

# PROBLEMÁTICA DE LAS OPERACIONES DE PAZ (PEACE OPERATIONS)

Julián Peñas Mora

Colaborador del IEEE.

*Mucho se ha escrito y viene escribiéndose en tiempos recientes y presentes sobre operaciones de paz, de mantenimiento de la paz, de construcción de la paz, de su restablecimiento, así como de operaciones de imposición de la paz, y todo ello dentro de una gran confusión conceptual que dificulta la comprensión del tema. El presente trabajo intenta, modestamente, introducir un poco de claridad en tan enturbiado mundo conceptual.*

## Introducción

Cabe empezar la consideración del tema indicado con el tratamiento de los problemas políticos y éticos que plantean las intervenciones militares en los asuntos internos de los países.

### La soberanía y las intervenciones militares

Políticamente, se trata de un tema viejo en las relaciones internacionales que ha adquirido relevancia a la terminación de la guerra fría mantenida entre la ex URSS y el mundo occidental pues en dicha época fue un asunto relativamente bien controlado, con ciertas salvedades, centrándose en las doctrinas Breznev y Reagan, referidas al derecho de intervención unilateral para aplastar las revueltas de emancipación de países satélites ( Hungría y Checoslovaquia) o apoyar a los insurgentes anticomunistas (Nicaragua, Angola y Afganistán).

Pero, después del año 1990, con el término de la guerra fría, se pasó de unas intervenciones unilaterales, por las superpotencias y antiguos Estados coloniales, a otras de naturaleza colectiva, patrocinadas por la ONU y su Consejo de Seguridad una vez que se vieron libres de las trabas originadas a su eficaz funcionamiento provocadas por el constante enfrentamiento Este-Oeste. Además, el mundo ha empezado desde entonces a descubrir el lado oscuro, más bien invisible de la clase de orden internacional conformado durante la misma guerra fría, que al desaparecer ha hecho emerger múltiples y contenidos conflictos étnicos (Georgia, Azerbaiyán, Moldavia, los liberados Estados bálticos, Chechenia, la antigua Yugoslavia y otros lugares). Algo similar puede decirse de la descolonización y acceso a la independencia de más de 100 nuevos Estados, agitados por conflictos tribales y carentes de estructuras estables de carácter político y cultural.

Consiguientemente, el contexto político de los años noventa se empezó a presentar bajo una nebulosa, dominado por dos grandes dilemas: ¿Se trata de una situación transitoria en la que el actual mundo multipolar podría otra vez volver a tener carácter bipolar? ¿Se avanzará hacia una construcción internacional en la que los Estados aparecerán más cohesionados bajo el prestigio que le podría brindar una Organización como la ONU?

Lo cierto es que, en el movedizo presente en que nos movemos, un tema destaca con luz propia entre todos los demás: la defensa del derecho de soberanía estatal frente a las intervenciones de países extranjeros en asuntos internos de otros Estados, en sus múltiples formas, que van desde las presiones financieras al empleo de la fuerza.

En defensa de la soberanía, como principio absoluto e inquebrantable contra las intervenciones militares, argumentan sus defensores, desde el siglo xvii, que más que la justificación de una licencia para cometer en su nombre excesos y atrocidades se trata de proteger con ella la seguridad de sus súbditos, como en el *Leviatán* de Hobbes, y de actuar como guardián de sus derechos (Locke y John Stuart Mill), así como de la expresión de su voluntad colectiva (Rousseau). En tal punto han incidido textos modernos, como el artículo 2.7 del documento básico de las Naciones Unidas, su Carta, cuando dice:

«Que ninguna disposición de esta Carta autoriza a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados...», ya señalado en el párrafo segundo de este mismo artículo, donde se decía: «Los miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado...»

A lo que se puede añadir algunas de las resoluciones de la Asamblea General, como, por ejemplo, las dos siguientes:

- La número 2.131, de 21 diciembre del año 1965, que declara la «inadmisibilidad de la intervención en asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía».
- La número 2.625, de 24 de octubre del año 1970 «declaración de principios de Derecho Internacional relativos a la cooperación y relaciones amistosas entre Estados, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas» que señala la «prohibición del recurso a la fuerza o a la amenaza de fuerza, contra la integridad territorial o la independencia política de cualquiera Estado».

A ellas se pueden sumar las expresiones usadas en la misma resolución anterior, número 2.625, cuando dice:

«La obligación de cada Estado de abstenerse del empleo de la fuerza violando los límites internacionales de otro Estado o como medio de resolver disputas internacionales, incluyendo las territoriales y problemas que afecten a las fronteras de los Estados», así como «que ningún Estado o grupo de Estados tiene competencia para intervenir, directa o indirectamente, en los asuntos externos o internos de otro Estado. Consiguientemente, la intervención armada y cualquier otra forma de interferencia o intentos de amenazas contra la personalidad del Estado o contra sus elementos políticos, económicos y culturales, representan una violación de la ley internacional», recogiendo también los siguientes términos: «ningún Estado puede hacer uso o estimular el

empleo de medidas económicas, políticas o de otro tipo cualquiera para coaccionar a otro Estado con objeto de mermar el ejercicio de sus derechos soberanos y obtener de él ventajas de cualquier tipo. Asimismo, ningún Estado organizará, ayudará, fomentará, financiará, incitará o tolerará actividades subversivas, terroristas o armadas, dirigidas al derrocamiento violento de otro Estado, ni interferirá en las luchas civiles dentro de otro Estado.»

Terminamos estas citas de resoluciones del Consejo de Seguridad con otra de la Asamblea General (resolución número 36/103 de 9 de diciembre del año 1981, que dice:

«La Asamblea General recordando su resolución número 2.734, de 16 de diciembre del año 1970 y su resolución número 2.131 de 21 de diciembre del año 1965, que contiene la declaración de la inadmisibilidad en los asuntos internos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía... reafirmando el principio fundamental de la Carta de las Naciones Unidas de que el establecimiento, mantenimiento y fortalecimiento de la paz y seguridad internacionales se fundan en la libertad... respeto a la soberanía de los Estados así como en la soberanía permanente de éstas sobre sus recursos naturales... Solemnemente declara que... 2. El principio de no intervención en asuntos externos e internos de los Estados comprenden los siguientes derechos y deberes: a) La soberanía, la independencia políticas...»

Finalmente, Boutros Ghali, en su artículo «Empowering the United Nations», publicado en el número «Winter 92/93», de la revista *Foreign Affairs*, dice que:

«Mientras el concepto fundamental de soberanía e integridad del Estado sigue teniendo carácter nuclear también es innegable que la antigua y centenaria doctrina de la absoluta y exclusiva soberanía ya no puede sostenerse y que, de hecho, nunca fue tan absoluta como la teoría la concibió. Una importante necesidad de nuestros días es replantearse el problema de la soberanía, no debilitar su esencia, que es crucial para la seguridad y cooperación internacional, pero sí reconocer que puede tomar diversas formas y realizar más de una función.»

Desde el punto de vista doctrinal, algunos intelectuales se muestran críticos contra el dogma de la soberanía y justifican la intervención extranjera diciendo:

1. Que la soberanía no es un bien absoluto y que el Estado que la invoca sólo merece se respete su pretensión en cuanto él mismo proteja los derechos fundamentales de sus súbditos, porque al violarlos desaparecen sus derechos a invocar la soberanía.
2. Que hay circunstancias en que la soberanía cede ante imperativos superiores, como la protección de los seres humanos frente a males inadmisibles como podría ser la violación de sus derechos fundamentales a la vida y su seguridad.
3. Cuando la intervención es un medio necesario contra el caos, allí donde las luchas internas y la violencia corren el riesgo de extenderse, rápidamente, a través de las fronteras engendrando, en el menor de los casos, grupos masivos de refugiados que buscan protección en los países próximos.

Llegados a este punto cabe plantearse varios interrogantes, entre ellos preguntarse en qué circunstancias podrían admitirse la intervención de los conflictos internos o en Estados que adoptarían políticas peligrosas para los demás, vecinos o no, y saltando sobre sus soberanías. Las Naciones Unidas se han pronunciado sobre este asunto, pero resolviendo y

tomando sus decisiones caso por caso, evitando establecer un criterio general para acciones futuras. Sin embargo, de los argumentos expuestos por especialistas en el tema se pueden deducir dos criterios:

1. Casos de situaciones internas que pueden convertirse en amenazas para la paz por sus repercusiones en el exterior, por lo que hay que sacarla fuera del campo de la exclusividad jurisdicción de la soberanía del país.
2. Casos de intervenciones humanitarias a la vista de sistemáticos sufrimientos de la población. (Es de hacer notar que la ONU ha preferido encasillar tales casos bajo el concepto de «amenazas para la paz» porque la Carta declara que solamente entonces se pueden aplicar las medidas previstas en su capítulo VII, soslayando el principio de intervención en asuntos internos).

La pregunta de en qué circunstancias podría quebrarse el principio de soberanía se complementa con la de que dadas esas circunstancias en que momento podría estar justificada la intervención. Aquí aparece también en juego el imperativo de la prevención, respecto al cual las experiencias recientes de Somalia, Ruanda y Yugoslavia son bastante trágicas dada, de una parte, la resistencia de los gobiernos de los países en dificultades a autorizar la presencia de fuerzas del exterior, que creen debilita su autoridad y, de otra parte, la falta de visión de los gobiernos de los países interviniente que, frecuentemente, se muestran dispuestos a mezclarse precipitadamente en conflictos internos surgidos en otros lugares del Mundo, poco propicios a calcular lo que representará su intervención. En su «Agenda para la paz», el secretario general de la ONU, Boutros Ghali, aboga por el «despliegue preventivo», con intentos que van desde la ayuda humanitaria a esfuerzos de consolidación de la paz, pero con la necesidad de obtener el consentimiento de la parte ayudada, lo que limita las posibilidades de dicho despliegue y puede originar conflictos entre la soberanía del Estado al que se ayuda y los imperativos de neutralidad e imparcialidad que debe observar la parte colaboradora.

Otra pregunta que se puede plantear es la de quién está legitimado para intervenir. Contestan los defensores radicales de la soberanía que debe mantenerse ésta a ultranza contra intervenciones unilaterales, pero este principio puede debilitarse, sin considerarlo como prohibición absoluta tratándose de amenazas a la paz y violaciones de los derechos humanos en una serie de casos, tales como:

1. Con autorización de las Naciones Unidas o de una organización regional que actúa en su nombre, estando obligada la nación que efectúa la intervención a permitir el seguimiento por el órgano autorizante, al que debe tener informado de sus actuaciones.
2. Cuando se haga patente la incapacidad para afrontar el problema, por una u otras razones, por las mismas Naciones Unidas, teniéndose siempre presente que la legitimidad de la intervención se obtendrá sólo cuando esté previsto causar menos daños a la sociedad ayudada que la mera inactividad, con la responsabilidad de aceptar el seguimiento e informar de sus actuaciones.
3. Cuando se trate de ayudar a gobiernos democráticos, elegidos legalmente, para sofocar una insurrección apoyada desde el exterior, que también exige la asunción del seguimiento y la de informar detalladamente.

No terminan aquí los interrogantes, ya que hay otros, como el referido a que métodos podrían seguirse, que junto a los medios a emplear dependerán de los fines que persigan,

que pueden ser de ayuda humanitaria frente a calamidades naturales, como sequías, o provocadas por el hombre, hasta el mantenimiento de la paz, o su imposición, teniéndose siempre presente la diferencia entre lo éticamente deseable y lo políticamente posible.

Este es el momento para exponer las razones de sentirse pesimistas respecto a las intervenciones militares que como operaciones de paz autorizadas y patrocinadas por las Naciones Unidas se vienen llevando a cabo, en los últimos años, en diversos lugares del Mundo:

1. En muchos países occidentales y Japón, se viene observando una falta de entusiasmo por estas intervenciones, aceptándose, como máximo, las acciones humanitarias y las operaciones de mantenimiento de la paz en situaciones donde la paz existe previamente. Así se percibe en la Directiva 25 del presidente Clinton, de mayo del año 1994, que restringe significativamente la participación norteamericana en intervenciones colectivas y en la hostilidad de sus políticos republicanos a la intervención multilateral, pudiendo decirse lo mismo de las sospechas de los países en desarrollo hacia dichas formas de intervención.
2. Los desacuerdos entre los Estados sobre los fines que la intervención colectiva autorizada por las Naciones Unidas se traducen en resoluciones que se caracterizan por los escasos e inadecuados medios votados para las finalidades perseguidas y en falta de consenso sobre la necesidad de actuar cuando se trate de intervenir preventivamente contra Estados que emplean su soberanía para amparar sus programas políticos, con los que persiguen crear situaciones peligrosas para la humanidad.
3. Existe una gran desproporción entre la magnitud de los problemas planteados y las posibilidades colectivas y reales a disposición de la Organización de las Naciones Unidas, que carece de recursos financieros, por no hablar de los militares o de los diplomáticos, existiendo discrepancias sensibles entre determinada misión, ambiciosamente fijada, y los instrumentos para realizarla, como pasó en Somalia, donde las fuerzas puestas a disposición de UNOSOM II recibieron un amplio mandato, de mayor extensión que el recibido por las fuerzas norteamericanas a las que relevaron, aun siendo bastante más débiles, pudiendo decirse lo mismo de UNPROFOR, que nunca han dispuesto de los medios que les podrían haber hecho llevar a buen término el alto el fuego del año 1992, entre Croacia y Serbia.

### *Las Naciones Unidas y el uso de la fuerza*

Las Naciones Unidas nunca han hecho honor al adjetivo de unidas ni se han mostrado muy eficaces en el uso de la fuerza, a pesar del éxito relativo de algunas de las operaciones de mantenimiento de la paz que han patrocinado y organizado. Pero, en el empleo de la fuerza, en el sentido de operaciones militares en dichas misiones de mantenimiento es donde ha aparecido una verdadera problemática, particularmente en Somalia, Congo y antigua Yugoslavia, destacándose que, hasta el momento del comienzo de la operación *Deliberate Force*, de la OTAN, en 30 de agosto de 1995, la situación en Bosnia-Herzegovina presentó dificultades respecto a la autorización y empleo de la fuerza. Al mismo tiempo, quedó de manifiesto la falta de una estructura conceptual en el empleo de la fuerza, distinta en sus fines y propósitos de las formas bien fijadas por la ONU para el empleo de fuerzas armadas: imposición de la paz, en caso de clara agresión, y mantenimiento de la paz, durante el cual sólo se permite un uso limitado de la fuerza.

La Carta de las Naciones Unidas ha ejercido considerable influencia en los muchos casos de empleo de la fuerza, habiéndose hecho en forma más compleja y variada de lo imaginado en el año 1945, cuando fue redactada. En general, la Carta adoptó la postura de que debe permitirse el empleo de la fuerza solamente cuando se hace con fines pacíficos, fundamentalmente defensivos, y, preferiblemente, como acción colectiva. En su capítulo VII (artículos 39 a 51), la Carta establece los elementos para un sistema de seguridad colectiva, muy cualificado, por el artículo 31:

«Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales...»

El órgano clave para organizar la imposición colectiva internacional es el Consejo de Seguridad de la ONU, que tiene asignada la responsabilidad de determinar la existencia de las amenazas a la paz artículo 39:

«El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz o acto de agresión, y hará las recomendaciones o decidirá que medidas serán aplicadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales.»

Para cumplir con lo establecido, en el capítulo VII se supone que el Consejo de Seguridad tendrá fuerzas militares a su disposición, recibiendo ayuda y asesoramiento del Comité de Estado Mayor artículo 47.1:

«Se establecerá un Comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del referido Consejo para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al empleo y mando de las fuerzas puestas a su disposición...». Todo esto con el freno introducido por el artículo 47.3 «... las cuestiones relativas al mando de dichas fuerzas serán resueltas posteriormente.»

Pues de hecho el Consejo de Seguridad nunca ha tenido Fuerzas Armadas directamente a su disposición en la forma prevista en el capítulo VII de la Carta, de manera que los acuerdos previstos en el artículo 43 nunca se han materializado.

Sin embargo, concluida la guerra fría, dejando libres las manos al Consejo de Seguridad, en la aplicación de la Carta se observan importantes variaciones respecto a la seguridad colectiva, entre ellos la de significativas autorizaciones de actividades militares de imposición de la paz, empleándose la fuerza por parte de Estados agrupados, aunque no se llegara a la concepción de la Carta, en su previsión de que el Consejo de Seguridad dispusiera de fuerzas dependientes directamente de su autoridad. Así, la guerra de Corea, desarrollada entre los años 1950 y 1953, marcó el comienzo de la costumbre adoptada por las Naciones Unidas de autorizar a los Estados miembros el uso de la fuerza, recomendando su Consejo de Seguridad, después de la invasión, el 25 de junio de 1950, de Corea del Sur por fuerzas norcoreanas, en su resolución número 83, de 27 de junio del mismo año:

«La prestación y ayuda que fuere necesaria a la República de Corea para rechazar el ataque armado, restableciendo la paz y la seguridad internacionales en la zona»,

seguida, dos semanas después, por la resolución número 84, de 7 de julio de 1950, que «recomendaba que todas las fuerzas y cualquier ayuda se pusieran bajo el mando unificado de Estados Unidos», a los cuales se autorizaba para utilizar la bandera de la ONU.

Estas resoluciones sólo pudieron aprobarse porque casualmente, en aquellos momentos, la URSS estaba boicoteando al Consejo de Seguridad, por su negativa a asignar un lugar en el mismo a la República Popular China, por lo que no pudo vetarlas, lo que sí estuvo en condiciones de hacer cuando, más tarde, en el mismo año 1950, volvió a ocupar su sitio en dicho Consejo. Pero para evitar pasadas experiencias, la Asamblea General dictó su resolución número 377, de 3 de noviembre de 1950, aprobada por 52 votos contra cinco y dos abstenciones, que establece que:

«Si el Consejo de Seguridad, debido a falta de unanimidad de sus miembros componentes, no puede ejercer su responsabilidad fundamental para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en cualquier caso que exista una amenaza o quebrantamiento de la paz y seguridad o un acto de agresión, la Asamblea General tomará sobre sí, inmediatamente, el asunto al objeto de plantear a los países miembros las adecuadas recomendaciones sobre medidas colectivas, incluyendo, caso de quebrantamiento de la paz o actos de agresión, el empleo, cuando fuera necesario, de fuerzas armadas para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales...»

Lo que sólo indicaba que el veto no constituía una barrera infranqueable para la acción de las Naciones Unidas, si bien no se pudo invocar esta resolución, en fecha posterior, principalmente, en que la acción se paralizó en el Consejo de Seguridad, porque faltó el consenso entre los componentes de la Asamblea General respecto a la acción a seguir.

Una autorización clara del empleo de la fuerza para rechazar una agresión se obtuvo en la respuesta a la invasión iraquí de Kuwait, el 2 de agosto del año 1990, cuando el Consejo de Seguridad dictó, el 29 de noviembre de 1990, su resolución número 678, que autorizaba:

«A todos los Estados miembros que cooperaban con el Gobierno kuwaití... a utilizar todos los medios necesarios para apoyar y aplicar la resolución número 660, y todas las resoluciones pertinentes, restableciendo la paz y la seguridad en la zona.»

No pedía a los Estados que iniciaran «acciones militares» sino que utilizaran «todos los medios necesarios», término que eufísticamente había venido a sustituir a aquél, incluyendo a los que cooperaban con el Gobierno de Kuwait en el exilio, lo que era un reconocimiento de que, a pesar del texto del artículo 25 de la Carta —«Los miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta»—, los distintos países pueden tener un concepto diferente de los demás y que se pueden observar cierta forma de neutralidad frente a las operaciones autorizadas por la ONU.

Desde el año 1991, en casos como Somalia, Irak y algunos otros, tanto el Consejo de Seguridad, colectivamente, como sus miembros permanentes occidentales, individualmente, adoptaron posturas dubitativas respecto a una nueva doctrina de intervenciones humanitarias: la intervención militar en un país sin la aprobación de sus gobernantes con

la finalidad de evitar la muerte o extensos sufrimientos a sus habitantes. Así nacieron nuevas dificultades en distintos casos, siendo entre ellos el más destacado el de la operación de Somalia donde, en diciembre del año 1992, el Consejo de Seguridad tomó la histórica decisión de autorizar por vez primera una misión militar multilateral para que estableciera un marco suficientemente seguro para garantizar la prestación de ayuda humanitaria. A fines del mismo mes llegó a dicho país un grupo de fuerzas —UNITAF—, dirigido por Estados Unidos (resolución número 794, de 3 de diciembre de 1992):

«El Consejo de Seguridad, reconociendo el carácter singular de la situación imminente actualmente en Somalia y consciente de su deterioro, complejidad y su índole extraordinaria, que exigen una respuesta inmediata y de excepción... Decidido también a restablecer la paz, la seguridad y el orden público a fin de facilitar el proceso de solución pacífica bajo las auspicios de las Naciones Unidas con objeto de lograr la reconciliación nacional en Somalia... Reafirma su exigencia de que todas las partes, movimientos y facciones de Somalia pongan fin, inmediatamente, a las hostilidades, mantengan una cesación del fuego en todo el país y cooperen con el representante especial del secretario general, así como con las fuerzas militares que habrán de establecerse en virtud de la autorización extendida en el párrafo 10 *infra*, a fin de facilitar el proceso de distribución de socorro, reconciliación y solución pacífica en Somalia... Decide que las operaciones y la continuación del despliegue de los 3.500 integrantes de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNUSOM) autorizados en el párrafo 3 de la resolución número 775 (28 de agosto de 1992)... Autoriza el aumento de los efectivos de la operación de las Naciones Unidas en Somalia y su despliegue subsiguiente... se lleven adelante a discreción del secretario general...»

Esta fuerza multinacional que, en febrero de 1993, constaba de 24.000 miembros norteamericanos y 13.000 soldados de otras nacionalidades, relevó a las fuerzas destacadas en Somalia —UNOSOM I—, pequeño grupo formado por 550 tropa paquistaníes, que se había mostrado incapaz de ampliar su control de la situación más allá del aeropuerto de Mogadiscio. En mayo de 1993, UNOSOM II con fuerzas menores y un mandato más amplio, sustituyó a UNITAF, siendo la primera vez que se autorizaba por la ONU desde principios de 1960, cuando se autorizó la Operación del Congo —ONUC—, un mandato de imposición de la paz (resolución número 814, de 26 de marzo de 1993):

«El Consejo de Seguridad, reconociendo la necesidad de una transición rápida, gradual y sin tropiezos de UNITAF a la ampliación de la UNUSOM II. Reconociendo que el restablecimiento de las instituciones administrativas locales y regionales es indispensable para que vuelva a reinar la tranquilidad interna. Pide al secretario general que... preste asistencia en la repatriación de refugiados y personas desplazadas dentro de Somalia. c) Preste asistencia al pueblo de Somalia para fomentar y promover la reconciliación política mediante la amplia participación de todos los sectores de la sociedad somalí y el establecimiento de la instituciones nacionales y regionales y la Administración Civil en todo el país. d) Preste asistencia en el restablecimiento de la fuerzas de policía somalíes a nivel local, regional o nacional... e) Preste asistencia al pueblo de Somalia en la formulación de un programa coherente e integrado para la remoción de minas en toda Somalia. 5. Decide aumentar los efectivos de la fuerza de la UNUSOM y ampliar su mandato de conformidad con las



recomendaciones contenidas en los párrafos... 6. Autoriza el mandato de UNUSOM ampliada —UNUSOM II— por un periodo inicial que terminará el 31 de octubre de 1993, a menos que decida renovarlo antes. 7. Subraya la importancia crucial de desarme... 10. Pide al secretario general que apoye la aplicación, desde el interior de Somalia, del embargo de armas impuesto por la resolución número 733 del año 1992, utilizando, según convenga y en función de su disponibilidad las fuerzas de UNUSOM II por la presente resolución... 12. Pide al secretario general que establezca las condiciones de seguridad necesarias para facilitar la repatriación de refugiados y el reasentamiento asistido de las personas desplazadas, recurriendo a las fuerzas de la UNUSOM II y prestando particular atención a las zonas donde la gran inestabilidad reinante continúa amenazando la paz y la seguridad de la región. 14. Pide al secretario general que, por conducto de su representante especial, disponga que el comandante de las fuerzas de la UNUSOM II asuma la responsabilidad y el mantenimiento de un clima de seguridad en todo el territorio de Somalia...»

Su misión fue la de continuar el restablecimiento de la paz, la estabilidad y el orden; colaborar con la reorganización de la policía somalí; ayudar y ofrecer seguridad en la repatriación y reasentamiento de personas desplazadas; colaborar en el programa de desactivación de minas; supervisar el embargo de armas y facilitar el desarme; así como ayudar al desarrollo económico de Somalia.

Las dificultades empezaron cuando UNUSOM II intentó, según el mandato recibido, el desarme de los distintos grupos indígenas que se incrementaron cuando los somalíes dieron muerte a 23 soldados paquistaníes e hirieron a otros 54, en una emboscada realizada el 5 de junio, pertenecientes al contingente internacional y, más tarde, cuando dieron muerte a otros 15 miembros del contingente de la ONU, entre ellos 12 norteamericanos, lo que llevó a Estados Unidos a anunciar que sus tropas se retirarían en marzo de 1994. Por su parte, Italia acusó a la ONU de incompetencia y de no haber buscado el asesoramiento italiano en su lucha contra los grupos rebeldes somalíes. Por el Consejo de Seguridad se fijó el mes de marzo de 1995 como fecha terminal de UNUSOM II.

La experiencia adquirida en Somalia, donde unas guerrillas, principalmente urbanas, de unos 800 hombre, pudieron anular y hostigar a unas fuerzas internacionales de 28.000 hombres, hizo reconsiderar la posibilidad de una imposición de la paz, principalmente por no haber observado la imparcialidad y convertirse en parte en la guerra civil. Como conclusiones se llega a:

1. Que las fuerzas que operan bajo mando de las Naciones Unidas sólo deben recibir órdenes de éstas.
2. Que no debe intentarse en situaciones como la descrita, soluciones meramente militares.
3. Que los efectivos que deben participar en la operación de imposición de la paz han de estar adecuadamente equipados para tal cometido.
4. Que esta operación híbrida de mantenimiento e imposición de la paz dio resultados incompletos, siendo causa de desacuerdos constantes entre los participantes sobre la finalidad de la operación y su estructura de mando, por lo que el caso de Somalia se cita frecuentemente en apoyo de la tesis de una operación de mantenimiento de la paz *el empleo de la fuerza y la no observancia de la imparcialidad resultan de fatales consecuencias.*

Sin embargo, en lo que se refiere al empleo o a la amenaza de empleo de la fuerza por la ONU, las operaciones en la antigua Yugoslavia fueron, en su mayor parte, un verdadero fracaso, agravado por un empleo inadecuado de la terminología, siendo un error denominar a las fuerzas de la ONU en dicha zona fuerzas de protección (UNPROFOR) cuando por su naturaleza no podían ofrecer una seria protección militar y el calificarlas de fuerzas de mantenimiento de la paz cuando había poca paz que mantener.

De hecho las amenazas y usos de la fuerza por los elementos de la ONU no dejaron de mostrar una voluntad de utilizar la fuerza en defensa propia, pero en los demás casos sólo aparecen claramente estos ejemplos:

1. La operación en que, a partir del 16 de julio del año 1992, los navíos de la OTAN desplegaron en el Adriático para vigilar el cumplimiento del embargo de armas, decretado en septiembre anterior, (resolución número 713, de 25 de septiembre de 1991) y en la aplicación de sanciones económicas a la actual Yugoslavia (resolución número 75, de 30 de mayo de 1992), aunque del mantenimiento de este embargo a través del Adriático no puede decirse que tuviera gran éxito.
2. Cuando, en octubre de 1992, el Consejo de Seguridad impuso, por resolución número 781, de 9 de septiembre, la prohibición de vuelos militares en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina, y cuando el 12 de abril de 1993, la OTAN empezó a ejecutar la operación *Deny Flight*. Entonces fueron muchos los problemas planteados, demostrándose la casi imposibilidad de impedir los vuelos nocturnos por helicópteros, aparte la poca disposición de Francia e Inglaterra a apoyarla ante las posibles represalias contra sus Fuerzas Terrestres en el lugar de la operación. Cuando el 28 de febrero de 1994, los aparatos de la OTAN abatieron cuatro aviones serbios tuvo lugar la primera operación militar en los 45 años transcurridos desde la creación de la OTAN.
3. En 1993, el Consejo de Seguridad, en su resolución número 824, de 6 de mayo de 1993, declaró a seis ciudades de Bosnia-Herzegovina «zonas de seguridad», sin que en esta ocasión se hubieran establecido los detalles sobre la protección militar de tales zonas por parte de la ONU. Se autorizó a UNPROFOR a disuadir los ataques contra dichas zonas de seguridad y, en caso de legítima defensa, a tomar las medidas necesarias, incluyendo el uso de la fuerza y responder a los bombardeos contra tales zonas por cualquiera de las partes o a las incursiones armadas en ellas, mientras que, por resolución número 836, de 4 de junio de 1993, «los Estados miembros, actuando independientemente o a través de acuerdos u organizaciones regionales, podían tomar bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en estrecha coordinación con el secretario general y UNPROFOR, todas las medidas necesarias, por medio del empleo de la Fuerza Aérea, en las zonas de seguridad, o en sus inmediaciones, en la República de Bosnia-Herzegovina, para apoyar a UNPROFOR en la ejecución de su mandato».

Ambas resoluciones prometían mucho, pero no para el caso inequívoco de emplear las fuerzas de la ONU en defensa de las zonas de seguridad, viendo su efecto reducido por la poca disposición de algunos países para facilitar los 34.000 soldados que se estimaban necesarios por Boutros Ghali.

## ANTECEDENTES

¿Cuáles han sido las deducciones extraídas y aplicables sobre un uso más eficaz de la fuerza por parte de la ONU? Entre los principales problemas hay que destacar: el no llegar a una idea clara y consensuada de los propósitos políticos y estratégicos de las intervenciones en situaciones sometidas a rápidos cambios, por lo demás complicados; la constante creencia ahora dubitativa, de que todo el mundo respetará y observará lo que decida el Consejo de Seguridad; la ausencia de una forma de intervención que vaya más allá del mantenimiento y la imposición de la paz; y la dificultad de que los países empleen sus fuerzas en operaciones peligrosas, lejos de sus fronteras políticas.

Por otra parte se han originado grandes discusiones sobre las muchas variantes de la idea de crear unas fuerzas permanentes, dependientes directamente de las Naciones Unidas. En el año 1993, se planteó la disponibilidad de fuerzas, calculadas en unos 5.000 voluntarios, no limitadas a las operaciones de mantenimiento de la paz, tal como tradicionalmente se las entendía. Más tarde, en el año 1995, el secretario general Boutros Ghali sugirió también la creación de unas fuerzas permanentes de intervención rápida, formadas por contingentes de los Estados miembros, para su empleo en casos en que fueran necesarias tropas para el mantenimiento de la paz. También el pasado año 1995, el Gobierno holandés elaboró una propuesta, no formalizada, para la organización de una brigada de despliegue rápido.

Ante el hecho de que las Naciones Unidas siguen siendo el órgano legitimador de determinados usos de la fuerza, sus miembros más destacados deben estar preparados en ciertos casos para autorizar operaciones a cargo de un país, o grupo de éstos, en circunstancias en que la situación puede cambiar rápidamente. Si la ONU ha de ejercer eficazmente su misión, tiene necesidad de reconocer a sus miembros que han de adoptar una proximación conceptual distinta de una operación de mantenimiento de la paz, de carácter imparcial, con base en el consentimiento de las partes y de una simple acción de imposición de la paz en nombre de un Estado atacado.

En palabras de Boutros Ghali, en su artículo publicado en la revista *Foreign Affairs*, número de invierno 1992-1993:

«Los años de la década de los noventa ha impuesto sobre las operaciones de mantenimiento de la paz otra nueva misión: la protección de la entrega de abastecimientos humanitarios al personal civil afectado por un conflicto continuado. Así ocurre en Bosnia-Herzegovina y Somalia, Estados miembros cuyas instituciones han dejado de existir en su mayor parte en una trama confusa y cruel de conflictos civiles. Esta nueva misión pone a prueba los métodos tradicionales de intervención, especialmente las circunstancias en que las tropas de la ONU pueden abrir fuego. Las normas actuales de intervención les permite hacerlo en el caso en que personas armadas intenten impedirles, por la fuerza que no den cumplimiento a las órdenes recibidas. Este comportamiento seguido muy esporádicamente en el pasado, puede adoptarse con mayor frecuencia si las Naciones Unidas confieren competencia suficiente al Consejo de Seguridad para actuar contra aquellas personas que, por beneficio personal o con fines bélicos, intenten apropiarse o destruir los abastecimientos humanitarios destinados a las poblaciones civiles que tienen que soportar los sufrimientos.»

## LA MEDIACIÓN DE LA ONU EN LOS CONFLICTOS

Las actividades de la ONU tienen que reflejar el consenso entre sus miembros, de donde derivan sus limitaciones, a saber:

En primer lugar sus medidas han de reflejar la voluntad colectiva de la comunidad internacional, de forma clara y sostenida, no siempre resultando fácil la definición de esa voluntad. A diferencia de lo que ocurrió en la época de la guerra fría, en la que era caso repetido y constante el empleo del veto, en los últimos años el Consejo de Seguridad ha aumentado, por el contrario, el número de resoluciones tomadas sobre decisiones de determinación de la citada voluntad, aunque con considerables ambigüedades aparte del creciente cuestionamiento de si el Consejo, en su actual estructura, representa verdaderamente a la comunidad internacional.

En segundo lugar, las Naciones Unidas carecen de medios independientes para imponer la voluntad internacional, expresada por su Consejo de Seguridad, aunque existan diferentes medios para demostrar su determinación, particularmente a través de los previstos en el capítulo VII de la Carta «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión» entre ellas las sanciones económicas y el bloqueo, artículo 41:

«El Consejo de Seguridad podrá decidir qué medios que no impliquen el uso de fuerza armada han de emplearse para hacer efectivas sus decisiones y podrá instar a los miembros de las Naciones Unidas a que apliquen dichas medidas, que podrán comprender la interrupción total o parcial de las relaciones económicas y de las comunicaciones ferroviarias, marítimas, aéreas, postales, telegráficas, radioeléctricas y otros medios de comunicación.»

Artículo 42:

«Si el Consejo de Seguridad estimara que las medidas de que trata el artículo 41 puedan ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por miembros de las Naciones Unidas.»

Claramente se determina y así se expresa que corresponde a los Estados miembros, individual o colectivamente, aplicar dichas medidas.

Recientemente, se han emprendido acciones por grupos de países miembros, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en el golfo Pérsico, en Somalia y en Haití, pero la Organización carecía de la estructura necesaria y de recursos directos para actuar eficazmente, requiriéndose en casos semejantes un mínimo de consenso entre las partes y voluntad de cooperación, que si bien se pueden promocionar a través de incentivos de tipos varios no se puede imponer a las partes.

## POSIBILIDADES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las Naciones Unidas pueden intervenir en las distintas fases de un conflicto, incluyendo los momentos anteriores a su estallido, así como en diversas formas. Así, antes de que surja el conflicto armado, las Naciones Unidas pueden intentar impedirlo mediante medi-

das de diplomacia preventiva. Un buen ejemplo lo ofrece la organización de FYROM, en la antigua república yugoslava de Macedonia, en la que se desplegaron unos 1.000 *cascos azules* y en la que el secretario general y su representante especial están utilizando sus buenos oficios para promocionar el diálogo pacífico entre las distintas partes, aunque algunos observadores señalan el riesgo que se corre al autorizar despliegues preventivos en un solo lado de las fronteras, pues se puede interpretar como un abandono de la neutralidad por parte de la ONU. La resolución número 795, de 11 de diciembre de 1992, creó un mando independiente, con Cuartel General en Skopje, capital de Macedonia, para controlar las fronteras de la República de Macedonia con la República Federal de Yugoslavia y Albania. Aunque al principio formaba parte de UNPROFOR, se trata de una operación independiente, desplegada a invitación del Gobierno macedonio, para evitar la posible extensión hacia el Sur del conflicto yugoslavo. El despliegue inicial de 147 observadores canadienses, se inició el 6 de enero de 1993, sustituido el 2 de marzo por un batallón escandinavo de 700 hombres, de Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, los cuales fueron incrementados en unos 300 *marines* de Estados Unidos, hasta llegar, aproximadamente, a los 1.000 hombres.

También en pleno conflicto pueden las Naciones Unidas jugar un importante papel en sus esfuerzos de establecimiento de la paz, para alcanzar un arreglo pacífico.

Tradicionalmente, los intentos por mantener la paz se aplicaron para estabilizar una situación después de la conclusión de un conflicto armado, frecuentemente a través de alguna especie de acuerdo, tal como un alto el fuego, aceptado por la partes en conflicto. Pero es que, recientemente, las operaciones de mantenimiento de la paz han aumentado considerablemente en cuanto a su número, haciéndose más diversas y complicadas, siendo su denominador común la plena identidad con los conflictos internos, mientras tradicionalmente las fuerzas de mantenimiento de la paz desplegaban a la largo de las fronteras internacionales o líneas establecidas en las treguas. Ahora, esas fuerzas son multinacionales y cuentan con componentes diversos, tales como las que tienen por misión supervisar el desarrollo de unas elecciones o controlar si se respetan los derechos humanos, habiéndose iniciado este cambio entre lo tradicional y lo moderno en año 1989, en Namibia, con el Grupo de Ayuda Transicional de las Naciones Unidas (UNTAG), una vez encontrada la solución a un conflicto queda por realizar la misión de consolidación de la paz (*Peace Building*) y la reconstrucción, en general.

#### NUEVAS FUNCIONES PARA LA DIPLOMACIA DE LAS NACIONES UNIDAS

Así pues, terminada la guerra fría, se ha visto operar cambios cualitativos y cuantitativos en las funciones desempeñadas por las Naciones Unidas en operaciones de paz. Sin duda, las experiencias adquiridas en los últimos años, en Somalia y la antigua Yugoslavia, pueden producir cierta desilusión por lo que, para el futuro inmediato deben resolverse, previamente, ciertos interrogantes antes de decidir la intervención, tales como:

1. ¿Dónde se debe intervenir?
2. ¿Cuándo hacerlo? Esta pregunta tiene repuesta diciendo que lo ideal sería impedir el estallido de las hostilidades mediante la diplomacia preventiva y, si no fuera posible, cabe seguir preguntándose, si la intervención debe decidirse en una fase inicial, actuando pasivamente, o hacerlo a través de intentos de mediación, esperando llegue

el momento en que las partes muestren la clara voluntad de llegar a un acuerdo. Lo que se acuerde tendrá consecuencias importantes sobre la naturaleza, alcance del mandato y lo exigible a las actividades de la ONU. En cuanto al factor tiempo de la intervención es también crucial determinar el momento de hacerlo.

3. ¿Cómo intervenir? Existen determinada serie de medios para hacerlo, oscilando entre emplear un mediador individual hasta utilizar unas fuerzas considerables de imposición o mantenimiento de la paz, siendo fundamental que la decisión se apoye en expectativas objetivas de lo que se quiere lograr.

Todo cuanto antecede permite considerar el papel jugado por las Naciones Unidas en el proceso de paz seguido en Camboya. Así: el establecimiento de la paz (*Peacemaking*) en Camboya.

Los esfuerzos de las Naciones Unidas, particularmente por Francia e Indonesia, como miembros de las mismas, se intensificaron en julio-agosto de 1987, con ocasión de la primera conferencia de París, culminando, en octubre de 1991, en la segunda conferencia celebrada en dicha capital, en los Acuerdos de París, resultado de amplias negociaciones que trajeron como consecuencia el compromiso de las partes en llegar a la paz. No es de desdeñar la participación del secretario general de la ONU en el asesoramiento prestado a las partes y al Consejo de Seguridad sobre lo que, objetivamente, podría lograrse.

De los Acuerdos de París salió el mandato recibido por la Autoridad de Transición de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC), siendo en aquellos momentos la operación emprendida por la ONU, hasta entonces (1992-1993), de mayor ambición y costes. Políticamente, se aisló al Jemer Rojo y permitió al pueblo camboyano, por vez primera en 40 años, elegir un Gobierno nacional, democrática y libremente. Según los acuerdos citados, se trataba de establecer un alto el fuego entre las cuatro facciones camboyanas: el Gobierno Hun Sen; el Partido Democrático de Kampuchea, conocido como Jemer Rojo; el Frente Popular Jemer de Liberación Nacional (KPNLF); y el Frente Unido Nacional por una Camboya Independiente, Neutral, Pacífica y Cooperativa (FUNCINPEC); la retirada de fuerzas extranjeras del territorio camboyano; el cese de la ayuda militar extranjera; el desarme, acantonamiento y desmovilización de fuerzas militares y su posterior incorporación a un nuevo Ejército nacional; así como la liberación de todos los prisioneros de guerra y presos políticos. También se trataba de celebrar elecciones por una asamblea constitucional y de establecer un nuevo gobierno.

La misión de UNTAC terminó con un éxito sin precedentes. Aunque generalmente denominada misión de mantenimiento de la paz, y aún incluyendo elementos propios de operaciones tradicionales de tal tipo de intervenciones, como vigilancia de situaciones de alto el fuego UNTAC tuvo a su cargo la ejecución de un amplio plan de establecimiento de la paz, de la democracia, constitucionalidad y reconstrucción del Estado camboyano. A tal fin, UNTAC controlaría directamente aquellas actividades que más podrían influir sobre el resultado electoral, para lo que contaba con siete componentes: militar, policía, derechos humanos, electoral, Administración Civil, repatriación y reconstrucción.

Desde un principio, hubo que vencer la resistencia de dos de las facciones en litigio: el Jemer Rojo y el Gobierno Hun Sen. Los primeros, violando constantemente el alto el fuego y no permitiendo a UNTAC entrar en sus dominios en la selva, ni colaborando en

el desarme de sus fuerzas, decidiendo, finalmente, no tomar parte en las elecciones y masacrando a los vietnamitas en sus propósitos de arrojarlos del país; los segundos, no colaborando en el control administrativo de sus actividades, particularmente de sus Fuerzas de Seguridad. Frente a estos acontecimientos, la función de las fuerzas militares de UNTAC se centró en la preparación y ayuda a la celebración de elecciones, para las que se habían registrado más del 90% de los posibles electores (4,6 millones de personas). Por otro lado, se efectuó relativamente sin contratiempos, la repatriación de 350.000 refugiados de la frontera tailandesa-camboyana. Las elecciones se celebraron sin contratiempos, votando incluso el Jemer Rojo y casi el 90% de los electores registrados, y a finales de septiembre, según lo programado, hubo nuevo Gobierno y pudo ocupar el trono el rey Sihanouk.

Indudablemente, la clave del éxito de la operación camboyana residió en las elecciones de mayo, que crearon un clima de sentimiento nacional. Aislaron al Jemer Rojo y dieron origen a un sistema parlamentario bipartidista y de unidad nacional. Gran parte de este éxito es imputable a la eficacia del componente electoral de UNTAC, voluntarios de muchos países que registraron y difundieron información en zonas peligrosas y distantes. Lo mismo puede decirse del componente militar, que facilitó y protegió la celebración de las elecciones. Otro factor del éxito conseguido fue el hecho de que UNTAC actuara de acuerdo con un plan preconcebido y bien elaborado.

Entre las críticas que pueden hacerse a UNTAC aparecen el tardío despliegue de sus componentes, resultando de la falta de experiencia y posibilidades de la ONU en la planificación y servicios logísticos en una operación de tal complejidad; las competencias incompletas conferidas en su secretario general para misión tan complicada; el que no impusiera su autoridad plenamente desde los primeros momentos, aprovechando el factor sorpresa; la falta de familiaridad de los combatientes con la ONU, así como el efecto disuasor de sus posibilidades técnicas, especialmente su movilidad y transmisiones. También se hicieron críticas sobre su componente de policía civil pues el gran número de pequeños grupos, procedentes de numerosos países, se tradujo en dificultades de idioma, en la gran diversidad de estilos y normas éticas aparte de unas débiles estructuras disciplinarias.

Tanto en las Naciones Unidas como por los negociadores en París se ignoró la importancia de la desactivación de minas en el proceso de establecimiento de la paz, pues sin ella se producen muertes innecesarias y dificultades a la operación general. Entre las lecciones extraídas de la operación de UNTAC hay que mencionar el que la protección de los derechos humanos adquiere importancia capital en casos de hundimiento de la autoridad gubernativa o cuando se intenta crear un ambiente político favorable con fines electorales. Con todo, los resultados generales de las actividades de UNTAC puede calificarse de positivos.

Mientras el entramado político establecido en Camboya estaba en funcionamiento, continuados esfuerzos de mediación por las Naciones Unidas entraban en funcionamiento para el mantenimiento de la paz pues los Acuerdos de París previeron la salida de UNTAC del país al término de 18 meses, aunque estimando que una reconciliación nacional estable y una consolidación de la democracia llevaría más de varias décadas.

## **Evolución del concepto de mantenimiento de la paz**

### *Los años de la guerra fría*

A pesar de los indiscutibles éxitos obtenidos, en los últimos años, parece haber acuerdo en que el concepto de mantenimiento de la paz está recibiendo considerables críticas. Hasta el año 1987, las operaciones de mantenimiento de la paz, no previstas en la Carta de las Naciones Unidas, nacieron como respuesta provocada por problemas cuya solución no admitía espera y así, prácticamente, estas operaciones tuvieron, durante los primeros años una base legal muy ambigua. Hasta finales del citado año, se realizaron 13 de estas operaciones, estando 12 de ellas relacionadas con conflictos surgidos a causa de la descolonización europea, pues otros muchos casos, entre ellos los conflictos Este-Oeste, se gestionaron por mecanismos ajenos a las Naciones Unidas.

Particularmente, las operaciones de mantenimiento de la paz, por entonces y hasta entrados los años de la década de los ochenta, incluyen la vigilancia e imposición del alto en fuego en donde se había declarado previamente; observación de líneas fronterizas e interposición entre beligerantes. Todas ellas cumpliéndose tres principios básicos:

- a) Consentimiento de las partes.
- b) Imparcialidad.
- c) No empleo de la fuerza.

Esto último, aunque no fuera un principio absoluto fue fundamental durante muchos años, en los cuales la mayor parte de las operaciones de mantenimiento de la paz consistieron en intervenciones de observadores militares sin armamento. Pero, cuando se realizaron con personal armado, se estableció como principio que la fuerza se utilizaría al mínimo, cuando fuera necesario, y que solamente debería abrirse fuego en legítima defensa, concepto actualmente ampliado haciéndolo equivalente al de casos en que el personal de las fuerzas a disposición de la ONU se veía imposibilitado de cumplir su mandato a causa de acciones de personal armado como, por ejemplo, soldados que se encuentran con obstáculos de carreteras desde los que se niega el paso a un convoy al que protegen.

También aquí conviene apoyarse en la autoridad de Boutros Ghali, cuando en el ya citado trabajo y publicación decía que:

«Durante los años de la guerra fría los principios gradualmente establecidos y aceptados fueron: 1. El consentimiento de las partes. 2. El empleo de tropas facilitadas por los Estados miembros de las Naciones Unidas, bajo la autoridad del secretario general de la ONU. 3. Empleo mínimo de la fuerza. 4. Financiación colectiva. A los que se añadieron, de acuerdo con la experiencia adquirida, el de cooperación de las partes, un mandato claro y de posible ejecución, el de cooperación de las partes, un mandato claro y de posible ejecución, el apoyo del Consejo de Seguridad y acuerdos financieros para el caso...»

Práctica seguida en aquellos años fue la de utilizar tropas de ciertos países, particularmente de cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en especial de Estados Unidos, la ex URSS o China, o de países fronterizos, para lo cual se tuvieron en cuenta sus ventajas e inconvenientes, como la aportación de fuerza y autori-



dad que hubiera supuesto la presencia de una gran potencia o los conocimientos locales que una nación vecina podría haber facilitado. Otros problemas fueron la debilidad creada por la dependencia del consentimiento del país anfitrión, puesto de manifiesto con la expulsión del contingente de la ONU de Egipto, en el año 1967; en el Congo, durante los años 1960-1964, donde el cumplimiento del mandato recibido obligó a actividades tales como la ayuda al Gobierno a mantener el orden público y al empleo de las fuerzas militares, lo que modificó el mandato, pasando de una operación de mantenimiento de la paz a ser prácticamente de imposición de la paz; y en el Líbano, en el año 1982, la presencia de las fuerzas de mantenimiento de la paz no impidieron las alteraciones del orden, incluidas las invasiones extranjeras.

En resumen, los resultados obtenidos pueden calificarse de positivos, tales como, sino la solución de ciertos conflictos sí la detención de su extensión; la disminución de los riesgos de intervenciones a cargo de las grandes potencias o países próximos; y el aislamiento de ciertos conflictos locales respecto al enfrentamiento Este-Oeste.

### *Cambios operados desde 1988*

Primeramente, hay que consignar la gran expansión del número de operaciones de mantenimiento de la paz a cargo de la ONU; después, señalar las razones de dicha expansión, entre las cuales hay que destacar el aumento de las posibilidades a favor del Consejo de Seguridad para tomar decisiones en las distintas crisis presentadas, a causa de la reducción del empleo del veto por quienes podían hacerlo, señalando que, mientras, de mayo de 1945 al mismo mes del año 1990, China lo utilizó 3 veces, Francia 18, el Reino Unido 30, Estados Unidos 69 y la URSS 114, el último veto lo interpuso Rusia el 29 de febrero del año 1984 ante la resolución que proponía la ampliación de las últimas fuerzas destinadas al Líbano, Fuerzas Provisionales de la Naciones Unidas para el Líbano (UNIFIL). Entre mayo de 1984 y el mismo mes de 1990, Estados Unidos vetó 32 veces la resoluciones del Consejo de Seguridad, mientras China y la ex URSS no lo hicieron en ninguna ocasión, si bien el 11 de mayo del año 1993 se utilizó para bloquear una resolución sobre el financiamiento de las fuerzas de la ONU destacadas en Chipre para el mantenimiento de la paz.

Otra de las razones que explican la expansión de las operaciones de mantenimiento de la paz fue el sentimiento generalizado y optimista sobre la función de las Naciones Unidas en la seguridad internacional y su protagonismo en dicha clase de operaciones, compartido tanto por las personas físicas como por los gobiernos nacionales. A lo anterior se suma el crecimiento, al terminar la guerra fría, de la necesidad de contar con fuerzas de mantenimiento de la paz.

Lo mismo puede decirse del tipo de operaciones emprendidas, algunas de ellas totalmente nuevas para la ONU y otras ejecutadas en una escala mucho mayor que las anteriores del mismo orden de funciones. Hay que destacar:

- La protección de residentes en una región amenazados por el empleo de la fuerza, como, por ejemplo, en las zonas protegidas de Croacia.
- Garantizar y asegurar la entrega de suministros humanitarios y la ejecución de un amplio abanico de otras actividades humanitarias en pleno conflicto, como en Yugoslavia.

- La protección de zonas de seguridad, tales como en Bosnia.
- La supervisión e incluso la realización de elecciones, tal como en los casos de Camboya y otros lugares.
- Asegurar la desmilitarización particular de determinadas zonas, como Sarajevo y Gorazde.
- Conservar y custodiar las armas entregadas por algunas de las partes durante el desarrollo de un conflicto.
- Colaborar en el restablecimiento de las funciones policiales y gubernamentales después de una guerra civil, como fue en el caso de Camboya.

Esto no es más que una muestra de lo realizado, que no agota el tema, porque la aparición de nuevas circunstancias requirieron nuevas funciones, a lo que no cabe hacer objeciones, a pesar de los problemas que surgieron *ex novo*, para los que se carecía de experiencia. Así, por ejemplo, se pueden citar dos casos presentados en el periodo 1991-1993 donde el requisito de consentimiento de las partes vio disminuida la importancia de su carácter fundamental:

1. En el establecimiento de los «paraísos de seguridad» aprobados, por su ubicación en Irak Septentrional, que corrió a cargo de fuerzas norteamericanas, británicas y francesas, sin vinculación de dependencia de la ONU, cuando Irak no consintió la entrada de las fuerzas de la coalición, si bien hubo acuerdos posteriores ONU-Irak que permitieron el envío de miembros de las Naciones Unidas a dicha zona con el posterior consentimiento iraquí, resultando, en gran medida, de la primitiva invasión impuesta a Irak. Los resultados de la intervención demostraron ciertas posibilidades de una acción emprendida contra los deseos de un Estado soberano e influyeron en las respuestas dadas por la ONU en casos de otros conflictos.
2. A principios de 1992, surgió un nuevo caso, esta vez en Yugoslavia, en que el consentimiento de las partes en una operación de mantenimiento de la paz patrocinada por la ONU se presentó con más complejidad de lo señalado por las teorías en vigor.

En esta ocasión, la resolución número 743 del Consejo de Seguridad, de 21 de febrero, del año indicado, autorizó las operaciones en la antigua Yugoslavia, de UNPROFOR, que si bien contenía señales de consentimiento también señalaba que el organismo emisor de la resolución actuaba bajo la responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en referencia al capítulo VII de la Carta, recordando a los Estados su obligación de aceptar las decisiones del referido Consejo. Con todo esto se quería decir que, aunque la operación se había iniciado con el consentimiento de las partes, podía continuar aún sin contar con él.

También el párrafo 20 de «Agenda para la Paz» de Boutros Ghali, contenía una definición de mantenimiento de la paz expresada en estos términos:

«El despliegue de las Naciones Unidas sobre el terreno, hasta ahora efectuado con el consentimiento de las partes. El mantenimiento de la paz supone una técnica que amplía las posibilidades a la prevención del conflicto como al establecimiento de la paz.»

Sin embargo, en documentos posteriores se vuelve a la definición en que se incluye la necesidad del consentimiento de las partes, como por ejemplo en el S/26450, de 14 de marzo de 1994, titulado «Mejorando la capacidad de la ONU en el mantenimiento de la

paz». Con ésta, ya antigua definición del secretario general, se implicaba que los principios generales del mantenimiento de la paz por la ONU estaban cambiando, y así por ejemplo en Somalia, desde diciembre de 1992, se ve rebajada la importancia del consentimiento. Lo mismo puede decirse en la antigua Yugoslavia, donde el número de partes intervinientes en el conflicto y la controversia sobre el estatus de cada una hicieron difícil la obtención del consentimiento.

En efecto, en la posguerra fría, dos operaciones de mantenimiento de la paz, como UNPROFOR y UNOSOM II, se organizaron apoyadas en el capítulo VII de la Carta, sin recurrir, como en ocasiones anteriores, en tan gran medida al consentimiento de las partes y fue así para eliminar limitaciones experimentadas, como las sufridas en el año 1967 en Oriente Medio y porque se reconoció que las fuerzas de la ONU no podían contar con la continuidad de su existencia teniendo que depender de cualquier dirigente local. Pero hay que hacer constar que si bien se ha registrado cierta disminución del nivel de exigencia del consentimiento al decretarse las resoluciones que autorizaban las operaciones por el Consejo de Seguridad no ha ocurrido lo mismo en el desarrollo cotidiano de las operaciones sobre el terreno, pues en cualquier lugar geográfico que se encuentran las fuerzas de la ONU deben actuar siempre de acuerdo con los jefes civiles y militares.

Respecto al uso de la fuerza, viene ésta directamente ligado al consentimiento pues, en años anteriores, las fuerzas actuantes fueron autorizadas a emplearla cuando se le hizo una oposición descarada, o frente a una amenaza directa, pero rara vez tuvieron que servirse de ella. Pero, en los últimos años, tanto las amenazas como el uso de la fuerza han adquirido nuevo protagonismo. Así, en abril del año 1989, en Namibia, los delegados de la ONU autorizaron, o por lo menos toleraron, el uso de la fuerza contra infiltraciones de la Organización del Pueblo Surafricano, como condición necesaria para el éxito de la misión encomendada. En Bosnia, se ha comprobado la necesidad de disponer de un elemento de coacción, aunque se han hecho patente las dificultades que su empleo encerraba. De alguna forma había que reaccionar ante la paralización de la distribución de la ayuda humanitaria, el cañoneo de ciudades. El sitio de ciudades y la comisión de crímenes de guerra, mientras las fuerzas de la ONU permanecían impotentes cruzadas de brazos. En el párrafo 44 de «Agenda para la Paz», el secretario general recomendaba al Consejo que:

«Considerara el empleo de fuerzas de imposición de la paz y con un tipo de intervención anticipado previamente.»

De todas formas, no se crearon tales unidades en la forma y con los fines propuestos, tomándose la decisión de asignar tal función a las mismas fuerzas de mantenimiento de la paz a fuerzas nacionales y, como ocurrió en Bosnia y Sarajevo, a las fuerzas de la OTAN, recordándose la resolución número 836, de 4 de junio del año 1993, como decisión clave en este punto, autorizándose a los países miembros, actuando individualmente o a través de organizaciones regionales, a emplear la Fuerza Aérea para apoyar a UNPROFOR, en Bosnia. Los principios que plantea una mayor voluntad del uso de la fuerza en operaciones de mantenimiento de la paz se han originado en casos de conflicto prolongado, donde no se respetan los acuerdos existentes, y que presentan difíciles cuestiones tales como si el empleo de la fuerza restablece la debilitada credibilidad de las fuerzas operantes o si, por el contrario, aumentan los riesgos a que están sometidos sus miembros, ligeramente armados, ocupando posiciones vulnerables, pues como pudieron de manifiesto los acon-

tecimientos en Somalia, se ven más expuestos a los ataques o a caer en manos de los rebeldes que lo que estaban antes de recurrir a la fuerza. Otra cuestión a resolver previamente es que, en guerras civiles de complejo carácter igual se puede dar muerte o causar bajas entre el personal civil como a adversarios armados, en cuyo caso los soldados de la ONU corren el riesgo de ser acusados de recurrir a métodos brutales que recuerdan la época colonial; en casos semejantes, se necesitaría un conocimiento perfecto de las condiciones locales y una información de primera categoría. Un tercer interrogante es que con el empleo de la fuerza se correría el riesgo de que a las fuerzas de mantenimiento de la paz se les acuse de parcialidad, lo que resulta peligroso en situaciones en que la ayuda humanitaria ocupa un lugar destacado, como ha ocurrido en Bosnia.

Por último, cabe señalar que existe una falta de predisposición a dejar a otros la decisión cuando están en juego las vidas del personal al servicio de la ONU y la misma reputación de ésta. De ahí las largas y laboriosas discusiones sobre las competencias del empleo de la fuerza en Bosnia, donde tanto los gobiernos nacionales como la OTAN, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y el secretario general de éstas, e incluso los mandos sobre el terreno se creían con derecho a jugar determinado papel, llegando incluso al veto, por lo que el Consejo de Seguridad, en su resolución número 836, señaló que el empleo de la Fuerza Aérea quedaba sometido a la estrecha coordinación con UNPROFOR y el secretario general de la ONU. La influencia de este último en el control de ciertas actividades militares provocó actitudes negativas en Estados Unidos, aunque no así en Francia y el Reino Unido, que se sometieron siempre, sin dificultades, al control de las Naciones Unidas.

#### *Necesidad de medios de información*

En lo que no existe la menor duda es en la necesidad de disponer de adecuados medios de información para emplear las fuerzas en operaciones de mantenimiento de la paz. De faltar éstos se corre el riesgo de perder la credibilidad, como ocurrió en el año 1993, citándose los casos de Bosnia, Somalia y Haití. Indudablemente, la información manejada por la ONU debe recibir un enfoque distinto de la información, y más aún de la reservada, que buscan y pretenden obtener los Estados. Esto sin tener en cuenta que el secreto de la información utilizada supone la existencia de enemigos, o por lo menos rivales, algo que las Naciones Unidas, con toda razón, pretenden impedir. Pero si bien en los años de la guerra fría, el mantenimiento de la paz fue efecto de acuerdos para vigilancia del cumplimiento de convenios o de una situación de alto fuego, bien negociado entre las partes implicadas, posteriormente se han multiplicado los problemas particularmente derivados de conflictos internos o la desaparición del sistema de orden público, en cuyas circunstancias la disponibilidad de adecuada información y en tiempo oportuno, adquirió vital importancia. Sin duda, estas nuevas necesidades dieron origen a las exigencias de los Estados, a la vista de los 200 hombres fallecidos, en el año 1993, en operaciones de mantenimiento de la paz, de contar con información suficiente antes de autorizar el despliegue de unos efectivos.

Para todos los afectados, la información política es medio fundamental tanto en las fases de planificación como en la de despliegue de los efectivos que realizarán la misión, tanto para anticipar los posibles cambios previsibles en la situación política de la zona de operaciones como para conocer el ambiente económico y social en que operan. La informa-

ción operativa se requiere para el despliegue de recursos y medios, particularmente en situaciones políticas y militares que se caracterizaban por su fluidez. Esto sin olvidar las posibilidades de conocer el sistema de transportes, vías de comunicaciones y su viabilidad, sistemas de abastecimiento de agua, electricidad y otros, recursos humanos y sanitarios, infraestructuras locales, etc., como todo lo que pudiese afectar al cumplimiento de la misión.

Uno de los sectores informativos que se está reforzando actualmente es el de la planificación y despliegue, habiéndose reconocido las deficiencias en la planificación avanzada, debido al carácter repentino con que se pueden presentar ciertas crisis y a la falta de adecuada información que no puede suplirse con el envío anticipado de destacamentos avanzados de reconocimiento. Resultado es que las Naciones Unidas sólo pueden facilitar una información mínima al personal que ha de realizar la misión de mantenimiento de la paz.

Hay ciertos casos en que los países participantes pueden facilitar a sus contingentes operativos la información que necesitan antes del despliegue real, debido a que algunos de ellos fueron en el pasado potencias coloniales, pero no en todos los demás es siempre así. La situación se hace más complicada si la misión corre a cargo de contingentes de diferentes países, entre los cuales es distinto el nivel de desarrollo de sus posibilidades de recogida e interpretación de la información relacionada con su zona de operaciones, consecuencia de diversas causas, tales como carencia de recursos materiales o de experiencia en el campo de la información e incluso, que también ocurre a veces, a un desinterés por este tipo de actividades.

Hay circunstancias en que el comandante de las fuerzas de mantenimiento de la paz puede contar con información facilitada por una nación con la cual la suya se encuentra en buenas relaciones de amistad, lo que no está al alcance de otros.

Las dificultades ligeramente reseñadas han llevado a sugerir como posible solución la de decidir que sea un país de los que ha enviado contingentes el que dirija toda la información, pero esto provocaría el nacimiento de objeciones políticas, a menos que ese Estado fuera el que ocupara la posición principal en el cumplimiento de la misión fijada en el mandato recibido. Otra medida adoptada ha sido la creación, en el año 1993, del Centro de Situación en las oficinas centrales de la ONU, que funciona las 24 horas del día, sin interrupción, en el que hay, permanentemente, dos oficiales que están en contacto constante con las misiones de mantenimiento de la paz a cargo de la Naciones Unidas. El Centro prepara informes diarios sobre dichas actividades para su conocimiento por el secretario general que lo recibe a través del Subsecretariado General para el Mantenimiento de la Paz. Además, no se limita a difundir la información sino que también la interpreta, contrastándola con otras recibidas de muy diferentes fuentes. Finalmente, sintetiza los datos obtenidos y los memoriza.

La obtención de información por la ONU en el transcurso de una operación de mantenimiento de la paz puede interpretarse como actividad que roza el principio de imparcialidad respecto a las partes contendientes. En efecto, puede ocurrir que una o varias de dichas partes muestren su disgusto ante esta actividad de las fuerzas de la ONU ya que siempre habrá algo que se desee ocultar, como por ejemplo, el quebrantamiento de un alto el fuego, un movimiento de tropas y material contraviniendo un acuerdo existente, el no haber dado

cumplimiento a una desmovilización de tropas o, simplemente, el deseo de facilitar información falsa.

También es posible que todas las partes que intervienen en el conflicto sospechen de la ONU cuando proceda a la recolección de información ante el temor de su infiltración a favor de alguna otra de las partes en disputa. Lo que no es del todo inimaginable, pues ya se dieron casos prácticos en UNPROFOR. Por otro lado, existe el temor de que los contingentes nacionales empleados por la ONU puedan buscar y obtener informaciones con fines propios, ya comerciales ya con naturaleza que afecta a la seguridad.

Un aspecto peculiar es la especialidad de la información obtenida por medios propios de la ONU, ya que, tradicionalmente, la información hay que protegerla contra agentes hostiles y su uso está limitado a los que tienen necesidad de conocer, pero estos principios no son de aplicación en operaciones de paz a cargo de la ONU, ya que tarde o temprano llegara esta información a conocimiento del público, por ser inevitable que razones políticas así lo impongan. Además, a nivel político los distintos países pueden tener intereses directos en las operaciones de mantenimiento de la paz y una vez en su poder la información siempre sentirán la tentación de explotarla para sí. Por otra parte, respecto a la lealtad del personal que trabaja, directa o indirectamente, en asuntos de la ONU ¿no se sentirá también ligado con su propio país? Por ejemplo, en el Centro de Situación trabajan 24 personas, dirigidas por un civil canadiense y un militar belga como adjunto, siendo los demás de nacionalidad australiana, noruega, paquistaní, jordana y rusa así como de Zimbabue, pudiendo pensarse que todo el personal tiene instrucciones reservadas de sus gobiernos de comunicarle lo que pueda conocer a través de su trabajo en el Centro.

#### *La institucionalización de la información en las Naciones Unidas*

Su necesidad es para todos evidente, aunque también sus dificultades, empezando por la sensibilidad políticas de sus Estados miembros y la falta de seguridad. Con todo, se han dado ya algunos pasos en sentidos positivo en la institucionalización y disposición de medios propios para la obtención, interpretación y difusión de la información. Las naciones del mundo occidental apoyan tales medidas y a pesar de la oposición que encuentran en otros países no hay duda que las primeras jugarán un papel determinante en este terreno.

Existen situaciones que presionan para lograrlo, como la diplomacia preventiva que requiere una gran base informativa para su aplicación, lo que llevó, en el año 1987, a la creación del Servicio de Búsqueda y Obtención de Información, para disponer de medios de detección anticipada de los conflictos y alterar al secretario general de la existencia anticipada de los mismos, a pesar de que, aún después, en el año 1992, fue suprimido al reorganizarse el Departamento de Asuntos Políticos, aunque se sigue sintiendo la necesidad de contar con un órgano semejante *Agenda para la Paz, diplomacia preventiva, establecimiento y mantenimiento de la paz*. Boutros Ghali. (Naciones Unidas; Nueva York, 1992). Entre las propuestas de creación de un servicio permanente de información, dentro de la ONU, destacan la del ministro australiano de Asuntos Exteriores, quien ha sugerido la creación de un servicio formado por un grupo de profesionales de distintos países, especialistas en información, para asesorar al Consejo de Seguridad, sirviéndose de medios propios. Aquí se plantea claramente el de la lealtad a los países de origen y el de su imparcialidad en el desempeño de sus funciones, unido a la tentación de caer en prácticas propias de

todo servicio del mismo tipo, tal como el reclutamiento de agentes pagados, trabajando a su servicio, contratados para colaborar con el servicio, que estaría dominado por las principales potencias occidentales en materia de información, lo que provocaría, inevitablemente, el rechazo de los no pertenecientes a este grupo de países. Pero, la realidad es que hay pocas posibilidades de seguir por otro camino.

### *Creciente intervención y preparación de los participantes*

Desde el año 1992, en las operaciones de mantenimiento de la paz, y cada vez más frecuentemente, los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad han venido enviando contingentes, así como también lo han hecho Estados vecinos o muy próximos a la zona de intervención, como han sido los casos de China y Tailandia en Camboya. También se ha registrado la participación de países, como Japón y Alemania, a quienes se lo impedían las normas de su constitución política. Consiguientemente, han surgido problemas ante la inclinación de las naciones de ejercer un mayor grado de control sobre sus Fuerzas Nacionales, que se reflejan en su intervención al estilo propio, con graves consecuencias, puestas de manifiesto en Somalia, con la participación de Estados Unidos en UNOSOM II, en mayo 1993, hasta su partida, en marzo de 1994.

Uno de los acontecimientos importantes de reseñar respecto a las contribuciones nacionales a las operaciones de mantenimiento de la paz tuvo lugar en Alemania, donde el Tribunal Constitucional estableció que la participación militar alemana en operaciones de mantenimiento o imposición de la paz eran constitucionales si contaba con la aprobación del Bundestag cuando, desde el año 1982, el Gobierno había interpretado la constitución como una prohibición de toda actividad militar germana, excepto dentro de organizaciones colectivas de seguridad y en defensa del territorio nacional. El Bundestag lo ratificó el 22 de julio de 1994, en votación mayoritaria de 424 votos positivos, aclarando no obstante el ministro de Asuntos Exteriores, Klaus Kinkel, que la «reserva y la precaución estarían siempre presentes en el futuro» y que Alemania no participaría, indiscriminadamente, en cualquier misión de mantenimiento de la paz. El mismo Alto Tribunal resolvió que las Fuerzas Armadas alemanas sólo podrían participar previo mandato del Consejo de Seguridad y el acuerdo de la Bundewehr, estipulándose su alcance y forma de participación en una ley especial, pudiendo retirarse las tropas alemanas por decisión de Bundestag.

Otro acontecimiento importante para futuras operaciones de mantenimiento de la paz, particularmente la frecuencia con que se inicien, fue la promulgación, en el año 1994, de la Directiva de Decisión Presidencial número 25 (PDD25) *The Clinton Administration's Policy on reforming multilateral peace operations*, de 5 de mayo de dicho año, que reafirmaba el apoyo norteamericano a tales operaciones, describiéndolas como «medio de promoción de los intereses norteamericanos de seguridad en ciertas circunstancias», pero añadiendo tales criterios de empleo que hacen problemática la intervención USA en tales operaciones. La Directiva en cuestión menciona seis casos de perfeccionamiento y mejoría, entre ellos definir claramente la política norteamericana en materias de mando y control de las fuerzas de Estados Unidos que actúen en operaciones de paz de las Naciones Unidas, la reforma y perfeccionamiento en la dirección de tales operaciones, mejorar la forma en que Estados Unidos gestione y financie tales operaciones y crear las formas de cooperación entre el Gobierno, el Congreso y la sociedad en dichas operaciones. En lo referente al

mando, la Directiva subraya que el presidente no cederá nunca el mando de las Fuerzas Armadas USA, si bien, como su comandante en jefe, el presidente tiene competencias para ponerlas bajo el control operativo de un comandante extranjero si así conviene a los intereses de seguridad de Estados Unidos, tal como los dirigentes norteamericanos han hecho numerosas veces, desde la guerra de la independencia USA hasta la guerra del Golfo.

Se dice en la Directiva que Estados Unidos continuará apremiando al secretario general y miembros del Consejo de Seguridad a comprometerse en todas las operaciones de paz propuestas después de rigurosas y bien consideradas evaluaciones, añadiendo que el Gobierno USA estudiará y tomará en consideración, antes de votar a favor de una proyectada nueva operación de paz (capítulos VI o VII de la Carta de la ONU) los siguientes factores:

- Que la implantación de las Naciones Unidas sean de interés de Estados Unidos y haya una comunidad internacional de intereses en abordar el problema multilateralmente.
- Que exista una ruptura de la paz internacional o amenaza a la misma, considerada como una combinación de las siguientes circunstancias:
  - Agresión internacional.
  - Desastre humanitario urgente, unido a la violencia.
  - Interrupción repentina de la democracia establecida o grave violación de los derechos humanos unida a la violencia o amenaza de violencia.
- Que haya objetivos claramente establecidos y una comprensión de en qué lugar se sitúa la misión en el espectro entre el mantenimiento de la paz, tal como tradicionalmente es entendida y la imposición de la misma.
- Que en operaciones de mantenimiento de la paz (capítulo VI de la Carta) existía un alto el fuego y se haya obtenido previamente el consentimiento de las partes, antes de desplegar las fuerzas,
- Que en operaciones de imposición de la paz (capítulo VII de la Carta) la amenaza a la paz y seguridad internacionales se considere significativa.
- Que se disponga de los medios para cumplir la misión, incluyendo tropas, finanzas y un mandato adecuado a la misión.
- Que habiéndose sopesado las consecuencias políticas, económicas y humanitarias de la no intervención se juzguen inaceptables.
- Que la duración prevista de la operación esté determinada por criterios realistas y objetivos claros.

Algunos han calificado a la PDD25 como Directiva indecisa, por su rigurosidad y el Consejo de Seguridad vio sometida a prueba la nueva política USA cuando, inicialmente, Norteamérica rehusó responder a las peticiones del secretario general a Estados Unidos para que interviniera en la detención del genocidio que tenía lugar en Ruanda, porque este país no respondía a los nuevos criterios para apoyar la participación norteamericana, si bien, en respuesta al clamor internacional norteamericano, se aceptara dicha participación, que fue tardía, reducida y dispersa. Más tarde, en el caso de Haití, a finales de año, tampoco el Gobierno USA estimó, en principio, que se daban los requisitos fijados en la PDD25, en especial que tuviera como justificación el interés nacional USA y que pudiera deducirse una fecha tope para la participación. La operación de Haití fue, finalmente, iniciada pero por otras razones, principalmente políticas, a pesar de la Directiva PDD25.



En relación con la cooperación internacional hay que destacar que, en el año 1994, Australia recibió personal canadiense, norteamericano y de países de la zona asiática del Pacífico para asistir a unos cursos de instrucción en el Centro de Mantenimiento de la Paz de las Fuerzas Armadas australianas, creado el año anterior, e instruyó a las tropas de mantenimiento de la paz enviadas, en septiembre, a Bougainville. Por su parte, Rusia y Estados Unidos realizaron su primer ejercicio conjunto de operaciones de mantenimiento de la paz, en septiembre, en el sur de los Urales, cerca de la frontera con Kazajistán, con la participación de 300 norteamericanos, demostrándose el interés de los rusos por nuevos y futuros ejercicios de tipo semejante. Un mes después, en el Colegio de Guerra Naval de Estados Unidos, con participación de marinos británicos, rusos y norteamericanos, se celebró el ejercicio de cuadros RUKUS-94. Simultáneamente, los Estados bálticos, junto con los escandinavos y el Reino Unido cooperaron en la formación y preparación de un batallón báltico para operaciones de mantenimiento de la paz, recordándose al efecto que existe una sección lituana en el batallón danés desplegado en Bosnia.

Limitándonos a las actividades de perfeccionamiento del personal para su empleo en el tipo de misiones aquí tratadas, son de destacar:

1. La creación de un Centro de Instrucción en Eslovaquia, nación que también tiene tropas en UNPROFOR.
2. Los proyectos de Dinamarca, Finlandia, Suecia y Noruega de crear batallones de reacción rápida para su empleo en misiones establecidas por las Naciones Unidas.
3. La creación, en Canadá, del Centro Internacional de Instrucción para Operaciones de Mantenimiento de la Paz.
4. La instrucción en el War College del Ejército USA de un Instituto de Mantenimiento de la Paz para formar cuadros y mandos en tales operaciones.

### **Doctrina de varios países**

Cuanto antecede ha hecho que los principales ejércitos del mundo, sirviéndose de las experiencias adquiridas en el pasado y a la vista de las necesidades inmediatamente sentidas, hayan establecido una doctrina de empleo de sus fuerzas en operaciones de paz patrocinadas por la ONU.

Un año después de la publicación de «Agenda para la Paz», de Boutros Ghali, el contenido del manual *Procedimientos operativos para las operaciones de mantenimiento de la paz* («Guidelines Standard Operating Procedures for Peacekeeping Operations» 91 —15137— Nueva York. Departamento de Información Pública, 1991) todavía reflejaba una mentalidad de corte tradicional, pero las principales naciones, desde el punto de vista militar, han empezado a desarrollar una serie de conceptos doctrinales destinados a una nueva generación de contingentes militares, lo que representa una importante contribución de las Fuerzas Armadas, cuya preocupación por el tema claramente va en aumento, manifestada particularmente en los siguientes campos: mantenimiento de la paz, acciones para detener la violencia civil, misiones de apoyo humanitario, y el despliegue de importantes efectivos multinacionales como garantía del cumplimiento de mandatos más estrictos.

Hay que reconocer que a pesar de la semejanza en la forma de abordar el tema hay ciertas diferencias entre los diferentes Ejércitos, particularmente entre el norteamericano y

otros. A tal efecto conviene recordar los comentarios de cierto alto mando del Estado Mayor del Ejército USA, diciendo que no estaba muy conforme con la ejecución de una misión para la cual no se le confiaban fuerzas abrumadamente suficientes para llegar a buen fin. No obstante, los nuevos manuales que contienen la doctrina de las Fuerzas Armadas de los distintos países suponen un importante paso para comprender las características de la violencia en sus diferentes aspectos, facilitando a los interesados una amplia gama terminológica y claras definiciones, aunque ninguno de los manuales publicados pasen de ser más que métodos de supervivencia, individual y colectiva, concentrándose en los problemas tácticos militares. Para complementarlos, sería necesaria la intervención activa de organismos civiles que tienen su parte que juzgar en el restablecimiento de un Estado derrumbado. A fin de cuentas, la misión de los militares consiste en crear las condiciones en que otros medios puedan actuar.

*España* (Orientaciones. Operaciones de mantenimiento de la paz. OR-7-001)

Autorizadas por resolución número 513/00346/94, de 30 de diciembre de 1993, señala los criterios rectores que el Gobierno estima necesarios para participar en operaciones de paz, de Naciones Unidas, encuadrando unos en el marco de las Naciones Unidas y otros en el estrictamente nacional, de la forma siguiente:

a) En el marco de las Naciones Unidas:

- Realizar la operación bajo los auspicios de Naciones Unidas, sometidos al Consejo de Seguridad y dirigidos por el secretario general.
- El consentimiento de las partes implicadas en el conflicto.
- Mandato claro.
- Financiación apropiada.
- Duración, en principio, prefijada.

b) Consideraciones nacionales:

- La necesaria participación del secretario general invitando a España a participar.
- El consentimiento de las partes implicadas a la participación de España.
- La compatibilidad de nuestra participación con los imperativos de la seguridad nacional y nuestras posibilidades.
- La situación política y militar en la zona de la misión.
- La consideración de los intereses de la política exterior nacional en el país o región en cuestión.
- La evaluación de otros elementos de juicio tales como facilidades para el despliegue o la repatriación del contingente nacional.
- La deseable profesionalidad de los integrantes del contingente nacional y el carácter voluntario de su participación.
- Posibilidades de éxito y duración.

## OPERACIONES DE PAZ

### *CAMPOS DE ACTUACIÓN*

Para la consecución de la seguridad y de la paz internacionales, las Naciones Unidas u otras organizaciones reconocidas pueden actuar mediante:

1. Medidas amistosas:
  - a) Diplomacia preventiva.
  - b) Establecimiento de la paz.
  - c) Mantenimiento de la paz.
  - d) Consolidación de la paz.
2. Medidas coercitivas:
  - a) Político-económicos.
  - b) De carácter militar.

#### DEFINICIONES

1. Diplomacia preventiva: medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, que las controversias existentes se transformen en conflictos y que éstos, si ocurren, se extiendan.

Las más importantes son:

- a) Medidas para consolidar la confianza, como pueden ser el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales de reducción de riesgos, el fomento de la libre circulación de información y la supervisión de los acuerdos regionales sobre armamentos.
  - b) Investigación de los hechos. Las medidas preventivas deben basarse en un conocimiento oportuno y preciso de los hechos. Además de esto se requiere la comprensión de los acontecimientos y tendencias mundiales que pueden generar misiones.
  - c) Creación de una red de sistemas de alerta temprana en relación con las amenazas ambientales el riesgo de accidentes nucleares, los desastres naturales, los movimientos masivos de población, la amenaza del hambre generalizada y la propagación de enfermedades.
  - d) Despliegue preventivo. En las controversias entre Estados o cuando un país se considere amenazado, la presencia de Naciones Unidas u otra organización internacionalmente reconocida, a lo largo de las fronteras, podría reducir el riesgo de hostilidades.
  - e) Establecimiento de zonas desmilitarizadas, como forma de despliegue preventivo a ambos lados de una frontera, con el acuerdo de las dos partes, con objeto de separar a beligerantes potenciales, o a un lado de la línea fronterizas, a petición de una parte, con objeto de eliminar cualquier pretexto para un ataque.
2. Establecimiento de la paz (*Peacemaking*): proceso para acordar un fin a la confrontación y resolver los motivos que originaron el conflicto, principalmente a través de la diplomacia, mediación, negociación u otras formas de acuerdo político. En el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas se contemplan medidas de este tipo, entre las cuales se pueden destacar:
    - a) Recurso a la Corte Internacional de Justicia; para que sea eficaz, todos los Estados miembros deben aceptar su competencia sin reserva alguna.
    - b) Mediación y negociación, normalmente realizadas por personas designadas por el Consejo de Seguridad, la Asamblea General o el secretario general. Suelen ser estadistas distinguidos que aportan un prestigio personal que, unido a su experiencia, alienta a las partes a iniciar negociaciones serias.

- c) Prestación de asistencia. El establecimiento de la paz entre países o grupos hostiles se facilita a veces con medidas internacionales encaminadas a mejorar las circunstancias que hayan contribuido al surgimiento de una controversia o conflicto.
3. Consolidación de la paz (*Peacebuilding*): acciones posteriores a un conflicto consecuencia de una guerra internacional o enfrentamientos civiles para identificar y apoyar estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz para evitar una reanudación del conflicto. Medidas de consolidación de la paz pueden ser entre otras:
- a) El desarme de las partes anteriormente en conflicto, la custodia y posible destrucción de armamento.
  - b) El restablecimiento del orden público y el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de las Fuerzas de Seguridad.
  - c) Las acciones de desminado, de importancia vital para restablecer actividades fundamentales como el transporte y la agricultura.
  - d) La prestación de apoyo para la reforma o el fortalecimiento de las instituciones nacionales deficientes, la conservación de elecciones y la protección de derechos humanos.
  - e) La repatriación y ubicación de refugiados.
4. Político-económicas: son aquellas que sin implicar el uso de la fuerza, podrá decidir el Consejo de Seguridad que sean empleadas por los países miembros, para así hacer efectivas sus decisiones, normalmente, como última advertencia antes del empleo de la fuerza.
5. De carácter militar: si el Consejo de Seguridad estima que las medidas coercitivas del párrafo anterior pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de sus Fuerzas Terrestres, Navales o Aéreas, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender:
- a) Demostraciones.
  - b) Bloqueos.
  - c) Imposición de la paz (*Peace Enforcement*).

#### SECUENCIA DE ACTIVIDADES

La diplomacia preventiva es una actividad permanente en aquellas áreas de tensión o crisis posible, por lo que siempre precederá a cualquier otra operación de paz.

En el caso que ésta no consiga evitar que las tensiones degeneren en conflicto, se iniciarían normalmente actividades de establecimiento de la paz (*Peacemaking*) que si tienen éxito, podrá dar lugar a actividades de mantenimiento de la paz, que mediante distintos tipos de operaciones (*Peacekeeping Operations*) intentarán restaurar y mantener la paz.

En caso de que las actividades de establecimiento de la paz no tuviesen éxito con el empleo de los distintos medios pacíficos que les caracteriza, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas podrá emplear las medidas coercitivas anteriormente citadas, normalmente en el orden expuesto, medidas político-económicas primero y de carácter militar después, pudiendo llegar en casos extremos a la última de ellas, las operaciones de impo-

sición de la paz (*Peaceenforcement Operations*), con las que se intentará restablecer por la fuerza la paz y la seguridad internacionales.

## OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

### DEFINICIÓN

Son el conjunto de acciones encaminadas a la contención, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados, ejecutadas por medio de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente, empleando fuerzas multinacionales, policía y civiles y realizadas con el consentimiento de las principales partes beligerantes, para restaurar y mantener la paz.

### PRINCIPIOS GENERALES

Los siguientes principios generales constituyen la base doctrinal de las operaciones de mantenimiento de la paz:

- a) Consentimiento.
- b) Neutralidad.
- c) Imparcialidad.
- d) Consejo internacional.
- e) Apoyo incondicional de las partes en conflicto.
- f) Limitado uso de la fuerza.
- g) Adecuada normativa.
- h) Unidad de mando

### MODALIDADES DE PARTICIPACIÓN

Los países que aceptan formar parte de una operación de mantenimiento de la paz, pueden participar según alguna de las modalidades siguientes:

- Fuerzas de mantenimiento de la paz.
- Observaciones militares.
- Mixta de las anteriores.
- Apoyo a la operación.

### CAPACIDADES

Una operación de mantenimiento de la paz requiere de las siguientes capacidades:

- a) Mando y control: todos los participantes en una operación de mantenimiento de la paz estarán, normalmente, bajo el control operativo del jefe de la fuerza o de los observadores militares designados por la ONU u otra organización supranacional reconocida. Cada contingente nacional tendrá un jefe de contingente, que será responsable de los asuntos de administración interna y disciplina.
- b) Transmisiones: el sistema de transmisiones que se organice deberá estar hecho a la medida de las necesidades de la misión. Deberá ser capaz de proporcionar enlace fiable para toda la cadena de mando.
- c) Movilidad.
- d) Seguridad.

- e) Protección.
- f) Apoyo logístico.
- g) Relaciones públicas.
- h) Información.

## DEFINICIONES

### *CONSOLIDACIÓN DE LA PAZ (PEACEBUILDING)*

Acciones posteriores a un conflicto consecuencia de una guerra internacional o enfrentamientos civiles, para apoyar e identificar estructuras que tiendan a reforzar y consolidar la paz para evitar una reanudación del conflicto.

### *ESTABLECIMIENTO DE LA PAZ (PEACEMAKING)*

Proceso para acordar un fin a la confrontación y resolver los motivos que originaron el conflicto, principalmente a través de la diplomacia, mediación, negociación u otras formas de acuerdo pacífico.

### *IMPOSICIÓN DE LA PAZ (PEACE-ENFORCEMENT)*

Operaciones militares multinacionales para restaurar la paz o establecer condiciones específicas en un área de conflicto o tensión en la que las partes pueden no consentir la intervención y quizás estén empeñadas en actividades bélicas. La fuerza multinacional actúa contra la parte o partes que violan la paz y seguridad internacionales. Esto implica el empleo de operaciones de combate para alcanzar objetivos y va más allá de lo que se consideran operaciones de mantenimiento de la paz.

### *MANTENIMIENTO DE LA PAZ (PEACEKEEPING)*

Es la contención, moderación y finalización de hostilidades entre o dentro de Estados, por medio de la intervención de una tercera parte imparcial, organizada y dirigida internacionalmente, empleando fuerzas multinacionales, de policía y civiles, realizadas con el consentimiento de las principales partes beligerantes, para restaurar y mantener la paz.

*Reino Unido (Manual de campaña del Ejército de Tierra)  
publicado en 1995: Wider Peacekeeping*

Sus partes más destacadas se resumen así:

### OPERACIONES EN APOYO DE LA PAZ

Es el término genérico para describir las operaciones militares en las cuales intervienen fuerzas militares patrocinadas por la ONU. Incluye los siguientes tipos:

- *Peacekeeping* (mantenimiento de la paz). Operaciones efectuadas con el consentimiento de las partes beligerantes para lograr o mantener la paz con objeto de lograr la seguridad y mantener la vida en zonas de conflicto, declarado o potencial
- *Wider peacekeeping* (mantenimiento de la paz en sentido amplio). Los aspectos ampliados de las operaciones de mantenimiento de la paz, realizadas con el consentimiento general de las partes beligerantes en un ambiente que puede ser muy sensible a modificaciones.

## ACTIVIDADES MILITARES

Los tipos de actividades que, habitualmente se emprenderán se pueden categorizar así:

- Mantenimiento de la paz (*Peacekeeping*):
  - Misiones de observación.
  - Interposición.
- Mantenimiento de la paz en sentido amplio (*Wider Peacekeeping*):
  - Prevención de conflictos.
  - Operaciones de desmovilización.
  - Ayuda militar.
  - Ayuda humanitaria.
  - Protección y prohibición de movimientos.
- Imposición de la paz (*Peaceenforcement*):
  - Imposición de sanciones.
  - Intervención directa (para restaurar la paz mediante amenaza o el uso real de la fuerza).

### LOS CONFLICTOS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN SENTIDO AMPLIO

Este tipo de conflictos requerirán su resolución mediante la conclusión, más bien que por la fuerza, y en ellos las operaciones militares tendrán como objetivo, principalmente, crear o ayudar a crear las condiciones en que pueden desarrollarse las actividades políticas y diplomáticas. Por ello, las medidas militares no pueden considerarse como un fin en sí mismas sino como complemento de actividades económicas, humanitarias y diplomáticas que juntas permitan alcanzar objetivos políticos. De esta forma, el éxito se medirá por el grado en que el conjunto de tales actividades avancen hacia la consecución del mandato de la ONU, lo mismo que los conceptos de victoria o derrota resultan inapropiados para aplicarlos a este tipo de operaciones.

### MISIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN SENTIDO AMPLIO

Los diferentes tipos de misiones de esta naturaleza son:

- a) Prevención de conflictos.
- b) Desmovilización.
- c) Ayuda militar.
- d) Ayuda humanitaria.
- e) Protección y prohibición de movimientos.

### SIGNIFICACIÓN DEL CONSENTIMIENTO

Nota característica del consentimiento... lo que separa el mantenimiento de la imposición de la paz no es el grado de violencia sino el de consentimiento

### AMENAZAS AL CONSENTIMIENTO

El consentimiento encuentra su fundamento en los siguientes principios:

1. Imparcialidad.
2. Legitimidad.

3. Respeto mutuo.
4. Uso mínimo de la fuerza.
5. Credibilidad.
6. Transparencia.

## EL EMPLEO DE LA FUERZA

El mal uso de la fuerza arriesga la estabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y producen una transición violenta e incontrolada a la imposición de la paz.

*Estados Unidos. C (1). (Joint Publication 3-07.3)  
de la Junta de Jefes de Estado Mayor de Estados Unidos*

Fecha el 29 de abril de 1994, se recogen las partes más destacadas de su contenido.

## CAPÍTULO I. GENERALIDADES SOBRE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

1. Introducción: las operaciones militares de mantenimiento de la paz, sirven de apoyo a los esfuerzos diplomáticos para alcanzar o mantener la paz en zonas de conflicto real o potencial. El aspecto individual más destacable en una operación de este tipo para la consecución del éxito es el consentimiento del Estado o Estados involucrados así como de todas las partes importantes en la disputa.
2. Mantenimiento de la paz: la doctrina USA ha definido el mantenimiento de la paz como operaciones militares o paramilitares que se emprenden con el consentimiento de los principales beligerantes, destinadas a controlar y facilitar la ejecución de una tregua existentes y a apoyar los intentos diplomáticos para llegar a un acuerdo político duradero.
3. Descripción del mantenimiento de la paz: las operaciones de mantenimiento de la paz tienen lugar como consecuencia de acuerdos y negociaciones diplomáticas entre los beligerantes, la organización patrocinadora y los Estados que enviarán sus Fuerzas Nacionales... Las Naciones Unidas han sido el organismo que más frecuentemente han patrocinado esta clase de operaciones.
4. El desarrollo del mantenimiento de la paz: los esfuerzos modernos respecto al mantenimiento de la paz evolucionaron después de la Segunda Guerra Mundial y aunque la Carta no trata el tema, las Naciones Unidas han ido desarrollando una doctrina sobre el mantenimiento de la paz. El término fuerzas de mantenimiento de la paz se utilizó en el año 1956, cuando las Naciones Unidas crearon las fuerzas de emergencia (UNCF) destinadas a vigilar y controlar la ruptura del contacto de las fuerzas de Gran Bretaña, Francia e Israel después de la invasión de Egipto en la guerra del canal de Suez.
5. Misiones: son tres los tipos de misiones que Estados Unidos puede realizar en operaciones de mantenimiento de la paz:
  1. Facilitar apoyo logístico y financiero.
  2. Facilitar observadores individuales o personal de apoyo de mando.
  3. Fuerzas de mantenimiento de la paz.



## *APOYO AL MANTENIMIENTO DE LA PAZ*

El apoyo financiero es la forma principal de apoyo de Estados Unidos a las operaciones de mantenimiento de la paz.

También pueden facilitar apoyo logístico en forma de abastecimientos y equipamientos así como medios aéreos y navales de transporte para apoyar a una operación de mantenimiento de la paz.

### *MISIONES DE OBSERVADORES*

Entre sus funciones se comprende la actuación como observadores y como expertos en determinados sectores, bajo el mando de las Naciones Unidas o cualquier otra organización.

Observan, controlan e informan sobre el cumplimiento de un armisticio y posibles violaciones del cumplimiento del mismo, realizando estas actividades mediante el empleo de patrullas motorizadas en zonas sensibles, negociaciones entre fuerzas rivales e investigaciones especiales. Entre sus misiones típicas, aparte las mencionadas, se encuentran:

- Realizar regularmente visitas de contacto a las unidades de mantenimiento de la paz, dentro de su zona de responsabilidad.
- Mantener información actualizada dentro de su zona.
- Visitar a las autoridades civiles en funciones tales como supervisión de elecciones, transmisión de competencias, particiones de territorios o la realización temporal de funciones civiles.

### *FUERZAS DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ*

Estados Unidos puede facilitar unidades de combate y de apoyo a los combatientes, como partes de una operación de mantenimiento de la paz. El personal puede emplearse individualmente, por ejemplo, en una plana mayor o estado mayor multinacional, o bien como parte de una unidad, así como formado un equipo, como ejemplo, médico.

Existen tres tipos de operaciones y seis de misiones que se pueden asociar con las actividades de mantenimiento de la paz y se pueden apoyar mediante operaciones de tal nombre. Estas misiones son: de supervisión de zonas libres, de alto el fuego, de retiradas y ruptura del contacto, de intercambio de prisioneros de guerra, de militarizaciones y desmovilizaciones, así como del mantenimiento de la Ley y el orden.

### *PROCESO DE APROBACIÓN DE OPERACIONES AUTORIZADAS POR LA ONU*

No existe un acuerdo general sobre lo que constituye la autoridad para el mantenimiento de la paz. Sin embargo, el artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas:

«El Consejo de Seguridad podrá establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones.»

Faculta a dicho Consejo para crear los organismos de él dependientes que juzguen necesarios para desarrollar sus funciones, dentro de cuyo alcance caen las misiones de observación y las fuerzas de mantenimiento de la paz. Así, normalmente, el Consejo de Seguridad tiene competencias para iniciar y concluir una operación de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, han existido dos ocasiones en que la autoridad dimanó de la Asamblea General: en 1956, en el de las UNCF, y en 1962, en Irán, en el de las fuerzas de las Naciones Unidas, en Irán Occidental.

El secretario general responde ante el Consejo de Seguridad de la organización, conducción y dirección de las operaciones de mantenimiento de la paz.

#### *CONSIDERACIONES A TENER EN CUENTA EN LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ*

Las operaciones de mantenimiento de la paz difieren de las actividades de seguridad interna, fundamentalmente, en que las fuerzas que intervienen no actúan en apoyo de un gobierno pues son absolutamente neutrales. Una vez que dichas fuerzas pierden la reputación que les proporciona su imparcialidad desaparece su utilidad. Por ella, hay ciertas condiciones que deben tenerse presente para el buen desarrollo de una operación de mantenimiento de la paz, tales como:

- a) El consentimiento, cooperación y apoyo de las autoridades de las partes enfrentadas.
- b) El reconocimiento político de la ONU por la mayoría, si no por toda, la comunidad internacional.
- c) Un mandato claro, limitado y realista de la misión, con unas normas de empleo especificadas y compatibles.
- d) Libertad de movimientos suficientes para las fuerzas y observadores al objeto de cumplir con sus responsabilidades.
- e) Un sistema eficaz de mando, control, comunicaciones y ordenadores.
- f) Fuerzas imparciales, equilibradas y bien instruidas.
- g) Posibilidades y medios de información.
- h) Un adecuado sistema de apoyo logístico.

#### *CONSIDERACIONES POLÍTICAS*

El mandato, las fuerzas de mantenimiento de la paz intervendrán mediante un mandato que establece el alcance de las operaciones:

1. La base de toda operación de mantenimiento de la paz es el mandato establecido por el Consejo de Seguridad de la ONU, preparado mediante negociaciones con las partes en el conflicto, incluyendo el país anfitrión y las partes que son potenciales aportantes de contingentes y aceptables para la nación anfitriona.
2. El mandato que autoriza la operación puede:
  - Designar al jefe de las fuerzas.
  - Recomendar los efectivos que componen las fuerzas.
  - Relacionar a los países que estén dispuestos a facilitar contingentes inmediatamente y aquellos con los que está en negociaciones para su aportación.
  - Esbozar propuestas para el movimiento y entretenimiento de las fuerzas, incluyendo los países que pueden facilitar transporte aéreo y marítimo, así como unidades logísticas.
  - Presentar propuestas respecto a la financiación de la operación.
  - Proponer fecha límite para la ejecución de la misión.

## APÉNDICE A. DEFINICIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Una Directiva de Decisión Presidencial sobre la reforma de las operaciones multilaterales de paz da la siguiente definición de mantenimiento de la paz:

«El despliegue de militar y/o civil, con el consentimiento del Estado o Estados implicados y, más recientemente, de todas las partes presentes en la disputa con el objeto de ayudar a la conservación o mantenimiento de la paz. Se trata tradicionalmente de operaciones en que no se combate (excepto con fines de autodefensa) y se emprenden, normalmente, con la finalidad de facilitar la ejecución de un acuerdo existente sobre una tregua y en apoyo de los esfuerzos diplomáticos para lograr un arreglo político duradero de la disputa.»

La Directiva Presidencial emplea el término «operaciones de paz» para significar todo el espectro de actividades destinadas a reducir las tensiones y resolver conflictos internacionales. Aunque todo el espectro incluido en las operaciones de paz comprende el mantenimiento de la paz y la imposición de la paz (capítulos VI y VII de la Carta de la ONU), es importante diferenciar operativamente entre ambas el objeto de facilitar a los mandos militares la preparación de sus unidades para la misión recibida. Mantenimiento de la paz (*Peacekeeping*) tal como se define en esta publicación es:

«Las operaciones militares o paramilitares que se emprenden con el consentimiento de todos los principales beligerantes, destinadas a controlar y facilitar la ejecución de una tregua existente y apoyar los intentos diplomáticos para llegar a un arreglo político de larga duración.»

Esta definición de mantenimiento de la paz es más restrictiva que otras ya que se define una situación en la que existe el consentimiento de los beligerantes a los intentos de mantener una tregua negociada. A pesar del hecho de que la ONU ha venido utilizando el término de *Peacekeeping* durante más de 30 años aún no ha dado una definición oficial. La definición informal de la ONU, descrita en la obra *Los cascos azules* es la siguiente:

«... una operación realizada por militares, pero sin facultades de imposición, fijada por las Naciones Unidas para mantener o restablecer la paz en zonas de conflicto.»

C (2) (Manual de Campaña 100-23 FM 100-23),  
*del Ejército de Estados Unidos, diciembre del año 1994*)

Señala esta publicación que las operaciones de paz (*Peace Operations*) es un término nuevo y muy amplio que comprende un extenso abanico de actividades, que crean y mantienen las condiciones necesarias para que predomine la paz. Incluyen tres tipos de actividades:

1. Apoyo a la diplomacia (*Support to Diplomacy*) —establecimiento de la paz (*Peacemaking*), consolidación de la paz (*Peacebuilding*) y diplomacia preventiva.
2. Mantenimiento de las paz (*Peacekeeping*).
3. Imposición de la paz (*Peace Enforcement*).

### CAPÍTULO I. PRINCIPIOS DE LAS OPERACIONES DE PAZ

Los Estados miembros de las Naciones Unidas realizan las operaciones de paz según lo establecido en los capítulos VI y VII de la Carta de la ONU.

Normalmente, el mantenimiento de la paz, en su aspecto tradicional, lleva consigo altos grados de consentimiento y estricta imparcialidad, y se trata de operaciones autorizadas por los capítulos VI y VII de la Carta de la ONU, de tal manera que las operaciones de mantenimiento de la paz también se denominan operaciones del capítulo VI.

Las operaciones de paz en las que existe en alto grado de consentimiento y una discutible imparcialidad se realizan mediante mandatos y se rigen por el capítulo VII de la Carta de la ONU. Estas operaciones, frecuentemente, son conocidas como el capítulo VII (imposición de la paz)

Tipos de operaciones, las operaciones de paz comprenden tres tipos de actividades:

- a) Apoyo a la diplomacia.
- b) Mantenimiento de la paz.
- c) Imposición de la paz.

### *APOYO A LA DIPLOMACIA*

El apoyo militar a la diplomacia se ha hecho cada vez más importante promocionando los intereses norteamericanos en el exterior. Sus componentes comprenden el establecimiento de la paz (*Peacemaking*), la consolidación de la paz (*Peacebuilding*) y la diplomacia preventiva.

Establecimiento de la paz (*Peacemaking*), el establecimiento de la paz es un proceso de mediación diplomática para llegar a un acuerdo que ponga fin a las disputas que llevaron al conflicto.

Consolidación de la paz (*Peacebuilding*), consiste en acciones posteriores al conflicto, principalmente diplomáticas, que fortalecen y reconstruyen las instituciones y las infraestructuras civiles para evitar una vuelta al conflicto.

Diplomacia preventiva, son las acciones diplomáticas realizadas antes de que estalle una crisis anticipable al objeto de impedir o limitar la violencia.

### *MANTENIMIENTO DE LA PAZ*

Implica la ejecución de operaciones militares o paramilitares que se realizan con el consentimiento de todos los principales beligerantes. Se trata de actividades que tienen por objeto controlar y facilitar la aplicación de un existente acuerdo de tregua, así como apoyar los intentos diplomáticos para llegar a una solución política duradera. Entre estas actividades se incluyen la observación del desarrollo y control de las treguas y alto el fuego.

### *IMPOSICIÓN DE LA PAZ*

Consiste en el empleo de la fuerza militar o amenaza de su uso, siguiendo normalmente una autorización internacional, para obligar al cumplimiento de sanciones o resoluciones generalmente adoptadas. El propósito de la imposición de la paz es mantener o restaurar la paz y apoyar los esfuerzos diplomáticos para alcanzar un acuerdo político de larga duración.

## *DIFERENCIAS ENTRE MANTENIMIENTO E IMPOSICIÓN DE LA PAZ*

Ambas están consideradas como operaciones de paz. Sin embargo, existe una amplia demarcación entre ambas y su realización tiene lugar en circunstancias muy diferentes, afectando a las variables de consentimiento, uso de la fuerza e imparcialidad. Unas fuerzas previstas para el mantenimiento de la paz pueden carecer de suficiente poder combatiente para una operación de imposición de la paz.

Los comandantes al frente de las operaciones deben, por tanto comprender estas diferencias y tener en cuenta que las variables operativas giran alrededor de tres factores:

- a) El consentimiento, en las operaciones de mantenimiento de la paz, las partes beligerantes consienten a la presencia y operaciones de las fuerzas mientras que en la imposición de la paz el consentimiento no es absoluto y pueden usarse la fuerza para imponerla.
- b) Uso de la fuerza, en las operaciones de mantenimiento de la paz, la fuerza sólo puede usarse en la autodefensa o en defensa con un mandato. En las operaciones de imposición de la paz, la fuerza se utiliza para obligar o imponer.
- c) Imparcialidad, en las operaciones de mantenimiento de la paz es más fácil mantener la imparcialidad mientras que la naturaleza de las de imposición hace desaparecer la percepción de la imparcialidad por parte de las fuerzas operantes en casos de imposición de la paz.

Las variables, las operaciones de paz se realizan en un ambiente dinámico conformado por cierto número de factores y variables que influyen sensiblemente sobre la forma en que aquellas tienen lugar. Las variables típicas de las operaciones de paz son:

- a) El grado de consentimiento.
- b) El nivel de fuerza aplicada.
- c) El grado de imparcialidad.

Estas variables no se presentan de forma constante y pueden variar, individual o colectivamente en el transcurso de la operación.

### *EL GRADO DE CONSENTIMIENTO*

La falta del consentimiento en una operación de mantenimiento de la paz puede llevar a una escalada descontrolada de la violencia y modificar desfavorablemente la naturaleza de aquélla.

### *EL NIVEL DE FUERZA APLICADA*

Mientras una tradicional operación de mantenimiento de la paz no es violenta, la de imposición de la paz puede incluir acciones de combate muy violentas.

### *EL GRADO DE IMPARCIALIDAD*

Una operación de paz viene también influenciada por el grado en que las fuerzas actúan en forma imparcial y como lo perciben las partes beligerantes. Mientras las operaciones de mantenimiento de la paz exigen la imparcialidad, las de imposición de la misma llevan consigo la imparcialidad, que puede cambiar con el tiempo y naturaleza de las operaciones.

## *Naciones Unidas*

«Habida cuenta de la extraordinaria atención que han prestado entre el público las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas vale la pena recordar que éste es solamente uno de los medios que utiliza la Organización para conservar la paz y la seguridad internacionales. Estos medios pueden agruparse bajo cinco epígrafes, que cada vez resultan más familiares para la comunidad internacional.»

Así empezaba el capítulo II del «Informe del secretario general» a la Asamblea General de las Naciones Unidas, celebrada el 14 de marzo de 1994, presentado «en cumplimiento de lo solicitado por el Consejo de Seguridad en la declaración hecha por el presidente del Consejo el 28 de mayo de 1993 (S/25859)», para continuar diciendo:

- a) La diplomacia preventiva es una actividad encaminada a impedir que se produzcan controversias entre las partes, a impedir que las controversias existentes se intensifiquen hasta convertirse en conflictos armados y a limitar la extensión de éstos cuando se producen.
- b) El establecimiento de la paz es una acción diplomática encaminada a lograr que las partes hostiles alcancen un acuerdo negociado por medios pacíficos como los que se contemplan en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas.
- c) El mantenimiento de la paz es una presencia de las Naciones Unidas sobre el terreno (normalmente con personal militar y civil), con el consentimiento de las partes, para hacer cumplir acuerdos de limitación de conflictos armados (cesación del fuego, separación de fuerzas, etc.) o supervisar su cumplimiento y lograr la solución de esos conflictos (mediante acuerdos parciales o globales) y/o proteger la entrega de suministros de socorro humanitario.
- d) La imposición de la paz puede ser necesaria cuando fracasan los medios pacíficos. Consiste en las medidas adoptadas en virtud del capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión.
- e) La consolidación de la paz es decidida después de los conflictos armados. Consiste en determinar y sustentar las medidas y estructuras necesarias para afianzar la paz y fomentar la confianza y la interacción entre los antiguos enemigos, a fin de evitar que se reproduzcan el conflicto.