

## LOS CASCOS AZULES Y EL PROCESO DE PAZ

Por VICENTE GARRIDO REBOLLEDO

«En determinadas operaciones de pacificación es necesaria la intervención militar, porque a veces sólo con el uso de la fuerza se puede conseguir la paz.»

(Frase pronunciada por BOUTRUS GHALI el 13 de abril de 1994 con motivo de la inauguración del «IV Fórum Internacional de la ONU y la Seguridad Global» en Badalona).

### La guerra y la paz

El Derecho Internacional Público ha admitido durante siglos la guerra como un medio de solución de los conflictos entre los Estados y con este propósito, desarrolló un conjunto de normas específicas al respecto. Baste simplemente recordar que hasta hace relativamente poco tiempo, el Derecho Internacional se dividía en dos grandes bloques: el Derecho de la paz y el Derecho de la guerra. El *ius ad bellum* se encargaba de regular los casos en los que los Estados podían recurrir a la guerra, mientras que el *ius in bello* comprendía las normas, denominadas frecuentemente «leyes y costumbres de la guerra», que se encargaban principalmente de regular la conducta de los Estados beligerantes.

El reconocimiento que la propia Carta de Naciones Unidas hace en su artículo 51 del derecho que tienen los Estados a su legítima defensa, individual o colectiva, y la posibilidad que el Consejo de Seguridad, en los casos de amenaza-quebrantamientos para la paz o actos de agresión,

adopte, de conformidad con el artículo 42 de la Carta, la acción que sea necesaria «por medio de Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres», demuestra que el sistema actual no ha descartado la posibilidad de que existan conflictos armados, que pese a todo, tendrán que desarrollarse de conformidad con las normas de Derecho Internacional.

La expresión «Derecho de la guerra» ha ido de este modo siendo sustituida en las últimas décadas por la de «Derecho de los conflictos armados», considerada preferible a nivel general por ser menos susceptible de calificaciones jurídicas y adaptarse mejor al sistema instituido a raíz de la consagración del principio de la prohibición del uso de la fuerza y la obligatoriedad del arreglo pacífico de controversias.

Es precisamente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales la finalidad básica que perseguirá la ONU y de ahí que ésta fuera concebida como un foro en el que plantear los conflictos internacionales, pero sobre todo, como un sistema de seguridad colectiva entre los miembros permanentes de su Consejo de Seguridad. No en vano, el artículo 1.1 de la Carta de San Francisco, consagrará como primer propósito de la ONU:

«La adopción de medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz, y para suprimir los actos de agresión u otros quebrantamientos de la misma; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del Derecho Internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz.»

Sin embargo, la idea de la «seguridad colectiva» tuvo que ser pronto abandonada por la incapacidad de la ONU de asegurar coercitivamente el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (salvo excepciones, como por ejemplo las resoluciones 232, 253 y 277, respecto a Rodesia, o la resolución 418 respecto a Suráfrica, adoptadas por el Consejo de Seguridad en los años 1966, 1968, 1970 y 1977 respectivamente). La falta de voluntad política de las Partes en conflicto para solucionar sus diferencias por medio del arbitraje internacional también contribuyó a agravar la situación.

Estas son en definitiva algunas de las dificultades para «imponer la paz» —de manera coercitiva o no—, pero sobre todo para «mantenerla». Sin embargo, este debate va a permitir la conciliación de dos conceptos, aparentemente opuestos, el de derecho a recurrir a la guerra, o *ius ad-bellum*, para mantener la paz y la seguridad internacionales.

## Naciones Unidas y la paz

Los problemas de Naciones Unidas para mantener la paz sumieron al Organismo en una profunda crisis –política y constitucional– de la que no saldrá hasta el año 1965. El fracaso en la aplicación de medidas coercitivas concretas a Corea del Norte, durante la guerra que enfrentó a este país con su vecino del Sur en 1950, fue el hecho principal que condujo a la ONU a poner en práctica otros mecanismos distintos de las acciones coercitivas previstas en el capítulo VII de la Carta. De este modo, el sistema de prevención de conflictos y mantenimiento de la paz coercitivamente será sustituido por medio de dos mecanismos:

- La resolución de la Asamblea General 377 (V) de 3 de noviembre de 1950, conocida con el nombre «Unión pro Paz» (1).
- Las actuaciones concretas conocidas con el nombre de genérico de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs).

Frecuentemente se ha señalado que las OMPs se encuadran en lo que ya va siendo habitual denominar «capítulo VI y medio» de la Carta de Naciones Unidas, por entender que éstas se sitúan a medio camino entre el capítulo VI, que se refiere al «arreglo pacífico de controversias» y el VII, que hace alusión a las «acciones a adoptar con respecto a las amenazas

---

(1) En la resolución «Unión pro Paz», encontramos uno de los antecedentes legales y marco conceptual más importantes para el establecimiento de las OMPs. Acordada como consecuencia de la ineficacia del Consejo de Seguridad en el conflicto de Corea, otorgaba a la Asamblea General, siempre que el Consejo no cumpliera con sus obligaciones (al estar bloqueado por el uso del derecho de veto de alguno de sus miembros permanentes), la facultad de recomendar a los miembros de las Naciones Unidas medidas colectivas que pondrían llegar al uso de la fuerza armada (Documento anejo número 1). Al no poder llevar a la práctica la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el artículo 42 de la Carta el sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas quebró y el vacío resultante se llenó a través de actuaciones concretas, unas veces emanadas del Consejo de Seguridad y otras de la Asamblea General, y siempre con la participación directa del secretario general de la ONU. Sin embargo, la resolución «Unión pro Paz» tendrá unas consecuencias directas no deseadas. Al ser exclusivamente el Consejo de Seguridad y no la Asamblea General el órgano competente para poner en práctica las operaciones de mantenimiento de la paz, los mandatos que el secretario general podía recibir al respecto por parte del Consejo conferirían al primero unas competencias muy limitadas y siempre controladas por el Consejo de Seguridad, en donde sus miembros permanentes harían uso reiterado de su derecho de veto. Por lo demás, la resolución no ha tenido mayores consecuencias en el desarrollo del capítulo VII de la Carta (ver resolución ES-6/2 sobre Afganistán, en cuyo preámbulo se invoca la resolución «Unión pro Paz»).

y quebrantamientos de la paz u actos de agresión». Sin embargo, las OMPs no tenían en un primer momento su fundamento jurídico en el capítulo VII de la Carta, ya que a través de ellas no se pretendía imponer sanciones, eventualmente militares, a quienes quebrantasen la paz o perpetrasen un acto de agresión, sino que lo que se pretendía, como bien ha señalado el profesor Carrillo Salcedo era «rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales a través de la presencia pacificadora y preventiva de las Naciones Unidas» (casos de GOMNUIP, ONUVT, FNUOS/UNDOF, FPNUL/UNIFIL y UNFYCYP, entre otros). En definitiva, el Consejo de Seguridad dejó de lado sus funciones de *peace-enforcing* para poner en marcha acciones de *peace-keeping*.

Tras el fin de la guerra fría, el Consejo de Seguridad se empezará a replantear nuevamente la «legalización de las acciones militares» en casos de violación de los principios de la Carta, y más en concreto, aquéllas acciones que supongan una amenaza para la paz o un quebrantamiento de la misma. Con ello, se producirá nuevamente una institucionalización del *ius ad-bellum* en el seno de la sociedad internacional y que no va a ser incompatible con el principio de resolución de controversias internacionales por medios pacíficos (también enunciado en el artículo 2.3 de la Carta y que constituye hoy en día norma de *ius-cogens* internacional, o de derecho imperativo).

La puesta en marcha de medidas coercitivas y por lo tanto, la autorización a los Estados del uso multilateral de la fuerza con fines concretos tendrá lugar a través de dos resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU. Nos referimos a la resolución 678 de 29 de noviembre de 1990 —que tiene a su vez la base y antecedentes más inmediatos en otra resolución, la resolución 665 de 25 de agosto de 1990—, que legalizó la acción militar de Estados Unidos y sus aliados en contra de Irak y por otra parte, la resolución 688, de 5 de abril de 1991, por medio de la cual el Reino Unido, Francia, Holanda y Estados Unidos enviaron tropas militares a Irak sin el consentimiento del Estado iraquí con el propósito de crear una serie de enclaves humanitarios. Si bien esta última resolución no autorizaba explícitamente a los Estados mencionados hacer uso de la fuerza, lo verdaderamente relevante será que el Consejo de Seguridad vinculará a partir de ese momento de una forma determinante las violaciones de los derechos humanos en el territorio de un Estado y la amenaza para la paz y seguridad internacionales, con la competencia que en esos casos tendrá el Consejo para autorizar el uso de la fuerza.

Las dos resoluciones referidas permitirán sin duda alguna el replanteamiento del nuevo papel que debía de desempeñar el Consejo de Seguridad de la ONU y que le confiere la Carta para recomendar o decidir una acción colectiva en casos de amenazas para la paz, quebrantamientos de ésta o actos de agresión en el marco del capítulo VII de la misma y en el que también tendrán cabida las intervenciones por motivos humanitarios que determine el propio Consejo de Seguridad. En definitiva, las OMPs serán, desde un punto de vista jurídico, un órgano subsidiario del Consejo de Seguridad destinadas a la solución de conflictos y controversias y que no deben de entenderse nunca como un sustituto del objetivo final pretendido, es decir, un arreglo negociado y rápido del conflicto (2).

Obviamente, es el Consejo de Seguridad el que seguirá teniendo la prerrogativa de determinar el tipo de acciones a adoptar en cada caso (artículo 24 de la Carta) y sus decisiones al respecto serán además obligatorias para todos los Estados miembros (artículo 25). El Consejo determinará también si es necesario la aplicación de medidas de carácter coercitivo o de (*peace-enforcing*) que impliquen el uso de la fuerza armada, o bien, acordar medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada e instar a los Estados miembros a que las apliquen con vistas a la amortiguación de una crisis internacional (*peace-keeping*), o para pacificar un conflicto interno y contribuir a la creación de la paz (*peace-making*). En cualquier caso, el Consejo de Seguridad podrá ejercer por medio de Fuerzas Aéreas, Navales o Terrestres, la acción necesaria para mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales (artículos 40 a 42), recurriendo, si ello fuera necesario, a acuerdos específicos con organismos regionales para aplicar medidas de carácter coercitivo.

Todo ello da lugar a que estemos ante una nueva función de las Naciones Unidas, que supone una actitud y cambios muy importantes con respecto a la consideración de un principio tradicional de *ius cogens internacional*, ya que la ONU intervendrá en cuestiones y conflictos internos de los Estados, dando lugar a la aparición de nuevos problemas. Uno de ellos, es la justificación de las intervenciones por motivos humanitarios sin el consentimiento del Estado territorial que se va a ver directamente implicado. Baste por ejemplo recordar que tanto China como la India se abstuvieron en la votación de la resolución 688 de 5 de abril de 1991 ante el temor que

---

(2) Naciones Unidas: declaración del presidente del Consejo de Seguridad, sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, 30 de mayo de 1990, Documento S/21.323.

las intervenciones por motivos humanitarios se utilizasen como una nueva forma de neocolonialismo.

La respuesta de Naciones Unidas al respecto se ha materializado a través de dos documentos que representan un intento del Organismo por redefinir las OMPs a saber:

- Un informe preparado por el secretario general de la ONU, señor Boutros Ghali, en respuesta a la solicitud hecha por el Consejo de Seguridad en su reunión en la Cumbre de 31 de enero de 1992, más conocido como «Un Programa de Paz» (3). Este informe abordará por primera vez cuestiones tan importantes como la diferencia entre la diplomacia preventiva de conflictos, el establecimiento y el mantenimiento de la paz. En el informe se señala que el fin último de las operaciones de establecimiento y mantenimiento de la paz será el de «consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo», a la vez que se distingue entre distintos conceptos de paz: «la autoridad del sistema de Naciones Unidas... se basaría en el consenso de que la paz social es tan importante como la paz estratégica o política». En definitiva, se fundamenta la existencia y establecimiento en un territorio determinado de fuerzas militares de Naciones Unidas como una expresión internacional de la teoría de la disuasión, basada en este caso en prevenir los conflictos antes de que estos estallen. Más adelante veremos los problemas que ocasiona una concepción de esta naturaleza.
- Un documento de posición del secretario general de la ONU presentado con ocasión del cincuentenario de las Naciones Unidas con fecha 3 de enero de 1995, conocido con el nombre de «Suplemento de un Programa de Paz» (4).

El documento de posición trata en definitiva de dar un mayor desarrollo a algunas de las cuestiones que simplemente se mencionaban en el documento de base (es decir, «Un Programa de Paz»), a la vez que intenta definir cuál puede ser el papel futuro de la ONU en relación con el establecimiento de nuevas OMPs. Se parte del hecho que Naciones Unidas se ha visto cada vez más involucrada en conflictos que se producen dentro de las fronteras de un Estado, a la vez que se señala: «En cambio, ya casi no hay guerras entre los Estados». Este hecho va a ser determinante a la

---

(3) Documento A/47/277-S/24.111, de 17 de junio de 1992.

(4) Documento A/50/60-S/1995/1, de 3 de enero de 1995.

hora de poner en marcha nuevos tipos de OMPs que exigirán también un cambio en la estructura organizativa de la ONU, ya que en casos de desarticulación de las instituciones estatales encargadas de velar por el cumplimiento del orden interno en el territorio de un Estado, la intervención internacional deberá ir más allá de las acciones propiamente militares y humanitarias para incluir también medidas como el restablecimiento de un gobierno efectivo (caso del conflicto en la antigua Yugoslavia), como se reconoce en el propio «Suplemento de un Programa de Paz».

### **Los cascos azules y la paz**

La Carta de Naciones Unidas no define expresamente lo que son las OMPs (aunque como hemos señalado, el informe «Un Programa de Paz» aporta ya una definición de los términos establecimiento y mantenimiento de la paz), ni tampoco contiene el Estatuto de las Fuerzas de Emergencia de la ONU, o más conocidas como *cascos azules*. Su fundamentación se halla no obstante en los artículos 22 y 29 de la Carta, entendiéndose por lo tanto que se trata de organismos subsidiarios del Consejo de Seguridad. Como tales, se puede decir que gozarían, además de un estatuto propio, de privilegios e inmunidades, aunque los Estados participantes conserven la competencia disciplinaria y judicial penal exclusiva sobre el contingente de fuerzas que aportan estos a cada operación. Estas fuerzas se encuentran exclusivamente bajo las órdenes de la autoridad designada al comienzo de cada operación por la Asamblea General, el Consejo de Seguridad o el secretario general de la ONU. Una cosa parece estar clara: el régimen estatutario de los militares que integran las fuerzas nacionales que intervienen en OMPs deberá de ser regulado por el derecho interno del Estado que las aporta, a pesar de que estas se agrupen bajo bandera de Naciones Unidas.

Respecto al Estatuto, tanto de las «misiones de observación» (grupos compuestos por oficiales no armados con experiencia que actúan de modo pasivo como meros monitores u oficiales de enlace para verificar la aplicación de los «acuerdos de cese el fuego» y que son parte integrante de una organización ya existente) como de las «Fuerzas de Emergencia» (que suelen ser más amplias y que comprenden unidades militares armadas que deben de ser establecidas y autorizadas por el Consejo de Seguridad de la ONU), se suscribe un acuerdo entre el secretario general de Naciones Unidas y el Estado anfitrión o receptor de las fuerzas. En el caso de que este no sea posible, el secretario general actúa basándose en

directivas o instrucciones concretas. Los problemas que pueden derivarse de esta situación han sido puestos de manifiesto en diversas resoluciones, como la resolución de la Asamblea General 48/42 de 10 de diciembre de 1993, en la que se insta a todos los Estados miembros en cuyo territorio se estén realizando OMPs a que presten apoyo a todo el personal de las operaciones en el desempeño de sus funciones y a que tomen las medidas necesarias para garantizar su seguridad (5).

Las OMPs fueron concebidas originalmente como una medida de desarrollo o aplicación de la «llamada diplomacia preventiva de conflictos», cuyo primer objetivo era prevenir la intromisión competitiva de las grandes potencias en aquellas áreas de conflictos locales. Por todo ello, y salvo algunas excepciones, las Fuerzas de Naciones Unidas se han venido ocupando tradicionalmente de desempeñar un papel de interposición entre ellas mismas y las Partes beligerantes en aquellas operaciones concebidas como «acciones de mantenimiento de la paz», pendientes del restablecimiento y del éxito del diálogo político, sin que en ningún caso dichas fuerzas pudieran decantarse por alguna de las Partes en conflicto o hacer uso de la fuerza. El caso del conflicto en la antigua Yugoslavia muestra sin embargo una realidad muy distinta, al alterarse sustancialmente este marco.

Las Fuerzas de Interposición o de Emergencia de la ONU, o simplemente *cascos azules*, solían actuar teniendo como base un acuerdo previo entre los beligerantes, y cuando este no existía, la sola presencia de los *cascos azules* tenía una función mediadora. Los *cascos azules* trabajaban en ese contexto con el consentimiento legal –y por lo tanto con la cooperación– de las Partes enfrentadas, con los requisitos necesarios de imparcialidad y sin perjudicar los derechos y reivindicaciones de ninguna de éstas. Sin embargo, los *cascos azules* en UNPROFOR se han dado cuenta que esta relación tradicional se ha dejado de cumplir. Los acuerdos *ad hoc* suscritos entre Bosnia-Herzegovina han sido violados con la misma rutina y rapidez con la que estos eran firmados; las Fuerzas de la ONU nunca han obtenido el consentimiento de los serbios de Bosnia en lo referente a su composición o actividades a su cargo, recibiendo por ello el más bajo nivel

---

(5) Dicha resolución lleva el nombre genérico «Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos», y desarrolla de los artículos 67 a 83 algunas de las cuestiones relacionadas con el estatuto y seguridad del personal de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz.

de cooperación entre las Partes enfrentadas y los *cascos azules* de toda la historia de las OMPs de la ONU, llegando incluso a obstruir su mandato y considerarles en muchos casos como enemigos y no verdaderamente como fuerzas de pacificación.

Teniendo en cuenta estos condicionantes, resulta difícil hablar de imparcialidad de los *cascos azules*, al igual que resulta difícil hablar de imparcialidad cuando no hay paz que mantener y sobre todo, cuando el tipo de operaciones que se encomienda a los *cascos azules* dejan de ser políticas y pasan a convertirse en humanitarias. Estos hechos van a ocasionar que UNPROFOR II mantuviese una «relación especial» con las Partes enfrentadas, que desde luego, no puede ser considerada como imparcial.

### **Los requisitos para mantener la paz**

Tradicionalmente, la puesta en marcha de una OPM suponía y exigía el cumplimiento de una serie de requisitos que, de forma más o menos constante, se han venido cumpliendo en las operaciones desplegadas por Naciones Unidas entre 1948 y 1988. Estos «requisitos de la paz» eran los siguientes:

- El consentimiento mutuo de todas las Partes en conflicto para el establecimiento de una operación, especialmente en lo referente a su mandato, composición y al mando de la misma.
- La imparcialidad de las Fuerzas de Emergencia de Naciones Unidas.
- Continuidad y apoyo que debía de otorgarse a la OMP a través de un mandato claro y con posibilidades reales de éxito.
- El no uso de la fuerza armada excepto en aquéllos casos de legítima defensa (aunque como ya señalamos, el artículo 42 de la Carta de Naciones Unidas otorga al Consejo de Seguridad la prerrogativa de utilizar la fuerza armada en determinadas circunstancias).
- El aceptación o asunción por parte de los Estados que hacían una contribución de tropas a la ONU de su deber de facilitar personal militar altamente capacitado y del alto grado de riesgo que suponía la aplicación del mandato otorgado por Naciones Unidas y que la situación requería.
- Finalmente, y a veces menos tenido en cuenta por su alto grado de incumplimiento, el deseo de los Estados miembros, especialmente de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, de poner a disposición de la ONU el apoyo financiero y logístico que fuese necesario para el buen desarrollo de la OMP.

En el conflicto en la antigua Yugoslavia se han introducido importantes modificaciones a la concepción genérica de las OMPs, sobre todo, en lo referente a los términos de consentimiento (principalmente respecto al uso de la fuerza armada) e imparcialidad de los *cascos azules*.

Por lo que se refiere al «consentimiento», como requisito para que se pueda hablar de OMP, su aplicación al caso yugoslavo no deja de ser contradictoria, ya que a pesar que la resolución del Consejo de Seguridad 743 de 21 de febrero de 1992 contenía claras alusiones a dicho consentimiento, también es cierto que el Consejo de Seguridad señalaba que éste actuaba bajo «su exclusiva responsabilidad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales» —cuando lo lógico es que si existe consenso para consentir acerca de la puesta en marcha de una OMP, la responsabilidad sea también colectiva. La primera consecuencia de esta resolución —que otorga al Consejo de Seguridad poder discrecional para crear UNPROFOR— es que aun considerando el consentimiento como un elemento básico para el establecimiento de una OMP, éste ya no es imprescindible y que en el futuro, bastará un acuerdo en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas para establecer nuevas OMPs o incluso, para ampliar el mandato de una OMP aún cuando las Partes en conflicto no estén previamente de acuerdo. Este principio marcará también la evolución futura del conflicto en la antigua Yugoslavia.

El propio secretario general de la ONU, reconocerá en el «Suplemento de un Programa de Paz», que la falta de consentimiento en el conflicto de la ex Yugoslavia a la hora de hacer uso de la fuerza en casos al margen de la legítima defensa, tuvo consecuencias positivas, al presionar sobre las Partes en conflicto para que lograsen la reconciliación nacional a un ritmo más rápido del que estaban dispuestas a aceptar (6) y es por ello, por lo que el mantenimiento de la paz y el recurso al uso de la fuerza (salvo en legítima defensa) se deben de considerar también como técnicas alternativas y no puntos adyacentes de una línea continua que permite un paso fácil de uno a otro (7).

Respecto al requisito de la «imparcialidad» de los *cascos azules*, está también directamente relacionado con el uso de la fuerza armada para favorecer a cualquiera de las Partes enfrentadas. Sin embargo, el uso de la

---

(6) Documento de posición del secretario general..., párrafo 34.

(7) *Ibidem*, párrafo 36.

fuerza armada en OMPs transformará también el tipo de operaciones, ocasionando no sólo problemas de índole legal (superación de los poderes que asigna el capítulo VII de la Carta de la ONU al Consejo de Seguridad y especialmente los artículos 39 a 42) y político, sino que restará también imparcialidad y credibilidad a las Fuerzas de la ONU (en Bosnia se replanteó en 1993 el debate acerca de la conveniencia o no de retirar las Fuerzas de protección de Naciones Unidas antes de que fuese adoptada cualquier acción militar). En último caso, estos cambios han sido la base para que sea posible la evolución del término «OMP», al de «operación de imposición de la paz», a cargo de organizaciones militares regionales como la OTAN en colaboración con el secretario general de la ONU.

Este último ha señalado al respecto que «a pesar de que en el capítulo VII de la Carta se autoriza el uso de la fuerza, las Naciones Unidas siguen siendo neutrales e imparciales entre las Partes en pugna, sin mandato ni para obligar a detenerse al agresor, ni para imponer una cesación de hostilidades» (8). Sin embargo, ello no ha evitado las críticas hacia Naciones Unidas por parte de la opinión pública y de una buena parte de la doctrina internacionalista, que critican la distinción entre mantenimiento e imposición de la paz, al considerar que crea una confusión doctrinal innecesaria, ya que el uso de la fuerza en este tipo de conflictos no es sencillamente una técnica relacionada con el mantenimiento de la paz (THAROOR, MALCOLM).

Respecto al resto de los requisitos a los que nos hemos referido, como la cooperación entre los Estados que participan en una OMP, la financiación conjunta de las operaciones, los problemas de unificación de mando y control o la disponibilidad de contingentes y equipo necesarios, el conflicto en la antigua Yugoslavia ha abierto también un profundo debate acerca de cómo deben concebirse las futuras OMPs de Naciones Unidas. Cuestiones de gran relevancia que no obstante son tratadas en otros trabajos contenidos en la presente publicación.

### **El uso de la fuerza para imponer la paz en la ex Yugoslavia**

A diferencia de lo que ha sucedido en otros conflictos en los que ha intervenido Naciones Unidas, en el territorio de la antigua Yugoslavia, la ONU

---

(8) *Ibidem*, párrafo 19.

ha tenido que hacer frente a situaciones de muy diversa índole que han ocasionado que no se pueda hablar de una única tipología de operaciones de mantenimiento de la paz. Al contrario, la participación de la ONU en el conflicto puede ser calificada, como más adelante se comprobará, como una mezcla entre operaciones de diplomacia preventiva de conflictos, operaciones de establecimiento de la paz (*peace-making*), OMPs (*peace-keeping*), operaciones de imposición de la paz (*peace-enforcing*) y operaciones de ayuda humanitaria.

A su vez, dentro de esta última categoría, que es la más innovadora de todas, hay que diferenciar entre operaciones de ayuda humanitaria y las intervenciones por motivos humanitarios con la ayuda de la fuerza armada. Finalmente, el informe del secretario general de la ONU «Un Programa de Paz» introduce también el concepto de «actividades o acciones encaminadas a la consolidación de la paz después de los conflictos». Estas actividades, tal y como indica el párrafo 55 de dicho informe, pueden abarcar:

«El desarme de las Partes anteriormente en conflicto y el restablecimiento del orden, la custodia y posible destrucción de armas, la repatriación de refugiados, el apoyo en materia de preparación y adiestramiento de personal de seguridad, la observación de elecciones y la adopción de medidas para proteger los derechos humanos, la reforma o el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y la promoción de procesos tradicionales y no tradicionales de participación política.»

No obstante, para llegar a esta última etapa, que sería verdaderamente la de «mantenimiento o consolidación de la paz», es necesario que haya un cese absoluto de las hostilidades y que existan acuerdos firmados y voluntad política de cumplirlos.

Para que Naciones Unidas pueda hacerse cargo de la verificación de esos acuerdos y se encargue verdaderamente de poner en marcha medidas encaminadas a evitar la reanudación de un conflicto, es necesario otorgar de nuevo un mandato específico a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz, siempre basado en el consentimiento de las Partes implicadas y en el consenso de los Estados para que sea posible aplicar los mecanismos adecuados de cooperación.

Haciendo un balance global de las acciones desplegadas por Naciones Unidas en el territorio de la antigua Yugoslavia podemos señalar que éstas se agrupan del siguiente modo:

- Diplomacia preventiva de conflictos: UNPROFOR en la ex República yugoslava de Macedonia.
- Operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz: UNPROFOR en Bosnia Central y en Croacia.
- Acciones destinadas a reducir-mitigar los conflictos: UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina. Se trata de acciones individuales destinadas a limitar el recurso a la utilización de medidas militares por parte de los beligerantes –en este caso, interceptando el uso de aviones con propósitos de combate–, o ataques a determinadas áreas de seguridad; en ambos casos, se cuenta con el apoyo de las fuerzas militares de organizaciones regionales de seguridad (OTAN).
- Misiones-operaciones de carácter humanitario: UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina. UNPROFOR va a tener precisamente entre sus funciones la de facilitar y vigilar el suministro de ayuda humanitaria a la población civil víctima del conflicto en diversas zonas de Bosnia-Herzegovina.

Por su trascendencia, merece la pena que hagamos algunas consideraciones con respecto a este nuevo tipo de misiones de las Fuerzas de Naciones Unidas.

Las OMPs son de naturaleza y finalidad muy distintas de las de ayuda humanitaria, o lo que es lo mismo, del derecho de asistencia humanitaria a las víctimas de un conflicto armado, como sería el caso del conflicto en la antigua Yugoslavia. Cuando la ayuda humanitaria pretende proteger a las víctimas de un conflicto armado o a los refugiados que se han visto obligados a abandonar un Estado en guerra, ésta es una tarea que se encomienda directamente al Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, (ACNUR), o a cualquier otro organismo humanitario imparcial; estaríamos por consiguiente ante el concepto tradicional de «Derecho de asistencia». Pero si lo que se pretende es hacer llegar la ayuda humanitaria a las víctimas de ese conflicto prestando su apoyo las mismas Fuerzas de Naciones Unidas encargadas del despliegue de OMPs (a través del uso de vehículos terrestres o aéreos, por ejemplo), entonces estaremos ya ante una nueva tipología de operaciones, que es precisamente la intervención por motivos humanitarios. Este tipo de operaciones sería ya una misión específica de un mandato de las Fuerzas de Protección de la ONU, que es el mantenimiento de la paz.

El máximo exponente de esta nueva tendencia han sido no obstante las operaciones de la ONU en Somalia. El Consejo de Seguridad destacó en relación al conflicto interno en ese Estado, a través de la resolución 746 (1992) de 17 de marzo:

«La importancia que atribuye a que las organizaciones internacionales, regionales y no gubernamentales, incluso el CICR, sigan prestando asistencia humanitaria y otra asistencia de socorro, en difíciles circunstancias, a los habitantes de Somalia.»

Con este fundamento se creó al mes siguiente por medio de la resolución 751 (1992) una operación de la ONU en Somalia (ONUSOM), cuya principal misión era supervisar el cese del alto el fuego y los acuerdos para prestar asistencia humanitaria con urgencia. Dicho mandato será prorrogado y ampliado en sucesivas ocasiones, hasta llegar a la adopción de la también innovadora resolución 794 del Consejo de Seguridad, adoptada el día 3 de diciembre y en la que se fundamenta el uso de la fuerza armada tras considerar que la situación en Somalia (hambruna y acción de «los señores de la guerra») era constitutiva de una amenaza para la paz.

Serán precisamente criterios basados en el Derecho Internacional Humanitario los que fundamenten y autoricen el empleo de la fuerza aérea para proporcionar apoyo a la acción humanitaria de UNPROFOR por medio de las resoluciones del Consejo 836 y 844, de 4 y 8 de junio de 1993 respectivamente, y en las que se va a basar el ultimátum y la acción de la OTAN del primer semestre de 1994. A pesar de que el Consejo de Seguridad habilitó especialmente a los *cascos azules* para llevar a cabo este tipo de acciones por medio de las resoluciones 770 (1992) y 776 (1992) (9) —habilitación que de nuevo va a ser confirmada por el Consejo de Seguridad por medio de la resolución 844/1993—, el secretario de Naciones Unidas reconoció en el «Suplemento de un Programa de Paz» que la ONU no tiene capacidad propia para aplicar medidas coercitivas, por lo que esta labor, antes de encomendarla unilateralmente a sus Estados miembros se encomendó a la OTAN.

---

(9) La resolución indica concretamente: «Se autoriza a los *cascos azules* a adoptar las medidas necesarias, incluido el recurso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos por cualquiera de las Partes contra las zonas de seguridad, a las incursiones armadas o en caso de que se opongan deliberadamente obstáculos a la libertad de circulación de UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en esas zonas o sus alrededores.»

De este modo, la OTAN, como organización regional de seguridad, adquirirá un protagonismo decisivo a la hora la aplicación de medidas coercitivas de imposición de la paz. El problema es sin duda, como también señala el secretario general de la ONU, Boutros Ghali, que existe el peligro de que los Estados interesados sostengan que la comunidad internacional ha legitimado y aprobado la aplicación de medidas de carácter coercitivo que, en realidad, el Consejo de Seguridad no había previsto cuando les dio su autorización.

Es por todo ello por lo que sería conveniente que este nuevo derecho de intervención humanitaria (que en realidad resulta una reformulación actual del principio clásico de «intervención humanitaria») fuese formulado de manera detallada en el seno de Naciones Unidas y que esta Organización fuera también la única encargada de aplicarlo para evitar en el futuro un uso abusivo del mismo.

Por último, hay que señalar que el conflicto que nos ocupa ha servido también para poner en marcha otro tipo de medidas y acciones innovadoras en el marco de Naciones Unidas, como la creación de un tribunal penal internacional para el castigo de los crímenes internacionales cometidos en territorio de la antigua Yugoslavia, a través de la resolución 827 del Consejo de Seguridad, de 25 de mayo de 1993.

## **Conclusiones**

Hemos podido comprobar que las OMPs han oscilado, y de hecho lo siguen haciendo, entre dos lógicas: la lógica de la sanción (en virtud de los poderes coercitivos o sancionadores que las otorga el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas) y la lógica de la gestión (aquéllas operaciones centradas más en la asistencia humanitaria y en las acciones propias de mantenimiento y consolidación de la paz).

También hemos constatado que existen diferencias importantes entre el concepto clásico de OMP, es decir, las desplegadas entre los años 1948 a 1988, y las que se van a poner en práctica a partir de 1988, con un punto de inflexión importante en 1990-1991, como consecuencia de la guerra del Golfo y la aplicación por primera vez en la historia de las OMPs de una resolución de carácter coercitivo (la resolución 678/1990 de 29 de noviembre) que autorizaba el uso de la fuerza por motivos humanitarios en contra de Irak, dando paso a una segunda generación de OMPs. No podemos decir que las actuaciones llevadas a cabo por los *cascos azules* en el terri-

torio de la antigua Yugoslavia sean OMPs ajustándonos al sentido clásico del término. Ello es así porque los propósitos de las Fuerzas Multinacionales integradas por las aportaciones de contingentes de varios Estados ya no serán «estrictamente pacificadores», aunque el uso de la fuerza se haga invocando el principio de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Por otra parte, es difícil hablar de OMPs cuando no se cumplen los siguientes requisitos:

- No se puede mantener la paz, allí dónde esta ya no existe; la misión de los *cascos azules* en operaciones de *peace-keeping* es la de respaldar los esfuerzos de mantenimiento de la paz, ayudando a crear las condiciones necesarias en las cuales se van a desarrollar las negociaciones políticas. Si no se respetan los acuerdos políticos no cabe por lo tanto hablar de «mantener la paz». La única función que verdaderamente ha sido de mantenimiento de la paz en el transcurso del conflicto en la antigua Yugoslavia, a través de la resolución 781/1992 de 9 de octubre, fue la de que encargaba a UNPROFOR la verificación y el control del cumplimiento de la prohibición de realizar vuelos militares en el espacio aéreo de Bosnia-Herzegovina
- Resulta problemático que la paz se pueda imponer por la fuerza (*peace-enforcement*). El uso de la fuerza armada para imponer la paz, aunque legitimado por motivos humanitarios, puede entrar en contradicción con los principios de imparcialidad exigibles a los *cascos azules*. Por otra parte, el uso de la fuerza para restablecer o imponer la paz requiere también una serie de requisitos, como el alto el fuego, la desmovilización de las tropas armadas en el país, el establecimiento de un proceso de reconciliación nacional y la reconstrucción de las estructuras políticas y administrativas, junto a otros de «segundo orden», como la rehabilitación de la economía nacional (Naciones Unidas llevó a cabo con éxito la aplicación de este tipo de medidas en el Congo, en la década de los años setenta).

En este contexto, las operaciones de ayuda humanitaria han ido ganando terreno a las de mantenimiento de la paz y con ello, la habilitación que el Consejo de Seguridad de la ONU otorga a sus Estados miembros para intervenir en pro del mantenimiento de la paz, dando lugar a una nueva terminología que nada tiene que ver ya con el concepto «mantenimiento de la paz», es decir, la «intervención por motivos humanitarios» o el derecho a la injerencia por motivos humanitarios como últimamente se ha empezado a denominar.

Pero por otra parte, el propio secretario general de la ONU reconocía a principios de 1995 en el «Suplemento de un Programa de Paz» que de las once operaciones de paz desplegadas por Naciones Unidas desde 1992, nueve se referían a conflictos internos» (el 82%), lo que quiere decir que se trata en definitiva de conflictos intra-estatales, o dicho de una manera más clara, «guerras civiles», y éstas pueden resultar algo totalmente diferente de lo que tiene que ser el papel neutral de las OMPs. En una guerra civil siempre hay por lo menos dos bandos, y llegado el momento, hay que decidirse por uno u otro.

En el conflicto en la antigua Yugoslavia los *cascos azules* se han visto obligados a cumplir un mandato ambiguo y demasiado ambicioso otorgado por Naciones Unidas. Éste ha sido una mezcla entre diplomacia preventiva de conflictos, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz e imposición de la paz, por una parte, y de asistencia humanitaria y protección en el envío de la ayuda humanitaria haciendo uso de la fuerza, por otra.

La falta de acuerdos políticos y la decisión de las Partes en conflicto de no respetar los acuerdos alcanzados a lo largo de más de tres años (y dado el hecho que el éxito de las OMPs depende sobre todo de la cooperación entre los beligerantes), han debilitado también enormemente el papel de las Fuerzas de Protección de la ONU. Pese a que los *cascos azules* hayan logrado algunos éxitos en el «frente humanitario», aún queda mucho por hacer en lo que respecta al logro de una paz, no sabemos si justa o injusta, pero sí duradera y que por lo menos sirva para prevenir futuros casos como el yugoslavo.

## Bibliografía

- ARTEAGA MARTÍN, F. «From the Mediterranean to the Baltic: Conflict Prevention and Crisis Management in Europe», *Unisci Papers*, número 3. Madrid, 1995.
- BERDAL, M. «Whiter UN Peacekeeping?», *Adelphi Paper*, número 281, Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres (IISS)-Brassey's. Octubre de 1993.
- BERDAL, M. «Peacekeeping in Europe», *Adelphi Paper*, número 284. Enero de 1994, pp. 60-78.
- BOUTROS-GHALI, B. *Un programa de paz, 1995*. Segunda edición, Naciones Unidas. Nueva York, 1995.
- CARRILLO SALCEDO, J. A. *El Derecho Internacional en perspectiva histórica*, Editorial Tecnos. Madrid, 1991.
- DÍEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho Internacional Público*, décima edición, Editorial Tecnos. Madrid, 1994. *Las Organizaciones Internacionales*, octava edición, Editorial Tecnos. Madrid, 1994.
- EVANS, D. *Peace Operations; Limitations vs. Aspirations*, Special Report, Business Executives for National Security, Washington, D. C. Abril, 1995.

- GNESOTTO, N. «Lessons of Yugoslavia», The Institute for Security Studies of Western European Union, *Chaillot Papers*, número 14. París. Marzo de 1994.
- JAMES, A. «Mantener la paz interior. ¿Un callejón sin salida?», *Diálogo y Seguridad*, número 1, edición en castellano, Comisión Sudamericana de Paz-Nueva Sociedad-PRIO. Diciembre, 1994, pp. 211-223.
- LEUUDIJK, D. «Options for a Civil Authority of the UN: Protectorate, Transitional Authority, or Else?», *Internationale Spectator* (Holanda). Volumen. 47. Noviembre, 1993, número 11, pp. 664-672.
- MINISTERIO DE DEFENSA-IEEE. «Evolución del Conflicto de Bosnia (1992-1993)», *Cuadernos de Estrategia*, número 73. Madrid. Diciembre de 1994.
- ORAA, J. «Derecho Internacional y posibilidades de intervención en situaciones de emergencia» *Convulsión y violencia en el Mundo*, Seminario de Investigación para la Paz-Centro Pignatelly (Ed.), Diputación General de Aragón. Zaragoza, 1995, pp. 103-115.
- PALIN, R. «Multinational Military Forces: Problems and Prospects», *Adelphi Paper*, número 294, IIEE-Oxford University Press. Abril, 1995.
- PASTOR RIDRUEJO, J. A. *Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*, Quinta edición, Editorial Tecnos. Madrid, 1994.
- ROBERTS, A. «Humanitarian War: Military Intervention and Human Rights». GOULDING, M. «The Evolution of United Nations Peacekeeping». HIGGINS, R. «The New United Nations and former Yugoslavia», todos ellos en *International Affairs*, número 69, 3 (1993), pp. 429-484.
- ROBERTS, A. «The Crisis in UN Peacekeeping». DOBBIE, Ch. «A Concept for Post-Cold War Peacekeeping». MACKINLAY, J. «Improving Multifunctional Forces», todos ellos en *Survival*, IISS-Brassey's, volumen. 36, número 3. Otoño, 1994.
- RODRÍGUEZ-VILLASANTE, J. L. «Problemática del empleo del personal militar en acciones fuera del territorio nacional. La utilización del personal de reemplazo en misiones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales», FERNÁNDEZ SEGADO, F. (Edit.): *El Servicio Militar: Aspectos jurídicos y socio-económicos*, Editorial Dykinson-Fundación «Alfredo Brañas». Madrid, 1994, pp. 185-297.
- Speech by the Secretary General at the Seminar on *Peacekeeping in Europe Organized by the Spanish Centre for International Relations*, El Escorial. 29 octubre, 1993.
- THAROOR, S. «United Nations Peacekeeping in Europe», *Survival*, volumen 37, número 2, IIEE-Oxford University Press. Verano de 1995, pp. 121-134.
- Artículos de prensa española y extranjera publicados en los años 1994-1995.