

# *Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos*

MANUEL PÉREZ GONZÁLEZ

Catedrático de Derecho Internacional Público de la Universidad Complutense de Madrid. Presidente de la Organización Territorial de Madrid de la Asociación de las Naciones Unidas en España

## **1. EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES, PROPÓSITO CENTRAL DE LAS NACIONES UNIDAS**

Entre los propósitos de las Naciones Unidas recogidos en la Carta constitutiva de esta Organización ocupa un lugar central el del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, a cuyo fin la Organización deberá «tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz» (art. 1.1 de la Carta). Esta previsión presupone, por una parte, la instauración de un sistema de arreglo pacífico de controversias (art. 2.5 y cap. VI de la Carta) a fin de prevenir situaciones que en sí mismas puedan comprometer la paz y la seguridad internacionales, y por otra parte, la sustracción a los Estados miembros de la Organización —hoy 185, casi todos los que integran la sociedad internacional de nuestros días— del *ius ad bellum* del que tradicionalmente hacían uso irrestricto y su consiguiente transferencia a manos de la propia Organización, que en el marco de un proceso de institucionalización de la violencia y con la única excepción de la pervivencia del derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, de los Estados (art. 51 de la Carta), viene a girarse en una suerte de gendarme mundial de la paz.

Ese propósito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales prevalece sobre todos los demás enunciados en la Carta, funcionando así como una barrera frente a cualquier intento de los Estados de emprender acciones unilaterales de fuerza bajo la invocación de propósitos como la protección de los derechos humanos —recuérdese, por ejemplo, los casos de la frustrada operación Tabas para intentar el rescate de los rehenes estadounidenses retenidos en el Irán y de la intervención armada en Panamá— o la realización del derecho de libre determinación.

Al servicio de ese propósito los padres fundadores de la Organización diseñaron en la Conferencia de San Francisco un sistema de seguridad colectiva (cap. VII de la Carta: «Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión») que se basa en la atribución al Consejo de Seguridad de la responsabilidad primordial en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (arts. 24 y 25 de la Carta), sin perjuicio de reconocérsele a la Asamblea General una competencia limitada en la materia (arts. 11 y 12) y de contemplarse la posible colaboración en esas tareas de organismos o acuerdos regionales bajo la autoridad del Consejo de Seguridad (art. 54). En el marco de este sistema, 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 de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales». Basándose en una previsión de aplicación selectiva y gradual de medidas coercitivas, la Carta contempla, en efecto, aparte de la posibilidad de establecer medidas provisionales (art. 40) tendentes a evitar que el conflicto se extienda, la eventual aplicación de sanciones que no comporten el uso de la fuerza (art. 41) o de medidas que sí comporten dicho uso (art. 42).

## **2. LA SEGURIDAD COLECTIVA: LOS AVATARES DE UN PROCESO CONDICIONADO**

Ahora bien, al girar el sistema estructurado en la Carta sobre la responsabilidad primordial de un órgano, el Consejo de Seguridad, en el que los intereses dominantes de sus cinco miembros permanentes hallan resguardo en el derecho de veto del que éstos son titulares (art. 27.3 de la Carta), la viabilidad de los mecanismos del capítulo VII de la Carta había de depender en la práctica de la voluntad de cooperación —o al menos de no obstaculización— de *todos* los miembros permanentes del órgano, a falta de la cual no pocos conflictos estaban condenados a desarrollarse extramuros de la Organización. A este respecto ha podido decir con acierto Carrillo Salcedo que el esquema de seguridad de la Carta fue concebido sobre un postulado fundamental, la unanimidad de las grandes potencias, y con relación a las crisis

internacionales en las que éstas no estuviesen enfrentadas y en las que, por tanto, sería posible que cooperaran entre sí, en una acción colectiva decidida o recomendada por el Consejo de Seguridad <sup>1</sup>. Y, sobre la base de esta verificación puesta en contraste con el curso de los hechos a lo largo del extenso período de la guerra fría, el mismo autor ha podido referirse a la alteración sufrida en la práctica por aquel esquema de seguridad, debido a que el compromiso básico —la unanimidad de las grandes potencias— sobre el que dicho esquema descansaba en 1945 ha resultado inoperante <sup>2</sup>.

A pesar de ello, el Consejo de Seguridad pudo durante ese período desplegar algunas de las funciones coercitivas que le atribuye la Carta, adoptando en concreto diversas resoluciones sancionatorias contra Rhodesia del Sur y Sudáfrica, si bien en el marco del artículo 41 (medidas que no implican el uso de la fuerza) y no del artículo 42 de la Carta. E incluso pudo, en la etapa inaugural de la Organización, instar una acción coercitiva basada en el uso de la fuerza en el célebre caso de la guerra de Corea en 1950. Pero ello se hizo posible gracias a la ausencia en este órgano de uno de sus miembros permanentes —la URSS—, aparte de que la acción desencadenada a la sazón contra Corea del Norte no suponía una aplicación del aparato coactivo previsto en el artículo 42, pues en su resolución de 27 de junio de 1950 el Consejo de Seguridad se limitaba a *recomendar* —actuando en el ámbito del art. 39 de la Carta— a los miembros de las Naciones Unidas que proporcionasen a la República de Corea la ayuda que pudiera ser necesaria para repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales en la Región <sup>3</sup>, lo cual llevaría a Kelsen a decir que el Consejo de Seguridad no hizo otra cosa que instar a los miembros de las Naciones Unidas a que ejercitasen un derecho de legítima defensa colectiva en caso de ataque armado tal como lo prevé el artículo 51 de la Carta <sup>4</sup>.

Pero, abstracción hecha de esta iniciativa en el conflicto coreano, que representaba un intento no acabado de poner en práctica el aparato coactivo del capítulo VII de la Carta, el requisito de la unanimidad de los cinco Grandes en el Consejo de Seguridad coartaba en la práctica la capacidad de este órgano para asegurar coercitivamente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, llevando a la Organización a abandonar todo intento de seguridad colectiva <sup>5</sup>. Y, como se sabe, ese bloqueo del sistema incitó a la

---

<sup>1</sup> J. A. Carrillo Salcedo, *El Derecho internacional en un mundo de cambio*, Madrid, 1984, pp. 55-56.

<sup>2</sup> J. A. Carrillo Salcedo, *El Derecho internacional en perspectiva histórica*, Madrid, 1991, p. 107.

<sup>3</sup> Ver *Repertorio de la práctica seguida por los órganos de las Naciones Unidas*, Nueva York, 1956, vol. II, pp. 354-355.

<sup>4</sup> H. Kelsen, «The Future of Collective Security», en *Revista Jurídica de la Universidad de Puerto Rico*, vol. XXI, núm. 2, 1951, p. 91.

<sup>5</sup> J. A. Carrillo Salcedo, *op. cit.* en nota 2 *supra*, p. 108.

Asamblea General a ensayar, mediante la resolución 377 (V), adoptada el 3 de noviembre de 1950 (resolución «Unidos para la paz»), un traslado de la responsabilidad coercitiva del Consejo a la propia Asamblea en los casos en que aquél no pudiera actuar a causa del veto. Esta resolución venía a suponer una profunda alteración del sistema de la Carta, y de hecho su utilización posterior —señaladamente en 1956— con base en la experiencia de Corea provocaría una grave crisis financiera y, sobre todo, institucional en las Naciones Unidas, de la que no se saldría hasta 1965 gracias a un acuerdo político alcanzado en el seno de la Organización <sup>6</sup>. No obstante, y aun reconociendo lo fundado de las críticas dirigidas contra la resolución 377 (V), no se ha dejado de apreciar en ella el haber supuesto, al menos inicialmente, una importancia creciente de la Asamblea General en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales <sup>7</sup>, aunque en su aplicación la propia Asamblea General se ha abstenido de adoptar medidas de empleo de la fuerza armada cuya naturaleza implicara una sustitución del capítulo VII de la Carta <sup>8</sup>.

Superada a finales de la década de los ochenta la larga etapa de tensión bipolar a raíz de los cambios sobrevenidos en la Europa central y del Este, parecía que sería posible recuperar en su pureza prístina los mecanismos del sistema de seguridad colectiva consagrados en el capítulo VII de la Carta. El primer ensayo, la guerra del Golfo, se quedó a medio camino entre la esperanza y la decepción. En un *crescendo* que recuerda la gradualidad de los dispositivos de coerción recogidos en la Carta, se pasó de las sanciones económicas al empleo de la fuerza armada a través de la resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad, en cuya virtud este órgano venía a autorizar a los Estados que estaban cooperando con Kuwait para que, a menos que el Irak cumpliera para el 15 de enero de 1991 todas las resoluciones anteriores del Consejo de Seguridad —con las que se urgía a la restitución de la soberanía kuwaití sobre su propio territorio—, utilizaran «todos los medios necesarios», incluido, pues, en su caso el uso de la fuerza armada. Este *modus operandi* de la autorización a un grupo de Estados coaligados por la que se les deja expedita la vía de la violencia bélica contra el agresor, poco tiene que ver con la aplicación del capítulo VII de la Carta —salvo en lo que respecta a la luz verde dada por el Consejo para hacer uso del derecho de legítima defensa colectiva al amparo del art. 51 de la Carta, lo que no dejaría de marcar

<sup>6</sup> Ver al respecto J. A. Carrillo Salcedo, *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Madrid, 1966.

<sup>7</sup> En este sentido, M. Díez de Velasco, *Las organizaciones internacionales*, 8.ª ed., Madrid, 1994, p. 189. El autor alude a diversas situaciones (Suez, 1956; Hungría, 1956; Líbano, 1958; el Congo, 1960; Oriente Medio, 1967; Afganistán, 1980; Palestina, 1982) en que, en aplicación de la resolución «Unidos para la paz», la Asamblea se reunió en sesiones extraordinarias de emergencia.

<sup>8</sup> *Ibid.*

una curiosa convergencia con el caso de la guerra de Corea—, y sí en cambio con un nuevo estilo que refleja una cierta desestructuración de la seguridad colectiva en tanto que sistema integrado, dejando ver la *longa manus* de los Estados por entre el follaje institucional<sup>9</sup>. Es de recordar, por lo demás, que esta técnica de la autorización a los Estados para que conduzcan por su cuenta, aunque con algún tipo de control institucional, la acción coercitiva —si acaso basada en un uso selectivo de la fuerza, para asegurar, por ejemplo, la efectividad de la asistencia humanitaria— ha sido utilizada de nuevo en situaciones conflictivas como las de la antigua Yugoslavia [resoluciones del Consejo 771 (1992), 816 (1993), 836 (1993) y 844 (1993)], Somalia [resolución 794 (1992)], Ruanda [resolución 929 (1994)] y Haití [resolución 940 (1994)].

En un reciente «documento de posición» del Secretario General de las Naciones Unidas<sup>10</sup> se destacan los pros y los contras de esa técnica por la cual el Consejo de Seguridad encomienda la aplicación de medidas coercitivas a grupos de Estados miembros: entre los pros, el Secretario General destaca que tal técnica permite a la Organización contar con una capacidad para aplicar medidas coercitivas de la que, en su defecto, carecería y que es, con mucho, preferible a que los Estados miembros hagan unilateralmente uso de la fuerza fuera del contexto de las Naciones Unidas, y entre los contras, hace referencia al peligro de que los Estados interesados sostengan que la comunidad internacional ha legitimado y aprobado la aplicación de medidas coercitivas que, en realidad, el Consejo de Seguridad no había previsto cuando les dio su autorización. Todo ello sin perjuicio de constatar que en las operaciones recientes los Estados miembros autorizados para aplicar medidas coercitivas han informado más cabal y periódicamente de sus actividades al Consejo de Seguridad.

En cualquier caso, es deseable una vuelta a la letra y el espíritu de la Carta en este orden de cosas, en un intento de aprovechar toda la potencialidad de un sistema puesto en pie en 1945 y apenas estrenado. En su informe de 17 de junio de 1992 «Un programa de paz»<sup>11</sup>, el Secretario General ha señalado que la posibilidad de recurrir a la acción coercitiva prevista en el artículo 42 de la Carta es esencial para que se pueda dar crédito a las Naciones Unidas como garantes de la seguridad internacional, y que, en vista de ello, se hace necesario poner en efecto, mediante negociaciones, los convenios es-

<sup>9</sup> Ver nuestro trabajo «Conflicto del Golfo, sanciones internacionales y uso de la fuerza: la posición de España», en *Tiempo de Paz*, núms. 19-20, primavera 1991, pp. 31 y ss. Ver asimismo J. A. Carrillo Salcedo, «El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes», en *Curso de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1992, pp. 17 y ss. (espec. pp. 23-25).

<sup>10</sup> «Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas», A/50/60, S/1995/1, 3 de enero de 1995, parágrafo 80.

<sup>11</sup> A/47/277, S/24111, 17 de junio de 1992, parágrafo 43.

peciales previstos en el artículo 43 de la Carta, con arreglo a los cuales los Estados miembros se comprometen a poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades que sean necesarias para los propósitos establecidos en dicho precepto, y no sólo para casos determinados, sino de modo permanente. Según el propio Secretario General, «en las circunstancias políticas que existen hoy por primera vez desde que se aprobó la Carta no tienen por qué seguir prevaleciendo los viejos obstáculos a la concertación de esos convenios especiales»<sup>12</sup>, lo que le lleva a recomendar que el Consejo de Seguridad inicie las negociaciones pertinentes apoyado por el Comité de Estado Mayor<sup>13</sup>. Por lo demás, esta recuperación de la Carta en orden a la seguridad colectiva, sin hacer desaparecer otros dispositivos como el recurso a los acuerdos regionales del capítulo VIII o a las variopintas operaciones de mantenimiento de la paz —a las que seguidamente nos referimos—, contribuiría a fortalecer el papel de la Organización como garante de la paz y la seguridad internacionales en una línea de integración y de cabal institucionalización del sistema.

### 3. UN GIRO POSIBILISTA: LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Como ha puesto de relieve Juste Ruiz, la crisis prematura del sistema de seguridad colectiva previsto en el capítulo VII de la Carta, manifestada con ocasión de la intervención en Corea en 1950, hizo entrar en hibernación la posibilidad de poner en marcha un ejército institucional de las Naciones Unidas capaz de restablecer la paz por la fuerza, llevando a la Organización «a la instauración de un mecanismo alternativo, quizá menos ambicioso en su diseño, pero sin duda más útil en las circunstancias dominantes en la esfera internacional durante la era del bipolarismo: las operaciones de mantenimiento de la paz»<sup>14</sup>. Menos ambicioso, porque con él se abandonaba la vía de las acciones coercitivas del capítulo VII de la Carta para recurrir a acciones de tipo más preventivo que represivo a través de las cuales las Naciones Unidas, en un nuevo sesgo de su función pacificadora, perseguían rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales a través de su presencia<sup>15</sup>. Más útil, porque durante el extenso período de la confron-

<sup>12</sup> *Loc. cit.*

<sup>13</sup> *Ibid.* Según el propio Secretario General, el papel del Comité de Estado Mayor debe considerarse en el contexto del capítulo VII de la Carta y no en el de la planificación o la ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz. Sobre estas operaciones ver *infra*.

<sup>14</sup> J. Juste Ruiz: «Características de los conflictos susceptibles de ser resueltos mediante operaciones de mantenimiento de la paz: de Corea a Yugoslavia», en *Cuadernos de la Guardia Civil*, n.º 8, 1992, p. 30.

<sup>15</sup> Ver en este sentido J. A. Carrillo Salcedo, *op. cit.* en nota 2 *supra*, p. 108.

tación bipolar esa técnica de amortiguación basada en acciones preventivas aceptadas por las partes en conflicto era la única que podía obtener el asenso de las potencias con intereses generales, dispuestas a aceptar en esas condiciones el no participar directamente en las correspondientes operaciones.

Un rasgo común a este tipo de operaciones sería, según Abellán Honrubia, «el envío al lugar donde se produce el conflicto de contingentes de fuerzas armadas que los Estados miembros ponen al servicio de las Naciones Unidas, previo el consentimiento del Estado o los Estados en cuyo territorio deben operar tales contingentes», limitándose normalmente su actividad «a operaciones de vigilancia, seguridad o policía»<sup>16</sup>.

Dichas operaciones no son, según queda dicho, acciones coercitivas basadas en el capítulo VII de la Carta. Teniendo la calidad de órganos auxiliares, se planteó pronto en relación con ellas el problema del órgano competente para establecerlas y dirigir las, y en conexión con él, el de la obligación de los Estados miembros de pagar los gastos ocasionados por las mismas. Este doble problema se suscitó en concreto con respecto a la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU), creada en 1956 por la Asamblea General en aplicación de la resolución «Unidos para la paz» ante los vetos de Francia y del Reino Unido que frustraron la acción del Consejo de Seguridad con la crisis de Suez, y la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), creada en 1960 por el Secretario General en cumplimiento de un mandato recibido del Consejo de Seguridad para tomar las medidas necesarias con vistas a proporcionar al gobierno del Congo la ayuda militar que se requiriera hasta que dicho gobierno considerase que las fuerzas nacionales de seguridad podrían desempeñar debidamente sus funciones. En su opinión consultiva de 20 de julio de 1962 sobre *ciertos gastos de las Naciones Unidas*<sup>17</sup>, el Tribunal Internacional de Justicia, tras dejar sentado que la responsabilidad del Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz no es exclusiva, sino que debe ser compartida en su ejercicio con la Asamblea General, consideró que tanto las operaciones realizadas en el Oriente Medio como las emprendidas en el Congo, al no ser acciones coercitivas de las comprendidas en el marco del capítulo VII de la Carta, no contravenían las prerrogativas del Consejo de Seguridad por no implicar propiamente el empleo de la fuerza armada con apoyo en el artículo 39 de la Carta ni constituir una «acción» en el sentido del artículo 11, de modo que, en opinión del propio Tribunal, los gastos generados por dichas operaciones debían tenerse por «gastos de la Organización» en el sentido del artículo 17.2 de la Carta, quedando por tanto autorizada la Asamblea General para prorratearlos entre los Estados miembros. Teniendo en cuenta esta razonamiento, «la diferencia

---

<sup>16</sup> V. Abellán Honrubia, «Las operaciones de mantenimiento de la paz», en *Las organizaciones internacionales*, op. cit. en nota 7 supra, p. 194.

<sup>17</sup> *CII, Recueil*, 1962, pp. 150 y ss.

—ha dicho Abellán Honrubia— quedaba reducida a la cuestión puramente técnica de arbitrar los métodos y procedimientos financieros más adecuados para estas operaciones sin poner en duda ni su legalidad ni la obligación de los Estados de pagarlas»<sup>18</sup>.

Pero el conflicto de base seguía en pie a pesar de la opinión consultiva del Tribunal. En su decimonoveno período de sesiones la Asamblea General procedió a crear un Comité especial de operaciones de mantenimiento de la paz, el cual, una vez producido el acuerdo de los países industrializados para resolver la situación financiera existente mediante contribuciones financieras y sobre la base de un consenso general que partía de la necesidad de cumplir estrictamente la Carta de las Naciones Unidas, elaboró un proyecto de directrices para las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>19</sup>, de acuerdo con el cual: *a)* el Consejo de Seguridad, como órgano con responsabilidad primordial en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, es el que tiene la autoridad sobre el establecimiento, la dirección y el control de las operaciones de mantenimiento de la paz; *b)* del mandato de las Naciones Unidas sobre estas operaciones estará investido el Secretario General bajo la autoridad del Consejo de Seguridad; *c)* las fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz deberán satisfacer la triple condición de contar con la confianza total y el apoyo pleno del Consejo de Seguridad, realizar sus operaciones con la cooperación de las partes interesadas y funcionar como unidades militares integradas y eficientes; *d)* esas fuerzas estarán formadas por contingentes aportados por los Estados seleccionados por el Secretario General, debiendo basarse la selección en el criterio de representación geográfica equitativa y en la necesidad de alcanzar el más alto nivel de eficacia, competencia e integridad; *e)* los costos de las operaciones de mantenimiento de la paz autorizadas por el Consejo de Seguridad se considerarán «gastos de la Organización», que serán sufragados por los Estados miembros de conformidad con el artículo 17.2 de la Carta o por cualquier otro método de financiación que el Consejo de Seguridad decida<sup>20</sup>.

Además, para que una operación de mantenimiento de la paz tenga éxito también es preciso que su mandato sea claro y viable, que las partes cooperen en su ejecución, que el mando de las Naciones Unidas, tanto en la Sede como sobre el terreno, sea efectivo, y que cuente con el apoyo logístico y financiero adecuados<sup>21</sup>. Las condiciones jurídicas bajo las cuales las fuerzas puestas al servicio de la operación van a actuar, incluidos los distintos aspectos de su estatuto, suelen ser establecidas en el plano internacional<sup>22</sup> por las correspondien-

<sup>18</sup> V. Abellán Honrubia, «Las operaciones...», cit., p. 195.

<sup>19</sup> Asamblea General, vigésimo noveno período de sesiones, Informe A/9827, apéndice.

<sup>20</sup> Recogemos de V. Abellán Honrubia («Las operaciones...», cit., p. 196) las líneas básicas del proyecto del Comité especial que quedan expuestas.

<sup>21</sup> Cfr. en este sentido el documento *Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz* (publicado en 1993 por el Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas), p. 7.

<sup>22</sup> En el plano nacional, y como advierte J. L. Rodríguez-villasante («El marco jurídico in-



tes resoluciones habilitantes del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General; a ellas hay que añadir los acuerdos de participación, que se suscriben entre el Secretario General y cada uno de los Estados que aportan los contingentes, y los acuerdos relativos al Estatuto de las Fuerzas, que se establecen entre el propio Secretario General y aquellos Estados en cuyo territorio va a desarrollarse la operación (Estados anfitriones o receptores de las fuerzas)<sup>23</sup>.

#### 4. UNA TÉCNICA EN EVOLUCIÓN

Se ha hecho notar que las operaciones de mantenimiento de la paz adoptadas durante el período bipolar —entre 1945 y 1987, pues—, a excepción de las del Congo (1960) y Chipre (1964), se centraron en el conflicto del Oriente Medio, estando relacionados sus mandatos con el cumplimiento de medidas de alto el fuego o de separación o retirada de tropas de las partes enfrentadas<sup>24</sup>.

Antes de 1988 se había organizado trece operaciones de mantenimiento de la paz<sup>25</sup> que, a excepción de la del Irrián occidental, eran operaciones «tra-

---

ternacional de la actuación del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas», en *Cuadernos de Estrategia*, núm. 61, diciembre de 1992, p. 97), la legislación estatal suele por su parte garantizar el estatuto jurídico o la situación de los militares y civiles que prestan sus servicios a las Naciones Unidas. El autor se refiere en concreto a la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, cuyo artículo 72.1 dispone que tendrá la consideración de destinos del militar de carrera la participación en misiones para mantener la paz y la seguridad internacionales, continuando de este modo en la situación de servicio activo a todos los efectos (*ibid.*).

<sup>23</sup> Ver sobre estas cuestiones J. L. Rodríguez-Villasante, «El marco jurídico internacional...», cit., pp. 97 y ss.

<sup>24</sup> Cfr. V. Abellán Honrubia, «Las operaciones...», cit. en nota 7 *supra*, p. 197.

<sup>25</sup> De ellas, algunas respondían a la categoría de misiones de observación (constituidas principalmente por oficiales que, en la mayoría de los casos, están desarmados), mientras que otras se constituían como fuerzas de mantenimiento de la paz (integradas por unidades de infantería provistas de armas ligeras y de los elementos de apoyo logístico necesarios), si bien unas y otras podían incorporar elementos recíprocos. Ver al respecto *Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz*, Naciones Unidas (Departamento de Información Pública), 1993, pp. 13-15. Las operaciones organizadas como misiones de observación en este período fueron seis: el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua (ONUVT), emplazado en Palestina tras la finalización de las hostilidades en virtud de la resolución 50 (1948) del Consejo de Seguridad; el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán (UNMOGIP), establecido en enero de 1949; el Grupo de Observación de las Naciones Unidas en el Líbano (GONUL), creado en junio de 1958; la Misión de Observación de las Naciones Unidas en el Yemen (UNYOM), instituida en julio de 1963; la Misión del Representante del Secretario General en la República Dominicana (DOMREP), que entre mayo de 1965 y octubre de 1966 observó la situación creada en ese país americano por la existencia de dos autoridades *de facto* enfrentadas entre sí; y la Misión de Observación de las Naciones Unidas para la India y Pakistán (UNIPOM), establecida en septiembre de 1965 con el fin de supervisar la

dicionales» vistas desde la perspectiva actual: «su composición y funciones —según la información de las Naciones Unidas—<sup>26</sup> eran esencialmente militares y su objeto era asegurar la paz en el frente de lucha para dar tiempo a los pacificadores a negociar un arreglo de la controversia». De esas trece operaciones tradicionales o clásicas, cinco siguen hoy en pie<sup>27</sup>.

Finalizada la guerra fría, las nuevas circunstancias internacionales propiciaron un apreciable aumento de las operaciones de mantenimiento de la paz, de modo que, de las treinta y cuatro operaciones de este tipo iniciadas por las Naciones Unidas desde su creación, veintiuna se establecieron a partir de 1988, siguiendo al presente en pie doce de ellas<sup>28</sup>. Sólo unas pocas de

---

cesación del fuego a lo largo de la frontera entre esos dos países a excepción de las zonas donde venía operando el UNMOGIP. Por su parte, las operaciones organizadas en el mismo período como fuerzas de mantenimiento de la paz fueron siete: la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU I), creada en noviembre de 1956 en virtud de la resolución 1000 (S-1) de la Asamblea General a raíz de la crisis del Canal de Suez; la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), creada en julio de 1960 por el Secretario General con base en el mandato recibido del Consejo de Seguridad, que originalmente no era otro que el de lograr la retirada de las fuerzas belgas de la República del Congo (hoy Zaire) y asistir al gobierno local en el mantenimiento del orden público, si bien posteriormente las funciones de la ONUC fueron modificadas para cubrir otros objetivos como la salvaguarda de la integridad territorial y la independencia política de dicha República; la Fuerza de Seguridad de las Naciones Unidas en Nueva Guinea occidental (Irián occidental) (UNSF), creada en octubre de 1962 en este territorio entonces sometido a la Autoridad Ejecutiva Provisional de las Naciones Unidas establecida por acuerdo entre Indonesia y los Países Bajos; la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (FNUCH), instaurada en marzo de 1964 a iniciativa del Consejo de Seguridad; la segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU II), creada en octubre de 1973 por la resolución 340 (1973) del Consejo de Seguridad para supervisar la cesación del fuego entre las fuerzas egipcias e israelíes; la Fuerza de las Naciones Unidas de Observación de la Separación (FNUOS), emplazada en el Golán sirio en junio de 1974 para supervisar la separación entre las fuerzas israelíes y sirias de acuerdo con el mandato asignado por el Consejo de Seguridad en su resolución 350 (1974), y la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (FPNUL), establecida por el Consejo de Seguridad en marzo de 1978 con el fin de confirmar la retirada de las fuerzas israelíes del Líbano meridional y prestar asistencia al gobierno libanés para el restablecimiento de su autoridad efectiva en la zona.

<sup>26</sup> *Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz*, doc. cit. en la precedente nota, pp. 8-9.

<sup>27</sup> Son las operaciones ONUVT, UNMOGIP, FNUCH, FNUOS y FPNUL.

<sup>28</sup> Aunque en principio cabría utilizar respecto de estas nuevas operaciones la doble categorización recogida en la nota 25 del presente trabajo, no nos atrevemos a seguir aquí ese *modus operandi*, teniendo en cuenta el carácter multifuncional de muchas de dichas operaciones (ver texto), que no pocas veces sobrepasan el carácter estricto de mantenimiento de la paz para adentrarse en el terreno de la consolidación de la paz después de los conflictos e incluso en el del establecimiento de la paz a través de la intervención de unidades de resguardo de la paz o —lo que no deja de presentar serios riesgos desde el doble punto de vista político y jurídico— del despliegue de operaciones cercanas a la acción coercitiva del capítulo VII de la Carta. Las veintiuna operaciones establecidas entre 1988 y 1994 son las siguientes: la Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán (UNGOMAP), creada en abril de 1988 con el carácter de grupo de observadores militares para asistir al representante del Secretario General en la prestación de buenos oficios a las partes en el conflicto; el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas para el Irán y el Iraq (UNIIMOG), instituido en agos-

estas operaciones posteriores a la guerra fría han sido del tipo militar tradicional. Y es que en un nuevo contexto de relaciones internacionales propiciado por la distensión surge un tipo de operaciones, «de segunda generación», orientado a dar respuesta a nuevas realidades, entre ellas las dificultades

---

to de 1988 por la resolución 619 (1988) del Consejo de Seguridad; la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM I), establecida por el Consejo de Seguridad en virtud de su resolución 626 (1988) con el mandato de verificar el repliegue de las tropas cubanas hacia el norte y su retirada total por etapas del territorio de Angola; el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición (GANUPT), creado por la resolución 632 (1989) del Consejo de Seguridad con el fin de asistir al representante especial del Secretario General para el logro de la independencia de Namibia por conducto de elecciones libres supervisadas por las Naciones Unidas; el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Centroamérica (ONUCA), creado por el Consejo de Seguridad a través de su resolución 644 (1989) y encargado de llevar a cabo diversas misiones pacificadoras —incluida la participación en la desmovilización voluntaria de la resistencia nicaragüense— en la Región; la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), creada por la resolución 689 (1991) del Consejo de Seguridad con la finalidad inicial de controlar el respeto de las partes de la zona desmilitarizada establecida a lo largo de la frontera entre el Iraq y Kuwait; la segunda Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola (UNAVEM II), resultante de la modificación del mandato de UNAVEM I en virtud de la resolución 686 (1991) del Consejo de Seguridad; la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL), que, sobre la base de la resolución 693 (1991) del Consejo de Seguridad, viene ejerciendo desde julio de 1991 funciones de pacificación interna en este país, sobre todo a través del control del respeto de los derechos humanos por las partes en el Acuerdo de San José de 1990 y de la supervisión del cumplimiento de los sucesivos acuerdos de paz entre las mismas partes; la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara occidental (MINURSO), instituida por el Consejo de Seguridad en virtud de su resolución 690 (1991); la Misión de Avanzada de las Naciones Unidas en Camboya (UNAMIC), basada en una previa Misión de reconocimiento activa desde 1989 y establecida por la resolución 717 (1991) del Consejo de Seguridad, siendo sustituida en marzo de 1992 por una nueva operación establecida como Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) en virtud de la resolución 745 (1992) del Consejo de Seguridad; la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), creada por el Consejo de Seguridad mediante su resolución 743 (1992) en la que se recordaba que, con arreglo a lo previsto en el plan de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para el conflicto yugoslavo, la Fuerza debía ser un mecanismo provisional que permitiera crear las condiciones de paz y seguridad necesarias para la negociación de un arreglo global de la crisis de Yugoslavia; la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM I), creada en virtud de la resolución 751 (1992) del Consejo de Seguridad con el objeto de supervisar la cesación del juego en Mogadiscio, ofrecer protección al personal y las instalaciones de las Naciones Unidas y escoltar los despachos de suministros humanitarios a los centros de distribución en dicha ciudad, y que sería sustituida a partir de mayo de 1993 por una segunda Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM II) a resultados de la aplicación del mandato de la operación originaria en virtud de la resolución 814 (1993) del propio Consejo de Seguridad, que vino a reforzar los efectos de aquella y a extender sus funciones a la protección de los convoyes y centros de distribución en toda Somalia; la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique (ONUMOZ), creada por la resolución 797 (1992) del Consejo de Seguridad y dedicada desde diciembre de 1992 a velar por la aplicación del acuerdo general de paz suscrito el 4 de octubre de 1992 entre el Presidente de la República de Mozambique y el Presidente de la Resistencia Nacional de Mozambique; la Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda y Rwanda (UNOMUR), cuyo establecimiento fue autorizado

des que atraviesan ciertos Estados a causa de la debilidad de las instituciones, los conflictos étnicos, los desastres naturales, etc., de modo que en pocas operaciones recientes a las tareas militares hay que agregar medidas dirigidas a fortalecer las estructuras estatales, prestar asistencia humanitaria, proteger los derechos humanos, organizar y supervisar los procesos electorales, promover el desarrollo económico y social, reconstruir las infraestructuras y los servicios, etc.<sup>29</sup>. Resultan paradigmáticas, dentro de esta línea de multifuncionalidad abierta en el nuevo período de la postguerra fría, operaciones como el Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el Período de Transición, la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador y, sobre todo, la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya<sup>30</sup>. Las tres, y otras como la Operación de las Naciones Unidas en Somalia, la Misión de las Naciones Unidas en Haití, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para Rwanda, etc., tienen, además, en común el rasgo característico de la injerencia o involucración de la Organización Mundial en

---

por la resolución 846 (1993) del Consejo de Seguridad con el fin de vigilar la situación en el lado ugandés de la frontera con Rwanda controlada por el Frente Patriótico Rwandés; la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG), creada en virtud de la resolución 858 (1993) del Consejo de Seguridad para verificar la aplicación del acuerdo de cesación del fuego entre el Gobierno de Georgia y las autoridades abjasias; la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia (UNOMIL), creada en septiembre de 1993 por el Consejo de Seguridad en su resolución 866 (1993) para velar por el cumplimiento entre las partes en el conflicto de Liberia del acuerdo de paz alcanzado en junio de ese año; la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Haití (UNMIH), cuyo establecimiento y envío al lugar del conflicto autorizó el Consejo de Seguridad por la resolución 867 (1993) con el fin de contribuir a resolver la crisis política en Haití; la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Rwanda (UNAMIR), establecida por la resolución 872 (1993) del Consejo de Seguridad con vistas a ayudar a aplicar el acuerdo de paz de Arusha suscrito en agosto de aquel año en orden a la constitución de un gobierno de coalición en el país que pusiera fin a la crisis rwandesa; y el Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou (UNASOG), puesto en pie en mayo de 1994 en virtud de la resolución 915 (1994) del Consejo de Seguridad para supervisar la aplicación de un acuerdo entre el Chad y Libia por el que se ponía fin a una disputa fronteriza entre ambos países.

De las veintiuna nuevas operaciones se mantienen vivas las siguientes: UNIKOM, UNAVEM II, ONUSAL (cuya conclusión está cercana), MINURSO, UNPROFOR (recientemente dividida en tres operaciones distintas aunque coordinadas en Croacia, Bosnia-Herzegovina y Macedonia), ONUMOZ, ONUSOM II, UNOMUR, UNOMIG, UNOMIL, UNMIH y UNAMIR.

Para una descripción detallada de esas distintas operaciones puede consultarse el documento informativo de las Naciones Unidas *Operaciones de mantenimiento de la paz* (actualizadas hasta mayo de 1994), DPI/1306/Rev. 3, junio de 1994.

<sup>29</sup> Cfr. en este sentido el documento citado en nota 21 *supra*, pp. 3-11.

<sup>30</sup> En el mandato de esta operación —una de las más ambiciosas y complejas llevadas a cabo por las Naciones Unidas— se incluyen aspectos relativos a derechos humanos, organización y celebración de elecciones generales, acuerdos militares, administración civil, mantenimiento del orden público, repatriación y reasentamiento de refugiados y de personas desplazadas y rehabilitación de las infraestructuras esenciales de Camboya durante el período de transición. Cfr. doc. cit. en nota 21 *supra*, pp. 10-33.

conflictos internos, respondiendo a la idea de rescate de Estados fracasados, por utilizar una gráfica y certera expresión de Boutros-Ghali. En consonancia con ello, la finalidad de la actividad operacional de las Naciones Unidas no sería aquí ya tanto amortiguar una crisis internacional (*peace keeping*) como contribuir, en relación con un conflicto interno, a la creación de la paz (*peace making*)<sup>31</sup>. De ahí que el mandato de esas nuevas operaciones suela responder a un enfoque integrado en función de las diversas necesidades que deben ser atendidas, por lo que no es raro que concurren en ellas, en orden a una acción diversificada y a la vez coherente, varios componentes, como en el caso de la Operación de las Naciones Unidas en Mozambique, integrada desde el principio por cuatro componentes (político, militar, electoral y humanitario) a los que, en una ampliación del mandato originario, llegaría a añadirse un componente de policía civil.

En alguna ocasión una operación de las Naciones Unidas ha coordinado sus esfuerzos con una operación ya establecida por otra organización internacional. Es el caso de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia, que desde su creación en 1993 viene trabajando en estrecha relación con el Grupo de Observadores Militares (ECOMOG), establecido al inicio del conflicto liberiano por la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), organización subregional africana, para ayudar a las partes en el conflicto a aplicar el acuerdo de paz alcanzado en junio de 1993.

En todo caso, las operaciones de paz organizadas por las Naciones Unidas en el nuevo período que arranca de 1988 siguen situadas fuera del concepto de seguridad colectiva del capítulo VII de la Carta<sup>32</sup>, siguen basándose en la aceptación de la acción pacificadora por todas las partes involucradas en el conflicto y, una vez que quedó zanjada por acuerdo político la cuestión de quién es el titular natural de la facultad para llevar a cabo este tipo de acciones —sobre todo cuando éstas incluyen un uso, siquiera discreto, de la fuerza—, siguen siendo conducidas por el Secretario General bajo la autoridad del Consejo de Seguridad<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr. en este sentido J. A. Carrillo Salcedo, *op. cit.* en nota 2, *supra*, p. 119.

<sup>32</sup> No se trata, pues, de acciones coercitivas, si bien, al situarse el concepto de mantenimiento de la paz más allá de los medios de arreglo pacífico de controversias previstos en el capítulo VI de la Carta aunque sin alcanzar el nivel de las medidas de coerción previstas en el capítulo VII, cabría hablar, según dijo el que fue segundo Secretario General de las Naciones Unidas, Dag Hammarskjöld, de un «capítulo seis y medio» de la Carta referido al mantenimiento de la paz.

<sup>33</sup> Ello sin perjuicio de reconocer las prerrogativas propias de la Asamblea General en el ámbito del mantenimiento de la paz (arts. 11 y 12 de la Carta), lo que ha permitido a este órgano tomar iniciativas directas como la creación, por resolución 47/114, de 5 de abril de 1993, de la Misión de Observadores de las Naciones Unidas encargada de verificar el referéndum de Eritrea, sin necesidad de contar con la autorización del Consejo de Seguridad al no entrañar la operación la utilización de contingentes armados. Ver a este respecto J. Cardona Lloréns,

En su «documento de posición» presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas <sup>34</sup>, el Secretario General Boutros-Ghali reitera la necesidad de que los principios del consentimiento, la imparcialidad y la abstención del recurso a la fuerza (salvo en caso de legítima defensa) sean respetados en la conducción de toda operación de mantenimiento de la paz, y a la luz de la experiencia de las Naciones Unidas constata que estos principios se observaron en las operaciones que tuvieron éxito y no en aquellas que resultaron menos satisfactorias. Con la mente puesta en las operaciones UNPROFOR y ONUSOM II —en el curso de las cuales, y por diversas causas, el consentimiento y la cooperación de las partes enzarzadas en el conflicto fueron retirados— el Secretario General destaca la existencia de ciertos aspectos de los respectivos mandatos (protección de operaciones humanitarias durante el conflicto bélico, protección de poblaciones civiles en zonas declaradas seguras, presión sobre las partes para que lograsen la reconciliación nacional a un ritmo más rápido del que estaban dispuestas a aceptar) que por fuerza habían de conducir a la realización de misiones que no se podían conjugar con los principios indicados y que, en particular, no se podían llevar a cabo sin una capacidad militar mucho mayor que la que se había obtenido <sup>35</sup>. Extrayendo lecciones de esa experiencia, el Secretario General concluye que «la lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz», y que la dinámica de esta última «es incompatible con el proceso político que se desea facilitar mediante las operaciones de mantenimiento de la paz» <sup>36</sup>.

Según este punto de vista, que en líneas generales compartimos, *mantenimiento de la paz e imposición de la paz* son dos funciones diferenciadas que se corresponden con dos técnicas de acción asimismo diferenciadas, lo que excluye, desde la doble óptica política y jurídica, la asunción de tareas coercitivas por unas operaciones a las que en virtud de un acuerdo político de alcance general se las quiso dejar fuera del capítulo VII (y en especial de los arts. 42 y 43) de la Carta. El paulatino y peligroso deslizamiento de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia hacia un despliegue, bajo la presión de las circunstancias, de acciones de fuerza que condujo a la ONUSOM II —una vez realizada la transición desde las operaciones de la Fuerza de Tareas Unificadas, UNITAF <sup>37</sup>, a la propia ONUSOM II— a lanzar ataques con-

---

«Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1993, Madrid, Tecnos, 1994, p. 244, *sub nota* 61.

<sup>34</sup> Doc. A/50/60, S/1994/1, citado en nota 10 *supra*, parágrafo 33.

<sup>35</sup> Documento citado, parágrafo 34.

<sup>36</sup> Parágrafo 35.

<sup>37</sup> El despliegue de las acciones de la Fuerza de Tareas Unificada —con efectivos de los Estados Unidos a la vanguardia— hallaba su base jurídica en la resolución 794 (1994) por la que el Consejo de Seguridad autorizaba a los Estados miembros de las Naciones Unidas a emplear

tra las facciones y grupos armados que se negaban a proceder al desarme y recurrían a la violencia para frustrar los esfuerzos de paz y de socorro a las víctimas del conflicto, y en concreto a tomar partido contra una de aquellas facciones (el Congreso de la Unidad Somalí/Alianza Somalí de Unidad Nacional), constituye un buen ejemplo de lo que debe ser evitado. En esta línea de reflexión, y tomando como punto de referencia la evolución en vivo de los mandatos de UNPROFOR y ONUSOM II, Cardona Lloréns ha podido advertir con toda la razón que «nos encontramos ante una transformación (peligrosa transformación) de las operaciones de *peace-keeping* (mantenimiento de la paz) en operaciones de *peace-making* (establecimiento de la paz), pero utilizando el mismo procedimiento de creación (con la única excepción de tener que invocar el cap. VII) y dirección que las operaciones de mantenimiento de la paz», concluyendo, a la vista de las dificultades sobrevenidas a mediados de 1993 en la conducción de esas dos operaciones como consecuencia de la transformación de sus respectivos mandatos, que «cuando falla la cooperación de las partes en la ejecución del mandato no son las operaciones para el mantenimiento de la paz el mecanismo idóneo para la acción, sino el previsto expresamente en los artículos 43 y siguientes de la Carta, que supone unas fuerzas integradas, con un mandato unificado y bajo la dirección del Comité de Estado Mayor»<sup>38</sup>.

## 5. UNA VISIÓN ESTRUCTURAL DE LOS ESFUERZOS DE LAS NACIONES UNIDAS EN PRO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD

Así pues, lejos de la idea de que la inclusión del factor coercitivo en ciertas operaciones de paz recientes puede constituir el germen de unas operaciones «de tercera generación», parece conveniente insistir en que la utilización del mecanismo de las operaciones de mantenimiento de la paz en cuanto sustitutivo del sistema de seguridad colectiva del capítulo VII de la Carta no puede excluir la necesidad de recurrir a acciones coercitivas en el marco de este último sistema ante situaciones o conflictos que amenacen la paz o ante quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Con respecto a este tipo de acciones, el Secretario General considera que, aun siendo cierto que uno de los logros de la Carta es el facultar a la Organización para adoptar medidas en el marco del capítulo VII contra los Estados infractores, hay que reconocer que ni el Consejo de Seguridad ni el Secretario General poseen en la actualidad la capacidad para aplicar esas medidas, a no ser en muy

---

«todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia».

<sup>38</sup> J. Cardona Lloréns, «Nuevo orden mundial...», cit. en nota 33 *supra*, pp. 246-247.

pequeña escala, por lo cual, pese a la conveniencia de que a largo plazo las Naciones Unidas contaran con dicha capacidad, «sería insensato crearla ahora, cuando la Organización carece de recursos y se encuentra presionada al máximo para desempeñar las funciones, que exigen menos esfuerzos, de establecimiento y mantenimiento de la paz que se le han encomendado»<sup>39</sup>.

Un sucedáneo de las acciones coercitivas *institucionales* basadas en los artículos 43 y siguientes de la Carta pueden serlo aquellas que, bajo el eufemismo «todos los medios necesarios», quedan autorizados a llevar a cabo todos o algunos Estados miembros en virtud de resoluciones habilitantes del Consejo de Seguridad (crisis del Golfo, conflicto de Bosnia-Herzegovina, situaciones de Somalia, Rwanda y Haití), con la posibilidad de que tales acciones convivan con la actuación de operaciones de paz en las zonas conflictivas y de que algunos aspectos de esas acciones sean encomendados por los Estados interesados a acuerdos regionales del capítulo VIII de la Carta. Aparte de que en estos casos se plantean delicados problemas de deslinde de tareas y responsabilidades entre la operación de mantenimiento de la paz por un lado y los Estados interesados o los acuerdos regionales delegados por ellos por otro lado, así como de control institucional sobre la actuación de dichos Estados o acuerdos, existe el peligro, señalado por el propio Secretario General<sup>40</sup>, de que los Estados interesados sostengan que la comunidad internacional ha legitimado y aprobado la aplicación de medidas coercitivas que en realidad el Consejo de Seguridad no había previsto cuando les dio su autorización.

De todo lo anterior se deduce que a la Organización se le presentan diversas alternativas a la hora de actuar en el terreno del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se trataría de elegir, en función de las características de cada situación o conflicto y de las posibilidades reales de acción de la Organización (que a su vez dependen del grado de disponibilidad política de sus Estados miembros), el tipo de intervención que haya de llevarse a cabo, sin dejar de tener presente la perspectiva de éxito o de fracaso de la actuación avizorada. Y sin olvidar la necesidad de respetar en cada actuación las reglas contenidas en la Carta de las Naciones Unidas, lo cual exige, por ejemplo, que la cooperación que pueda establecerse entre las Naciones Unidas y los acuerdos regionales que participen en una operación de naturaleza coercitiva se lleve a cabo en estricta observancia del capítulo VIII de la Carta<sup>41</sup>, dentro del cual el artículo 53 exige en concreto que esos acuerdos actúen bajo la autoridad del Consejo de Seguridad.

<sup>39</sup> Documento citado en nota 10 *supra*, parágrafo 77.

<sup>40</sup> *Loc. cit.*, parágrafo 80.

<sup>41</sup> En este sentido se pronunciaron varias delegaciones en el seno del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz con ocasión del examen amplio, llevado a cabo por éste, de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos, sobre la base de la resolución 57/71, de 14 de diciembre de 1992, de la Asamblea General.



En una visión de conjunto, las operaciones de mantenimiento de la paz, junto con las acciones coercitivas del capítulo VII de la Carta, constituyen unos medios entre otros a disposición de las Naciones Unidas para preservar la paz, en un contexto dinámico en el que la diplomacia preventiva<sup>42</sup>, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz constituyen piezas de un único mecanismo institucional de seguridad que ha pasado a ser —en palabras del Secretario General en su informe «Un programa de paz»—<sup>43</sup> un instrumento central para prevenir y resolver los conflictos y para preservar la paz. Y, en una perspectiva estructural, a esos tres conceptos de diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz se encuentra críticamente vinculado —según expresión del propio Secretario General—<sup>44</sup> el concepto de consolidación de la paz después de los conflictos<sup>45</sup>, y aun, en una visión más global, el conjunto de esfuerzos aplicados a poner fin a las causas más hondas de los conflictos: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión política<sup>46</sup>; todo ello dentro de un enfoque integrado de la seguridad.

Un aspecto apenas apuntado en estas páginas, pero de indudable trascendencia, es el relativo a la financiación de las acciones orientadas al mantenimiento de la paz. En lo que se refiere en concreto a las operaciones de mantenimiento de la paz, los costos totales de todas las llevadas a cabo hasta el 30 de abril de 1994 rondan los 10.400 millones de dólares USA, y el presupuesto anual dedicado a este fin se ha sextuplicado en el último trienio, representando las cuotas pendientes de pago por el concepto de dichas operaciones una cantidad de alrededor de 2.100 millones de dólares USA. Para intentar resolver este problema, una medida inicial fue la creación por la Asamblea General mediante su resolución 47/217, de 12 de febrero de 1993, de un Fondo de Reserva para el Mantenimiento de la Paz. Por otra parte se intenta llegar a un acuerdo en el sentido de que la Asamblea General consigne la tercera parte del cálculo de gastos de cada nueva operación tan pronto como el Consejo de Seguridad decida establecerla. Y se aconseja para

---

Cfr. el correspondiente Informe del Comité, doc. A/48/173, 26 de mayo de 1993, parágrafo 45.

<sup>42</sup> En sus resoluciones 47/120 B, de 20 de septiembre de 1993, y 48/42, de 10 de diciembre de 1993 (esta última bajo el título «Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos»), la Asamblea General recuerda la importancia de considerar, caso por caso, el empleo del despliegue preventivo para evitar que las controversias existentes o posibles se conviertan en conflictos. En la práctica, la UNPROFOR fue la primera operación de paz de las Naciones Unidas que incluyó un componente preventivo al desplegarse en la antigua República Yugoslava de Macedonia.

<sup>43</sup> Documento citado en nota 11 *supra*, parágrafo 15.

<sup>44</sup> *Loc. cit.*, parágrafo 21.

<sup>45</sup> Ya vimos cómo varias operaciones de mantenimiento de la paz «de segunda generación» incorporan en su mandato elementos que responden a este concepto.

<sup>46</sup> *Loc. cit.*, parágrafo 15 *in fine*.

el futuro determinar si se dispone de las tropas y el equipo necesarios y de los recursos financieros suficientes antes de que se decida crear una nueva operación o asignar una nueva tarea a una operación existente. Por lo demás, la Asamblea General ha recordado en su resolución 48/42, de 10 de diciembre de 1993, que la financiación de estas operaciones es responsabilidad colectiva de todos los Estados miembros de la Organización de conformidad con el apartado 2 del artículo 17 de la Carta <sup>47</sup>. No en vano la aportación de los recursos necesarios para el buen fin de este tipo de actuaciones de las Naciones Unidas, además de ser una condición básica de su éxito, es un signo externo más del grado de voluntad política de los Estados miembros para cooperar con la Organización y, según requiere de ellos el artículo 2, apartado 5, de la Carta, prestarle «toda clase de ayuda en cualquier acción que ejerza de conformidad con esta Carta».

---

<sup>47</sup> De hecho, los gastos de quince de las diecisiete operaciones de paz de las Naciones Unidas en curso se financian con cargo a cuentas separadas de esas operaciones, que se nutren de cuotas obligatorias de todos los Estados miembros. El ONUVT y el UNMOGIP se financian con cargo al presupuesto ordinario de las Naciones Unidas.