

MARCO GENERAL DE LAS INTERVENCIONES DE NACIONES UNIDAS

GENERAL FRAMEWORK OF THE INTERVENTIONS OF THE UNITED NATIONS

Teresa Ortega Villar
Universidad Rey Juan Carlos

Resumen. El trabajo aborda el marco general de las intervenciones de Naciones Unidas en operaciones de mantenimiento de paz, es decir, las misiones realizadas por cascos azules. A lo largo del artículo se estudian los principios que rigen esas misiones y la presencia de estas misiones en operaciones en conflicto en la actualidad.

Palabras clave. Naciones Unidas, operaciones de mantenimiento de paz, casos azules, conflicto.

Abstract. The paper deals with the general framework of United Nations interventions in peacekeeping operations, the missions carried out by blue helmets. The work studies the principles governing these missions and the nowadays presence of these missions in peacekeeping.

Keywords. United Nations peacekeeping, United Nations, conflicto.

1. Creación de un nuevo modelo de seguridad internacional

El nombre de “*Naciones Unidas*”, acuñado por el Presidente de los Estados Unidos Franklin D. Roosevelt, es utilizado por primera vez el 1 de enero de 1942, en plena segunda guerra mundial, cuando representantes de 26 naciones aprueban la “*Declaración de las Naciones Unidas*”, en virtud de la cual sus respectivos gobiernos se comprometen a seguir luchando juntos contra las Potencias del Eje¹.

Dos años más tarde, representantes de China, la Unión Soviética, el Reino Unido, y los Estados Unidos se reunieron en Dumbarton Oaks, Estados Unidos, entre agosto y octubre de 1944. Éstos vieron la necesidad de establecer una Organización Internacional dotada de competencias efectivas referentes al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El 26 de junio de 1945, representantes de cincuenta países se reunieron en la ciudad de San Francisco y firmaron La Carta de las Naciones Unidas, al terminar la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional. Los respectivos delegados deliberaron en base a las propuestas preparadas por la Conferencia de expertos reunida en Dumbarton Oaks, el año anterior. A través de este

¹ El término Eje (Fuerzas del Eje, Eje Roma-Berlín-Tokio) designa el conjunto de países (Alemania, Italia y Japón) que lucharon contra los Aliados durante la Segunda Guerra Mundial.

acto, establecieron una Organización Internacional que se denominaría las Naciones Unidas².

Los propósitos de las Naciones Unidas, tal y como se describen en la Carta de las Naciones Unidas³, son los siguientes:

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

- Fomentar relaciones de amistad entre las naciones, basadas en el respeto al principio de la igualdad de derechos y al de la libre determinación de los pueblos, y tomar otras medidas adecuadas para fortalecer la paz universal.

- Realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión.

² Organización de las Naciones Unidas: *Carta de las Naciones Unidas* [en línea], 26 de junio de 1945, disponible en web: <http://www.un.org/es/sections/un-charter/introductory-note/index.html>

³ Véase artículos 1.1, 1.2, 1.3 y 1.4 de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

- Servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes.

Asimismo, a partir de su creación en 1945, la actuación de la ONU se deberá basar en adelante en dos pilares⁴:

- Los Miembros de la Organización arreglarán sus controversias internacionales por medios pacíficos de tal manera que no se pongan en peligro ni la paz y la seguridad internacional ni la justicia.

- Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas⁵.

Tal y como viene recogido en el preámbulo de la Carta, la finalidad de estos dos principios básicos es la de “*preservar a las generaciones futuras del flagelo de la guerra*”⁶ y las únicas excepciones que se admiten a los mismos serían: el ejercicio de la legítima defensa (artículo 51) y medidas decididas por el Consejo de Seguridad en una acción de Seguridad colectiva (Capítulos VI y VII).

En cuanto al arreglo pacífico de controversias entre los diferentes Miembros de la Organización, la Carta lo recoge en su capítulo VI (artículos 33-38). Así, en su artículo 34, establece que el Consejo de

⁴ FUENTE COBO, I.: *Operaciones de paz para el siglo XXI: Un concepto en evolución*, Universidad de Granada, Granada, 1998, p. 3.

⁵ Véase artículos 2.3 y 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

⁶ Véase Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

Seguridad⁷ será el encargado de investigar toda controversia, o toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una disputa, a fin de determinar si la prolongación de tal discusión o situación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales⁸. Asimismo, el Consejo de Seguridad podrá, siempre bajo el consentimiento de los Estados participantes en el conflicto, hacerles recomendaciones a efecto de que se llegue a un arreglo pacífico⁹. Tal y como se desprende del texto, y quedando aún más ratificado en el artículo 24 de la Carta¹⁰, el Consejo de Seguridad tiene la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y actúa en nombre de todos los miembros que componen el Consejo.

Continuando bajo las líneas del capítulo VI de la Carta, el artículo 35 establece que Todo Miembro de las Naciones Unidas podrá llevar cualquiera controversia, o cualquiera situación que pueda conducir a una desavenencia internacional, a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General. Además, un Estado que no sea Miembro de

⁷ La composición del Consejo de Seguridad queda recogida en el artículo 23 de la Carta de las Naciones Unidas. Éste, se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad, mientras que habrá otros diez Miembros que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. Los miembros no permanentes serán elegidos por el transcurso de dos años. Cada Miembro del Consejo tendrá un representante.

⁸ Véase artículo 34 del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

⁹ Véase artículo 38 del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

¹⁰ Véase artículo 24 del capítulo V de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

las Naciones Unidas también podrá llevar a la atención del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General toda controversia en que sea partícipe, siempre y cuando acepte de antemano, en lo relativo a la controversia, las obligaciones de arreglo pacífico establecidas en la Carta¹¹.

Como ya se ha expuesto, el Consejo de Seguridad es el encargado de investigar toda controversia. En el capítulo VII de la Carta, se explica cómo debe actuar el Consejo en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la misma o actos de agresión.

De tal modo, el Consejo de Seguridad:

- Determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales¹².

- La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad. Además, dichas decisiones serán llevadas a cabo por los Miembros de las Naciones Unidas directamente y mediante su acción en los organismos internacionales apropiados de que formen parte¹³.

¹¹ Véase artículo 35 del capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

¹² Véase artículo 39 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

¹³ Véase artículo 48 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

Por lo tanto, es el Consejo el que decide qué medidas se toman ante la presencia de un conflicto de guerra. Por un lado, nos encontramos con medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada. Estas medidas 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, así como la ruptura de relaciones diplomáticas¹⁴. Por otro lado, Si el Consejo de Seguridad estima que las medidas anteriores son inadecuadas o demuestran 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 fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas¹⁵.

En cuanto al mecanismo de actuación, éste queda recogido en el artículo 43, el cual señala a todos los Miembros de las Naciones Unidas, con el fin de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial o con convenios especiales, las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias¹⁶. Estos convenios especiales serán concertados entre el Consejo de Seguridad y Miembros individuales o entre el Consejo de Seguridad y grupos de Miembros.

¹⁴ Véase artículo 41 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

¹⁵ Véase artículo 42 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

¹⁶ Véase artículo 43 del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de junio de 1945.

2.- Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs)

2. 1. Aparición de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz: definición y características

El sistema de las OMPs se ha ido perfeccionando hasta constituirse en una figura jurídica autónoma, con características propias. Estas características han sido aceptadas por los distintos órganos de las Naciones Unidas y por los Estados Miembros, así como por la doctrina, lo que supone la consolidación de un medio que contribuye eficazmente a la pacificación internacional¹⁷.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz —conocidas popularmente como misiones de cascos azules— surgen en calidad de recurso alternativo ante la parálisis del sistema de seguridad colectiva diseñado en la Carta de las Naciones Unidas¹⁸, concretamente en su Capítulo VII, anteriormente explicado. Lo cierto es, que nunca han llegado a celebrarse los convenios especiales entre el Consejo de Seguridad y los Estados miembros a los que se refiere el art. 43, por lo que el sistema de seguridad colectiva diseñado en el Capítulo VII de la Carta no ha podido ponerse en marcha por causa del enfrentamiento entre los Estados occidentales y los socialistas que se produce tras la Segunda Guerra Mundial. De la misma forma lo ratifica la misma ONU contextualizando el nacimiento del concepto de las OMPs en un

¹⁷ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz; análisis jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, Universidad de Huelva Publicaciones, Huelva, Bartolomé de las Casas, Volumen I, 1998, p. 102.

¹⁸ IGLESIAS VELASCO, Alfonso J.: “El marco jurídico de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas”, *Foro, Nueva época*, núm. 1/2005, p. 130.

momento en que las rivalidades de la Guerra Fría paralizan constantemente al Consejo de Seguridad¹⁹.

Tales misiones internacionales no cuentan con una definición oficial autorizada como tal por Naciones Unidas, no se encuentran previstas en la Carta de San Francisco, sino que aparecen de manera improvisada, y, con el paso del tiempo, la ONU se ha preocupado de ponerlas en marcha más que de definir las de forma expresa y sistematizarlas jurídicamente²⁰. En este sentido, un famoso informe de junio de 1992 titulado “*Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*” del secretario general de la ONU en ese momento, B. Boutros-Ghali, intenta colocar las OMPs en un marco jurídico estable y sólido con mayor claridad conceptual²¹. En este informe se fija un mejor concepto de las OMP y se definen algunos aspectos relevantes en la materia. Se entiende por “*mantenimiento de la paz*”: “*El despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil*”²². Otro concepto importante se da al definir el “*establecimiento de la paz*” como: “*las medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por*

¹⁹ Organización de las Naciones Unidas: *Operaciones de Mantenimiento de la Paz; Primeros años* [en línea], un.org, disponible en web: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/early.shtml>

²⁰ IGLESIAS VELASCO, Alfonso J.: “El marco jurídico de las Operaciones...op. Cit., p. 130.

²¹ BOUTROS-GHALI, B.: *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, Informe del secretario general presentado de conformidad con la Declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad (doc. S/24111, de 17 de junio de 1992).

²² BOUTROS-GHALI, B.: *Un Programa de Paz...*, op. Cit., párrafo 20.

medios pacíficos como los previstos en el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”²³. Por último, define la “*diplomacia preventiva*” como las medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflicto y evitar que estos, si ocurren, se extiendan²⁴. Además, en marzo de 1994, B. Boutros-Ghali, añade el concepto de “*imposición de la paz*”, que “*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*”²⁵.

En la actualidad, la ONU entiende las OPMs como “*una ayuda a los países desgarrados por conflictos a crear las condiciones para una paz duradera*”²⁶.

En general, de la práctica desarrollada durante décadas puede deducirse que las OPMs poseen un conjunto de rasgos característicos bastante definidos: necesitan el consentimiento tanto del Estado receptor como de todas las partes del conflicto que pretenden calmar, no pueden recurrir a la fuerza armada de forma coactiva para el cumplimiento de sus funciones —salvo en casos de legítima defensa o de estado de necesidad—, deben actuar de forma imparcial, se

²³ *Ibidem*, parágrafo 20.

²⁴ BOUTROS-GHALI, B.: Un Programa de Paz..., op. Cit., parágrafo 20.

²⁵ *Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas* [Nueva York]: BOUTROS-GHALI, B., Informe del secretario general de 14 de marzo de 1994, doc. S/26450, parágrafo 4.

²⁶ Organización de las Naciones Unidas: *Operaciones de Mantenimiento de la Paz; ¿Qué es mantenimiento de la paz?* [en línea], un.org, disponible en web: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/peacekeeping.shtml>

configuran como órganos internacionales integrados y están compuestas por contingentes que los Estados aportan voluntariamente.

En cuanto a quienes pueden establecer operaciones de tal tipo, Naciones Unidas se encuentra plenamente capacitada para establecer OMPs debido a su competencia general en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art. 1.1 de la Carta). Aunque no existe cláusula alguna de la Carta que se refiera de manera específica y clara a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, sin embargo, estos poderes implícitos han sido reconocidos por la jurisprudencia del Tribunal Internacional de Justicia, entre otras, en su célebre opinión consultiva de 11 de abril de 1949 en el asunto sobre la “Reparación de los daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas”²⁷.

Pues bien, dentro del sistema de Naciones Unidas los órganos habilitados para crear Operaciones de Mantenimiento de la Paz son el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, pero no el secretario general. La clave del equilibrio político entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad que hemos visto a lo largo de su historia en materia de mantenimiento de la paz internacional se encuentra en los arts. 11, 14 y 24 de la Carta de Naciones Unidas, que materializan el reparto entre una función deliberante de estudio y discusión, más propia de la Asamblea, y otra de decisión y acción ejecutiva, competencia principal del Consejo de Seguridad²⁸.

²⁷ *Informe sobre la Reparación por daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, Tribunal Internacional de Justicia, opinión consultiva del 11 de abril de 1941.

²⁸ IGLESIAS VELASCO, Alfonso J.: “El marco jurídico de las Operaciones...op. Cit., p. 135.

2. 2.-Principios de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz

Tal y como apunta la ONU, hay tres principios básicos por los que se tienen que regir las actividades de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas para servir de herramienta para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales²⁹. De este hecho deducimos, en primer lugar, que el mandato de las fuerzas de mantenimiento de la paz debe ser imparcial en la aplicación de decisiones respecto a los países concernidos, incluyendo la de los países que contribuyen con tropas. En segundo lugar, el consentimiento del Gobierno o de los Gobiernos, en cuyo territorio se establecen las fuerzas se estima necesario para la entrada de las fuerzas. Por último, la fuerza no debería utilizar la violencia más allá de lo que pueda ser esencial para la autodefensa o la de la misión. Además, estos tres principios están interrelacionados y se refuerzan mutuamente.

En este sentido, el Secretario General Boutros Boutros-Ghali, recogió en su Suplemento de *“Un Programa de Paz: Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas”*, la preocupación por el cumplimiento de los principios que regulan las OMPs³⁰, citando los tres principios básicos de que estudiaremos a continuación.

²⁹ Organización de las Naciones Unidas: *Principios de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz* [en línea], un.org, disponible en web: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/principles.shtml#consent>

³⁰ Véase Doc. A/50/60 – S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 3, p. 9.

Consentimiento y cooperación de las partes

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas se despliegan con el consentimiento de las partes principales en conflicto. Esto requiere que las partes asuman un compromiso para avanzar hacia un proceso político. El consentimiento garantiza a las Naciones Unidas la libertad de acción política y física necesaria para llevar a cabo las tareas de su mandato. Se desprende, entonces, que el principio de consentimiento podría considerarse como la piedra angular de la teoría de las OMPs, porque sin consentimiento, la operación, por definición, sería coercitiva³¹.

En efecto, y como apuntó el Secretario General U Thant en su Informe Especial sobre UNEF I³², “*el consentimiento del país receptor es un principio básico que se aplica a todas Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*”³³.

El hecho de que las partes principales den su consentimiento al despliegue de una Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas no necesariamente implica ni garantiza que haya un compromiso total en el interior de cada una de las partes, sobre todo si esas partes están divididas en el plano interno, o su control y dirección son débiles. La universalidad del consentimiento es aún menos probable cuando las condiciones son inestables, caracterizadas por la presencia de grupos armados que escapan al control de las partes, o por la presencia de otros elementos que amenazan el proceso.

³¹ HARRINGTON, GAGNON, M.: *Peace Forces and the Veto: The Relevance of Consent*, International Organization, vol. 21, 1967, p. 819.

³² Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas

³³ Véase Doc. A/6669, de 18 de mayo de 1967, p. 9.

En este sentido, la ONU requiere el consentimiento no sólo del Estado territorial, sino el de todas las partes implicadas. Por partes implicadas, hay que considerar también a los Estados vecinos, como ocurre con el establecimiento de UNIFIL en Líbano, del cual hablaremos más adelante, que a pesar de desplegarse la misión en territorio libanés, se requiere el concurso de Israel y Siria, o de los Estados por donde tengan que pasar los cascos azules³⁴.

Imparcialidad

Según el autor Fernández Sánchez, este principio de la imparcialidad es uno de los más polémicos³⁵. Tanto que el propio Secretario General, Boutros Boutros-Ghali, ni lo menciona en su informe “*Un Programa de Paz*” de 1992 y, sin embargo, tres años más tarde lo considera uno de los principios esenciales de las OMPs, enunciándolo así en su Suplemento a “*Un Programa de Paz*” en 1995³⁶.

La Organización de las Naciones Unidas define la imparcialidad como un elemento fundamental para mantener el consentimiento y la cooperación de las partes principales. Asimismo, señala que no debe confundirse con la neutralidad o la pasividad. El personal de paz de las Naciones Unidas debe ser imparcial en su trato con las partes en el

³⁴ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de las Naciones Unidas...*, op. Cit., p. 112.

³⁵ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de las Naciones Unidas...*, op. Cit., p. 124.

³⁶ Véase Doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992, par. 50. En este texto vemos la nula importancia que el Secretario General le da al principio de imparcialidad. Véase, también, Doc. A/50/60 – S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 33, p. 9. En este texto, el Secretario General incluye la imparcialidad como uno de los tres principios esenciales de las OMPs.

conflicto, pero no neutral en la ejecución de su mandato³⁷. Una Operación de Mantenimiento de la Paz es similar a un buen árbitro que se mantiene imparcial, pero que sanciona las infracciones. La operación no debe tolerar las acciones de las partes que infrinjan los compromisos asumidos en el marco del proceso de paz o las normas y los principios internacionales que sostiene la operación.

En la práctica, el principio de imparcialidad se torna más complejo. Ejemplos de ello es la declaración del actual Secretario General de las Naciones Unidas, António Guterres, sobre la Ley de Regularización de colonias judías aprobada el lunes 6 de febrero de 2017 por el Parlamento israelí. El Secretario General ha declarado que *“esta ley contraviene la legislación internacional y tendrá consecuencias legales de alcance para Israel”*³⁸. La medida israelí permitirá la legalización retroactiva de unas 4.000 casas construidas en más de 50 asentamientos en tierras privadas palestinas en el territorio ocupado de Cisjordania por los israelitas desde 1967. Del conflicto palestino-israelí hablaremos más adelante con mayor profundidad.

No uso de la fuerza, excepto en legítima defensa o en defensa del mandato

Una consecuencia lógica de los principios de consentimiento y cooperación de las partes y de la imparcialidad que debe observar la OMP de las Naciones Unidas respecto al conflicto, es que la operación

³⁷ Organización de las Naciones Unidas: *Principios de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz* [en línea], un.org, disponible en web: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/principles.shtml#consent>

³⁸ Periódico digital Te interesa: *La ONU avisa que la ley para regularizar las colonias tendrá consecuencias para Israel* [en línea], Agencia EFE, Noticias, 7 de febrero de 2017, disponible en web: http://www.teinteresa.es/politica/ONU-regularizar-colonias-consecuencias-Israel_0_1738026827.html

en sí misma debe tener restringido el uso de la fuerza, puesto que su misión pacificadora no es de carácter impositivo³⁹. Los cascos azules, son fuerzas de vigilancia, interposición o control que contribuyen a que las partes resuelvan sus controversias por medios pacíficos. Sin embargo, pueden usar la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y si se actúa en legítima defensa o en defensa del mandato⁴⁰.

En ciertas situaciones inestables en los que por ejemplo, en el interior de un Estado operan grupos insurgentes, el Consejo de Seguridad ha dotado a las misiones de mantenimiento de la paz de un mandato robusto⁴¹ que las ha autorizado a emplear todos los medios necesarios para disuadir los intentos de interrumpir el proceso político por la fuerza, proteger a los civiles de la amenaza inminente de un ataque físico y/o asistir a las autoridades nacionales para mantener el orden público.

³⁹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de las Naciones Unidas...*, op. Cit., p. 133.

⁴⁰ Organización de las Naciones Unidas: *Principios de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz* [en línea], un.org, disponible en web: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/principles.shtml#consent>

⁴¹ Según la Organización de las Naciones Unidas, un mandato robusto implica el uso de la fuerza a nivel táctico, con la autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento del país anfitrión y/o las partes principales del conflicto. Este concepto no tiene que ser confundido con el término imposición de paz, que al contrario que un mandato robusto, no requiere el consentimiento de las partes principales y puede implicar el uso de la fuerza militar a nivel estratégico o internacional, lo cual está normalmente prohibido a los Estados Miembros en virtud del Artículo 2, parágrafo 4, de la Carta, excepto con la autorización expresa del Consejo de Seguridad.

De acuerdo con lo último expresado, expondré brevemente un caso durante la Guerra Fría en el que la ONU ha autorizado el uso de la fuerza en caso de un ataque armado.

Cuando la Asamblea General establece en 1956, la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Egipto⁴² (UNEF), con la misión específica de asegurar y supervisar el cese de hostilidades, se deja claro que los hombres de esta Fuerza no pueden tomar nunca la iniciativa en el uso de la fuerza armada, sin embargo, si pueden responder con las armas disponibles sólo y exclusivamente ante un ataque armado⁴³. No obstante, no hay que olvidar, que para que pueda operarse con este límite del uso de la fuerza, es condición necesaria que la OMP se haya establecido con el consentimiento de las partes implicadas. Por ello, UNEF no se ha llegado a desplegar nunca en territorio israelí, al no contar con el consentimiento de este Estado. Si lo ha hecho, por el contrario, en territorio egipcio, con cuya cooperación ha contado para ello.

En cualquier caso, una Operación de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas sólo debe usar la fuerza como medida de última instancia. Se debe calibrar siempre de manera precisa, proporcionada y adecuada, aplicando el principio de la mínima fuerza necesaria para lograr el efecto deseado, y manteniendo al mismo tiempo el consentimiento para la misión y su mandato. El uso de la fuerza por parte de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas siempre tiene consecuencias políticas y a menudo puede dar lugar a circunstancias imprevistas.

⁴² Véase Resoluciones de la Asamblea General 998(ES-I) y 999(ES-I), de 3 de noviembre de 1956.

⁴³ Véase Doc. A/3943, parágrafo 178.

Por lo tanto, podemos concluir que las decisiones relativas al uso de la fuerza deben tomarse en el nivel apropiado dentro de una misión, basándose en una combinación de factores que incluyen la capacidad de la misión, la percepción pública, el impacto humanitario, la protección de las fuerzas, la protección y la seguridad del personal y, lo más importante, el efecto que la acción tendrá sobre el consentimiento nacional y local de la misión.

3.- La presencia de la ONU en poblaciones de conflicto en la actualidad: funciones

Las Naciones Unidas han establecido Operaciones de Mantenimiento de la Paz en todos los continentes, sin distinción, atendiendo únicamente al tipo de conflicto y a las posibilidades políticas del despliegue.

Actualmente hay 16 misiones de mantenimiento de la paz de la ONU desplegadas en cuatro continentes⁴⁴. En la declaración de fecha 24 de febrero de 2014 del actual Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Hervé Ladsous, ofrece un panorama general de las misiones en curso, con observaciones relativas al actual contexto estratégico de mantenimiento de la paz y resaltando las necesidades críticas y la constante evolución de los problemas que enfrenta el mantenimiento de la paz hoy y en los próximos tiempos⁴⁵. En capítulos posteriores, se expondrán los conflictos presentes en Oriente Medio donde actualmente hay tres

⁴⁴ Véase anexo número 1.

⁴⁵ Véase declaración del Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, Hervé Ladsous, de 24 de febrero de 2014.

OMPs trabajando en la resolución de conflictos en los Estados de Israel, Palestina, Líbano y Siria y en Asia, con el caso de Cachemira.

El tipo de conflicto que ha hecho desplegar una OMP es muy variado, así veremos a lo largo de este trabajo, que ha habido conflictos coloniales como el de La India y Pakistán, de carácter religioso como el de Palestina e Israel, internos, como el de Siria, etc.

Los objetivos de las actuales operaciones multidimensionales de mantenimiento de la paz son, no solo mantener la paz y la seguridad, sino también facilitar procesos políticos, proteger a civiles, ayudar en el desarme, la desmovilización y la reintegración de ex combatientes; apoyar la organización de procesos electorales, proteger y promover los derechos humanos y ayudar a restablecer el estado de derecho.

El rasgo común que tienen todos los enfrentamientos en los que ha intervenido las Naciones Unidas con OMPs es que todos ellos han sido calificados como conflictos que, como mínimo, ponen en peligro la paz y seguridad internacionales. Veremos cómo incluso los de carácter interno, como el de Siria, tienen esa calificación.

Antes de profundizar en cada Operación de Mantenimiento de la Paz, se hace imprescindible definir el concepto de “*poblaciones de conflicto*”. Según la RAE, “*población*” es “*el conjunto de personas que habitan en un determinado lugar*”⁴⁶. Por otro lado, la RAE define el término “*conflicto*” como “*enfrentamiento armado*” o, como “*apuro, situación desgraciada y de difícil salida*”⁴⁷. Si bien no hay una definición internacional de “*poblaciones de conflicto*”, de estas dos definiciones, deducimos que puede considerarse como aquellos

⁴⁶ Consultar definición en el Diccionario de la lengua española de la Real Academia Española.

⁴⁷ *Ibidem*.

territorios donde grupos de personas se enfrentan por diferentes intereses.

Un término que también conviene aclarar es el concepto de cese el fuego. Se trata de una expresión relativamente reciente. Incluso podemos decir que ha sido una aportación del Consejo de Seguridad a los procesos de pacificación.

Durante las hostilidades de Oriente Próximo de 1948, el Consejo de Seguridad utiliza otro tipo de expresiones para invocar la finalización de las acciones armadas entre los beligerantes. Así cese de todos los actos de violencia⁴⁸, cese de todas las actividades militares y paramilitares, así como los actos de violencia, terrorismo y sabotaje⁴⁹, abstención de toda acción militar hostil⁵⁰, cese de todos los actos de fuerza armada⁵¹. Sin embargo, la práctica subsiguiente del Consejo de Seguridad a partir de 1948, es utilizar las expresiones cese el fuego o cese de las hostilidades cada vez que se refiere a una llamada inicial⁵².

En el caso de que las partes acepten, se suele producir una orden general del cese el fuego a todas las tropas bajo mando de la autoridad a la que se dirijan las Naciones Unidas, que bien podría ser de gobiernos, de movimientos de liberación nacional, de movimientos insurgentes e, incluso de grupos armados de difícil encuadre. Lo importantes es conseguir la detención de la violencia armada. Una vez producida esta, se procede a determinar unas líneas de cese el fuego tras la cual aparecen las posiciones defensivas de las partes en el conflicto, e incluso, pueden determinarse zonas intermedias custodiadas por las

⁴⁸ Véase Resolución 43(1948) de 1 de abril del Consejo de Seguridad.

⁴⁹ Véase Resolución 46(1948) de 17 de abril del Consejo de Seguridad.

⁵⁰ Véase Resolución 49(1948) de 22 de mayo del Consejo de Seguridad.

⁵¹ Véase Resolución 50(1948) de 29 de mayo del Consejo de Seguridad.

⁵² Esta llamada inicial la suele hacer bien a través de una Resolución, bien a través de una Declaración Presidencial en nombre del Consejo de Seguridad.

Naciones Unidas y que deben desmilitarizarse. En este momento se puede desplegar una OMP en la zona. Su función primordial será la de vigilar un alto el fuego o la suspensión de hostilidades entre las partes del conflicto. De esta manera, por ejemplo, en el caso del conflicto de Cachemira entre La India y Pakistán, donde tras un acuerdo inicial de cese de las hostilidades entre ambos Estados, se establece un grupo de observadores de las Naciones Unidas para vigilar dicho acuerdo. Más adelante, la Comisión para las Naciones Unidas en La India y Pakistán, como órgano subsidiario de Consejo de Seguridad, a través de una Subcomisión de Tregua que ha organizado, consigue un Acuerdo de Cese el Fuego entre las partes, conocido como el Acuerdo de Karachi, del cual hablaremos más adelante. A raíz de este Acuerdo, se establece una línea de alto el fuego. Su vigilancia, control e investigación estará a cargo de la OMP establecida por las Naciones Unidas con el acuerdo de las partes.

En cuanto a las treguas⁵³ iniciadas por Naciones Unidas, un ejemplo sería el de Israel y los diferentes acuerdos de armisticios firmados con sus vecinos árabes. En un principio, el Consejo de Seguridad llama a las comunidades judías y árabes para una tregua. Incluso crea, una Comisión de Tregua para Palestina⁵⁴. Más tarde, y como veremos en posteriores capítulos, Israel firmará el Tratado de Armisticio con Egipto, el 24 de febrero de 1949, otro con Líbano, el 22 de marzo de 1949, otro con Jordania, el 3 de abril de 1949 y, finalmente, otro con Siria, el 20 de julio de 1949. El Consejo de Seguridad considerará que estos tratados “constituyen un importante paso hacia el establecimiento de la paz en Palestina”⁵⁵.

⁵³ Las Naciones Unidas suele reservar el término “*tregua*” cuando suele intervenir un tercero en la negociación, que bien puede ser las propias Naciones Unidas a través de un Representante.

⁵⁴ Véase Resolución 48(1948) de 23 de abril del Consejo de Seguridad

⁵⁵ Véase Resolución 73(1949) de 11 de agosto del Consejo de Seguridad, parágrafo 2.

Las funciones de las actividades llevadas a cabo en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en poblaciones de conflicto no siempre ha seguido la misma tendencia.

En relación a esto último y como estudiaremos a lo largo del trabajo en los diferentes casos aquí tratados, en la práctica de las Naciones Unidas, la vigilancia o el control de un cese el fuego, de una tregua o un armisticio ha sido la función quizás más extendida de las OMPs. Un elemento esencial de la interrupción del fuego o de las hostilidades, de las treguas y armisticios consiste en que hay que respetar el *statu quo* de las fuerzas en litigios. Por ello, la labor de una OMP es prevenir cualquier cambio de las circunstancias militares, tratando de obtener cualquier acuerdo entre las partes que ayude a reducir la tensión entre ellas. Por ello, se establecen áreas de protección o de separación de fuerzas, que son vigiladas por patrullas de Naciones Unidas⁵⁶.

Ahora bien, no sólo se establecen OMPs para la vigilancia y el control de la cesación del fuego, sino que, otras funciones resultan imprescindibles para la solución de conflictos como pueden ser el control fronterizo, por el que los contingentes de las misiones de las Naciones Unidas patrullan para que no se produzcan violaciones de fronteras, intercambio de armas, etc. que puedan poner en peligro el alto el fuego.

Otra de las funciones que viene realizando las Naciones Unidas en las poblaciones de conflicto en las que está presente, es la supervisión de plebiscitos y procesos electorales⁵⁷. En el caso de Cachemira, el Consejo de Seguridad en 1948 instruye a la Comisión de

⁵⁶ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de las Naciones Unidas...*, op. Cit., p. 246.

⁵⁷ *Ibidem*, p. 246.

las Naciones Unidas para La India y Pakistán a ejercer sus buenos oficios y facilitar todas las medidas posibles para llevar a cabo un plebiscito en la región de Jammu y Cachemira, de acuerdo con los Gobiernos de La India y Pakistán. En este caso, que trataremos en más profundidad, hay un territorio reclamado por dos Estados soberanos, La India y Pakistán. En base a esto, la ONU considera que hay que determinar lo que opina la población del territorio de Jammu y Cachemira al respecto. El plebiscito ha de ser libre e imparcial y en él se determinará si la población quiere pertenecer a uno u otro Estado de los reclamantes. Como vemos, no se plantea la independencia del territorio en cuestión, sino la adhesión a uno u otro Estado. Sin embargo, las circunstancias militares y políticas no han permitido hasta la fecha llevar a cabo este plebiscito.

Cuando se establece una suspensión del fuego, de las hostilidades, treguas y armisticios, en general, la ONU establece unas líneas de separación de fuerzas o unas áreas que deben ser observadas y defendidas por los observadores militares de las OMPs. En este sentido, una de las funciones más clásicas de las OMPs es la defensa y seguridad de áreas protegidas, el control de desarme y la verificación de la retirada de tropas⁵⁸. Estas áreas protegidas, en principio, son zonas adyacentes a las líneas de cese, de tregua y armisticio, que sirven de separación de fuerzas, tal y como hemos señalado anteriormente. Pero también, puede tener otro tipo de utilidad como son la protección de la población civil, de lugares históricos o artísticos, etc.

Como se analizará más adelante, una función muy cotidiana de los observadores de las Naciones Unidas es la de patrullaje. Y, a veces, esta función implica tareas adicionales como la de controlar las zonas desmilitarizadas, e incluso la vigilancia de retirada de tropas. Usando de nuevo el ejemplo de Cachemira, las partes implicadas firman el

⁵⁸ *Ibidem*.p. 247

Acuerdo de Karachi el 27 de julio de 1949 sobre el alto el fuego. Consecutivamente, la ONU establece unas líneas de demarcación muy concretas que deberán ser respetadas por ambas partes involucradas en el conflicto. Más adelante, irá asumiendo más responsabilidades en la preparación y supervisión del programa de desmilitarización de Cachemira con idea de que el proyectado plebiscito, nunca realizado, pueda celebrarse en condiciones de normalidad.

En Oriente Próximo, las OMPs establecidas han tenido funciones relacionadas con la seguridad y defensa de áreas protegidas y con el control de zonas desmilitarizadas y retirada de tropas⁵⁹.

En el caso de UNTSO, en Palestina, inicialmente va a tener como función primordial la de la vigilancia de la tregua acordada entre las partes, pero tras numerosos incumplimientos de tales acuerdos de armisticio, el Consejo de Seguridad transformará esa función en el mantenimiento de las líneas de cese el fuego y la inspección de las zonas desmilitarizadas⁶⁰. Especial inspección se deberá a hacer en la Franja de Gaza⁶¹.

En el ejemplo de UNIFIL, del cual hablaremos también más adelante, su misión será la de asegurar que ningún personal militar o armado entre en la zona custodiada por las Naciones Unidas. En caso de hacerlo, el equipo de UNIFIL está autorizado a desarmarlo y expulsarlo. Vemos, por tanto, esta función de control de la retirada de tropas y la desmilitarización de una zona, con competencias para desarme a los que infrinjan sus normas. Las circunstancias posteriores

⁵⁹ FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo A.: *Operaciones de las Naciones Unidas...*, op. Cit., p. 261.

⁶⁰ Véase Resolución 73(1949) de 11 de agosto del Consejo de Seguridad.

⁶¹ La Franja de Gaza ha sido administrada por Egipto hasta 1967. Sin embargo, tras la ocupación israelí, se mantiene bajo el control de éste último.

son que Israel vuelve a invadir Líbano, por lo que esto fuerza al UNIFIL a cambiar su mandato, restringiéndolo a la labor humanitaria. Otra de las funciones llevadas a cabo por la ONU en el Líbano, será la de asistir al Gobierno del Líbano a asegurar la vuelta de su autoridad efectiva en el área y así dotar al país de un gobierno sólido.

El tema de la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales han sido desde siempre un objetivo de las misiones de paz de las Naciones Unidas. Sin embargo, el Secretario General Boutros- Boutros Ghali, en su memoria sobre la labor de la Organización de 1994, se muestra preocupado por la tendencia del Consejo de Seguridad a ocuparse de asuntos como las cuestiones humanitarias y los derechos humanos, considerando que se escapan de su esfera de actuación y que deben tratarse en otros órganos competentes de las Naciones Unidas⁶².

Como puede observarse, una Operación de Mantenimiento de la Paz no tiene casi nunca una única función, sino que su mandato suele ser muy variado con funciones diferentes pero complementarias entre sí. Así mismo, a lo largo de los años, la gama de las tareas asignadas a estas operaciones se ha ampliado considerablemente como respuesta a la evolución de las pautas de los conflictos y con el fin de abordar mejor las amenazas a la paz y la seguridad internacionales⁶³.

⁶² Véase Doc. A/49/1 de 2 de septiembre de 1994, p. 5.

⁶³ Organización de las Naciones Unidas: *Mandatos y fundamento jurídico para el mantenimiento de la paz* [en línea], un.org, disponible en web: <http://www.un.org/es/peacekeeping/operations/pkmandates.shtml>