimiento de los Estados implicados en la práctica de la Organización.

b) En segundo lugar, las piruetas jurídicas para evitar su fundamentación expresa en el Capítulo VII de la Carta, quizás por lo anteriormente expuesto, plantean un serio problema a la hora de establecer el contingente de la operación. Si no son fuerzas militares del artículo 42 de la Carta, dentro de sus medidas coercitivas, con uso de la fuerza, no pueden ser consecuencia de los inexistentes convenios

del artículo 43 para la dotación de efectivos a las Naciones Unidas en el ejercicio de aquella competencia, por lo que debemos remitirnos al genérico deber de asistencia a la Organización previsto en el artículo 2.5 (que se refiere, además, a *acciones*, y por tanto de nuevo al Capítulo VII y a su art. 42) o al específico deber de colaboración del Capítulo VII previsto en el artículo 48. De nuevo su falta de fundamentación expresa obliga a la existencia de un consentimiento de los Estados, por otro lado, y en cualquier caso, requisito intrínseco en el régimen de aportación de contingentes.

c) En tercer lugar, y al margen ya de consideraciones jurídicas por una cuestión de política general, como es –especialmente en los conflictos generados en el Tercer Mundo durante la *guerra fría*, en enfrentamientos indirectos entre las superpotencias– que cualquier intervención y cualquier medida adoptada por las Naciones Unidas, controlada por las potencias, cuente con el consenso de las mismas. Es difícilmente entendible que este instrumento creado por las potencias aliadas en 1945 principalmente para el mantenimiento de la paz pueda actuar en este ámbito al margen de sus intereses, desnaturalizando su razón de ser. Aunque quiera creerse o quererse que esta organización sea un árbitro de la política, un adalid de la justicia o cualquier otro bienintencionado agente internacional, que actúe con igualdad y originaria imparcialidad, lo cierto es que fue creada y es, al menos en este ámbito que se estudia, un instrumento al servicio de las potencias con asiento permanente y derecho de veto en el Consejo de Seguridad, haciendo que éste actúe cuando es conveniente a sus intereses y que no lo haga cuando los perjudica. Lo contradictorio, y a la vez positivamente sorprendente, de las operaciones de mantenimiento de la paz diseñadas por Hammarskjöld es que se creaban con el consentimiento de las potencias pero sin su participación, para que una vez creadas –porque, sin duda, les interesaba– no pudieran utilizarlas como instrumentos directos de su política exterior sobre el mismo escenario de la controversia o conflicto. De esta forma, los conflictos generados unos y alentados otros por las potencias en terceros Estados eran resueltos con su consentimiento y sin su participación ulterior. Sin este consentimiento no se habrían podido crear ni habrían tenido mucha utilidad práctica.

d) Y, en cuarto lugar, y al hilo de esta misma consideración, resulta indudablemente necesario para el éxito de la operación que las partes directamente implicadas, Estados o facciones internas, presten

su consentimiento a la misma ¹⁰. No sólo porque la voluntad de las partes para contribuir con estas medidas es fundamental para su eficacia, sino porque otras características de las operaciones, como su carácter pacífico, hacen de este consentimiento la piedra angular de su éxito. Sin posibilidad de coacción, sólo la auténtica voluntad de las partes asegura su eficacia.

Por ello, en la creación de la primera operación de mantenimiento de la paz propiamente considerada, UNEF, la Asamblea General encomienda al Secretario General que le someta un plan para desplegar una misión de paz que se interponga entre los contingentes israelí y egipcio y que supervise la retirada de las fuerzas francesas y británicas *con el consentimiento de los Estados implicados* ¹¹, mandato que es cumplido escrupulosamente por Hammarskjöld ¹² hasta el extremo de que recomendará su repliegue en 1967 por la oposición del Gobierno de Egipto a la prórroga de su mandato ¹³. Esta práctica se mantiene en la creación de la ONUC en 1960, pese a que buena parte de su mandato es establecido por el Consejo de Seguridad, al determinarse que la operación, con mandato inicial para supervisar la retirada de tropas extranjeras y la asistencia al Gobierno para el mantenimiento del orden público, esté *presente en la República del Congo con el consentimiento del Gobierno* ¹⁴; no obstante, hay que tener en cuenta que no se recaba el consentimiento de las autoridades secesionistas de Katanga, lo que incumple el requisito de incluir a todas las partes implicadas y en la práctica perjudicó notablemente la eficacia de la operación.

Abundando en esta consideración, el Tribunal de La Haya en su Dictamen de 1962 reitera, después de reconocer la capacidad para crear

10. En este argumento coinciden numerosos autores, entre otros, SCHWARZENBERGER, G., «Problems of the United Nations Forces», en *Current Legal Problems*, vol. 12, 1959, pp. 262-263; y MALITZA, M., «The Improvement of Effectiveness of United Nations Peacekeeping Operations», en UNITAR, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Dordrecht 1987, p. 243.

11. Resolución AG (ES-I) de 4 de noviembre de 1956.

12. Informes de 6 de noviembre de 1956, 9 de octubre de 1958, 26 de junio de 1967 y 12 de junio de 1967, respectivamente en *UN Doc. A/3302*, párrafos 9 y 12, *UN Doc A/3943*, párrafos 155 y 160, *UN Doc. A/6730*, Add. 3, párrafos 52-70 y *UN Doc. A/6672*, párrafo 22.

13. Informe del Secretario General de 26 de junio de 1967, *UN Doc. A/6730*. Sobre la revocación del consentimiento, véanse BOWETT, D., *United Nations Forces*, Nueva York 1964, p. 422; y HIGGINS, R., *U.N. Peacekeeping 1946-1967*, vol. 1, Londres 1969, pp. 335-367.

14. Resolución 143 (1960), de 14 de julio, del Consejo de Seguridad, e Informe del Secretario General de 18 de julio de 1960, *UN Doc. S/4389*.

estas operaciones con carácter primordial al Consejo de Seguridad y subsidiario a la Asamblea General, que *el modo en que tales órganos subsidiarios sean utilizados depende del consentimiento del Estado o Estados afectados*¹⁵. En cuanto a los trabajos del Comité Especial para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ya expuso en 1977 que tales fuerzas deberán operar con la total cooperación de las partes implicadas, particularmente del Gobierno del país anfitrión¹⁶.

Con la excepción del Congo, en lo que respecta a una de las partes implicadas, el consentimiento de las mismas –no sólo inicial, sino como cooperación continuada– ha sido requisito exigido en las operaciones aprobadas entre 1956 y 1991. Muchas de estas operaciones son, precisamente, consecuencia de acuerdos políticos globales de las potencias, con la mediación habitualmente del Secretario General y de otros países u organizaciones para la solución, ampliamente negociada con todos los Gobiernos y facciones internas, de conflictos internos o regionales. Es el caso, por ejemplo, de las misiones desplegadas en 1989 y 1991 en Nicaragua, Guatemala y El Salvador (ONUCA y ONU-SAL) como resultado de los Acuerdos de Esquipulas, de 1987; también en 1989 en Namibia (UNTAG) y Angola (UNAVEM), como consecuencia de los Acuerdos de Nueva York de 1988, o en 1991 en Camboya (UNTAC), aplicando el Acuerdo de París de 1987. Con el consentimiento de todas las partes implicadas se aprobaron, igualmente, las operaciones desplegadas en Oriente Medio (UNEF-II, 1973, Sinaí; UNDOF, Altos del Golán, 1974; UNIFIL, Líbano, 1978; y OGB, Beirut, 1982), así como otras realizadas en otras partes del mundo hasta principios de la década de los noventa (UNSF, Irián Occidental, 1962; UNFICYP, Chipre, 1964; UNIPOM, Kutch, 1965; UNGOMAP, Pakistán, 1988 y ONUVEH, Haití, 1990).

2.2. *La imparcialidad de la operación*

Aunque se ha producido un cierto debate doctrinal sobre si se trata estrictamente de imparcialidad o de neutralidad¹⁷, en nuestra

15. Dictamen sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas, de 20 de julio de 1962, CIJ, *Recueil*, 1962.

16. Artículo 9 del Undécimo Informe del Grupo de Trabajo, de 2 de diciembre de 1977, *UN Doc. A/32/394*, Anexo II, Apéndice I.

17. Véase a este respecto, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., o.c., pp. 126 y ss.; WHITE, N. D., *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International*

opinión, no es una cuestión relevante por cuanto el primero es adecuado al ámbito de la solución de controversias y el segundo lo es al de los conflictos armados, actuando estas operaciones en ambos. Bien entendido, no obstante, que se trata de una *imparcialidad loca - lizada*, esto es en el estricto ámbito de la disputa entre las partes, por cuanto las Naciones Unidas no podría ser imparcial en sentido amplio, esto es, respecto del incumplimiento de obligaciones internacionales consideradas como esenciales, como son las que afectan a este ámbito del mantenimiento de la paz, ni podría ser neutral ante una amenaza, quebrantamiento de la paz o agresión, porque se lo impide el sistema establecido en la Carta, especialmente en su Capítulo VII.

Las formas ideadas por Hammarskjöld para asegurar en la práctica la imparcialidad de las operaciones eran diversas. Así, en primer lugar, el mandato se restringía a labores de interposición entre contingentes armados y supervisión del cese de hostilidades o de la retirada de fuerzas armadas, funciones que se irían ampliando con el tiempo hasta incluir objetivos tan diversos como la asistencia al mantenimiento del orden público, la supervisión de procesos electorales, la creación o consolidación de instituciones públicas, la remoción de minas, la asistencia humanitaria, la reconstrucción de infraestructuras, etc. Todas estas funciones permiten un trato igualitario a las partes en un conflicto, ya que en su mayor parte son funciones civiles destinadas a la población o a las infraestructuras o aparato del Estado y no militares, e incluso las militares no requieren ninguna acción contra ningún contingente, sino tan sólo la supervisión de sus actividades. Pero, sobre todo, se trata de un mandato que no supone en modo alguno inmiscuirse en la controversia jurídica o en la tensión política causante o determinante en el surgimiento o desarrollo del conflicto¹⁸. Y esto es así porque la finalidad de las operaciones de mantenimiento de la paz no es resolver la controversia, ni siquiera erradicar las causas o factores del conflicto, sino contribuir a crear una situación que permita a las partes alcanzar dicha solución, de ahí

Peace and Security, Manchester 1993, p. 204; WISEMAN, H., «Peacekeeping in the International Political Context: Historical Analysis and Future Directions», en RIKHYE, I. J., y SKJELSBÆK, K. (eds.), *The U.N. and Peacekeeping*, Nueva York 1991; y YOUNG, O. R., *The Intermediaries: Third Parties in International Crises*, Princeton 1967.

18. Véase Informe del Secretario General de 12 de julio de 1967, *UN Doc. A/6730*, párrafo 24.

que entre algunos autores se las haya calificado como medidas preventivas o amortiguadoras¹⁹. Esta finalidad es, por otro lado, acorde completamente tanto con el espíritu del régimen de solución pacífica de las controversias previsto en el Capítulo VI de la Carta –que no obliga a resolver una controversia sino tan sólo a procurarla por medios exclusivamente pacíficos y que reduce el papel del Consejo de Seguridad a proponer medios, no soluciones– como con el establecido para el mantenimiento de la paz en su Capítulo VII, que permite al Consejo adoptar una serie de medidas para el mantenimiento de la paz –en caso de amenaza– o para su restablecimiento –en caso de quebrantamiento–, pero que no reconoce ninguna competencia a las Naciones Unidas para imponer soluciones a las controversias.

En segundo lugar, se excluyeron de los efectivos que integraban el contingente de las operaciones a las fuerzas armadas y policiales, así como al personal civil, tanto de las grandes potencias como de sus aliados, de las potencias coloniales y lógicamente de los países más directamente implicados²⁰. De esta forma, el enfrentamiento hegemónico no se trasladaba a la aplicación de esta medida de mantenimiento de la paz, como tampoco los intereses colonialistas o neo-colonialistas. Al dejar al margen de las operaciones de mantenimiento de la paz a estos países se conseguía una participación de Estados sin intereses estratégicos en el conflicto o en la región, contribuyendo notablemente a su imparcialidad.

Y, en tercer lugar, se distribuía ampliamente la participación en las operaciones para evitar el protagonismo de ningún Estado. Para ello, la relación óptima era una distribución igual entre continentes y, a su vez, una participación al menos de cuatro o cinco Estados de cada continente. De esta forma, participaban en su contingente al

19. Entre otros, BOYD, J. M., *United Nations Peace-Keeping Operations*, Nueva York 1972, p. 72; BOWETT, D. W., o.c.; y MILLER, E. M., y SCHACHTER, O., «A Legal Aspects of the United Nations Actions in the Congo», en *AJIL*, vol. LV, 1961, pp. 1-28.

20. Véanse Informe Inicial del Secretario General sobre la UNEF, *UN Doc. A/3289*, p. 14; Informe de 9 de octubre de 1958, *UN Doc. A/3943*, Anexo, Ag, pp. 8-33; Informes de 6 de noviembre de 1956, *UN Doc. A/3302*, p. 109, y de 9 de octubre de 1958, *UN Doc. A/3943*, Anexo, Agenda, pp. 8-33, en los que se fundamenta la exclusión de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, e Informe sobre la ONUC de 12 de agosto de 1960, *UN Doc. S/4417*, Add. 6, p. 64; y SIEKMANN, R. C. R., *National Contingents in United Nations Peace-Keeping Forces*, Dordrecht 1991, pp. 82-84.

menos una veintena de Estados, impidiéndose en la práctica que ninguno de ellos pudiera influir decisivamente en las decisiones o acciones adoptadas por la fuerza de las Naciones Unidas, reservándose a ésta, a sus órganos, el auténtico control de la misma.

Estas tres medidas, unidas a la dirección de la operación por el Secretario General, funcionario independiente, aunque fuera bajo el mandato del órgano político que es el Consejo de Seguridad, permitieron una total, o, al menos, una suficiente imparcialidad de las operaciones, siendo muy pocas las excepciones que se produjeron. Entre ellas hay que destacar el caso de la ONUC, puesto que en su ampliación de funciones la misión era tendenciosamente propicia al Gobierno y contraria a los secesionistas de Katanga, y la operación desplegada en Chipre (UNFICYP), que contó con efectivos del Reino Unido, si bien nunca ha sido tachada de parcial. Se ha cuestionado, sin embargo, que tal imparcialidad fuera realmente efectiva a partir de la asunción de estas medidas por el Consejo de Seguridad, precisamente a partir de la operación del Congo. El hecho de que las operaciones de mantenimiento de la paz a partir de 1965 se aprobaran por el Consejo de Seguridad, manteniéndose la condición de no participación de las grandes potencias, puede interpretarse en el sentido de que respondía a intereses de las mismas, o dicho de otra manera, que sólo se establecían aquellas operaciones en las que las potencias no tenían intereses directos²¹. Indudablemente en todos los conflictos en los que se intervino había algún enfrentamiento entre las potencias, tanto en Oriente Medio como en el África Central y Austral, Sudeste Asiático, Centroamérica, etc., quizás con la salvedad de los conflictos caucásicos o del Golfo de Guinea, entre otros, aunque sin olvidar más ocultos intereses como los económicos, especialmente los derivados de productos básicos o minerales o energéticos de especial importancia estratégica. Estos enfrentamientos eran obviamente indirectos, característica principal de la *guerra fría*, pero no dejaban de ser piezas del enfrentamiento hegemónico entre ellos, ya fuera por el escenario, por los recursos o por los actores internacionales o internos. Si se intervino en ellos con una medida como ésta es porque querían hacerlo así, ya sea por desistimiento de sus posturas en conflictos de larga duración (Camboya, Namibia, Angola...), por no agravar la inseguridad en una región (Líbano,

21. CARDONA LLORENS, J., «Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, p. 247.

Siria, Palestina, Georgia, Cachemira...), por ambas razones (Guatemala, El Salvador...) o por otras más complejas y difíciles de vislumbrar. Del mismo modo que no se propusieron o aprobaron para otros conflictos en los que no había interés de las potencias en actuar por medio de estas medidas, o ni siquiera en conocerlo en la sede de las Naciones Unidas, como es el caso de la crisis de los misiles en Cuba y la guerra de las Malvinas o de las guerras de Vietnam y de Afganistán, respectivamente, en los que estaban directamente implicados. Pero no olvidemos que hay otros muchos conflictos en los que no estaban implicados directamente, y en los que tampoco se ha intervenido ni con estas ni apenas con otras medidas, como es el caso de las guerras civiles de Sri Lanka, Nigeria o Etiopía, o las internacionales de Tíbet, Laos o Irán. Tratándose de Naciones Unidas hay que ser siempre conscientes de que el órgano decisorio es el Consejo de Seguridad y de que éste actúa, o no lo hace, por razones de índole política. Cuestión muy distinta es que, una vez aprobadas, dichas operaciones quedaban al margen, en gran medida, de la posibilidad de instrumentalización por las potencias, que es en lo que consistía, entre otras cosas, su imparcialidad.

2.3. *El carácter pacífico de la misión*

Los requisitos anteriores –consentimiento e imparcialidad– condicionan inexorablemente el carácter pacífico de las operaciones. La imposibilidad de usar la fuerza es consecuencia obvia del consentimiento otorgado por las partes, puesto que sería inconcebible que un Estado o una facción interna autorizara una medida de fuerza contra sí mismo y puesto que la cooperación comprometida hace innecesario aplicar medidas de esta índole. Por otro lado, también es lógico que las partes enfrentadas no permitan que un tercero intervenga en el conflicto desequilibrándolo a favor de una de ellas con su fuerza militar.

Desde su creación, en 1953, se ha asegurado a las partes afectadas, y muy especialmente a las enfrentadas militarmente y al Estado en cuyo territorio se iban a desplegar las operaciones, que no tenían mandato para usar la fuerza. La única excepción establecida ha sido la legítima defensa de las unidades que integran la fuerza de las Naciones Unidas, precisándose condiciones muy estrictas para su ejercicio consistentes sólo en la posibilidad de responder a ataques a sus unidades o a las personas que las integran, respuesta que deben

ejerger únicamente contingentes de la propia operación y exclusivamente con la autorización del comandante de la misma y en situaciones de extrema gravedad²².

Nuevamente hay que señalar que la única operación desarrollada en los primeros cuarenta años de práctica de las Naciones Unidas en esta materia en la que no se ha respetado este requisito ha sido la ONUC, al ampliar su mandato con la asistencia al Gobierno del Congo para el mantenimiento del orden público²³, lo que provocó su alineamiento con éste y la pérdida, en consecuencia, de su imparcialidad.

III. LA ALTERACIÓN DE LAS CARACTERÍSTICAS TRADICIONALES EN LAS ACTUALES MISIONES DE CASCOS AZULES

El cambio del escenario internacional acontecido a partir de 1990 con la nueva política interior y exterior de la URSS, con la transformación de ésta y la desaparición del bloque socialista, supuso también un replanteamiento de los equilibrios existentes en el seno del Consejo de Seguridad hasta el punto de que el entendimiento que se concebía como imposible en situaciones anteriores entre los bloques hegemónicos para actuar con contundencia en un conflicto que afectase a aliados significativos de uno de ellos o en sus zonas de real o presunta influencia, en aquellas fechas se transformó en auténtico o interesado consenso entre las potencias para asegurar la intervención de las Naciones Unidas. De este modo, los primeros cinco años de la década de los noventa nos han dejado ejemplos –que parecen irrepetibles actualmente tras el reajuste de los equilibrios y contrapesos internacionales– de actuaciones multilaterales, como las de Kuwait, Somalia o Yugoslavia, imposibles sin ese consenso y que han condi-

22. Informes del Secretario General de 9 de octubre de 1958, *UN Doc. A/3943*, párrafo 179, y de 11 de abril de 1964, *UN Doc. S/5653*, párrafos 16 y 18.

23. Véase SOUBEYROL, J., «Aspects de la fonction interprétative du Secrétaire Général de l'O.N.U. lors l'affaire du Congo», en *RGDIP*, vol. xxxvii, núm. 3, pp. 595 y ss., donde se describe que inicialmente no contaba la ONUC con mandato para usar la fuerza, como expresamente reconoce el Secretario General ante una consulta del Gobierno del Congo, descartando que se tratase de una medida del artículo 42 de la Carta, aunque posteriormente se modifica para asistir en el mantenimiento del orden público a dicho gobierno en su enfrentamiento con los secesionistas de Katanga.

cionado todas las medidas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y entre ellas las operaciones de cascos azules.

En efecto, el hecho de que la URSS permitiera al Consejo de Seguridad exigir a Irak su retirada de Kuwait tras la invasión realizada en agosto de 1990, permitió a las Naciones Unidas inaugurar una nueva etapa de intervencionismo en conflictos internos e internacionales que se desarrollaría en los años siguientes (principalmente en Irak, 1990; Somalia, 1992; Yugoslavia, 1992; y Haití, 1993; y, en menor medida, en otros países, como Liberia, 1992; Angola, 1993; o Ruanda, 1994). Esta etapa se caracteriza principalmente por recuperar, tras las experiencias excepcionales de Corea y Rhodesia, la aplicación coercitiva de medidas de restablecimiento de la paz, incluso mediante el uso de la fuerza: medidas de embargo propias del artículo 41 del Capítulo VII de la Carta —adoptadas para hacer efectivas resoluciones del Consejo tendentes a asegurar el cese de hostilidades, la retirada de territorios ocupados, el desarme de contingentes, la desmilitarización de zonas o el reparto de ayuda humanitaria, basadas en los artículos 39 o 40— suelen ir acompañadas de operaciones militares contra las partes incumplidoras de estas decisiones. Estas operaciones con uso de la fuerza, lejos de ejecutarse en aplicación de la competencia atribuida en el artículo 42, y según los medios y procedimientos previstos en los artículos 43 y siguientes del Capítulo referido, adoptan la forma de *autorizaciones al uso de la fuerza*, consistentes en una autorización genérica a los Estados miembros de las Naciones Unidas para adoptar las medidas necesarias para hacer efectivas las resoluciones del Consejo de Seguridad. De esta forma, en estos conflictos desarrollados en el primer quinquenio de los noventa es habitual que Naciones Unidas actúe con tres tipos de medidas sucesivas o incluso simultáneas: *cascos azules*, embargos y otras medidas del artículo 41, y autorizaciones al uso de la fuerza, en una especie de *acciones mixtas*, de cuestionada legalidad y escasa eficacia. Incluso se han producido casos en los que medidas diseñadas originariamente como operaciones de mantenimiento de la paz se han convertido posteriormente en acciones de imposición de la fuerza, como veremos más adelante.

Aun en este contexto de revitalización de las medidas de embargo y de las autorizaciones al uso de la fuerza, lo cierto es que ya, desde 1988, se había incrementado considerablemente el número de operaciones de cascos azules, así como el contingente total de efectivos, con múltiples y nuevas funciones en sus mandatos, tendencia

que se mantendrá entre 1990 y 1995. Esta situación ha motivado que la mayoría de la doctrina considere que entre los años 1988 y 1992 se produce un cambio en las operaciones de mantenimiento de la paz que permite clasificarlas como de segunda generación. Sus nuevas características son, principalmente, su actuación preferente en conflictos internos, la existencia de acuerdo político global previo, un mandato civil predominante, la multifuncionalidad y un contingente muy superior a las operaciones anteriores; sin embargo, en nuestra opinión, tales rasgos son netamente secundarios, siendo más relevante si estas operaciones cumplen o no a los tres requisitos esenciales de consentimiento, imparcialidad y ausencia de uso de la fuerza, lo que en cualquier caso no deriva necesariamente de estas nuevas características²⁴.

Aunque en la mayoría de las operaciones desplegadas a partir de 1991 se mantiene la vigencia de estos tres requisitos originarios y caracterizadores de las mismas, con tan sólo la modificación de la condición de no incluir efectivos de las potencias²⁵, y aunque en los documentos internos de las Naciones Unidas se siguen considerando como vigentes²⁶, las misiones más importantes han adolecido de importantes alteraciones en los mismos.

Así, en la operación aprobada mediante Resolución del Consejo de Seguridad 689 (1991), de 9 de abril, UNIKOM, para la supervisión de la desmilitarización de la frontera entre Irak y Kuwait, hay

24. En el mismo sentido, RATNER, S. R., *The New UN Peacekeeping*, Londres 1997, pp. 22-24, donde, además, se amplía bibliografía sobre la distinción entre operaciones de primera y segunda generación.

25. Así ocurre en las misiones de Eritrea (UNOVER, 1992), Sudáfrica (UNOMSA, 1992), Mozambique (UNOMOZ, 1992), Camboya (UNTAC, 1992), Ruanda y Uganda (UNOMOR, 1993), Franja de Aouzou entre Libia y Chad (UNASOG, 1994), Tayikistán (MONUT, 1994) y Guatemala (MINUGUA, 1994).

26. Especialmente el *Programa para la Paz* y su *Suplemento*, respectivamente *UN Doc. A/47/277-S/24111*, de 17 de junio de 1992, y *UN Doc. A/50/60-S/1995/1*, de 3 de enero de 1995, p. 9, así como, entre otros, Informe del Secretario General de 14 de marzo de 1994, *UN Doc. A/48/403-S/26450*, p. 2, y el Proyecto del Comité Especial de OMP (*UN Doc. A/32/394*, Anexo II, Apéndice 1). No obstante hay que resaltar que en el *Programa* no se incluye como requisito la abstención de uso de la fuerza, lo que provocó la protesta del Comité Especial de OMP (*UN Doc. A/47/386*, de 31 de agosto de 1992, p. 6) y la crítica de determinados sectores doctrinales, como ponen de manifiesto PIRIZ BALLÓN, R., y ÁLVAREZ GOYOAGA, G., «Algunos aspectos jurídicos que se plantean en relación con un Programa de Paz propuesto por el Secretario General de las Naciones Unidas», en *Liber Amicorum en Homenaje al Profesor E. Jiménez de Arechaga*, vol. I, Montevideo 1994, p. 485.

que mencionar dos cuestiones relevantes a estos efectos. En primer lugar, es posible dudar, como han hecho algunos autores²⁷, de la validez del consentimiento otorgado a su despliegue por el gobierno iraquí, por cuanto puede considerarse que su aceptación mediante comunicado de 6 de abril de 1991 de la Resolución 687 (1991), de 3 de abril, que establecía las condiciones generales de paz tras su derrota por la coalición internacional liderada por los Estados Unidos, y mediante comunicado de 8 de abril del establecimiento del UNIKOM²⁸, se hizo en el marco de las condiciones que habitualmente imponen los vencedores en una guerra a los derrotados, situación en la cual la situación es por lo menos desigual, sino de auténtica amenaza del uso de la fuerza por los contingentes aún desplegados. Y, en segundo lugar, el incumplimiento de la cooperación por Irak, escenificado en diferentes incursiones a la zona desmilitarizada y sobre todo en el asalto y sustracción de armamento balístico de una antigua base naval en enero de 1993, motivaron que el Consejo de Seguridad ampliase el mandato de UNIKOM mediante su Resolución 806 (1993), de 5 de febrero, a la prevención de las violaciones de esta zona fronteriza, sustituyéndose el contingente de la fuerza por efectivos armados. Esta ampliación del mandato no contó con el consentimiento de Irak y la posibilidad de uso de la fuerza para su cumplimiento es contraria a la práctica precedente mencionada²⁹.

En los conflictos yugoslavos la actuación de las Naciones Unidas es múltiple, mixta en el sentido apuntado anteriormente, por cuanto incluye diferentes tipos de embargos (de armas, Resolución 713 de 1991; comercial, financiero, cultural, deportivo y de las comunicaciones aéreas a la República Federativa de Yugoslavia, Resolución 757 de 1992; de las comunicaciones navales de este Estado, Resolución 787 de 1992; comercial, financiero, marítimo y fluvial a éste y a la entidad serbo-bosnia, Resolución 820 de 1993; e interrupción de las relaciones políticas y diplomáticas a la parte serbo-bosnia, Resolución 942 de 1994), un bloqueo aéreo (Resoluciones 781 y 786 de 1992, y 816 de 1993) y naval por los Estados (Resolución 787 de 1992), una autorización adicional al uso de la fuerza para apoyar en su mandato a UNPROFOR (Resolución 816 de 1993) y la creación

27. ROBERTS, L. D., «United Nations Security Council Resolution 687 and Its Aftermath: The Implications for Domestic Authority and the Need Legitimacy», en *New York University Review of International Law*, vol. 25, núm. 23, 1993, p. 613.

28. *UN Doc. S/22454*, Add. 3.

29. En sentido contrario, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., o.c., vol. II, p. 197.

de esta operación de mantenimiento de la paz. La UNPROFOR, creada mediante la Resolución 743 (1992), de 21 de febrero, para crear las condiciones de paz y seguridad necesarias en Bosnia, Croacia y Macedonia, contó inicialmente con el consentimiento de todas las partes³⁰ y respondía a las características de una típica misión de interposición pacífica e imparcial entre contingentes y de supervisión de los acuerdos alcanzados entre las partes. Sin embargo, en las posteriores ampliaciones del mandato de UNPROFOR o de las misiones que la han relevado en los diferentes territorios (UNPREDEP en Macedonia, desde 1995; UNCRO, en 1995, UNTAES, en 1996, y UNMOP, en 1998, en Croacia; y UNMIBH, en 1995, en Bosnia-Herzegovina), hay que resaltar, en primer lugar, que las realizadas para el despliegue en Bosnia no han contado con el consentimiento de las partes serbias; en segundo lugar, que mediante la Resolución 834 (1993), de 4 de junio, asume el mandato de protección de zonas seguras en Bosnia y de los suministros humanitarios incluso con uso de la fuerza por sus efectivos o por las fuerzas aéreas que colaboran con las Naciones Unidas en las medidas del bloqueo aéreo; y, en tercer lugar, que se manifiesta una evidente ausencia de imparcialidad en medidas de aplicación de embargos y otras sanciones exclusivamente contra las partes serbias, aun constatándose en las resoluciones del Consejo incumplimientos por las demás, principalmente por las croatas. Se producen, en consecuencia, las más importantes modificaciones de los tres requisitos tradicionales.

En Somalia, la misión desplegada en 1992, UNOSOM, tenía el mandato de supervisar el cese de las hostilidades y asegurar el reparto de ayuda humanitaria a la población (Resoluciones 733, 746, 751, 767 y 775 de 1992), sin embargo, tras el deterioro de la situación y el despliegue de la autorizada operación militar conocida como *Devolver la Esperanza* (Resolución 794, de 3 de diciembre de 1992), liderada por los Estados Unidos, decide el Consejo de Seguridad, mediante su Resolución 814, de 26 de abril de 1994, crear la UNOSOM II, integrada por el contingente de las precedentes, con funciones muy diferentes de las originarias, entre otras, el establecimiento de condiciones de seguridad en el territorio, e, incluso, posteriormente, la detención de los dirigentes de las facciones incumplidoras

30. Sobre las operaciones desplegadas en la antigua Yugoslavia, véase PEREA UNCETA, J. A., *La actuación de las Naciones Unidas en el conflicto de la antigua Yugoslavia*, Madrid 2000, pp. 186 y ss.

(Resolución 837, de 6 de junio de 1993)³¹. Nuevamente nos encontramos con una acción mixta, por cuanto en su primera Resolución, 733 de 23 de enero de 1992, se había impuesto un embargo de armas a las partes de la guerra civil y puesto que estando en funcionamiento la misión inicial de *cascos azules* se desarrolla una acción coercitiva autorizada por las Naciones Unidas. En este caso, además, se produce el grave error de reconvertir la misma fuerza militar autorizada en *cascos azules*, uniéndola a los anteriores efectivos de esta categoría. De los requisitos tradicionales no hay ningún rastro en UNOSOM II³², ya que su mandato de usar la fuerza para asegurar el reparto de ayuda humanitaria es expreso³³; igualmente, el consentimiento de las más importantes facciones al Norte y al Sur del país no se obtiene (tampoco los de estas últimas en la primera operación); y la parcialidad de su mandato no sólo queda demostrada por el objetivo reconocido en su última Resolución de detención de líderes de las milicias disconformes con la intervención de las Naciones Unidas, sino también con el protagonismo en la dirección y en el contingente de los Estados Unidos y su actuación prácticamente como una facción más en la guerra civil³⁴.

De forma igualmente parecida se actúa en Haití, donde Naciones Unidas había desplegado en los primeros meses de 1993 una misión de observación electoral (ONUVEH) retirada tras el golpe militar producido para impedir la toma de posesión del nuevo presidente electo. La reacción de la ONU fue decretar el embargo comercial general (Resolución 841 de 16 de junio de 1993), que no sería suspendido hasta la firma por el Gobierno militar y la oposición democrática de los Acuerdos de Governors Island un mes después y su posterior verificación (Resolución 861 de 27 de agosto de 1993). Como consecuencia de estos acuerdos se crea la UNMIH (Resolución 867 de 23 de septiembre de 1993) con la única misión de asistir

31. PEREA UNCETA, J. A., «La actuación de las Naciones Unidas en el conflicto de Somalia», en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, vol. XXVII, 1994.

32. Para FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., o.c., vol. II, p. 268, *ONUSOM II en ese mandato inicial no era técnicamente una OMP puesto que no respondía ni a sus principios ni a su naturaleza, ni a su fundamentación*.

33. El Secretario General Boutros Ghali llega a afirmar que en Somalia se ha utilizado por primera vez a una misión de cascos azules para aplicar coercitivamente una decisión adoptada por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII de la Carta (*UN Doc. A/47/965*, de 15 de junio de 1993, p. 7).

34. MAKINDA, S. M., *Seeking Peace from Chaos: Humanitarian Intervention in Somalia*, Londres 1993, p. 77; y PEREA UNCETA, J. A., *ibid.*, pp. 143-148.

a la policía y las fuerzas armadas en su modernización. El posterior incumplimiento de los Acuerdos por las autoridades militares provoca que el Consejo de Seguridad califique la situación, de forma obviamente exagerada, como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y restablezca el embargo (Resolución 873 de 13 de octubre de 1993), autorizando inmediatamente después el bloqueo naval por los Estados (Resolución 875 de 16 de octubre de 1993) y estableciendo sanciones a las comunicaciones de los responsables militares de Haití (Resolución 917 de 6 de mayo de 1994). Por último, y ante la persistencia de las autoridades haitianas, autoriza a los Estados Miembros a utilizar todos los medios necesarios para hacer efectivas sus decisiones (Resolución 940 de 31 de julio de 1994), lo que permitirá el desarrollo en septiembre de 1994 de la *Operación Restaurar la Democracia*, nuevamente liderado por los Estados Unidos, que depondrá al gobierno militar. En esta última resolución se aprueba, sin el consentimiento del gobierno efectivo de Haití, el despliegue de una avanzada de la UNMIH con el mandato, tampoco consentido por aquél al ser diferente del inicial del año anterior, de supervisar las operaciones de la fuerza multinacional, de garantizar la estabilidad, de asegurar la conversión de las fuerzas armadas y de supervisar el futuro proceso electoral. Sus funciones policiales suponen, igualmente, un uso de la fuerza y su asistencia a la fuerza multinacional un claro signo de parcialidad.

En la intervención en Ruanda también se reitera, como en Somalia, el mandato de protección de los suministros de ayuda humanitaria (Resolución 918 de 17 de mayo de 1994), y, como en Bosnia, de dar seguridad a la población civil refugiada en los campamentos de las Naciones Unidas o de las organizaciones humanitarias (Resolución 912 de 21 de abril de 1994), funciones policiales, sino militares, que implican la posibilidad de usar la fuerza para el cumplimiento de sus mandatos, situación que se agrava –en el ámbito del objeto de este estudio– por el hecho de que dichas funciones no estaban incluidas en el mandato originario por el que se estableció la UNAMIR (Resolución 872 de 5 de octubre de 1993) y, por tanto, en el contenido del Acuerdo de Arusha de agosto de 1993 adoptado por las partes enfrentadas en el conflicto civil que permitieron la creación de esta operación.

También hay que destacar, por último, que en otros supuestos, como las operaciones desplegadas en 1993 en Angola y Liberia (UNAVEM II y III y UNOMIL), también se ha recurrido a medidas

del artículo 41 de la Carta, en la forma de embargos de armas o de petróleo o comerciales generales, para presionar a todas las partes en conflictos civiles o alguna de ellas a cumplir los acuerdos alcanzados con la mediación de las Naciones Unidas para el cese de las hostilidades, la retirada de tropas, el desarme de guerrillas, etc. En estos casos queda patente el hecho de que aunque exista un consentimiento inicial a la creación de las operaciones de mantenimiento de la paz, no existe, en modo alguno, una cooperación continuada durante su desarrollo, por lo que no se perfecciona este requisito y es prácticamente imposible, como demuestra la experiencia en estos casos, que los *cascos azules* puedan desempeñar las misiones asignadas.

Esta práctica, desarrollada en los primeros años noventa precisamente en las actuaciones más importantes de las Naciones Unidas, pone de manifiesto una relativización de los requisitos Hamarskjöld, por cuanto si bien se procura recabar el consentimiento de todas las partes en la aprobación inicial de las misiones de *cascos azules*, lo cierto es que la modificación posterior de sus mandatos no suele contar con el mismo, siendo precisamente en estas ampliaciones cuando se produce la inclusión del uso de la fuerza militar o policial y cuando se adoptan medidas o acciones contra una de las partes³⁵. El hecho de que la fundamentación de esta coerción y parcialidad sea motivada por el incumplimiento de sus compromisos por una de las partes no debería servir para alterar los elementos esenciales de estas operaciones sino para justificar su retirada y la adopción posterior de las medidas y acciones previstas en el Capítulo VII de la Carta. Simultaneando éstas con las operaciones de mantenimiento de la paz, o lo que es peor, dotando a estas misiones con funciones propias de las acciones coercitivas del Capítulo VII, queda destruida la naturaleza de estas medidas de mantenimiento de la paz, que están exclusivamente previstas para supuestos de colaboración de las partes enfrentadas y por ello son pacíficas e imparciales, provocando, además de una perversión jurídica, una grave confusión a las sociedades que pretenden ayudar.

Esta práctica, sin duda motivada en razones políticas y estratégicas de los gobiernos representados en el Consejo de Seguridad de las

35. Véase al respecto, entre otros, MACKINLAY, J., «United Nations Multifunctional Forces: How to Improve Them», en *Cursos de Verano de la Universidad Complutense*, 1994, p. 2; y GOULDING, M., «The Evolutions of U.N. Peacekeeping», en *International Affairs*, vol. 69, núm. 3, 1993, p. 459.

Naciones Unidas, ha provocado, además, un creciente cuestionamiento doctrinal de los requisitos tradicionales de las operaciones de mantenimiento de la paz. Así, numerosos autores abogan por la idea de que el consentimiento es un requisito deseable pero no imprescindible en aquellos conflictos internos en los que no es posible recabar el consentimiento de todas las partes implicadas, por el caos político existente, como es el caso del Estado *fallido* de Somalia³⁶. Incluso hay quienes sostienen que, siendo una medida propia de la organización encargada de mantener la paz y la seguridad internacionales, cualquiera que sea su fundamentación concreta, las Naciones Unidas pueden y deben utilizarla en contra de la voluntad de las partes, y contra ellas, si incurrn en graves incumplimientos del Derecho internacional³⁷, especialmente en relación con los derechos humanos. Todo ello conduce a una tendencia cada vez más generalizada de encuadrar a estas medidas en las recogidas en el Capítulo VII de la Carta, y concretamente en sus artículos 41 y 42, obviando en consecuencia, a tenor del carácter vinculante de las decisiones en esta materia del Consejo de Seguridad, el consentimiento de las partes, concebido como un *plus* conveniente, e incluso positivo para calificar el comportamiento de las partes, pero no necesario.

Por ello no es de extrañar que también sea creciente el apoyo político y doctrinal al reconocimiento del uso de la fuerza por parte de las operaciones para cumplir su mandato³⁸, e incluso que se cuestiona su necesaria imparcialidad. A este respecto, en muchas ocasiones hemos podido comprobar que las Naciones Unidas han optado por apoyar a la parte cuya población ha sido más castigada por una violación grave y continuada del Derecho internacional, lo que en primera instancia podría parecer justo, pero que a veces no soporta

36. SOREL, J. M., «La Somalie et les Nations Unies», en *AFDI*, 1992, pp. 61 y ss.; RATNER, S. R., o.c., p. 29. Véase también a este respecto las consideraciones críticas de VACAS FERNÁNDEZ, F., o.c., pp. 373 y ss., que sostiene que no es posible jurídicamente desarrollar una OMP en estas situaciones precisamente porque no es posible obtener el consentimiento, por lo que sólo son posibles acciones coercitivas del Capítulo VII de la Carta.

37. Véase SUY, E., «Le Conseil de Sécurité et la frontière entre l'Iraq et le Koweït», en *Liber Amicorum en Homenaje al profesor E. Jiménez de Arechaga*, vol. I, Montevideo 1994, p. 348; y ORREGO VICUÑA, F., o.c., p. 6.

38. Entre otros, FINGER, S. M., «Breaking the Deadlock on United Nations Peacemaking», en FINGER, S.M. y HARBERT, V. R. (eds.), *U.S. Policy in International Institutions Defining Reasonable Options in an Unreasonable World*, Boulder 1982, pp. 32-33; y, con matizaciones, FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., o.c., p. 108.

un análisis más riguroso³⁹. Como hay que tener en cuenta que el creciente protagonismo, y en ocasiones monopolio, de las potencias, como Estados Unidos, Francia y Reino Unido, en las operaciones desplegadas en los noventa, desvela una realidad incuestionable: las operaciones a gran escala, tanto por los efectivos necesarios como por la complejidad de las funciones, requiere la participación de quienes logística y financieramente están preparados para ello.

IV. CONCLUSIONES

La diferencia principal entre las operaciones de *cascos azules* diseñadas originariamente y desarrolladas entre los años cincuenta y noventa y las más importantes realizadas en la última década es el consentimiento. En las misiones desplegadas en escenarios como Yugoslavia, Somalia o Haití no ha existido consentimiento de todas las partes más directamente implicadas en los conflictos; han sido mandatos impuestos a una o varias de las mismas, lo que ha supuesto que se concibieran o se convirtieran en operaciones con posibilidad de uso de la fuerza, lógicamente, sin garantías de imparcialidad.

La constatación del consentimiento de las partes afectadas es, como ya habían señalado numerosos autores durante las primeras experiencias en *cascos azules*⁴⁰, lo que distingue realmente a las operaciones de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) diseñadas *ad hoc* por Hammarskjöld de las medidas de imposición de la paz (*peace enforcement*) propias del Capítulo VII de la Carta de las

39. Así ha ocurrido, por ejemplo, en Yugoslavia, donde los crímenes de guerra y genocidio contra la población, especialmente la bosnio-musulmana y bosnio-croata, provocó la adopción de duras medidas contra los responsables políticos y militares de las partes serbias de los conflictos yugoslavos, obviando el hecho, ya probado en el Tribunal Penal de La Haya para crímenes cometidos en la antigua Yugoslavia, de que en estas guerras civiles todas las partes los cometieron, así como que fueron tan pertinaces en el incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad en lo que se refería al trato a la población civil tanto el gobierno de Belgrado, como los responsables de la entidad serbo-bosnia como el gobierno de Zagreb y sus afines de la entidad bosnio-croata.

40. Entre otros, WAINHOUSE, D. W., *International Peace Observation*, Baltimore 1966, p. 542; GARVEY, J. I., «United Nations and the Host State Consent», en *AJIL*, vol. 64, 1970, p. 241; y HARRINGTON, M., «Peace Forces and the Veto: The Relevance of Consent», en *International Organizations*, vol. 21, 1967, pp.817-818.

Naciones Unidas⁴¹. Sin consentimiento, y sus características derivadas, esto es, ausencia de uso de la fuerza e imparcialidad, las medidas adoptadas por las Naciones Unidas no son ni menos lícitas ni menos legítimas, pero sí diferentes. La importancia de la concepción errónea de las medidas de mantenimiento de la paz, y especialmente de su confusión en lo que denominamos *acciones mixtas*, tiene diferentes vertientes.

En primer lugar, adoptar una medida con la apariencia de misión de *cascos azules*, pero sin sus características tradicionales, en virtud de la práctica de la Organización es esencialmente contradictorio. Estas operaciones están diseñadas para actuar en conflictos en los que las partes aceptan o incluso solicitan este medio en la mayor parte de los casos para conseguir una situación favorable para negociar una solución a sus controversias, entre otros supuestos, porque facilitan o aseguran la verificación de supuestos de incumplimiento de obligaciones internacionales, el cese de hostilidades mediante una fuerza de interposición, el desarme de facciones enfrentadas, la retirada de contingentes de un territorio ocupado, el retorno de desplazados o refugiados o la realización de elecciones democráticas. Estas medidas suelen ir acompañadas de otras tendentes a facilitar esa solución, como la investigación, mediación o buenos oficios, y también a amortiguar las consecuencias del conflicto en la sociedad civil, tanto en las infraestructuras y en el aparato administrativo como en la población, lo que es un aliciente añadido a la oportunidad de solicitar o aceptar estas operaciones. El objetivo de la medida no es determinar una solución a la controversia que motivó el conflicto, sino facilitar a las partes la consecución de la misma. La finalidad de estas operaciones no es, asimismo, imponer la paz entre las partes, sino contribuir a su mantenimiento o restablecimiento de acuerdo con las mismas, esto es, porque aceptan no quebrantarla y porque una de las formas, y de las garantías, que voluntariamente eligen para alcanzar la paz es el despliegue y mandato de los *cascos azules*. Si lo que se pretende por parte de Naciones Unidas es imponer la paz, amenazada o efectivamente quebrantada, las medidas que debe adoptar son las previstas expresamente en el Capítulo VII de la Carta, vinculantes para los Estados contumaces en voluntad de amenaza,

41. Como afirma RATNER, o.c., p. 2, *this consent is the first principle of all peacekeeping, and that which distinguishes it from a wholly different, and until recently, relatively unknown excessive-non consensual peace enforcement, in which the UN imposes a solution on unwilling combatants.*

quebrantamiento de la paz o agresión, incluso con posibilidad de uso de la fuerza, que son las diseñadas para estos supuestos; las operaciones de *cascos azules* están, sin embargo, diseñadas para los supuestos en los que las partes tienen la voluntad de mantener o restablecer la paz.

En segundo lugar, se puede producir una vulneración del ordenamiento jurídico, por cuanto el régimen establecido para las medidas o acciones de mantenimiento o restablecimiento de la paz en el Capítulo VII de la Carta difiere radicalmente del diseñado en la práctica de la Organización para las operaciones de mantenimiento de la paz o *cascos azules*. El consentimiento, la imparcialidad y la ausencia de uso de la fuerza son requisitos jurídicos de estas operaciones porque así lo han aceptado los Estados miembros de las Naciones Unidas en su práctica uniforme en los órganos de esta organización. No cabe ninguna duda en nuestra opinión de que es manifiestamente constatable la institución jurídica internacional conocida como operaciones de mantenimiento de la paz, o comúnmente como misiones de *cascos azules*. Pese a la controversia sobre su específica fundamentación jurídica o sobre su clasificación o categorización, sus características esenciales, el procedimiento de aprobación, los medios de realización, financieros u operacionales, y otros elementos cuentan con una práctica consolidada que permiten identificar esta institución distinguiéndola de otras. Las resoluciones del Consejo de Seguridad, los informes y las intervenciones que las fundamentan e incluso la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, además de una extendida reglamentación en los ámbitos nacionales, establecen estas y no otras características principales y esenciales de estas medidas, lo que permite afirmar que su incumplimiento lo es en el plano auténticamente jurídico. Sin perjuicio, como se ha señalado reiteradamente, de que los Estados tienen siempre la opción de adoptar en el seno del Consejo de Seguridad otras medidas o acciones que les permiten obviar estos requisitos.

Y, en tercer lugar, esta confusión es altamente ineficaz, por cuanto estos requisitos esenciales determinan todas las características de la operación. Como consecuencia de los mismos, la fuerza suele estar integrada por un contingente mixto, es decir, tanto con componentes militares como civiles y policiales; su dirección lo es por un diplomático que representa personalmente al Secretario General y por un jefe militar; y sus medios son generalmente muy limitados, puesto que aunque desde finales de los ochenta se han superado en

varias ocasiones los veinte mil efectivos, han carecido de artillería, fuerza blindada o aérea. Si a esto añadimos otros rasgos, como la diversidad nacional de su composición, la preparación de sus mandos y contingentes, el despliegue operacional, la configuración del abastecimiento, etc., es fácilmente constatable que no se trata de fuerzas militares adecuadas para realizar una misión ofensiva que mediante acciones coercitivas sea capaz de imponer la fuerza. Así lo han demostrado, además, los hechos, por cuanto la práctica de Yugoslavia o de Somalia han puesto de manifiesto que UNPROFOR o UNOSOM no estaban diseñadas ni eran fácilmente transformables en acciones coercitivas, siendo ineficaz su conversión en tales.

Se podría añadir, además, que la alteración de las operaciones de *casos azules* o su confusión con otras medidas o acciones, tanto si son las previstas en el Capítulo VII de la Carta como si se trata de las que hemos denominado autorizaciones al uso de la fuerza al margen del sistema de seguridad colectiva previsto en dicho tratado, deslegitiman ampliamente a la Organización. Y esto es así no sólo porque esta institución de los *casos azules* goza de un enorme prestigio ante la opinión pública mundial, que le ha merecido galardones tan importantes como el Nobel de la Paz, sino porque se percibe como el único instrumento de mantenimiento de la paz en el que las Naciones Unidas actúan por decisión de las grandes potencias, pero sin su protagonismo y posible instrumentalización para la consecución de sus objetivos estratégicos particulares.

Quizás sea oportuno reflexionar sobre si realmente es conveniente que se modifiquen estos requisitos tradicionales teniendo en cuenta, al margen de consideraciones jurídicas, la experiencia de las actuaciones realizadas o autorizadas por las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia, Somalia, Haití, Angola o Liberia, puesto que –como recordaba el Secretario General Boutros Ghali en su Suplemento al Programa para la Paz de 1995– *al analizar los éxitos y fracasos más recientes queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que algunos de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias*⁴².

42. UN Doc. A/50/60-S/1995/1, p. 9.