

EL EMPLEO DEFENSIVO DE LA FUERZA ARMADA POR LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Alfonso J. Iglesias Velasco
*Doctor en Derecho y Profesor asociado
de Derecho Internacional Público
en la Universidad Autónoma de Madrid*

SUMARIO

1. Consideraciones generales; 2. La legítima defensa y el estado de necesidad como causas de justificación del uso de la fuerza armada por las operaciones de mantenimiento de la paz; 3. Análisis de la casuística existente sobre el empleo de la fuerza armada por las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU; 4. Propuestas sobre el recurso a la violencia armada por las fuerzas de paz de Naciones Unidas.

1. CONSIDERACIONES GENERALES

Todas las operaciones de mantenimiento de la paz (OMPs) poseen una serie de rasgos básicos comunes que las identifican, como el requisito del consentimiento del Estado receptor de la operación y de las partes del conflicto, la necesaria imparcialidad de su actuación, su configuración como órganos internacionales integrados, la contribución voluntaria de los Estados a las mismas con recursos humanos y materiales, y el carácter no coercitivo en su uso de la fuerza armada. Precisamente vamos a dedicar este breve estudio a la característica citada en último lugar, su empleo defensi-

vo de la fuerza armada (1), pues la presunción con la que juegan estas acciones militares se plasma en no necesitar el recurso a la violencia para cumplir su misión al contar con el respaldo de la comunidad internacional y el consentimiento de las partes. En este sentido, fue un antiguo Secretario General de Naciones Unidas, D. Hammarskjold, quien enunció por primera vez el principio de no uso de la fuerza al propugnar la creación de la primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Suez en noviembre de 1956 (2).

En este contexto, la Carta de las Naciones Unidas había instituido un sistema de seguridad colectiva cuya punta de lanza se encontraba en su Capítulo VII. El Consejo de Seguridad, al recaer en él la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (art.24.1), era el órgano encargado de señalar la existencia de una amenaza a la paz, ruptura de la misma o acto de agresión, y de recomendar o decidir las medidas a tomar para restablecer la paz y la seguridad internacionales (art.39). Tales medidas, que se emplearían para hacer efectivas sus decisiones, tenían carácter coactivo, por cuanto el Consejo podía instar a los Estados miembros a cumplirlas (arts.25 y 41), y en principio eran disposiciones que no implicaban el uso de la fuerza armada, tales como la interrupción de las relaciones económicas y diplomáticas, o de las comunicaciones (art.41); si dichas medidas resultaren ineficaces, entonces el Consejo de Seguridad podría ejercer una acción militar coactiva utilizan-

(1) Ver en este apartado G.I.A.D. DRAPER, «The Legal Limitations upon the Employment of Weapons by the United Nations Force in the Congo», ICLQ, vol.12, 1963, pp.387-413; K. GOLDMANN, *Peace-keeping and Self-Defence*, Monográfico n.º 7, IPKO, París, 1968; E. HAMBRO, «Peace-Keeping Operations during the Twenty-First Session of the General Assembly: a Preliminary Status», IJIL, vol.7, 1967, pp.469-490; J.I. GARVEY, «United Nations Peacekeeping and Host State Consent», AJIL, vol.64, n.º 2, 1970, pp.241-269; N.T. KASSAR, «The Legal Limits to the Use of International Force through the United Nations Practice», Rev. Egypt. de Droit Int'l, vol.35, 1979, pp.163-236; F.T. LIU, *United Nations Peacekeeping and the Non-Use of Force*, IPA, Rienner, Boulder, 1992; A.J. IGLESIAS VELASCO, *Las operaciones de mantenimiento de la paz: concepto, evolución histórica y características (1948-2002)*, Ediciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003, pp.199-219.

(2) En su Informe Segundo y Final sobre el plan para una fuerza internacional de emergencia de las Naciones Unidas solicitada por la resolución 998 (ES-I) de la Asamblea General, de 4 de noviembre de 1956 (documento de Naciones Unidas A/3302 de 6 de noviembre de 1956, parágrafo 10), HAMMARSKJOLD explicaba que «there is an obvious difference between establishing the Force in order to secure the cessation of hostilities, with a withdrawal of forces, and establishing such a Force with a view to *enforcing* a withdrawal of forces. It follows that while the Force is different in that, as in many other respects, from the observers of the United Nations Truce Supervision Organization, *it is*, although para-military in nature, *not a Force with military objectives*» (la cursiva es añadida).

do las fuerzas armadas de los Estados miembros (art.42); y con el propósito de hacer operativo este esquema, los Estados miembros de la Organización se comprometían a poner a disposición del Consejo, por medio de convenios especiales, las fuerzas armadas, la asistencia y facilidades que resultaran necesarias (art.43). Asimismo, se establecía un Comité de Estado Mayor, integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes (art.47.2), con la función de asesorar y asistir al citado Consejo de Seguridad en todas estas cuestiones militares (arts.47.1, 45 y 46). Pero lo cierto es que el funcionamiento del Comité de Estado Mayor pronto se colapsaría como consecuencia de la rivalidad entre las Grandes Potencias, y además los convenios especiales entre el Consejo de Seguridad y los Estados miembros a los que se refería el artículo 43 nunca fueron celebrados (3), por lo que el sistema de seguridad colectiva diseñado en el Capítulo VII de la Carta no llegó a funcionar por culpa de la guerra fría.

El Consejo de Seguridad ha llegado a poner en marcha en algunas ocasiones las medidas de coerción económica y diplomática del artículo 41 (4), pero hasta ahora, y con la posible excepción de la segunda Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II) –marzo de 1993/marzo

(3) En carta de 2 de julio de 1948 (doc.S/879), el Jefe del Comité de Estado Mayor informaba al Presidente del Consejo de Seguridad que el Comité era incapaz de hacer ningún progreso en su examen de las cláusulas del artículo 43 de la Carta. Posteriormente ni el citado Comité ni el Consejo de Seguridad lograron ningún avance significativo en esta cuestión. Véase el informe del Consejo de Seguridad, 16 de julio de 1965-15 de julio de 1966 (G.A.O.R., 21.ª Sesión, Suplemento n.º 2, para.745, doc.A/6302).

(4) Durante los años de la guerra fría, las medidas de coerción económica apenas habían sido utilizadas por el Consejo de Seguridad tan sólo contra dos regímenes racistas, los de Sudáfrica y Rhodesia. En el asunto rhodesiano, y ante la proclamación unilateral de independencia del Gobierno de I. Smith, el Consejo había primero recomendado a sus Estados miembros la ruptura de todo tipo de relaciones con ese régimen –resolución 217 (1965)–, y después decidió la imposición de sanciones económicas, primero selectivas –res.232 (1966)– y posteriormente totales –res.253 (1968)–, dándolas por terminadas al tomar nota de la conclusión del régimen racista –res.460 (1979)–. Vid. L. PÉREZ-PRAT, *Cooperación política y Comunidades Europeas en la aplicación de sanciones económicas internacionales*, UAM, Madrid, 1991, pp.42-47. En el caso sudafricano, el Consejo de Seguridad actuó aún con mayor timidez, pues tras recomendar un embargo de armas –res.181 (1963)–, no lo convirtió en obligatorio hasta 1977 –res.418 (1977)–, recomendando años después sanciones más amplias por medio de su resolución 569 (1985). *Ibidem*, pp.67-73; y en general véase J. SOUBEYROL, *Las iniciativas coercitivas de la ONU y la legalidad interna de la Organización*, Valladolid, 1970. Pero tras el final de la guerra fría, el Consejo de Seguridad ha rescatado del baúl del olvido la amplia panoplia de medidas coercitivas que en virtud del artículo 41 de la Carta puede adoptar, tras tipificar una situación conforme al artículo 39. Así lo ha hecho en Iraq –res.661 (1990), 687 (1991), 706 (1991)–, ex-Yugoslavia –res.713 (1991), 757 (1992), 787 (1992)–, Somalia –res.733 (1992)–, etcétera.

de 1995–, el Consejo «no ha hecho uso de la más coercitiva de esas medidas: la acción mediante una fuerza militar, prevista en el artículo 42» (5). No obstante, antes de hacer las recomendaciones o decidir las medidas que prevé el artículo 39, el Consejo de Seguridad podrá recomendar a los Estados miembros la adopción de medidas provisionales (art.40), que no prejuzgarán los derechos ni la posición de las partes interesadas; y entre dichas medidas provisionales se situarían, a nuestro juicio, las operaciones de mantenimiento de la paz (6). Del hecho de que las OMPs no sean operaciones militares coercitivas del artículo 42 de la Carta se deduce que su empleo de la violencia armada debe limitarse a la autodefensa en caso de sufrir un ataque agresivo. De hecho, su auténtica fortaleza no dimana de su poder militar, sino de constituir el representante más visible de la comunidad internacional en la zona del conflicto, tanto en términos del mandato con el que trabaja, como del órgano –generalmente internacional– que decide su creación y del carácter multinacional reflejado en su composi-

(5) En el conflicto del Golfo Pérsico entre Iraq y Kuwait, el anterior Secretario General de la ONU, B. Boutros-Ghali, precisaba que «el Consejo prefirió autorizar a los Estados Miembros para que adoptaran medidas en su nombre». B. BOUTROS-GHALI, *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, 17 de junio de 1992, parágrafo 42. Y sobre el uso de la fuerza permitido por el Consejo de Seguridad a la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (UNOSOM II) véase el apartado 3 de este artículo, *infra*.

(6) De esta misma opinión han sido D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.280 y 283; G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo 1960-64*, Oxford UP, Oxford, 1978, p.105; O. SCHACHTER, «Legal Aspects of the United Nations Action in the Congo», *AJIL*, vol.55, 1961, p.6; L.B. SOHN, «The Authority of the United Nations to Establish and Maintain a Permanent United Nations Force», *AJIL*, vol.52, 1958, p.230; G. SCHWARZENBERGER, *Report on Problems of a United Nations Force*, International Law Association Conference, Hamburgo, 1960, p.138; A. SHEIKH, «United Nations Peace-keeping Forces: A Reappraisal of Relevant Charter Provisions», *RBDI*, vol.7, n.º 2, 1971, p.487; M.H. GAGNON, «Peace Forces and the Veto: the Relevance of Consent», en *International Organization*, vol.21, n.º4, 1967, p.820; F.A.M. RIAD, «The United Nations Action in the Congo and Its Legal Basis», *Rev. Egypt. de Droit Int'l*, vol.17, 1961, p.21; L.M. GOODRICH, *The United Nations in a Changing World*, Nueva York, 1974, p.139; D. HAMMARSKJOLD, declaración ante el Consejo de Seguridad de 13 de diciembre de 1960, S.C.O.R., reunión 920, p.19; N.D. WHITE, *The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1990, p.208; R. HIGGINS, *The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.235-236; contra D. CIOBANU, «The Power of the Security Council to Organize Peace-keeping Operations» en A. CASSESE (ed.), *United Nations Peacekeeping. Legal Essays*, Sijthoff, Alphen aan den Rijn, 1978, pp.19-23 y 40-41.

ción. En esta capacidad representativa y simbólica debe radicar su verdadera autoridad (7).

Como es sabido, las OMPs de las Naciones Unidas pueden constituirse en Grupos de observadores militares (como UNTSO en Palestina o UNMOGIP en la frontera indo-pakistaní), o en Fuerzas de mantenimiento de la paz (como UNEF en Suez o UNPROFOR en la ex-Yugoslavia) (8). Los Grupos de observadores militares no portan armas de fuego, por lo que difícilmente pueden ejercer algún tipo de violencia bélica; sin embargo, ello no es razón para deducir que les resulta más difícil acometer su mandato, si bien en su caso es aún más esencial contar con la plena cooperación de las partes. Aunque en principio pueda parecer lo contrario, la experiencia de más de cincuenta años de misiones de observación de Naciones Unidas demuestra que no hay razón para creer que los observadores estarían mejor protegidos si dispusieran de armas de defensa personal (9). Por lo que se refiere a las Fuerzas de mantenimiento de la paz, su filosofía consiste en disuadir sin recurrir a la violencia salvo en defensa propia, lo que en el plano operativo se traduce en portar armas de carácter únicamente defensivo (10). La directriz sobre las «reglas de enfrentamiento» suele aparecer anexada al plan operativo de cada Fuerza de mantenimiento de la paz. En esta regla, que generalmente se recoge en un documento clasificado –y por tanto, de no acceso público–, se marca la actitud

(7) J.I. GARVEY, *cit.*, 1970, p.261.

(8) UNTSO es el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Palestina, UNMOGIP es el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y el Pakistán, UNEF era la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas –en el Sinaí–, y UNPROFOR era la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas –en la antigua Yugoslavia–.

(9) LIU relataba cómo los países que aportaban los observadores del Grupo del Líbano del UNTSO prefirieron en febrero de 1976, ante la consulta del Secretario General de las Naciones Unidas, mantener el carácter desarmado de los mismos pese a que habían sufrido diversos robos y extorsiones. Vid. F.T. LIU, *op.cit.*, 1992, pp.15-16. En el lado opuesto de la moneda se encuentra la experiencia de los observadores militares franceses –conocidos como «cascos blancos»– desplegados en Beirut por el Gobierno francés entre abril de 1984 y abril de 1986, tras la retirada de la FMN II; éstos sí llevaban armas de defensa personal, a pesar de lo cual sufrieron varias bajas mortales. Vid. P. LE PEILLET, *Les Bérets Bleus de l'ONU*, éditions France-Empire, París, 1988, anexo n.º 19. Asimismo, hay que recordar que los Grupos de observadores se despliegan por lo general en situaciones menos conflictivas, y por ello han sufrido menos bajas que las Fuerzas de mantenimiento de la paz.

(10) Las Fuerzas de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas no están dotadas de tanques, ni aeronaves de combate, ni artillería; tan solo han contado con vehículos mecanizados de transporte, con las contadas excepciones de la ONUC en el Congo, UNOSOM II en Somalia y UNTAES en Croacia. Véase el epígrafe 3 de este artículo, *infra*; y también G.I.A.D. DRAPER, *cit.*, 1963, pp.395-396.

que los *cascos azules* deben guardar hacia las partes del conflicto, así como su facultad de recurrir a las armas en supuestos extremos (11). Y tal norma de abstención del empleo de la fuerza armada salvo en caso de necesidad ha sido una constante en todas las Fuerzas de mantenimiento de la paz, con tan sólo dos excepciones, una reconocida por Naciones Unidas –la de UNOSOM II en Somalia– y otra posible aunque no admitida oficialmente como tal por la Organización universal –la de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC)–, que estudiaremos un poco más adelante (12). Incluso en estas excepciones al principio general de no uso de la fuerza por las OMPs los mandatos originales de estas operaciones no permitían el recurso a la violencia armada más allá de los tradicionales límites de la legítima defensa (13).

El grado de fuerza armada que puede emplearse en las operaciones de *peacekeeping* ha de estar sometido a los principios de necesidad y proporcionalidad, lo que significa no poder sobrepasar lo estrictamente requerido para responder al ataque o situación de peligro, y debe cesar al terminar aquél (14). La fuerza militar no es utilizada en las OMPs de una manera coactiva sino defensiva, lo que sirve para distinguir claramente el concepto del mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) del de su aplicación impositiva (*peace enforcement*), el primero de ellos no recogido en la Carta, y el segundo, aunque previsto, apenas operativo –y no con arreglo a las cláusulas de la Carta– durante todos estos años de experiencia práctica de las Naciones Unidas. No obstante, una parte de la doctrina anglosajona de la posguerra fría suele enlazar las técnicas del mantenimiento y la imposición de la paz como dos peldaños de la misma escalera, separa-

(11) G.J.F. von HEGELSOM, «The Law of Armed Conflict and UN Peace-keeping and Peace-enforcing Operations», en Hague Yearbook of International Law, vol.6, 1993, p.54.

(12) Algunos autores, como el profesor ORTEGA CARCELÉN, han encontrado más supuestos de operaciones de mantenimiento de paz que han sido autorizadas a utilizar la fuerza: así, la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia –res.770 (1992), para.2; res.776 (1992), para.2; res.781 (1992), para.2 y 3; res.807 (1993), para.8; res.836 (1993), para. 5 y 9; res.871 (1993), para.9–, o la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda (UNAMIR) –res.918 (1994), para.4; y 925 (1994), para.5–. Vid. M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, p.38 y ss. (véase la nota 47 de este artículo, *infra*). Lo cierto es que algunas de estas pretendidas autorizaciones de empleo de la fuerza no eran explícitas, y las otras especificaban claramente que se les permitía utilizar la fuerza en *legítima defensa*. Pero además, la práctica demuestra que estas Fuerzas de Naciones Unidas sólo han recurrido a la violencia armada en contadas ocasiones y frente a ataques armados previos.

(13) G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turín, 1999, p.17.

(14) E. SUY, «Peace-keeping Operations» en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, 2.^a ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, p.552.

dos tan sólo por el nivel de violencia y la intensidad de la actividad desplegada, resultando su alcance más substancial en la imposición de la paz (15). Según estos autores, la ONU no puede ignorar –ni mantenerse imparcial ante– las violaciones de acuerdos de pacificación que cometan aquellas partes recalcitrantes en los conflictos armados (16). Y ciertamente la abstención del uso de la violencia salvo en legítima defensa –y estado de necesidad– puede provocar ciertos problemas de eficiencia a aquellas Fuerzas de mantenimiento de la paz que deban moverse en entornos dinámicos con escasos niveles de consentimiento y cooperación de los contendientes, sobre todo si cuentan con mandatos más amplios que la pura interposición entre combatientes, por desempeñar por ejemplo funciones de asistencia en el mantenimiento de la ley y el orden (17). Sin embargo, creemos que debe subsistir, en la actuación de los *cascos azules*, la diferencia cualitativa esencial entre ambos conceptos, pues el mantenimiento de la

(15) Como ejemplos pueden citarse *The Clinton Administration's Policy on Reforming Multilateral Peace Operations*, Department of State, Publication 10161, Washington D.C., mayo 1994; J. MACKINLAY & J. CHOPRA, «Second Generation Multinational Operations», *The Washington Quarterly*, vol.15, verano 1992, pp.113-131; ídem, *A Draft Concept of Second Generation Multinational Operations 1993*, Thomas Watson Institute for International Studies, Brown University, Providence, 1993, p.5; J. MACKINLAY, «The Requirement for a Multinational Enforcement Capability» en Th.G. WEISS (ed.), *Collective Security in a Changing World*, Rienner, Boulder, 1993, pp.139-152; J. CHOPRA, «From Fig Leaf to Olive Branch», *The Brown Journal of World Affairs*, vol.1, n.º 1, 1993-94, pp.18-19; D. WURMSER & N.B. DYKE, *The Professionalization of Peacekeeping: a Study Group Report*, US Institute for Peace, Washington, 1993; M. STOPFORD, «Peace-Keeping or Peace-Enforcement: Stark Choices for Grey Areas», *University of Detroit Mercy Law Review*, vol.73, n.º 3, 1996, pp.499-523; J. ROPER y otros, *Keeping the Peace in the Post-Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*, The Trilateral Commission, Nueva York, 1993.

(16) Cf. J. MACKINLAY, «Defining a role beyond peacekeeping» en W.H. LEWIS (ed.), *Peacekeeping: the Way Ahead? Military Implications of UN Peacekeeping Operations*, Institute for National Strategic Studies, Washington, 1993, p.38; S. RYAN, «United Nations Peacekeeping: A Matter of Principles?», *International Peacekeeping* (Frank Cass), vol.7, n.º 1, 2000, pp.27-47.

(17) Véanse E. CLEMONS, «No Peace to Keep: Six and Three-Quarters Peacekeepers», *N.Y. U. J. Int'l L. & Pol.*, vol.26, n.º 1, 1993, pp.139-141; K.E. COX, «Beyond Self-defense: United Nations Peacekeeping Operations and the Use of Force», *Den. J. Int'l L. & Pol'y*, vol.27, n.º 2, 1999, pp.239-275. En este sentido, algunos autores consideran que las acciones de la ONU en el Congo pudieron dar lugar al desarrollo del concepto de «auto-defensa activa». Cf. M. BOTHE, *Streitkräfte internationaler Organisationen*, 1968, p.158 y ss.; también D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, p.196 y ss. Y así, algunas operaciones, como UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, han superado con creces el concepto tradicional del mantenimiento de la paz, pero sin llegar al *peace enforcement*. Vid. J. GOW & Ch. DANDEKER, «Peace-support operations: The problem of legitimation», en *The World Today*, vol.51, n.º 8-9, 1995, pp.171-174.

paz precisa el consentimiento de todas las partes del conflicto y la abstención de la violencia armada para cumplir sus funciones, requisitos no necesarios en la imposición de la paz (18). En este sentido, la dramática experiencia de las acciones militares desarrolladas en 1993 por las tropas estadounidenses asociadas a la UNOSOM II en Somalia para desarmar a las milicias locales enfrentadas, ejemplifica el tremendo riesgo que implica la pretensión de combinar objetivos de mantenimiento de la paz con el uso coercitivo de la fuerza armada: se hace peligrar la seguridad de los *cascos azules* y de la población civil del país, a la vez que se malogra la necesaria imparcialidad y el consentimiento de alguna de las partes del conflicto, por lo que esa operación internacional pierde su carácter consensual y deja de ser de «mantenimiento de la paz» (19). Un mayor uso de la violencia bélica puede representar otro tipo de actividad internacional para conseguir la seguridad, pero no debe ser confundido con las OMPs (20). Por ello, deben mantenerse en planos distintos los mecanismos del mantenimiento de la paz (*peacekeeping*) y de su imposición (*peace-enfor-*

(18) Vid. A. ROBERTS, «The Crisis in UN Peacekeeping», *Survival*, vol.36, n.º 3, 1994, p.99 y ss.; M.R. BERDAL, *Whither UN Peacekeeping?*, Brasseys/IISS, Adelphi Paper n.º 281, 1993; S. THAROOR, «The Changing Face of Peacekeeping» en B. BEN-TON (ed.), *Soldiers for Peace. Fifty Years of United Nations Peacekeeping*, Facts On File, Nueva York, 1996, p.215; Ch. GRAY, *International Law and the Use of Force*, Oxford UP, Oxford, 2000, p.174. Por su parte, DOBBIE ha plasmado las diferencias conceptuales entre el mantenimiento de la paz (un árbitro entre las partes), y la imposición de la paz (un jugador más). Ch. DOBBIE, «A Concept for Post-Cold War Peacekeeping», en *Survival*, vol.36, n.º 3, 1994, p.142 y ss.

(19) Véase en este sentido el informe de la Comisión de Investigación establecida por la resolución 885 (1993) del Consejo de Seguridad, que recomendaba a Naciones Unidas abstenerse de acciones de imposición de la paz en conflictos internos (doc.S/1994/653, de 1 de junio de 1994, p.48). Cf. K. CHRISTIE, «Peacekeeping or Peace-Enforcement?» en R. THAKUR & C.A. THAYER (eds.), *A Crisis of Expectations. UN Peacekeeping in the 1990s*, Westview Press, Boulder, 1995, p.256 y ss.; y en el mismo libro G. HENSLEY, «UN Peacekeeping: A Participant's Point of View», p.166; también A. REMIRO BROTONS, «No Intervención versus Injerencia Humanitaria y Principio Democrático», *Anuario Argentino de Derecho Internacional*, vol.7, 1996-1997, pp.105-126; J. CARDONA LLORENS, «Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales» en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, pp.246-247; y E. SUY, «Peace-keeping Operations» en R.-J. DUPUY (ed.), *Manuel sur les organisations internationales*, 2.ª ed., Nijhoff, Dordrecht, 1998, p.559.

(20) Como decía JAMES, «uno no va a la guerra en vehículos pintados de blanco». A. JAMES, «Is there a second generation of peacekeeping?», en *International Peacekeeping*, vol.1, n.º 4, 1994, p.112; y R. HIGGINS, «Second-Generation Peacekeeping», *ASIL Proc.* 1995, vol.89, p.279. También en esta dirección de separar claramente las funciones de mantenimiento de la paz de la imposición de la misma en los cometidos a desarrollar por las Fuerzas Armadas de Estados Unidos véase J. MORRISON TAW & J.E. PETERS, *Operations Other Than War. Implications for the U.S. Army*, RAND, Santa Monica, 1995, p.13 y ss.

cement), que precisan diferentes estructuras doctrinales, capacidades distintas e intervenciones separadas.

Basándose precisamente en el carácter no coactivo de las OMPs, hay quien defiende que el mantenimiento de la paz se caracteriza por ser una actividad secundaria, mientras que el sistema de seguridad colectiva de la Carta, en caso de ponerse en marcha, supondría una acción primaria (21). Por otro lado, es forzoso admitir el estrecho vínculo existente entre este principio de no uso de la fuerza y los de consentimiento e imparcialidad (22). En general, se entiende que si la operación cuenta con un mandato preciso e imparcial, y la cooperación de las partes está asegurada, entonces la OMP no tendrá problemas para cumplir sus funciones. Además, el principio de no utilización de la fuerza militar para la consecución de sus objetivos se encuentra íntimamente relacionado con la conexión existente entre la operación de mantenimiento de la paz y el paralelo proceso negociador que eventualmente pueda conducir al arreglo político del conflicto (*peacekeeping-peacemaking*). La experiencia ha demostrado que se comportan como factores coadyuvantes: la técnica del mantenimiento de la paz favorece la negociación política de la controversia entre los contendientes mediante la creación de ciertas condiciones favorables y, de la misma forma, a medida que dichas conversaciones avanzan satisfactoriamente para las partes, éstas se muestran más dispuestas a observar el cese del fuego y cooperar con la OMP (23).

En general, suele entenderse que las Fuerzas de mantenimiento de la paz solamente están autorizadas a utilizar sus armas en legítima defensa frente a ataques armados. Pero ¿qué debe entenderse aquí por defensa propia?, y sobre todo ¿cuál es el alcance de la misma en el desarrollo de esta clase de operaciones militares? Veámoslo.

(21) N.B. KRYLOV, «International Peacekeeping and Enforcement Actions after the Cold War» en L.J. DAMROSCH & D.J. SCHEFFER (ed.), *Law and Force in the New International Order*, Westview Press, Boulder, 1991, p.96.

(22) Para URQUHART la naturaleza no violenta de las OMPs deviene en la más importante y menos comprendida de sus características. Este rasgo convierte las operaciones en aceptables para las partes en conflicto y para los Estados que contribuyen con sus tropas; y viceversa, si uno de los bandos deja de cooperar, entonces la coerción militar que puedan emplear las Fuerzas de mantenimiento de la paz se mostrará insuficiente para prevenir la reanudación de las hostilidades. Vid. B. URQUHART, «Peacekeeping: A View from the Operational Center» en H. WISEMAN (ed.), *Peacekeeping. Appraisals and Proposals*, Pergamon Press, Nueva York, 1983, p.165; e ídem en F.T. LIU, *op.cit.*, 1992, pp.7 y 37. Con respecto al vínculo existente entre el no uso de la fuerza y la imparcialidad, es obvio que si los *cascos azules* tuvieran que emplear la violencia armada contra una de las partes del conflicto, en ese mismo momento dejarían de ser imparciales para pasar a convertirse ellos mismos en parte del problema. *Ibidem*, p.12.

(23) *Ibidem*, pp.36-37.

2. LA LEGÍTIMA DEFENSA Y EL ESTADO DE NECESIDAD COMO CAUSAS DE JUSTIFICACIÓN DEL USO DE LA FUERZA ARMADA POR LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

A efectos de estudiar la **legítima defensa** como circunstancia eximente clásica de un acto en principio criminal, debemos distinguir entre el concepto de legítima defensa en el contexto interestatal del artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas, y en el marco del derecho penal. En general puede decirse que el derecho de legítima defensa opera en el ordenamiento jurídico internacional cuando la existencia de inminentes circunstancias excepcionales no permite ninguna otra solución más que el uso de las armas, en el sentido de que surge una necesidad de defensa en abstracto (24), y en el ámbito concreto del derecho penal internacional la legítima defensa opera como una causa de justificación que sirve para eximir a una persona de su responsabilidad por un acto violento cometido contra otra persona que *prima facie* se encuentra tipificado como un crimen.

Pero en el campo concreto del mantenimiento de la paz el concepto de legítima defensa ha sido sometido por parte de la doctrina de Naciones Unidas a un ensanchamiento de su alcance a lo largo de los años. Así, según Hammarskjöld, la autodefensa llevada a cabo por los *cascos azules* durante el desarrollo de la UNEF I debía ser interpretada en el sentido de que aquéllos no podrían nunca tomar la iniciativa en el uso de la fuerza, pero sí responder a un ataque armado, incluidas aquellas agresiones que pretendieran obligarles a retirarse de posiciones ocupadas por ellos por orden del Comandante de la Fuerza, actuando bajo la autoridad de la Asamblea General y dentro del alcance de sus resoluciones; como señalaba el citado Secretario General, el elemento clave residía en la prohibición de toda **iniciativa** en el empleo de la fuerza armada (25). Esta definición

(24) Vid. G. SCHWARZENBERGER, *A Manual of International Law*, 5.^a ed., 1967, p.183; H. KELSEN, *Principles of Public International Law*, 2.^a ed., 1966, p.65. La legítima defensa opera en el Derecho internacional como una excepción reconocida a la prohibición general de empleo de la fuerza armada en las relaciones internacionales –artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas–. Esto significa que los Estados pueden utilizar la fuerza armada en legítima defensa ante un **ataque armado previo** de otro país. Sobre esta cuestión pueden consultarse, entre otros, D.W. BOWETT, *Self-Defence in International Law*, 1958; B-O. BRYDE, «Self-Defence» en R. BERNHARDT (ed.), *Encyclopedia of Public International Law*, 2.^a ed., Elsevier, Amsterdam, vol.4, 2000, pp.361-364.

(25) Vid. D. HAMMARSKJÖLD, *Estudio resumido sobre la experiencia adquirida con la creación y funcionamiento de la Fuerza* (doc.A/3943, de 9 de octubre de 1958, párrafo 179); también P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, *Operaciones de las Naciones Unidas*

iba a ser aplicada no solo por la UNEF I, sino también en las fases inicial y final de la ONUC en el Congo (26) y por la subsiguiente Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP) (27).

Pero con posterioridad, durante el proceso de creación de la Segunda Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas en Oriente Medio (UNEF II) en octubre de 1973, el entonces Secretario General de la Organización universal, K. Waldheim, indicó que la autodefensa «debería incluir la resistencia a los intentos de impedirle [a la operación] *por medios coactivos* cumplir sus obligaciones bajo el mandato del Consejo de Seguridad» (28). De esta manera, se producía según Naciones Unidas una histórica ampliación del concepto de defensa propia como única excepción permitida a la prohibición del uso de fuerza militar por parte de los *cascos azules* (29). A partir de entonces, los obstáculos militares interpuestos al cum-

para el mantenimiento de la paz, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.134. Por su parte, el *Peacekeeper's Handbook* señalaba que «a peacekeeping soldier may use his weapon only in defence of his life or in conjunction with his fellow soldiers to defend UN positions and/or property against attack. Such action is only meant to be taken in the event of physical attack and then only as a last resort; it is not for the UN troops to initiate the action». Cf. INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, *Peacekeeper's Handbook*, 3.^a ed., Pergamon Press, Nueva York, 1984, p.38. Esta definición vino influida por el hecho de que la UNEF I, la primera Fuerza de mantenimiento de la paz, fue creada por la Asamblea General, cuyas resoluciones son recomendatorias y no vinculantes para los Estados Miembros, por lo que la operación propuesta debía estar basada en el consentimiento y no en la coerción. Pero parece existir consenso sobre la existencia de un derecho de defensa propia por parte de las Fuerzas de mantenimiento de paz de la ONU. Vid. D. HAMMARSKJOLD, *Estudio resumido*, cit., para.178; G.I.A.D. DRAPER, «The Legal Limitations upon the Employment of Weapons by the U.N. Force in the Congo», en ICLQ, vol.12, 1963, pp.400-401; D.W. BOWETT, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.203-205.

(26) En este sentido véase el Primer Informe remitido al Secretario General por su Representante Especial en el Congo (doc.S/4531, de 21 de septiembre de 1960), citado por G.I.A.D. DRAPER, *loc.cit.*, 1963, p.399. Esta autolimitación en el empleo de la fuerza durante el desarrollo de la ONUC se prolongó hasta febrero de 1961, cuando el Consejo de Seguridad urgió a las Naciones Unidas a tomar todas las medidas adecuadas para prevenir el estallido de una guerra civil en el Congo, incluyendo el uso de la fuerza, si fuera necesario, como último recurso –resolución 161 (1961) de 21 de febrero de 1961, párrafo dispositivo 1–. Posteriormente, al final de esta misión se recuperó el concepto de legítima defensa como única posibilidad de los *cascos azules* de recurrir a la fuerza armada.

(27) Véase el Memorándum del Secretario General de 10 de abril de 1964 (doc.S/5653, párrafos 16 y 17).

(28) Informe del Secretario General sobre la ejecución de la resolución 340 (1973) (doc.S/11502/Rev.1, de 27 de octubre de 1973, párrafo 4.d).

(29) No obstante, esta dilatación conceptual ya había sido preanunciada en cierta manera algunos años antes en la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), cuando el Secretario General incluía, como ejemplo de situación en la cual dichos *cascos azules* podían ser autorizados a recurrir a la fuerza en defensa propia, «attempts by force to prevent them from carrying out their responsibilities as

plimiento de su misión podían legítimamente ser contestados con la violencia armada (30). A nuestro juicio, esta extensión de la posibilidad de emplear la fuerza corresponde a una causa de justificación diferente a la legítima defensa, cual es el **estado de necesidad** (31), que puede ser estudiado desde dos perspectivas jurídicas distintas aunque perfectamente compatibles entre si:

1. En **Derecho internacional público** el estado de necesidad está reconocido por la Comisión de Derecho Internacional como causa de exclusión del carácter ilícito de un determinado hecho estatal, cuando ese hecho «sea el único modo para el Estado de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente» y «no afecte gravemente a un interés esencial» de los Estados respecto de los cuales existía la obligación violada, o de la comunidad internacional en su conjunto (art.25.1 del Proyecto de artículos de la CDI sobre la responsabilidad de los Estados). En este contexto, diversos autores han sugerido la posibilidad de que un país pueda invocar el estado de necesidad para legitimar ciertos usos menores de la fuerza armada en algunos casos, siempre que con ello no se vulnere el núcleo imperativo de la prohibición de uso de la fuerza en las relaciones internacionales (32). Y si los Estados pueden recurrir a la fuerza armada

ordered by their commanders». Cf. Memorándum del Secretario General de 10 de abril de 1964 (doc.S/5653, parágrafo 18.c); también D. BROWN, «The Role of the United Nations in Peacekeeping and Truce-Monitoring: What Are the Applicable Norms», en R.B.D.I., vol.27, n.º 2, 1994, p.571.

(30) Por ejemplo, en el despliegue de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), el Secretario General presentó la misma definición de la legítima defensa: «Self-defence would include resistance to attempts by forceful means to prevent it from discharging its duties under the mandate of the Security Council» (doc.S/12611, de 19 de marzo de 1978, para.4.d). Véase también, con respecto a la Misión de Observación de las Naciones Unidas para el Iraq y Kuwait (UNIKOM), el informe del Secretario General de 18 de enero de 1993 (doc.S/25123, para.10); y sobre la UNAMIR en Ruanda, el informe del Secretario General de Naciones Unidas de 13 de mayo de 1994 (doc.S/1994/565, pp.4-5), así como la resolución 925 (1994) del Consejo de Seguridad –parágrafo 5–; igualmente en general K. GOLDMAN, *Peace-keeping and Self-Defence*, IPKO Monograph n.º 7, París, 1968. Pero lo que ya no está tan claro es si un bloqueo pacífico de una carretera por la población civil permitiría a la Fuerza de Naciones Unidas el empleo de la violencia bélica. G.J.F. von HEGELSOM, «The Law of Armed Conflict and UN Peace-keeping and Peace-enforcing Operations», en Hague Yearbook of International Law, vol.6, 1993, p.54.

(31) No obstante, para MÁRQUEZ CARRASCO se trata de una legítima defensa institucional muy próxima al marco coercitivo. M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998, pp.247 y 249.

(32) Véanse C. GUTIÉRREZ ESPADA, *El estado de necesidad y el uso de la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1987; idem, «La responsabilidad internacional del Estado por el uso de la fuerza armada (la conformación del hecho ilícito internacio-

en estado de necesidad, ¿por qué no van a poder hacerlo otros sujetos de Derecho internacional, como por ejemplo una organización intergubernamental, sobre todo cuando se trate de la que engloba la comunidad internacional en su conjunto, la Organización de las Naciones Unidas? Si además tenemos en cuenta que los *cascos azules* están actuando en calidad de expertos en misión por cuenta y en nombre de la ONU, ¿por qué no se les va a permitir cierto uso menor de la fuerza en «estado de necesidad» para poder cumplir el mandato que le ha otorgado el Consejo de Seguridad en orden a mantener la paz y seguridad internacionales, en el supuesto de que ésa fuera la única forma posible de cumplir tan importante propósito de las Naciones Unidas y principio fundamental del Derecho internacional?

2. Pero es en el terreno del **Derecho penal** donde más esfuerzos se han dedicado al estudio de estas causas de justificación, y debemos fijarnos también en este ámbito, toda vez que las situaciones límite a las que nos referimos pueden originar responsabilidad criminal individual, tanto por parte de los *cascos azules* que utilizan la fuerza armada como por parte de quienes la emplean contra ellos (33). En este marco jurídico-penal se ha efectuado una clara diferenciación entre ambas causas de justificación, habiendo señalado las disparidades presentes en todas las etapas del proceso (34): el fundamento de la legítima defensa es doble, pues con ella se defiende tanto un bien jurídico particular como el interés superior del orden jurídico (35), pero en el estado de necesidad el fundamento es exclusivamente individual, la protección del interés legítimo preponderante; mientras la legítima defensa exige una previa agresión antijurídica y actual, en el estado de necesidad se produce un conflicto entre intereses legítimos; asimismo, en la defensa propia no se exige un juicio estricto de

nal)», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1989*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Bilbao, 1990, pp.282-295; y en general S. GLASER, «Quelques remarques sur l'état de nécessité en Droit international», *Rév. Droit Pénal et de Criminologie*, n.º 65, 1952, pp.570-603; P.A. PILLITU, *Lo stato di necessità nel Diritto internazionale*, Universidad de Perugia, Perugia, 1981; J.J.A. SALMON, «Faut-il codifier l'état de nécessité en Droit international?» en J. MAKARCZYK (ed.), *Essays in international law in honour of judge M. Lachs*, La Haya, 1984, pp.235-270.

(33) En caso de actuar ilegalmente, la inmunidad de jurisdicción penal de que disfrutaban los miembros de una operación de mantenimiento de la paz en el Estado receptor de la misma no implica exención de responsabilidad criminal, pues ésta ha de ser ejercida por el Estado de su nacionalidad. Y también cabe que quienes se enfrentan con los *cascos azules* en estas circunstancias actúen de forma ilegal, debiendo responder en ese supuesto ante la jurisdicción penal territorial competente.

(34) Vid. D.M. LUZÓN PEÑA, *Aspectos esenciales de la legítima defensa*, Bosch, Barcelona, 1978, p.69 y ss.

(35) *Ibidem*, p.79.

proporcionalidad entre el bien lesionado por la acción defensiva y el bien o interés que se defiende, lo que sí resulta imprescindible en el estado de necesidad.

Pues bien, aquí nos encontraríamos con la existencia de una situación de peligro para determinados bienes o intereses jurídicos que necesitan ser protegidos –por ejemplo, un control de carretera de una facción armada que obstaculiza la llegada de la asistencia humanitaria a una población en peligro–, protección que sólo puede materializarse a costa de lesionar otros intereses jurídicamente protegidos –la vida, integridad física o libertad de los componentes de esa milicia obstaculizadora– (36). En una situación como la descrita no creemos que un eventual recurso a la violencia armada por parte de los *cascos azules* pueda justificarse como legítima defensa, pues aquí el peligro no procede de una agresión ilegítima, a menos que consideremos de ese modo un obstáculo al cumplimiento del mandato de la OMP como el arriba señalado; pero incluso si lo calificásemos como agresión antijurídica, para que los *cascos azules* pudieran recurrir a la fuerza armada «en legítima defensa» sería necesario que se produjera una necesidad de defensa en abstracto, en el sentido de que no fuera posible actuar de otra manera alternativa al empleo de la fuerza armada, y eso no ocurre en estos casos donde los integrantes de la operación onusiana pueden replegarse o elegir otra forma de actuar para llevar a cabo su mandato, como veremos más adelante. Por ello, en nuestra opinión la causa de justificación que podría aplicarse a esos supuestos sería el estado de necesidad (37), donde el conflicto se soluciona normalmente a costa de los bienes o intereses de terceros (38), si bien aquí nos situa-

(36) Según MIR PUIG, el estado de necesidad es un «estado de peligro actual para legítimos intereses que únicamente puede conjurarse mediante la lesión de intereses legítimos ajenos y que no da lugar a legítima defensa ni al ejercicio de un deber». S. MIR PUIG, *Derecho Penal. Parte General*, 7.^a ed., Reppertor, Barcelona, 2004, p.445. En una situación de estado de necesidad entran en conflicto diversos sujetos que se hallan en la misma posición jurídica, sin que ninguno de ellos sea un agresor injusto. *Ibidem*, p.446.

(37) Así por ejemplo, la Ley japonesa de 1992 relativa a la Cooperación con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas y Otras Operaciones señala en su artículo 24 que sus *cascos azules* en servicio en una OMP de las Naciones Unidas podrán utilizar las armas ante la necesidad inevitable de proteger sus propias vidas o las de otros compañeros (art.24.1), sin que puedan causar daño a otras personas excepto en supuestos correspondientes a los artículos 36 (defensa propia) y 37 (*estado de necesidad*) del Código Penal nipón de 1907 (art.24.4 de la citada Ley de 1992).

(38) Véanse por ejemplo en la doctrina penalista española D-M. LUZÓN PEÑA, *Curso de Derecho Penal. Parte General I*, Universitas, Madrid, 1996, p.620 y ss.; S. MIR PUIG, *op.cit.*, 2004, p.445 y ss.; así como desde Alemania H-H. JESCHECK, *Tratado de Derecho Penal. Parte General*, 4.^a ed., Comares, Granada, 1993, p.319 y ss.

ríamos ante un estado de necesidad defensivo, pues el peligro que da lugar a la situación de necesidad procedería de la misma persona o cosa a la que se lesiona defensivamente (39). Además, no se trataría de un estado de necesidad propio –de los *cascos azules*–, sino ajeno o de auxilio necesario, puesto que se trata de reaccionar ante el peligro amenazante a intereses de otras personas o de la comunidad en su conjunto (40), si bien la práctica de las OMPs parece demostrar que el empleo de la fuerza para obstruir una misión pone también en peligro la vida de los propios *cascos azules* (41).

De esta manera, el estado de necesidad permite a una OMP recurrir a la fuerza armada con mayor frecuencia que la legítima defensa –que exige siempre una previa agresión ilegítima y actual, junto a una necesidad de defensa en abstracto–, pero, por contra, los *cascos azules* deben ajustarse en él a un juicio de proporcionalidad más estricto entre la acción que desarrollan y los obstáculos que pretenden superar con su actuación, además de tener que fijarse en el grado de inminencia del peligro que pretenden evitar (42). En general debe advertirse que el estado de necesidad, como nueva posibilidad de utilizar la fuerza con la que Waldheim pretendía convertir en 1973 a la UNEF II en una operación militar más efectiva, arrastra sin embargo el grave defecto de complicar aún más una correcta aplicación del criterio general de abstención del empleo de la fuerza en situaciones complejas de confrontación armada. Así por ejemplo, en la mayoría

(39) Vid. H-H. JESCHECK, *cit.*, 1993, p.319; D-M. LUZÓN PEÑA, «Legítima defensa y estado de necesidad defensivo» en M. COBO DEL ROSAL (dir), *Comentarios a la legislación penal*, tomo V, vol.1, EDERSA, Madrid, 1985, pp.269-270. En el estado de necesidad defensivo, figura no recogida en la legislación española pero sí en la alemana (parágrafo 228 del Código Civil alemán), no se responde a una agresión antijurídica –por eso no es legítima defensa–, pero sí que se reacciona frente a la fuente del peligro, lo que permite justificar que se cause un daño «algo» mayor que el que se pretende evitar precisamente con dicha reacción.

(40) Vid. S. MIR PUIG, *cit.*, 2004, p.458; H-H. JESCHECK, *cit.*, 1993, p.321.

(41) S. YANAI, «Japan's Legal Framework for Peacekeeping Operations and International Humanitarian Relief Operations» en M.K. YOUNG & Y. IWASAWA (eds.), *Trilateral Perspectives on International Legal Issues: Relevance of Domestic Law and Policy*, Transnational Publishers, Irvington, 1996, p.570.

(42) Mientras que en la autodefensa resulta legítima toda defensa necesaria para repeler la agresión ilegítima (salvo extrema desproporción), en el estado de necesidad «el mal causado» con la violencia no tiene que ser mayor que el que se trata de evitar; esto es, que los principios de necesidad y de estricta proporcionalidad son exigibles para justificar el uso de la fuerza en *estado de necesidad*. De hecho, si existe igualdad de legitimidad en las situaciones de los sujetos, el conflicto se decide por la importancia de los intereses jurídicos en juego. S. MIR PUIG, *Derecho Penal. Parte General*, 7.^a ed., Reppertor, Barcelona, 2004, p.446.

de las OMPs, y a pesar de haberse ampliado el marco de justificación de la fuerza militar, los *cascos azules* no han respondido con las armas a las acciones obstaculizadoras de determinadas milicias locales y facciones internas para dificultarles el cumplimiento de su mandato, como consecuencia sin duda de consideraciones de imparcialidad y prudencia política (43). Por otra parte, no creemos que este eventual empleo de la fuerza por los *cascos azules* pueda justificarse en virtud del eventual **cumplimiento de un deber** (44), pues es muy dudoso que los integrantes de una OMP puedan ser considerados como agentes de una supuesta autoridad internacional con poderes coercitivos, toda vez que Naciones Unidas está operando en estos casos con el consentimiento de las partes del conflicto. En todo caso, esta causa de justificación (ejercicio de un deber) podría tal vez operar en el futuro con los miembros de una eventual policía civil internacional permanente.

Por último, la existencia de una específica **autorización oficial** expresa, proveniente del Consejo de Seguridad y/o del Secretario General, podría servir también como causa de justificación de un eventual empleo de la fuerza por los *cascos azules* (45), pero un permiso de ese tipo sólo se ha otorgado en algún caso aislado (46).

(43) Véase el informe del Secretario General de 27 de agosto de 1993 (doc.S/26358, párrafo 17); M. GOULDING, «The Evolution of United Nations Peace-keeping», Cyril Foster Lecture 1993 at the Examination Schools, Oxford University, 4 de marzo de 1993, p.6. Así por ejemplo, podemos fijarnos en la evolución de la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, donde a pesar de recibir reiteradas autorizaciones del Consejo de Seguridad para el uso de la violencia armada en «legítima defensa» –res.776 (1992), para.2; res.836 (1993), para.5 y 9; res.871 (1993), para.9–, esa Fuerza internacional no utilizó las armas para garantizar la llegada de los convoyes de ayuda humanitaria a sus ciudades de destino ni para proteger las zonas seguras en Bosnia-Herzegovina, ni su libertad de movimientos en Croacia, evitando con ello tener que enfrentarse con las distintas facciones locales. Este mismo comportamiento de prudencia política fue mostrado por la UNAMIR en Ruanda, pese a las resoluciones 918 (1994), párrafo 4, y 925 (1994), párrafo 5; y por la UNIFIL en el sur del Líbano, donde todos los autores coinciden en señalar que la Fuerza de las Naciones Unidas, en las condiciones del conflicto, no ha podido cumplir con el mandato del Consejo de Seguridad, a pesar de lo cual se mantiene desplegada en el terreno por razones humanitarias de ayuda a la población civil.

(44) Tal y como se recoge por ejemplo en el artículo 20.7 del Código Penal español de 1995.

(45) Véase analógicamente H-H. JESCHECK, *cit.*, 1993, p.330 y ss.

(46) Por ejemplo, en la resolución 836 (1993) en favor de la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), puntos dispositivos 5 y 9.

3. ANÁLISIS DE LA CASUÍSTICA EXISTENTE SOBRE EL EMPLEO DE LA FUERZA ARMADA POR LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE PAZ DE LA ONU

Como ya hemos señalado, durante la evolución histórica de esta clase de actividades de las Naciones Unidas se han producido dos claras excepciones al principio de no empleo de la fuerza armada coactiva en las operaciones onusianas desplegadas en el Congo a comienzos de la década de los sesenta (ONUC), y en Somalia en 1993 (UNOSOM II). En ambos casos estas misiones se desplegaron en conflictos internos especialmente cruentos, donde no estaba tan claro que estas operaciones contaran con el consentimiento y la cooperación de las partes contendientes. Junto a ambas, algunos autores entienden que el mandato otorgado a la Fuerza de Protección de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), a partir de las resoluciones 770 (1992), 776 (1992), 824 (1993) y 836 (1993) del Consejo de Seguridad –invocando algunas de ellas expresamente el Capítulo VII de la Carta–, constituye otro supuesto de empleo de la violencia por parte de las OMPs, pues el Consejo de Seguridad autorizó a dicha Fuerza onusiana a recurrir en caso necesario a la coerción armada contra una de las partes del conflicto. De este modo, esa operación de mantenimiento de la paz se habría convertido en una parte más de la contienda (47). Y de hecho el Consejo de Seguridad fue expandiendo el mandato de la Fuerza de Protección en la ex-Yugoslavia, convirtiéndola de hecho en una operación híbrida al incluir en ella algunos elementos de imposición de la paz, como la Fuerza de Reacción Rápida que operó en la región desde julio de 1995 (48). Pero lo cierto es que la autorización de uso de la fuerza armada otorgada a la UNPROFOR no excedía de los supuestos ya vistos de legítima defensa y de estado de necesidad, quedando

(47) E. DAVID, *Principes de Droit des Conflits Armes*, Bruylant, Bruselas, 1994, p.141; también F. MARIÑO MENÉNDEZ, «Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas», *Tiempo de Paz*, n.º 43, invierno 1996-1997, p.43; M.C. ORTEGA CARCELÉN, *cit.*, 1995, p.38 y ss. (véase la nota 12 de este artículo, *supra*); G. CELLAMARE, *Le operazioni di peace-keeping multifunzionali*, Giappichelli, Turin, 1999, pp.11-16; J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.343-352.

(48) Véanse el informe del Secretario General de 30 de mayo de 1995 (doc.S/1995/444, para.60); D. SHRAGA, «The United Nations as an actor bound by international humanitarian law» en L. CONDORELLI, A-M. LA ROSA & S. SCHERRER (dir.), *Les Nations Unies et le droit international humanitaire*, Pedone, Paris, 1996, pp.321-322; y L. PINESCHI, *Le operazioni delle Nazioni Unite per il mantenimento della pace*, CEDAM, Padua, 1998, p.38.

do claro que la citada misión no modificaba su naturaleza de OMP; además, en la práctica dicha misión careció de la capacidad operativa y de la voluntad política para coaccionar mediante la fuerza armada, en parte por las reticencias de los Estados suministradores de tropas (49), por lo que continuó operando bajo los principios tradicionales del mantenimiento de la paz (50). En realidad, el mandato que emana del Consejo de Seguridad adolece en cuantiosas ocasiones de una gran ambigüedad, y no permite determinar el nivel de fuerza que los *cascos azules* pueden ejercer para cumplir sus funciones, por lo que hay que fijarse en las reglas de enfrentamiento de cada operación; y en este sentido, las de la UNOSOM II en Somalia fueron mucho más permisivas que las establecidas para la UNPROFOR (51).

Como ya hemos señalado, el primer supuesto histórico de empleo de la fuerza armada por una OMP de Naciones Unidas se originó en el transcurso de la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC). Durante los cuatro años de despliegue de la Fuerza de la ONUC fueron variando las circunstancias de la guerra civil en ese país, y de la misma manera las resoluciones del Consejo de Seguridad fueron reflejando esas transformaciones. Así, la resolución inicial, la número 143 (1960) de 14 de julio de 1960, tenía la intención de proporcionar una «presencia» armada de Naciones Unidas suficiente para reducir el nivel de desorden interno y, de esta manera, inducir a las fuerzas militares belgas a su retirada del territorio congoleño. En todo caso, tal y como el Secretario General concebía la OMP, la legítima defensa iba a constituir la única excepción permitida a la prohibición general de uso de la fuerza armada por los *cascos azules*; además, éstos no debían implicarse en favor de ninguna de las partes del conflicto, sino mantener su imparcialidad (52).

(49) Informe del Secretario General de 30 de mayo de 1995 (doc.S/1995/444, para.59); J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, pp.350-351.

(50) P.J. FROMUTH, «The Making of a Security Community: the United Nations after the Cold War», *Journal of International Affairs*, vol.46, n.º 2, 1993, pp.351-352; M.C. MÁRQUEZ CARRASCO, *Problemas actuales sobre la prohibición del recurso a la fuerza en Derecho internacional*, Tecnos, Madrid, 1998, p.251; M. ASADA en S.S. HARRISON & M. NISHIHARA (eds.), *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1995, p.47 y ss.

(51) Vid. P. ROWE, «The United Nations Rules of Engagement and the British Soldier in Bosnia», en *ICLQ*, vol.43, n.º 4, 1994, pp.946-956. Estas reglas no son publicadas normalmente, pero pueden ser deducidas de otras fuentes oficiales.

(52) Informe del Secretario General de 18 de julio de 1960 (doc.S/4389, para.12 y 15). También el Representante Especial del Secretario General en su Primer Informe de 21 de septiembre de 1960 (doc.S/4531) se expresó en los mismos términos.

Sin embargo, la evolución de los acontecimientos forzó al Consejo de Seguridad a adoptar pocos días después la resolución 145 (1960) de 22 de julio de 1960, en cuyo primer punto operativo se dice:

«1. Pide al Gobierno de Bélgica que ponga en práctica rápidamente la resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad, sobre el retiro de sus tropas, y autoriza al Secretario General a tomar *todas las medidas necesarias* para este fin» (53).

Y en esta línea, el Acuerdo Básico alcanzado por Naciones Unidas y el Gobierno del Congo en esas fechas proclamaba la libertad de movimientos de la Fuerza onusiana por todo el territorio del recién surgido Estado en el cumplimiento de su misión, lo que en definitiva suponía autorizarle a adoptar la acción defensiva necesaria contra aquellas facciones que se opusieran a sus movimientos (54). Ello implicaba una considerable extensión de las circunstancias en las que podía usarse la fuerza defensiva por parte de la ONUC, aunque Naciones Unidas seguía proclamando su autolimitación en tomar cualquier iniciativa coactiva (55).

Posteriormente, por medio de su resolución 161 (1961) de 21 de febrero de 1961, el Consejo de Seguridad ensanchó el mandato de la Fuerza de las Naciones Unidas, con su primera referencia a los mercenarios extranjeros:

«1. Insta a las Naciones Unidas a que adopten inmediatamente todas las medidas apropiadas para impedir que se produzca una guerra civil en el Congo, inclusive arreglos para la cesación del fuego, la suspensión de todas las actividades militares, la prevención de los choques y *el uso de la fuerza, en caso necesario, como último recurso*».

(53) La cursiva se ha añadido para remarcar cómo el Consejo de Seguridad otorgó una autorización excesivamente general al Secretario General para el cumplimiento de su mandato.

(54) Doc.S/4389/Add.5, de 29 de julio de 1960. Véase también el primer informe del Secretario General sobre la ejecución de la resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad (doc.S/4389, de 18 de julio de 1960, párrafos 9 y 15). Cf. G.I.A.D. DRAPER, *loc.cit.*, 1963, pp.400-401.

(55) Incluso la resolución 146 (1960) de 9 de agosto de 1960, en la que el Consejo de Seguridad declaraba que la entrada de la Fuerza de Naciones Unidas en la provincia de Katanga resultaba «necesaria para la plena aplicación de esta resolución» –párrafo dispositivo 3–, reafirmaba sin embargo la imparcialidad de la Fuerza, que no intervendría ni sería utilizada para influir en el resultado de ningún conflicto interno –párrafo 4–. No obstante, dada la intransigente postura de las autoridades de la administración provincial de Katanga, el Secretario General de la ONU era consciente de que la deseada entrada de los *cascos azules* en esa región «tendría que conseguirse por el uso de la fuerza». Vid. doc.S/4417.

Como puede apreciarse, el uso de la fuerza aquí sugerido se concibe como último recurso, pero no por ello deja de suponer un avance hacia su empleo coactivo (56).

Durante los siguientes meses, los *cascos azules* iban a verse involucrados en una fuerte lucha militar en la que sufrirían serios reveses, al enfrentarse a enemigos dotados de armamento pesado, artillería de campaña, e incluso alguna aeronave de combate. Por lo tanto, el Consejo de Seguridad se vio impelido a dar un paso adelante y adoptar una postura más coercitiva en virtud de su resolución 169 (1961), de 24 de noviembre de 1961. En ella se autorizaba al Secretario General a adoptar una acción más vigorosa, incluido el uso de las medidas necesarias de fuerza para la detención y/o deportación de todas las tropas ajenas a la ONUC, reafirmando los propósitos de Naciones Unidas en este asunto, en concreto el mantenimiento de la integridad territorial del Congo y la asistencia al Gobierno central en la restauración del orden público y en la prevención de la guerra civil (57). Se puede considerar a esta resolución 169 (1961) como una disposición «ómnibus», comprehensiva de todas las anteriores (58). Hay quien defien-

(56) No obstante, el Secretario General sostenía que esta resolución 161 (1961) no permitía a la ONUC tomar la iniciativa en el uso de la fuerza, ni atacar a un grupo armado organizado (doc.S/4752/anexo VII, de 24 de febrero de 1961), por lo que debía entenderse que el Consejo no había modificado su posición constitucional anterior. O. SCHACHTER, *The Relation of Law, Politics and Action in the United Nations*, R. des C., vol.100, 1963-II, pp.220-221. Para un análisis en profundidad de dicha resolución 161 (1961) puede consultarse la obra de G. ABI-SAAB, *The United Nations Operation in the Congo 1960-1964*, Oxford UP, Oxford, 1978, pp.101-106.

(57) En el punto 4 de esta resolución 169 (1961) se decía: «Autoriza al Secretario General a emprender una acción vigorosa, con inclusión, en su caso, del uso de la fuerza en la medida necesaria, para la inmediata aprehensión, detención en espera de su procesamiento o expulsión de todo el personal militar y paramilitar y los asesores políticos extranjeros no dependientes del Mando de las Naciones Unidas, así como de los mercenarios, según lo previsto en el párrafo 2 de la resolución 161 A (1961), aprobada por el Consejo de Seguridad el 21 de febrero de 1961». Véase a este respecto G. ABI-SAAB, *op.cit.*, 1978, pp.160-168. Y en esta misma dirección apuntaba el acuerdo sobre el estatuto de la Fuerza (SOFA), firmado por la ONU y la República del Congo el 27 de noviembre de 1961 (UNTS, vol.535, p.199), cuyo párrafo 43.b rezaba así: «In the performance of their duties, the Congolese authorities responsible for enforcing the law shall have the right to resort to force in conformity with the law. The United Nations shall not have recourse to the use of force except as a last resort and subject to the restrictions imposed by its mandate and by the resolutions of the Security Council and the General Assembly».

(58) G.I.A.D. DRAPER, *loc.cit.*, 1963, p.406. Algún autor, como LECLERCQ, entendía que la resolución 169 (1961) no hacía más que reforzar la dirección ya apuntada por la anterior resolución 161 (1961). C. LECLERCQ, *L'ONU et l'affaire du Congo*, Payot, Paris, 1964, pp.226 y 294. LANGENHOVE, no obstante, sostenía la incompatibilidad de la resolución 169 (1961) con los principios de no intervención en los asuntos internos de un Estado, y de prohibición del uso de la fuerza. F. van LANGENHOVE, *Le rôle préminent du secrétaire général dans l'opération des Nations Unies au Congo*, Institut Royal des Relations Internationales (Bruselas), Nijhoff, La Haya, 1964, p.143.

de que, aún teniendo presente el tenor literal de esta resolución, el uso de fuerza autorizado aquí a los *cascos azules* podría entenderse como una especie de legítima defensa «anticipada», puesto que las fuerzas secesionistas y los mercenarios estaban planeando ataques armados contra la operación de las Naciones Unidas, de modo que el Consejo de Seguridad actuó en definitiva solicitando la remoción de un obstáculo para la pacificación del país (59). Para nosotros, sin embargo, resulta claro que, si se quería acabar con la secesión de Katanga y garantizar la integridad territorial del Congo y la autoridad de su Gobierno central, la Fuerza de la ONU debía tomar la iniciativa militar, para lo que necesitaba una autorización en este sentido por parte de su órgano creador, tal como la contenida en la resolución 169 (1961) (60). En todo caso, el Secretario General, como no podía ser de otra manera, siempre justificó el uso onusiano de la fuerza militar en el Congo por referencia a los principios de legítima defensa, libertad de movimientos, protección de instalaciones y comunicaciones y, en general, invocando el cumplimiento del mandato (61). Pero, pese a la posición del Secretario General de la ONU, debe reconocerse la dificultad de explicar

(59) G.I.A.D. DRAPER, *loc.cit.*, 1963, pp.402-403. También otros autores incidían en el derecho de autodefensa «anticipada» en combinación con la libertad de movimientos como base legitimadora del empleo de la fuerza armada por la ONU, aunque matizaban que las actuaciones emprendidas por esta Fuerza en virtud de la resolución 169 (1961) se aproximaban más a una acción de imposición que superaba los límites de la estricta autodefensa. Cf. D.W. BOWETT y otros, *United Nations Forces: A Legal Study of U.N. Practice*, Stevens, Londres, 1964, pp.171 y 202-205; N.D. WHITE, *Keeping the Peace: The United Nations and the Maintenance of International Peace and Security*, Manchester UP, Manchester, 1993, pp.233-240.

(60) De esta misma opinión es F.T. LIU, *op.cit.*, 1992, p.19. En este sentido, SCHACHTER entiende que la autorización contenida en esta resolución suponía un empleo de la fuerza que iba más allá de la defensa propia, aunque no constituyera una acción compulsiva del artículo 42 de la Carta. Vid. O. SCHACHTER, *International Law in Theory and Practice*, Nijhoff, Dordrecht, 1991, pp.406 y 409; también M. SPATAFORA, «L'intervento militare delle Nazione Unite nel Congo», en RDI, vol.51, 1968, p.538 y ss; D.W. BOWETT, *cit.*, 1964, pp.201-202; y REMIRO BROTONS la considera una acción de imposición de la paz. A. REMIRO BROTONS y otros, *Derecho internacional*, McGraw-Hill, Madrid, 1997, p.130. No obstante, otros autores, como ABI-SAAB o JENNINGS, van más lejos al afirmar que tanto la resolución 161 (1961) como la 169 (1961) del Consejo de Seguridad descansaban sobre el artículo 42 de la Carta. Vid. G. ABI-SAAB, *op.cit.*, 1978, pp.106 y 165; R. JENNINGS, «The UN Force and the Congo», en *Listener*, 19-10-1961, p.589; contra R. HIGGINS (*The Development of International Law through the Political Organs of the United Nations*, Oxford UP, Londres, 1963, pp.235-236), quien sostenía que la acción de la ONU en el Congo se fundaba en el artículo 40, al dirigirse a mantener medidas provisionales.

(61) Doc.S/5240. Esta posición también era sustentada por la Corte Internacional de Justicia al afirmar, en su dictamen sobre *Ciertos gastos de las Naciones Unidas*, que «the operations of ONUC did not include a use of armed force against a State... the operations did not involve “preventive or enforcement measures” against any State under Chapter VII...» *ICJ Reports 1962*, p.177.

que la garantía de la propia libertad de movimientos pueda conducir al uso de la fuerza en autodefensa (62).

Por lo que se refiere a la segunda excepción citada, por medio de la resolución 814 (1993), adoptada por el Consejo de Seguridad el 26 de marzo de 1993, la UNOSOM II en Somalia se convirtió en la primera operación de *cascos azules* de las Naciones Unidas autorizada expresamente a emplear la fuerza armada bajo las cláusulas del Capítulo VII de la Carta, esto es, a tomar la iniciativa en el uso de la violencia, tal y como sucedió posteriormente (63). En este caso, las especiales circunstancias en las que se encontraba el país, en plena contienda civil entre diversas facciones armadas, sin gobierno efectivo alguno sobre el territorio, y con una urgente necesidad de ayuda humanitaria para combatir la hambruna que amenazaba la supervivencia de su población, condujeron al Secretario General a solicitar, y al Consejo de Seguridad a autorizar, una ampliación del mandato de la UNOSOM (64). Concretamente, el punto dispositivo 14 de la resolución 814 (1993) pide al Secretario General que «disponga que el Comandante de la Fuerza de la UNOSOM II asuma la responsabilidad de la consolidación, la ampliación y el mantenimiento de un clima de seguridad en todo el territorio de Somalia...» (65).

Esto implicaba instaurar una autoridad efectiva sobre un territorio en guerra civil y, por lo tanto, llevar la iniciativa en el empleo de la fuerza. Poco después, la comisión de ataques armados contra los *cascos azules*

(62) M. SPATAFORA, «L'intervento militare delle Nazione Unite nel Congo», RDI, vol.51, 1968, p.544. No obstante, LAGRANGE considera que la definición de la libertad de movimientos constituyó la primera ocasión aprovechada por el Secretario General de Naciones Unidas para ampliar el concepto de legítima defensa. Cf. E. LAGRANGE, *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Charte des Nations Unies*, Montchrestien, París, 1999, pp.96-97.

(63) Cf. informe del Secretario General de 15 de junio de 1993 (doc.A/47/965, para.26). En este sentido, SOREL consideraba que esta resolución convertía a la UNOSOM II en la primera operación de «imposición de la paz» de las Naciones Unidas, lo que constituía todo un salto cualitativo dentro de la estructura operativa de la ONU. J-M. SOREL, «La Somalie et les Nations Unies», AFDI 1992, vol.38, pp.83-88.

(64) Véanse el informe del Secretario General de 3 de marzo de 1993 (doc.S/25354, párrafos 56 a 88), y el punto operativo 5 de la mencionada resolución 814 (1993).

(65) Evidentemente, el Consejo de Seguridad delegaba en el Secretario General y en su Representante Especial en Somalia la competencia para delegar a su vez en el Comandante de la Fuerza amplios poderes en orden a obtener el resultado buscado. D. SAROOSHI, *The United Nations and the Development of Collective Security. The Delegation by the UN Security Council of its Chapter VII Powers*, Oxford UP, Oxford, 1999, pp.81-82.

por parte de ciertas facciones armadas (66) condujo al Consejo de Seguridad, por medio de su resolución 837 (1993) del 6 de junio de ese año, a autorizar al Secretario General a «tomar todas las medidas necesarias... a fin de establecer la **autoridad efectiva de la UNOSOM II en toda Somalia**, incluso para investigar esas acciones y arrestar, detener y encarcelar a esas personas a los efectos de su inculpación, enjuiciamiento y castigo» (67).

Esta resolución ampliaba aún más el mandato de la Fuerza de UNOSOM II, y en su punto 8 se instaba a los Estados Miembros a que aportaran, entre otras armas, tanques y helicópteros de combate a la misma para que pudiera defenderse de posibles ataques armados en el desempeño de

(66) Estas agresiones se produjeron especialmente durante el mes de junio de 1993. La más grave tuvo lugar el 5 de junio y acabó con la vida de 24 *cascos azules* pertenecientes al contingente pakistani de la UNOSOM II, junto con más de cincuenta heridos, constituyendo la más grave pérdida simultánea de vidas humanas que nunca haya sufrido una OMP. Este ataque no provocado mereció una dura condena por parte de la comunidad internacional, de los diferentes órganos de Naciones Unidas –incluida una severa declaración del Representante Especial del Secretario General, el almirante norteamericano J. Howe– y de muchas de las propias facciones somalíes; además, recibió la inmediata respuesta del Consejo de Seguridad al adoptar por unanimidad el día siguiente la resolución 837 (1993). Pocos días después, las tropas de UNOSOM II, con base en dicha resolución, acometieron «una decisiva acción para restaurar la paz en Mogadiscio», manteniendo fuertes enfrentamientos armados con la milicia del Congreso de la Unidad Somalí (USC/SNA), presunto responsable de los anteriores ataques. Véase el informe del Secretario General de 1 de julio de 1993 (doc.S/26022). Debemos recordar que la UNOSOM II había sucedido en los esfuerzos internacionales de pacificación en la zona a la multinacional Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF), tomando el relevo operativo el 4 de mayo de 1993. Vid. UN Chronicle, vol.30, n.º 3, septiembre de 1993, pp.4-7.

(67) Resolución 837 (1993) de 6 de junio de 1993, parágrafo dispositivo 5. La trascripción exacta de esta importantísima resolución en sus puntos dispositivos 1, 5 y 8 rezaba del siguiente modo:

1. «Condena enérgicamente los ataques armados no provocados contra el personal de la UNOSOM II el 5 de junio de 1993, que parecen haber conformado una serie calculada y premeditada de violaciones de la cesación del fuego para impedir, mediante la intimidación, que la UNOSOM II cumpla su mandato conforme a lo dispuesto en la resolución 814 (1993)»;

5. «Reafirma que el Secretario General, en virtud de la resolución 814 (1993), está autorizado para tomar todas las medidas necesarias contra todos los responsables de los ataques armados mencionados en el párrafo 1 supra, incluidos los responsables de haber incitado públicamente a esos ataques, a fin de establecer la autoridad efectiva de la UNOSOM II en toda Somalia, incluso para investigar esas acciones y arrestar, detener y encarcelar a esas personas a los efectos de su inculpación, enjuiciamiento y castigo»;

8. «Insta a los Estados Miembros a que, con carácter de emergencia, aporten apoyo y transporte militar, incluidos transportes blindados de tropas, tanques y helicópteros de combate, para dar a la UNOSOM II la capacidad necesaria para hacer frente debidamente a los ataques armados de que sea objeto en el cumplimiento de su mandato y para desalentar esos ataques».

sus funciones (68). Aunque el objeto de dicho armamento era explícitamente disuasorio, ello no obsta para considerar que se estaba dotando a la Fuerza de las Naciones Unidas con un mandato punitivo y unos medios coactivos que iban más allá del *peacekeeping* clásico con empleo defensivo de la fuerza, y se acercaban a la imposición de la paz (*peace enforcement*) (69). No obstante, el Representante Especial del Secretario General reafirmó pocos días después la imparcialidad de la operación, pero también señaló que no se permitirían ataques contra la distribución de ayuda humanitaria y la reconstrucción de escuelas, clínicas y carreteras, esto es, contra el cumplimiento de su misión (70); esto viene a significar que la UNOSOM II procedería a emplear la fuerza armada en supuestos que K. Waldheim conceptuó en 1973 como de legítima defensa ampliada, y nosotros calificamos de estado de necesidad.

Como hemos visto en los dos casos, en el Congo y en Somalia, fueron las milicias armadas contrarias a las Naciones Unidas las que de algún modo determinaron la necesidad de autorizar a los *cascos azules* el empleo de la violencia bélica con carácter coactivo. En resumen, se trataba de defender el cumplimiento del mandato frente a quienes se oponían al mismo, y por ello tal vez nos encontremos ante una nueva ampliación –tal vez excesiva– del concepto de legítima defensa en el uso de la fuerza armada por parte de las OMPs de las Naciones Unidas, tendente a garantizar con mayor convicción la observancia de la misión, pero que aproxima tal concepto a la imposición de la paz, lo que supondría romper con la naturaleza consensual de este tipo de operaciones (71). Precisamente por

(68) La UNOSOM II llegó a contar con unos 28.000 efectivos militares procedentes de 34 Estados miembros de las Naciones Unidas, incluidas tropas de Estados Unidos (docs.S/25532 y S/25673), y su financiación, valorada en 1.500 millones de dólares para el primer año, corría a cargo del mismo fondo que se había establecido para la UNITAF, más otras contribuciones financieras adicionales –parágrafos 15 y 17 de la resolución 814–. Esta Fuerza fue retirada, con más pena que gloria, en marzo de 1995. Véanse las resoluciones 953 (1994) y 954 (1994) del Consejo de Seguridad, en donde se preveía la retirada de la UNOSOM II con arreglo a un determinado calendario prefijado por el Secretario General en su informe de 14 de octubre de 1994 (doc.S/1994/1116).

(69) J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p.349.

(70) Declaración recogida en UN Chronicle, vol.30, n.º 3, septiembre de 1993, p.5. De hecho, las autorizaciones del uso de la fuerza realizadas por el Consejo de Seguridad no son ilimitadas, sino que conllevan restricciones según los fines perseguidos, los medios que se otorgan, o la zona geográfica a la que se refieren. M.C. ORTEGA CARCELÉN, *Hacia un Gobierno mundial*, Hespérides, Salamanca, 1995, p.41 y ss.

(71) J. JORGE URBINA, *Protección de las víctimas de los conflictos armados, Naciones Unidas y Derecho internacional humanitario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2000, p.348; Y. KERBRAT, *La référence au Chapitre VII de la Charte des Nations Unies dans les résolutions à caractère humanitaire du Conseil de Sécurité*, LGDJ, París, 1995, p.65.

ello, deberían considerarse los casos de ONUC y de UNOSOM II como excepciones a la regla general. Ciertamente, ambas operaciones compartían similares supuestos de hecho, pues se tenían que enfrentar con situaciones de contienda civil, territorios sin un gobierno real, urgentes necesidades vitales entre la población, y facciones internas opuestas a la intervención de la Organización universal (72).

En tiempos más recientes sin embargo han surgido algunos otros supuestos de misiones de Naciones Unidas que conllevan cierta incertidumbre en esta materia, y que sólo la evolución posterior de su desarrollo permite determinar con exactitud su naturaleza jurídica:

1. Por un lado, tanto en la Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (MINURCA) –res.1159 (1998), de 27 de marzo de 1998, para.13–, como en la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y en la Misión de la Organización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) –de forma más concluyente en estas dos últimas, pues incluso se invocaba el Capítulo VII de la Carta de San Francisco–, el Consejo de Seguridad otorgaba a estas operaciones de mantenimiento de la paz la posibilidad de adoptar la acción necesaria para garantizar la seguridad y libertad de movimientos de su personal, y además –en los casos de la UNAMSIL y la MONUC– a prestar, según sus capacidades y zonas de despliegue, protección a la población civil que se encontrase bajo amenaza inminente de violencia física –resoluciones 1270 (1999), para.14; y 1291 (2000), para.8– (73). En nuestra opinión, tal autorización implícita a poder recurrir a la fuerza armada –que también se recoge en las posteriores operaciones en Liberia (UNMIL), Costa de Marfil (UNOCI), Haití (MINUSTAH) y Burundi (ONUB)–, podría quedar englobada *prima facie* en la causa de justificación de «estado de necesidad».

2. Por otro lado, no resultaba sencillo dilucidar si la Administración de Transición de las Naciones Unidas en Timor Oriental (UNTAET) podía o no recurrir a la fuerza armada por iniciativa propia, pues como parte de su comprehensivo mandato de gestionar la administración de Timor Oriental durante su transición a la independencia, ejerciendo todos los poderes legis-

(72) Vid. J. JORGE URBINA, *cit.*, 2000, p.344.

(73) De acuerdo con la propuesta del Secretario General de la ONU en su informe de 23 de septiembre de 1999 (doc.S/1999/1003, para.43). Así el Secretario General onusiano ha incidido en la importancia que tiene que Naciones Unidas cuente con una capacidad creíble de disuasión con «sólidas normas para entablar combate» –Memoria anual de 2000 del Secretario General de Naciones Unidas sobre la labor de la Organización (doc.A/55/1, de 30 de agosto de 2000, para.70)–.

lativos y ejecutivos –resolución 1272 (1999) de 25 de octubre de 1999, para.1–, el Consejo de Seguridad, con calculada imprecisión, la autorizó a adoptar «todas las medidas necesarias para cumplir su mandato» –res.1272 (1999), para.4– (74), fórmula ésta que ha vuelto a utilizar al establecer la Operación de las Naciones Unidas en Burundi (ONUB) –res.1545 (2004), para.5–, y en este sentido resulta determinante su comportamiento efectivo en el terreno como operaciones de mantenimiento de la paz.

4. PROPUESTAS SOBRE EL RECURSO A LA VIOLENCIA ARMADA POR LAS FUERZAS DE PAZ DE NACIONES UNIDAS

En la última década, diversas aportaciones doctrinales han abogado por unas Fuerzas militares internacionales que superen el concepto tradicional de *peacekeeping*, sin tener por que llegar a suponer en principio las medidas coactivas armadas del artículo 42 de la Carta, sino que desarrollarían sus funciones con arreglo a la graduación de la fuerza armada que resultara necesaria en cada momento (75). En este contexto, el anterior Secretario General Boutros-Ghali propuso el establecimiento por el Consejo de Seguridad de unas **unidades de resguardo de la paz**, que se caracterizarían por los siguientes elementos:

1. Su despliegue y funcionamiento estarían sujetos a la autorización del Consejo de Seguridad, que delegaría el mando de la ejecución en el Secretario General, de la misma manera que sucede en las OMPs;
2. Se compondrían de efectivos aportados voluntariamente por los Estados miembros, tal y como en las operaciones de *peacekeeping*;
3. Se encontrarían en permanente estado de alerta, lo que no significa que constituyan un ejército estable al mando de las Naciones Unidas;
4. Tendrían que estar mejor armadas que las Fuerzas de mantenimiento de la paz, y haber desarrollado un completo adiestramiento preparatorio en el seno de sus respectivos ejércitos nacionales; y,

(74) De un modo mucho más directo, el Secretario General propuso que esta operación dispusiera de reglas de enfrentamiento robustas que le permitieran «entrar en combate y capacidad de reacción rápida a fin de poder cumplir sus responsabilidades» –informe del Secretario General de Naciones Unidas de 4 de octubre de 1999 (doc.S/1999/1024, para.77)–.

(75) Véanse J. MACKINLAY & J. CHOPRA, «Second Generation Multinational Operations», en *The Washington Quarterly*, verano 1992, pp.116-118; Th.G. WEISS, «New Challenges for UN Operations-Implementing an Agenda for Peace», *The Washington Quarterly*, invierno 1993, pp.51-66; M.P. SCHARF, «Protecting Minorities: The Lessons of International Peacekeeping», *ASIL Proc.* 1997, vol.91, pp.439-441.

5. Dentro del Derecho de la Carta, estas unidades se incluirían entre las medidas provisionales del artículo 40. En todo caso, no supondrían un sucedáneo de las fuerzas armadas a las que se refiere el artículo 43 para hacer frente a actos de agresión, ni de las reservas militares que los Estados miembros puedan aportar en el futuro a las operaciones de mantenimiento de la paz (76).

Esta proposición representaba el primer esfuerzo teórico oficial tras la guerra fría por establecer las condiciones del uso de la fuerza por Naciones Unidas (77), pero en la práctica no ha llegado a ponerse en marcha este proyecto de Boutros-Ghali al cual el propio Comité de los 33 imputó ciertos inconvenientes, como la posible pérdida de imparcialidad en la actuación de esas unidades o la eventual falta de voluntad política de los Estados miembros en enviar tropas propias a misiones que pudiesen conllevar cierto peligro físico e inoportunidad política (78); y así, las funciones previstas para tales unidades militares fueron asumidas, bien por las mismas

(76) B. BOUTROS-GHALI, *Un Programa de Paz*, op.cit, 1992, parágrafo 44; también M. FLORY, «L'ONU et les opérations de maintien et de rétablissement de la paix», *Politique Etrangère*, vol.58, n.º 3, 1993, pp.638-639. No obstante, PETIT GABRIEL entiende que no puede considerarse a tales unidades como medidas provisionales al permitirseles recurrir a la fuerza armada. E.W. PETIT GABRIEL, «¿“Un Programa de Paz” demasiado moderno para un final de siglo?», *Tiempo de Paz*, n.º 43, invierno 1996-1997, p.62. En este contexto F.T. LIU conceptualizaba una Fuerza de mantenimiento de la paz de doble pistón, el primero similar a las OMPs ya existentes, y el segundo dotado con mayor capacidad de despliegue y armamento más disuasorio, compuesto fundamentalmente por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, y que respetaría el principio de no uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa, entendida ésta en el sentido, avanzado en 1973 por Waldheim, de resistir los intentos armados de obstaculizar a la operación de Naciones Unidas en el cumplimiento de su misión bajo el mandato del Consejo de Seguridad. Señalaba LIU que una Fuerza reforzada de este tipo resultaría especialmente útil en conflictos muy complejos, tales como los del sur del Líbano, la ex-Yugoslavia y Somalia. F.T. LIU, *loc.cit.*, 1992, pp.42-43; también K.A. ANNAN, «UN Peacekeeping Operations and Cooperation with NATO», en *NATO Review*, vol.41, n.º 5, 1993, p.4. Por su parte, FISAS subordinaría la propuesta de estas fuerzas al progreso del desarme y de la diplomacia preventiva, junto con una reforma previa del Consejo de Seguridad. V. FISAS, *El desafío de las Naciones Unidas ante el mundo en crisis. La reforma de las Naciones Unidas y el futuro de los cascos azules*, Icaria, Zaragoza, 1994, p.139 y ss.

(77) Cf. J. CAMILLIERI, «Mantenimiento de la paz, pacificación y prevención de crisis después de la guerra fría» en M. SEARA VÁZQUEZ (comp.), *Las Naciones Unidas a los cincuenta años*, Fondo de Cultura Económica, México, 1995, p.133.

(78) Cf. doc.A/47/386, de 31 de agosto de 1992, para.40. Asimismo, CARDONA LLORENS advertía del peligro de militarizar la Secretaría de la ONU con este tipo de iniciativas. J. CARDONA LLORENS, «Nuevo orden mundial y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz 1993*, Servicio editorial de la UPV-EHU, Tecnos, 1994, p.242; y véase también el comentario crítico de P.A. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ en *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol.1, Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p.41.

operaciones de mantenimiento de la paz ya desplegadas –como en Somalia y la antigua Yugoslavia–, por fuerzas armadas nacionales –como las tropas norteamericanas en Somalia–, o por diversos organismos regionales –como la CEDEAO en Liberia o la OTAN en Bosnia-Herzegovina– (79).

Algún tiempo después, era el mismo Boutros-Ghali quien abandonaba su anterior sugerencia de las unidades de resguardo de la paz al aprender de las duras experiencias de los dos años previos (Somalia, ex-Yugoslavia, Ruanda), rebajando sus aspiraciones en este ámbito y contentándose en enero de 1995 con adelantar el concepto de **Fuerza de Reacción Rápida**, que estaría integrada por tropas de diversos países pero con procedimientos uniformes en formación, logísticos y operativos, y serviría como «la reserva estratégica del Consejo de Seguridad», a desplegarse «cuando existiera una necesidad urgente de tropas de mantenimiento de la paz» (80). De hecho, en la guerra en la antigua Yugoslavia, se desplegó a mediados de 1995 una Fuerza de Reacción Rápida como parte de la operación de mantenimiento de la paz allí establecida (UNPROFOR), a propuesta de varios países europeos cuyas tropas iban a ser sus integrantes –Francia, Reino Unido y Holanda–, y aceptada por las Naciones Unidas –resolución 998 (1995) del Consejo de Seguridad, de 16 de junio de 1995, párrafo 9– (81). Esta Fuerza se incorporó a la UNPROFOR, actuando con su mismo mandato y bajo su estructura de mando, como una sección separada de la misión onusiana a la que pretendía proporcionar una capacidad operativa adicional, pero sin modificar el estatuto ni el mandato de UNPROFOR, que iba a continuar como una operación de *peacekeeping*.

(79) Véase A. ROBERTS, «The Crisis in UN Peacekeeping», *Survival*, vol.36, n.º 3, 1994, p.102.

(80) Vid. B. BOUTROS-GHALI, *Suplemento de «Un Programa de Paz»*, doc.S/1995/1, de 3 de enero de 1995, párrafo 44; asimismo C. GUTIÉRREZ ESPADA, *Apuntes sobre las funciones del Derecho Internacional Contemporáneo*, DM, Murcia, 1995, p.170; R. BERMEJO GARCÍA, «La acción de las Naciones Unidas ante los recientes conflictos internacionales: crisis y perspectivas» en A. HERRERO DE LA FUENTE (coord.), *Reflexiones tras un año de crisis*, Universidad de Valladolid, Valladolid, 1996, pp.152-153; C. HISCOCK-LAGEOT, «Boutros Boutros-Ghali, Secrétaire Général de l'O.N.U.: Grandeurs et servitudes d'un mandat unique», *RGDIP*, vol.104, n.º 1, 2000, pp.118-119; R.N. GARDNER, «Practical Internationalism: the United States and Collective Security», *SAIS Review*, vol.12, n.º 2, 1992, pp.40-45, quien la situaba con base jurídica en los convenios especiales del artículo 43 de la Carta, y por tanto también disponible para acciones de imposición de la paz; pero crítico en general con la propuesta se mostraba J.H. ALLAN en *Peacekeeping: outspoken observations by a field officer*, Praeger, Westport, 1996, p.149.

(81) Véase la carta del Secretario General de 9 de junio de 1995 y su anexo (doc.S/1995/470 y Add.1), con el acuerdo alcanzado por Boutros-Ghali con los Estados oferentes.

Así, esta Fuerza de Reacción Rápida, bajo la forma de brigada multinacional equipada con armamento reforzado, iba a prestar ayuda a las unidades de *cascos azules* amenazadas o aisladas, contribuir al redespiegue de UNPROFOR y facilitar la libertad de movimientos de las tropas de Naciones Unidas sin desviarse de las «reglas de enfrentamiento» preestablecidas, esto es, la utilización restringida de la violencia armada únicamente para garantizar la seguridad del personal de la ONU y la ejecución del mandato señalado por el Consejo de Seguridad (82). En nuestra opinión, este modelo podría servir en futuras operaciones para garantizar la credibilidad del instrumento del mantenimiento de la paz (83). Pero a pesar de este experimento, la propuesta del entonces Secretario General recibió en general una respuesta muy escéptica por parte de los Estados miembros, porque garantizar a Naciones Unidas una fuerza militar de esas características hubiese convertido a la Organización universal en independiente de la voluntad de sus miembros estatales, en particular de los más poderosos; hubiera transformado la estructura de poder en el sistema de mantenimiento de paz de la ONU, lo que fue percibido como peligroso y aventurado por todos los Estados miembros: para los grandes suponía un riesgo a sus intereses geoestratégicos, y a los pequeños países les asustaba cualquier posible restricción de su soberanía estatal.

De esta manera, se ha producido una división de funciones, pues las Naciones Unidas –o las organizaciones regionales– siguen a cargo de las OMPs tal como las conocemos, mientras que las actuaciones de imposición de la paz son acometidas de forma descentralizada por los miembros estatales más poderosos, bien solos o en coalición multinacional, generalmente bajo la autorización –pero no el control– del Consejo de Seguridad (84). En este marco, la experiencia somalí demuestra cómo, al atravesar la frontera del uso de la fuerza (y del consentimiento de todas las facciones armadas) entre el mantenimiento de la paz y su imposición, la operación de Naciones Unidas se convirtió en una de las partes del conflicto, perdiendo al tiempo su legitimidad y credibilidad como tercero imparcial, perjudicó su capacidad para controlar los acontecimientos y arriesgó la seguridad de los propios *cascos azules*, de forma que la mayor parte de los

(82) M. TORRELLI, en la sección «Chronique des faits internationaux», RGDIP, vol.99, n.º 3, 1995, p.702.

(83) Véase también D.A. LEURDIJK, «The Rapid Reaction Force», International Peacekeeping (Kluwer), vol.2, n.º 6, 1995, p.132.

(84) Esta descentralización del uso de la fuerza en coaliciones multinacionales *ad hoc* fue duramente criticada por M. BOTHE en International Peacekeeping, vol.2, n.º 1, 1994-1995, pp.3-4; y por T. FINDLAY en SIPRI Yb. 1996, p.58.

esfuerzos y recursos de la Fuerza tuvieron que emplearse en su propia protección. Esta circunstancia, que ya se había producido con anterioridad en la Segunda Fuerza Multinacional en el Líbano (FMN II), conduce invariablemente a la pérdida de apoyo popular, la escalada incontrolada de la violencia, un aumento de la tensión política y la ruina de toda posibilidad de resolución pacífica del conflicto. Ante dicho descalabro, la única salida posible estriba en la retirada de la misión, tal como sucedió primero en Beirut y luego en Somalia (85). En consecuencia, puede afirmarse que la abstención del uso de la fuerza armada sigue constituyendo un elemento esencial del concepto de las operaciones de mantenimiento de la paz.

(85) Ch. DOBBIE, «A Concept for Post-Cold War Peacekeeping», en *Survival*, vol.36, n.º 3, 1994, pp.130-131; M. ASADA en S.S. HARRISON & M. NISHIHARA (eds.), *UN Peacekeeping: Japanese and American Perspectives*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington, 1995, pp.54-59. Para ASADA, si se decide prescindir del consentimiento, utilizar la fuerza y convertir una OMP en acción militar de imposición de la paz, esta transformación debería realizarse de forma premeditada, contando con la fuerza bélica apropiada, equipamiento adecuado y reglas precisas de enfrentamiento. *Ibidem*, p.131.