

FUNDAMENTOS JURÍDICOS Y CONDICIONES PARA EL EJERCICIO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE NACIONES UNIDAS

Cástor Miguel Díaz BARRADO

Félix VACAS FERNÁNDEZ

SUMARIO:

1. LOS “FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES” DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ.
2. LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO Y DESARROLLO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ. 2.1. El consentimiento a las operaciones de mantenimiento de la paz por parte del Estado en cuyo territorio actúan. 2.1.1. Fundamento jurídico de la exigencia del consentimiento del Estado donde se despliega la O.M.P. 2.1.2. Naturaleza jurídica del consentimiento del Estado. 2.2. El uso de la fuerza y las operaciones de mantenimiento de la paz. 2.2.1. El consentimiento para el uso de la fuerza y las Operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas. 2.2.2. El uso de la fuerza por razones humanitarias y las operaciones de mantenimiento de la paz. CONCLUSIONES

Cuando se abordan, desde una perspectiva eminentemente jurídica, las operaciones de mantenimiento de la paz (en adelante O.M.Ps.), tanto las realizadas por Naciones Unidas como las puestas en marcha por Organizaciones de ámbito regional, resulta imprescindible resolver, antes de todo, la cuestión relativa a cuál o cuáles *son los fundamentos de carácter jurídico* sobre los que se asientan y desarrollan dichas operaciones; es decir, se trata de descubrir los fundamentos jurídicos de unas acciones como las llevadas a cabo por las Naciones Unidas *con el objetivo último de lograr la paz*.

En el caso de las operaciones que se realizan bajo los auspicios de Naciones Unidas, y que son las específicamente objeto de este trabajo, deberíamos encontrar el fundamento “constitucional” de las mismas y determinar, con la mayor precisión posible, otras bases, si es que existen, que justificarían su puesta en marcha y su desarrollo. En otros términos, las O.M.Ps. deben encontrar necesariamente su razón de ser *en la Carta de las Naciones Unidas* en cuanto instrumento jurídico de “carácter constitucional” a estos efectos, y deben desarrollarse, además, con fundamento en actos de naturaleza jurídica que permitan y aseguren que su creación y su ejercicio se realizan conforme al ordenamiento jurídico internacional. La legalidad y la regularidad de las

O.M.Ps. han de quedar garantizadas si este tipo de operaciones quieren concebirse como operaciones de pacificación que sirven al objetivo principal y básico de las Naciones Unidas.

No obstante, hay que advertir que la discusión en torno al fundamento jurídico de las O.M.Ps. que dio lugar, como se sabe, a un amplio debate doctrinal, sobre todo durante el decenio de los sesenta, supone *combinar elementos de muy diversa naturaleza* ya que, por de pronto, una primera lectura de la Carta de Naciones Unidas nos pone de relieve que dichas operaciones no se encuentran contempladas de manera expresa en el tratado constitutivo de la Organización, y, más allá de ello, exige también plantearse aspectos de diferente índole tales como las competencias de los órganos de Naciones Unidas a la hora de proceder a su creación y los requisitos o condiciones que deben cumplir las mismas para que encuentren perfecto acomodo en el “marco constitucional” de la Carta. Más aún, la complejidad que hoy acompaña a las O.M.Ps. hace, como se ha dicho, que “el fundamento jurídico de las Operaciones de pacificación (...) no pued(a) ser único”¹, lo que supone que la búsqueda del mismo exija la consideración de diversas dimensiones normativas.

En definitiva, se trata de aclarar normativamente el significado y contenido de las O.M.Ps., siendo conscientes de que, a lo largo de los últimos cincuenta años, las Naciones Unidas han creado y han puesto en marcha diferentes O.M.Ps. con el fin de cumplir, en términos generales, el mandato contenido en la Carta y relativo al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como objetivo básico de la Sociedad internacional organizada y que ha quedado plasmado, de manera clara, en diversos preceptos de este instrumento jurídico. Pero, también, la determinación del fundamento jurídico de las O.M.Ps. habrá de tener en cuenta no sólo lo previsto en los instrumentos jurídicos que las regulan, sino, asimismo, los elementos de carácter normativo que se han ido aportando a través de la rica práctica a la que han dado lugar desde el establecimiento de la primera O.M.P. en sentido amplio –la operación de observadores militares desarmados UNTSO, desplegada en Palestina desde 1948–, y aún estricto –UNEF I fue la primera operación armada de Naciones Unidas, desplegada en Egipto desde 1956 hasta 1967–.

En efecto, la puesta en marcha de muchas y diversas O.M.Ps. –59 operaciones hasta la fecha– ha hecho que los *elementos esenciales que definen en la actualidad* a las mismas se hayan ido perfilando y adquiriendo su verdadero significado al hilo de todas y cada una de la operaciones realizadas. Por lo

1. MARIÑO MENÉNDEZ, F.: “Perspectivas de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas”, en *Tiempo de Paz*, nº 43 (1996-1997), p. 44.

demás, el propio contenido de las O.M.Ps., que ha ido cambiando con el tiempo, hace que nos preguntemos, también, sobre los elementos y requisitos que, en realidad, las definen.

Queda claro, entonces, que los aspectos que definen la fundamentación jurídica de las O.M.Ps. se deben diseñar, por lo menos, en el marco de *tres dimensiones* que se complementan mutuamente. Por un lado, la búsqueda en la Carta de Naciones Unidas del origen normativo de estas operaciones ya que al tratarse de acciones de una gran envergadura y que afectan de manera directa al objetivo principal de la Organización, es decir, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, deben encontrar algún tipo de fundamentación en este instrumento jurídico, por muy lejano e implícito que sea. Por otro lado, habrá que determinar la labor y las acciones que llevan a cabo los órganos de las Naciones Unidas en esta clase de operaciones así como sus competencias en la materia ya que, de este modo, se apreciará también la fundamentación jurídica concreta en cada una de las O.M.Ps. que se emprendan y ello nos aportará las bases normativas correspondientes. Por último, es imprescindible, aunque no estén explicitados, señalar las condiciones y los requisitos básicos para el ejercicio de las O.M.Ps., ya que sólo de este modo se observará con nitidez el grado de adecuación de las mismas a su verdadera fundamentación jurídica.

Por todo ello, parece conveniente que nos detengamos en los aspectos más sobresalientes y que, al menos con carácter general, determinemos, de una parte, los aspectos constitucionales que fundamentan el desarrollo de las O.M.Ps. y, de otra, las condiciones y requisitos básicos que permiten afirmar la regularidad de las mismas.

1. LOS “FUNDAMENTOS CONSTITUCIONALES” DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Como hemos dicho, las O.M.Ps. no están contempladas expresamente en la Carta de Naciones Unidas. En efecto, no existe ningún título, capítulo ni tan siquiera podemos encontrar precepto alguno que recoja, de manera explícita, la posibilidad de que las Naciones Unidas bien directa o indirectamente creen y lleven a cabo este tipo de operaciones. Los redactores de la Carta no incluyeron en su articulado, y dentro del amplio sistema de seguridad colectiva que se diseñó, a las O.M.Ps., y éstas finalmente se llevan a cabo a impulsos tanto de la necesidad de buscar fórmulas para resolver conflictos así como por una expresión de la parálisis en el sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta. Como ha indicado CARRILLO SALCEDO: “Las opera-

ciones de mantenimiento de la paz son el resultado de una serie de esfuerzos llevados a cabo por la Organización de las Naciones Unidas, a fin de hacer frente a situaciones que, en principio, no estaban expresamente previstas en la Carta”². La generalidad de la doctrina internacionalista coincide en sostener esta afirmación y es, con seguridad, esta ausencia normativa la que provocó “doctrina y posiciones estatales bien diferentes hasta el punto de que en algunos casos se sostuvo incluso su irregularidad constitucional”³. Como se sabe, este importante escollo tuvo que ser resuelto por la C.I.J. en su *Dictamen sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas* de 20 de julio de 1962 en el que, en términos generales, se afirma la conformidad de las O.M.Ps. con la Carta de Naciones Unidas aunque se condicione esta conformidad con el cumplimiento de determinados requisitos⁴.

Esta ausencia, no obstante, de disposiciones expresas que regulen las O.M.Ps. y que fundamenten con solidez la creación de las mismas, generó, desde el principio, un difícil problema en la actuación de la Organización ya que, por un lado, ésta decidió, de manera temprana, instaurar O.M.Ps. que no se integraban con naturalidad en el sistema de seguridad colectiva vigente; y, por otro lado, hubo que buscar fórmulas que justificaran jurídicamente el desarrollo de las operaciones. Está claro que ni entre los mecanismos de solución de controversias previstos en el Capítulo VI de la Carta, ni en el marco del sistema de seguridad colectiva contemplado en el Capítulo VII, se incluye referencia alguna a las O.M.Ps.

Con todo, este tipo de operaciones son una realidad y carecería de sentido que su puesta en marcha y su desarrollo hubieran tenido lugar sin que se basaran, aunque fuese de una manera indirecta e implícita, en el contenido de la Carta de Naciones Unidas. Por esto, merece la pena desarrollar aquellos elementos de carácter normativo que, a la postre, permitirán afirmar que las O.M.Ps. están contempladas constitucionalmente en el marco de las Naciones Unidas o, por lo menos, que la creación y desarrollo de las mismas no contradicen ni generan un notable desencuentro con las previsiones y los objetivos de la Carta.

Cabría, a este respecto, reseñar, al menos, dos ámbitos en los que, con seguridad, las O.M.Ps. encontrarían pleno sentido jurídico y que iremos de-

2. CARRILLO SALCEDO, J.A.: “Consideraciones sobre el fundamento, naturaleza y significado de las operaciones de las Naciones Unidas destinadas al mantenimiento de la paz”, 18 *REDI*, 164 (1965), p. 165.

3. MARIÑO MENÉNDEZ, F.: “Perspectivas de las Operaciones...”, *op. cit.*, p. 44.

4. C.I.J., *Certain Expenses of the United Nations*, Dictamen de 20 de julio de 1962, *Recueil*, 1962, pp. 151 y ss.

tallando a continuación. Por un lado, las operaciones de Naciones Unidas responden, sin duda, al propósito básico de la Organización de *mantener la paz y la seguridad internacionales* y, por supuesto, que estas operaciones cumplen la función de prevenir situaciones que atentarían contra dicho propósito. Por otro lado, las O.M.Ps. suponen un medio más para *la solución de controversias internacionales*, como función propia y específica de las Naciones Unidas o, al menos, se pueden llegar a configurar como un elemento de los medios o procedimientos que se utilicen para la solución de controversias y, en esta misma dirección, habrá que buscar el modo de que estas operaciones queden englobadas, cuando proceda, en el espacio que configura *el sistema de seguridad colectiva* de las Naciones Unidas tanto porque estas operaciones son elementos de la seguridad colectiva como por el hecho de que sus fines y objetivos responden, realmente, a la consecución de la misma.

Y es que, en efecto, no hay dudas de que el principal objetivo que pretenden las Naciones Unidas es *asegurar y garantizar la paz*. El conjunto de la Carta de la Organización está impregnado de referencias a este objetivo y tanto por el momento histórico en el que se adoptó la Carta como por el desarrollo que, posteriormente, se ha producido, la paz ha quedado establecida como objetivo esencial y prioritario y como la función básica de las Naciones Unidas. En esta línea, la creación de O.M.Ps. y el desarrollo de sus funciones por las mismas deben situarse necesariamente en el marco de este propósito y justificarse así por la necesidad de lograr dicho objetivo. En otros términos, aunque la fórmula empleada y consistente en poner en marcha operaciones de esta índole no esté prevista en el tratado constitutivo de la Organización, *las finalidades* de estas operaciones se entroncan con los objetivos de las Naciones Unidas y, en particular, con la finalidad esencial y “obsesiva” que se refleja en la Carta y que no es otra que mantener la paz y la seguridad internacionales.

Está claro, de este modo, que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se constituye en el *fundamento de fondo* de las O.M.Ps. al ser el propósito básico de la Organización en el que se basan. Como se sabe, el artículo 1, párrafo 1 de la Carta de Naciones Unidas establece con nitidez que es propósito de las Naciones Unidas “mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz; y lograr por medios pacíficos, y de conformidad con los principios de la justicia y del derecho internacional, el ajuste o arreglo de controversias o situaciones internacionales susceptibles de conducir a quebrantamientos de la paz”.

De la lectura de este precepto, y en relación con las O.M.Ps., se puede llegar a reflexionar en torno a determinadas cuestiones:

En primer lugar, se observa que el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se constituye en el *principal propósito de la Organización*, lo que se manifiesta no sólo en el hecho de que la primera indicación de la parte dispositiva de la Carta se refiera específicamente a ello sino, también, porque en todo el proceso que condujo, finalmente, a la adopción de este instrumento jurídico, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se constituyó en el punto de referencia básico de la futura Organización y en la finalidad irrenunciable de la misma.

Por esto, cualquier acción o medida que suponga el logro de este propósito encontraría pocas dificultades a la hora de quedar enmarcado en la Carta de Naciones Unidas. Es verdad, no obstante, que esta formulación genérica relativa al propósito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales encuentra, con posterioridad, desarrollos en el contenido de la Carta y que, precisamente, entre éstos, no hallamos referencia alguna a las O.M.Ps. En otros términos, se podría decir que el propósito señalado se desarrolla a través de una serie de principios, de medidas y de actuaciones por parte de los órganos de las Naciones Unidas entre los cuales no se encuentra recogido de manera explícita la creación y puesta en marcha de acciones tales como las O.M.Ps. Y aquí es, precisamente, donde radica la dificultad para situar normativamente a este tipo de operaciones y ésta es, en el fondo, la razón por la cual se ha llegado a dudar de que las mismas gocen de un claro fundamento constitucional en el seno de las Naciones Unidas.

Como quiera que sea, el valor jurídico del propósito establecido en el artículo 1, 1 de la Carta está fuera de toda duda así como el mandato que asume la Organización a la hora de lograr, por los medios disponibles, que el mismo se haga efectivo. De tal manera que una interpretación, es verdad que generosa, de los diversos preceptos de la Carta orientados a dotar de eficacia al propósito del mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, lleva a la conclusión de que en el seno de este instrumento jurídico se sitúan también aquellas operaciones que, como las ha descrito ABELLÁN HONRUBIA, suponen “el envío al lugar donde se produce el conflicto de contingentes de fuerzas armadas que los Estados miembros ponen al servicio de las N.U. (...)”⁵.

5. ABELLÁN HONRUBIA, V.: “Las operaciones de mantenimiento de la paz”, en *Las Organizaciones Internacionales*, M. Díez de Velasco, Tecnos, Madrid, 12^a ed., 2002, p. 251.

La ausencia de una referencia explícita a las O.M.Ps. queda compensada, en el texto de la Carta, por el conjunto de indicaciones que se reflejan en la misma orientadas a la consecución, establecimiento o mantenimiento de la paz en la Sociedad internacional. Como se sabe, ya en el Preámbulo de la Carta se especifica que hay que evitar la guerra que ha afectado a la humanidad y que, también, con esta finalidad, los Estados deben “practicar la tolerancia” y “convivir en paz como buenos vecinos”, manifestándose un verdadero compromiso por “*unir nuestras fuerzas* para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” y “asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino *en servicio del interés común*”. Nos encontramos aquí ante formulaciones genéricas que, no obstante, advierten de la posibilidad de instaurar principios y métodos, sean cuales fueren, con el único objeto de mantener la paz y la seguridad internacionales y que prevén, incluso, la posibilidad de que el interés común de la Comunidad internacional suponga el empleo de la fuerza armada. Todo ello, como es fácil de observar, entra de lleno en las características y contenido de las O.M.Ps.

En segundo lugar, de lo anterior se desprende la posibilidad de que, si bien las O.M.Ps. no están expresamente contempladas en la Carta de Naciones Unidas, el cumplimiento de los fines de la Organización permitiría la creación y puesta en marcha de las mismas, ya que, de otro modo, no se podrían alcanzar los elementos que definirían una situación de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales. De esta forma, acudiríamos a la noción de “competencias implícitas”, propia de las organizaciones internacionales y que, a la postre, supone que para lograr los fines de la organización y en el marco del tratado constitutivo de la misma, se pueden llevar a cabo actuaciones que explícitamente no están señaladas en el tratado constitutivo pero que resultan necesarias para satisfacer los fines esenciales de la Organización.

Como nos recuerda FERNÁNDEZ SÁNCHEZ “para este reconocimiento es necesario que dichas competencias se basen en la práctica de la Organización y que ésta sea generalmente aceptada por los Estados miembros” y “estos dos requisitos los cumplen sobradamente las OMPs”⁶. En efecto, está claro que, por un lado, las actuaciones que se desarrollan en el marco de estas operaciones responden, sin lugar a dudas, a un objetivo básico y central de las Naciones Unidas y se entroncan, con naturalidad, en el marco del mismo; y, por otro lado, hoy se puede afirmar con rotundidad, casi 60 años después de la

6. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A.: *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, vol. I, ed. Universidad de Huelva, Huelva, 1998, p. 95.

creación de las primeras O.M.Ps. de Naciones Unidas y después de haber establecido 59 O.M.Ps. desde entonces, que existe una rica práctica, además evolutiva, en relación con las O.M.Ps., siendo así que los Estados que conforman las Naciones Unidas ni por asomo han puesto en duda el significado o el valor jurídico de este tipo de operaciones.

Por lo demás, el origen, de carácter político, de la creación de estas operaciones reveló su necesidad, surgida del contexto político de la época de la Guerra Fría, como único medio posible para suavizar o mitigar los efectos de ciertos conflictos que ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales o cuya continuación tendrían, con seguridad, estos efectos; dado que los instrumentos y procedimientos previstos en la Carta para que la Organización pudiera mantener la paz y seguridad internacionales no podían ser utilizados dado el bloqueo al que se veía condenado el Consejo de Seguridad.

De esta forma, y respetando los principios esenciales que definen toda asunción de competencias implícitas en el sentido de que éstas no podrán tener un contenido que vaya más allá de los elementos que define el instrumento jurídico del cual derivan, la creación y el desarrollo de O.M.Ps. suponen que las Naciones Unidas satisfacen el objetivo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Las O.M.Ps. deben entenderse, por lo tanto, en el marco de *las funciones que resultan necesarias* y que deben realizar las Naciones Unidas para alcanzar el propósito básico que se establece en el párrafo 1 del artículo 1 de la Carta.

Con un sentido amplio, CARRILLO SALCEDO hace tiempo que señaló los fundamentos de las O.M.Ps. de Naciones Unidas indicando que se trataba de un “nuevo sistema de uso de la fuerza por las Naciones Unidas para la pacificación internacional” y que constituían una “experiencia de hondo significado, una de las mejores expresiones de cooperación internacional constructiva”, llegando a sostener, el citado autor, que su verdadero fundamento jurídico se encuentra en “los párrafos 1 y 4 del artículo 1, y en el párrafo 5 del artículo 2 de la Carta”⁷. Pero, también, el examen de la práctica en materia de O.M.Ps. nos pone de relieve que, de una manera u otra y empleando diferentes expresiones, los órganos de las Naciones Unidas que han creado y los Estados que han participado en estas operaciones han puesto siempre el *acento en el objetivo de la paz como la base, el fundamento y la finalidad última de este tipo de operaciones*.

Por recordar algunos ejemplos que corresponden a periodos diferentes y a operaciones que tienen características, contenido y alcance también distin-

7. CARRILLO SALCEDO, J.A.: “Consideraciones sobre el fundamento...”, *op. cit.*, p. 170.

tos, podemos señalar cómo se hacen referencias explícitas a ello en el Informe del Secretario General sobre la aplicación de la resolución 143 (1960) del Consejo de Seguridad por la que se crea *la Operación de Naciones Unidas en el Congo* (ONUC), en el que llega a decir que, a su juicio, la intervención de Naciones Unidas queda justificada porque la situación en el Congo “representa un amenaza a la paz y seguridad”. Posición que ya se expresó en las primeras resoluciones que establecieron “operaciones” de mantenimiento de la paz, como fue el caso de la resolución 47 (1948) del Consejo de Seguridad por la que se creó el *Grupo de Observadores Militares en India y Pakistán*, en la que el Consejo de Seguridad no duda en señalar que considera que “la continuación del conflicto es susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales”. Expresiones que se repiten, con matices, con posterioridad y que nos encontramos, por ejemplo, en la resolución 858 (1993) por la que se crea la *Misión de Observadores de Naciones Unidas en Georgia* en la que se indica que la continuación del conflicto en Georgia es una “amenaza a la paz y la estabilidad en la región”.

Mucho más recientemente, la resolución del Consejo de Seguridad 1270 (1999) por la que se crea la *Misión de Naciones Unidas en Sierra Leona*, contiene referencias que ponen de relieve la vinculación entre esta operación y el objetivo de lograr y garantizar la paz. Por ello se indica, en esta resolución, que el Consejo de Seguridad “habiendo determinado que la situación en Sierra Leona sigue constituyendo una amenaza a la paz y la seguridad internacionales en la región”, hace un llamamiento “a las partes para que cumplan sus compromisos con arreglo al Acuerdo de Paz a fin de facilitar el restablecimiento de la paz, la estabilidad, la reconciliación nacional y el desarrollo de Sierra Leona”. Incluso, hay indicaciones más contundentes como la que se contienen en la resolución del Consejo de Seguridad 1279 (1999), por la que se establece la *Misión de Organización de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo*, en la que este órgano tiene presente “los propósitos y principios de la Carta” y “la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad con respecto al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”; y otras indicaciones que, como se sabe, van a vincular determinadas situaciones, como las violaciones graves y masivas de los derechos humanos, al mantenimiento de la paz y, por ello, la resolución 751 (1992) del Consejo de Seguridad, por la que se crea la *Operación de Naciones Unidas en Somalia I*, especifica que “la magnitud de los sufrimientos humanos que causa el conflicto” genera una situación en Somalia que “constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales”.

En realidad, el examen tanto de la Carta y de los objetivos que se plasman en la misma como de la práctica en materia de O.M.Ps. nos ponen de re-

lieve que el fundamento jurídico de las mismas se halla, sin duda, en el cumplimiento del objetivo básico de la Comunidad internacional de asegurar y mantener la paz en las relaciones internacionales. Las O.M.Ps. desarrolladas por la Naciones Unidas se constituyen, así, en una de las expresiones a través de las cuales se hace efectivo el logro de dicho objetivo.

2. LAS CONDICIONES PARA EL EJERCICIO Y DESARROLLO DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

Está claro que, aunque las O.M.Ps. encuentren su base jurídica en los elementos “constitucionales” de las Naciones Unidas, ello no significa, en modo alguno, que las mismas, una vez autorizados su puesta en marcha y desarrollo por los órganos pertinentes de la Organización, puedan desarrollarse sin respetar ningún tipo de criterio o condición. En realidad, tanto de la lectura de la Carta de Naciones Unidas como de la práctica de las diversas operaciones que se han desarrollado, teniendo muy en cuenta, además, las distintas resoluciones que los órganos de las Naciones Unidas han ido adoptando al respecto, se desprende que, al menos, estas operaciones tienen que respetar dos elementos básicos para el desarrollo de las mismas. Por un lado, ha de tratarse de *operaciones de carácter no coercitivo* y, por otro lado, se han de llevar a cabo *con el consentimiento del Estado* o de los Estados en cuyo territorio se desarrollan.

Aunque, desde luego, quepa reflexionar respecto al contenido de estas dos condiciones y aunque, en ocasiones, el desarrollo de determinadas O.M.Ps. pueda conducir a pensar que no es absolutamente indispensable la presencia de las mismas, la verdad es que con carácter general, a la luz de la práctica en la materia, hay que seguir sosteniendo que tanto el carácter no coercitivo como el consentimiento de los Estados *son condiciones precisas* para que una determinada operación de Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz se desarrolle conforme al ordenamiento jurídico internacional y de conformidad, también, con las previsiones de la Carta de Naciones Unidas.

De todas maneras, merece la pena dedicar ciertas reflexiones al contenido de estas condiciones, teniendo en cuenta que *el carácter no coercitivo* de las O.M.Ps. nos permite adentrarnos en la cuestión más general de las relaciones entre principio del no uso de la fuerza en las relaciones internacionales y las actividades de las O.M.Ps., y que el consentimiento requerido del Estado para realizar la operación nos facilita profundizar en la relación entre

el principio de la no intervención en los asuntos internos de los Estados y el desarrollo de estas Operaciones.

2.1. *El consentimiento a las operaciones de mantenimiento de la paz por parte del Estado en cuyo territorio actúan*

El art. 2.7 de la Carta de Naciones Unidas, que positiva el principio de no intervención en la jurisdicción interna de los Estados, corolario del respeto al principio de soberanía de los Estados, es la norma clave para fundamentar la necesidad jurídica de la existencia del consentimiento previo del Estado para que la O.M.P. de Naciones Unidas pueda desplegarse y actuar en su territorio. Este artículo, cuya interpretación ha sido, y sigue siendo motivo de debate en la doctrina científica, dice así: “Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

2.1.1. *Fundamento jurídico de la exigencia del consentimiento del Estado donde se despliega la O.M.P.*

Si entendemos el art. 2.7 de la Carta como límite general a la actuación de Naciones Unidas, no desde un punto de vista horizontal o por materias, sino vertical, en el sentido de que los actos de Naciones Unidas no pueden incidir directamente en la esfera de las relaciones interindividuales-nacionales de ningún Estado –que es la que delimita su jurisdicción interna–, habrá que dividir los actos de la Organización, en cualquier materia y también en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en *actos internacionales*, por dirigirse directamente a los Estados, y *actos estatales*, en el sentido de ir directamente dirigidos y ser directamente aplicados, al menos en parte, a regular las relaciones interindividuales-nacionales en el interior del Estado en cuestión⁸.

En el primer tipo de actos, el art. 2.7 no significa ningún límite a la actuación de Naciones Unidas porque los actos internacionales no implican, en nin-

8. Cfr. ARANGIO-RUIZ, G.: “Le domaine réservé”, 225 *R.C.A.D.I.* (1990-VI).

gún caso, una “intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”; por tanto, todo acto de Naciones Unidas que se dirija a los Estados –sin importar su forma, la materia a la que haga referencia o si se dirige genéricamente a todos los Estados o a uno o varios en concreto–, sin intervenir, por consiguiente, directamente en sus relaciones interindividuales-nacionales, será acorde con el art. 2.7. Por el contrario, los actos de Naciones Unidas que tengan carácter *estatal*, porque se dirijan a regular o de otra forma conlleven efectos directos en las relaciones interindividuales-nacionales al ser aplicados, afectando a los individuos o funcionarios del Estado en cuestión, serán, en línea de principio, contrarios a este artículo, porque supondrán siempre y en todo caso una “intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”.

Partiendo de la interpretación expuesta del art. 2.7 de la Carta⁹, debemos señalar que es precisamente en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales donde Naciones Unidas realiza en mayor grado este último tipo de actos –actos estatales–, en principio prohibidos por el art. 2.7, a través de las llamadas *actividades operacionales de la Organización*. Pues bien el ordenamiento jurídico internacional prevé tan sólo dos vías para que la O.N.U. pueda realizar este tipo de actos legalmente: o bien la vía de la excepción del segundo inciso del art. 2.7 –esto es, calificar tales actos como “medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”–, o bien obtener el consentimiento del Estado afectado por tales actividades, para que no supongan una “intervención”; prohibida por el art. 2.7 de la Carta, sino una *actuación consentida en su jurisdicción interna*. Como afirma ARANGIO-RUIZ: “Pour ce qui est des perspectives, on ne peut que se rendre à l’évidence que toute activité opérationnelle autre que celle prévue aux articles 42 et suivants de la Charte postule le consentement des Etats qui en seraient les destinataires”¹⁰.

En cuanto a la primera de las vías señaladas, a diferencia de la redacción del primer inciso –plagado de complejas cuestiones interpretativas, derivadas en buena medida de su mismo enunciado– este segundo resulta nítido en su intención y alcance, y así se refleja en la propia interpretación doctrinal, menos dividida. Y es que, al disponer en el mismo artículo *in fine* que “este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítu-

9. Para un análisis detallado del contenido y alcance del artículo 2.7 de la Carta, vid. VACAS FERNÁNDEZ, F.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención. Un estudio sobre el consentimiento del Estado anfitrión*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

10. ARANGIO-RUIZ, G.: “Le domaine réservé...”, *op. cit.*, p. 425.

lo VII”, lo que hace *la Carta* es crear una excepción al principio general más arriba fijado: las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII podrán ser llevadas a cabo legalmente por Naciones Unidas aunque supongan una “intervención en la jurisdicción interna de los Estados”.

Nos encontramos, por lo tanto, ante la única vía prevista expresamente por la Carta a través de la cual Naciones Unidas puede *intervenir en asuntos que forman parte de la jurisdicción interna del Estado* y, de este modo, actuar directamente en el nivel de las relaciones interindividuales-nacionales del mismo. Como señala SCHNEIDER: “The most effective barrier against the widening of the UN’s jurisdiction is its intergovernmental character or the persisting sovereignty of its members. However, when the point of collective security really becomes urgent the sovereignty of members, or other states for that matter according to art. 2(6), no longer constitutes an effective barrier legally. That is precisely the wider implication of the final clause of art. 2(7)”¹¹.

Pero se trata, debemos subrayarlo, de una *vía estrictamente delimitada, referida únicamente a “las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”*, lo cual restringe enormemente, y con toda claridad desde el punto de vista de su interpretación, tanto el ámbito material como subjetivo de actuación de Naciones Unidas a través de esta vía excepcional: *materialmente*, porque el Capítulo VII hace referencia exclusivamente a la función de la O.N.U. de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y, dentro de este ámbito, únicamente a aquellas situaciones internacionales que hayan sido calificadas por el Consejo de Seguridad como “amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”. Y *subjetivamente*, porque tan sólo *el Consejo de Seguridad es competente*, de acuerdo con la Carta, para adoptar “las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII”.

La segunda de las vías legales que posee Naciones Unidas para llevar a cabo actos operacionales en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, que no sean operaciones coercitivas –como sabemos, es el caso de las *O.M.Ps.*–, no es otra que obtener el *previo consentimiento del Estado* cuya jurisdicción interna va a verse afectada por la puesta en práctica de las medidas adoptadas por Naciones Unidas. En este sentido, inmediatamente se nos plantea la cuestión que ya en su momento se preguntara SCHINDLER en su estudio para el I.D.I. sobre el principio de no intervención en su aplicación a las guerras civiles: “Un Etat peut-il renoncer aux droits que lui confère l’article 2, paragraphe 7, et consentir ainsi à une intervention des

11. SCHNEIDER, J.W.: “Congo Force and Standing UN Force: Legal Experience with ONUC”, 4 *The Indian Journal of International Law*, 269 (1964), pp. 296-297.

Nations Unies dans des affaires qui relèvent essentiellement de sa compétence nationale?”. Él mismo responderá: “En principe, on peut répondre affirmativement à cette question”¹². Y es que, como subraya MANIN: “Quoiqu’il en soit de la consistance des activités de maintien de la paix des Nations Unies, celles-ci s’exercent dans un monde d’Etats souverains. Or la manifestation concrète de la souveraineté est la règle selon laquelle l’indépendance de l’Etat ne peut être restreinte sans que celui-ci n’y ait consenti”¹³.

En efecto, como hemos defendido en otro lugar, la soberanía “tiene, aquí, una *doble función*: por un lado, sirve de *límite a la actuación de Naciones Unidas* (...); y, por otro, significa el *poder que posee el propio Estado soberano para consentir*, si ese es su deseo, *la actuación de Naciones Unidas en temas que son esencialmente de su propia jurisdicción interna*. Sobre esta doble base, cuyo vértice único es la soberanía de los Estados, no sólo descansa, por consiguiente, la necesidad jurídica de que toda O.M.P. de Naciones Unidas deba ser consentida por los Estados que, de una forma u otra, ven afectada su jurisdicción interna –y en la medida que lo sea–; sino también la suficiencia de ese consentimiento para salvar la aplicación del artículo 2.7”¹⁴. En conclusión, desde un punto de vista teórico, *el alcance y necesidad jurídicos del consentimiento del Estado en el ámbito de las O.M.P., parecen indiscutibles*.

Pero también llegamos a la misma conclusión desde el análisis de *la práctica de Naciones Unidas*. Como afirma ARANGIO-RUIZ, “jusqu’à ce jour, l’Organisation a essentiellement fait preuve, *for good or evil*, selon le cas, de tout le respect pour cette limite en s’assurant que les nombreuses activités opérationnelles entreprises soient couvertes par le consentement des Etats intéressés ou visés”¹⁵.

En efecto, podemos constatar en todas y cada una de las O.M.P., llevadas a cabo a lo largo de su historia por Naciones Unidas que dichas operaciones han gozado *siempre del consentimiento del Estado donde la operación se ha desarrollado*, como se afirma en la obra de Naciones Unidas, *The Blue Helmets*: “(...) *a peace-keeping operation* has come to be defined as an operation involving military personnel, but *without enforcement powers*, undertaken by

12. SCHINDLER, D. (rappor.): “Le principe de non-intervention dans les guerres civiles”, 55 A.I.D.I. 416 (1973), p. 500.

13. MANIN, Ph.: *L’organisation des Nations Unies et le maintien de la paix. Le respect du consentement de l’Etat*, Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 1971, p. 3.

14. VACAS FERNÁNDEZ, F.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz...*, op. cit., pp. 109-110.

15. ARANGIO-RUIZ, G.: “Le domaine réservé”, op. cit., p. 425.

the United Nations to help maintain or restore international peace and security in areas of conflict. These operations *are voluntary and are based on consent and co-operation*"¹⁶. Porque, si no fuese así, o bien la operación es catalogada y aprobada como una "de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII" de la Carta –tal y como establece la excepción recogida en el segundo inciso del art. 2.7 de la Carta– o bien deberíamos considerarla como contraria a lo establecido en ese artículo.

En el análisis de la práctica, además del ya citado caso de ONUC, quizás sea especialmente interesante hacer referencia, entre todas las O.M.Ps. que Naciones Unidas ha establecido en su ya casi 60 años de historia, a la que se puede considerar como la primera operación importante de mantenimiento de la paz, la primera Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas (UNEF I), que se desarrolló en Egipto entre 1956 y 1967. El por aquel entonces Secretario General y padre de las O.M.Ps., DAG HAMMARSKLÖLD, estableció los principios jurídicos y operacionales que debían regir el establecimiento, despliegue, funcionamiento y terminación de las O.M.Ps. de Naciones Unidas en su *Segundo informe sobre el establecimiento de U.N.E.F. I*, de 6 de noviembre de 1956, en el que, entre otras consideraciones relevantes, se puede leer lo siguiente: "Al funcionar, como lo hará, sobre la base de una decisión tomada en virtud de los términos de la resolución 'Unión pro Paz', las operaciones de la Fuerza, en caso de ser creada, tendrían los límites que supone el hecho de que *se requiere el consentimiento de las partes interesadas según los principios generalmente reconocidos del derecho internacional*. Aún cuando la *Asamblea General* está autorizada a establecer la Fuerza con el consentimiento de las partes que contribuyan con unidades a la formación de la misma, *no podría pedir que la Fuerza fuese estacionada u operara en el territorio de un país determinado sin el consentimiento del Gobierno de este país. Esto no excluye la posibilidad de que el Consejo de Seguridad utilizara dicha Fuerza dentro de los límites más amplios previstos en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas*"¹⁷.

Dos años después, en el *Estudio sumario de la experiencia derivada del establecimiento y funcionamiento de la Fuerza*, referida también a UNEF I, el Secretario General concluirá lo siguiente: "Como entre los arreglos que se examinan en este informe no figura uno relativo a una fuerza como la prevista en el Capítulo VII de la Carta, *las Naciones Unidas no pueden compromete-*

16. UNITED NATIONS (ed.): *The Blue Helmets. A Review of United Nations Peace-Keeping*, 2ª ed., 1990, p. 4. Cursivas añadidas.

17. Doc. A/3302, de 6 de noviembre de 1956, par. 9. Cursivas añadidas.

terse a aplicarlos, conforme al derecho internacional y a la Carta, mediante el estacionamiento de unidades en el territorio de un Estado Miembros sin el consentimiento del gobierno interesado. Asimismo, la Carta requiere el consentimiento de un Estado Miembro para que las Naciones Unidas puedan utilizar su personal y material militar. En las recientes operaciones de las Naciones Unidas en el Oriente Medio se observaron estas normas fundamentales y es natural que sigan considerándose válidas para todas las operaciones análogas en lo futuro”¹⁸.

En estos dos fragmentos se puede observar la consecuencia fundamental que hemos extraído del art. 2.7 de la Carta, y que, como expresamente señala el Secretario General, trae causa del principio fundamental de Derecho Internacional General de la soberanía de los Estados: *la imposibilidad –jurídica– de desplegar fuerzas de mantenimiento de la paz en el territorio de un Estado bien sin su previo consentimiento bien sin haber utilizado la vía del Capítulo VII de la Carta*, que permite mayores márgenes –como afirma el Secretario General en el párrafo transcrito– porque así viene establecido en la excepción contenida en el art. 2.7 *in fine*.

Y ello porque, como hemos sostenido en otro lugar, “*la actividad de dichas fuerzas supone siempre una ingerencia en la soberanía de los Estados y, en consecuencia, en principio una intervención en su jurisdicción interna, prohibida por el art. 2.7 de la Carta, tal y como sabemos. Prohibición exceptuada en el segundo inciso de dicho artículo si se trata de una medida coercitiva de las prescritas en el Capítulo VII. Prohibición que tampoco será aplicable si media el consentimiento del Estado en cuyo territorio se va a desarrollar la operación de Naciones Unidas*, puesto que en puridad jurídica no existirá intervención propiamente dicha. Ninguna otra vía es jurídicamente válida para que la O.N.U. pueda desplegar una O.M.P. en el territorio soberano de un Estado”¹⁹.

2.1.2. Naturaleza jurídica del consentimiento del Estado

Llegados a este punto y habiendo establecido que la única vía legal para que una operación no coercitiva de Naciones Unidas pueda actuar en el territorio de un Estado exige su previa aceptación, debemos analizar la naturale-

18. Doc. A/3943, de 9 de octubre de 1958, par. 155. Cursivas añadidas.

19. VACAS FERNÁNDEZ, F.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz...*, op. cit., p. 115.

za jurídica del consentimiento que posibilita el despliegue y actuación de una O.M.P. en el territorio bajo jurisdicción soberana de un Estado. En este sentido y de acuerdo con la teoría general, podemos definir el consentimiento del Estado, siguiendo a la C.D.I., como una de las *circunstancias que excluye la ilicitud*, incluida en el Capítulo V del *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados*. Así, en su artículo 29.1 se dirá: “El consentimiento válidamente prestado por un Estado a la comisión por otro Estado de un hecho determinado que no esté en conformidad con una obligación del segundo Estado para con el primero excluirá la ilicitud de tal hecho en relación con ese Estado, siempre que el hecho permanezca en el ámbito de dicho consentimiento”²⁰.

En primer lugar, debemos señalar que el contenido de esta norma, que por estar incluida en el *Proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados* de la C.D.I. se refiere únicamente a las relaciones jurídicas entre ellos, es perfectamente ampliable al resto de sujetos de Derecho Internacional, tal y como reconoció la Comisión en el comentario al proyecto de artículo 29 al señalar que “si un Estado (*u otro sujeto de derecho internacional*) consiente en que otro Estado realice un hecho que sin ese consentimiento, constituiría una violación de una obligación internacional respecto al primer Estado (...)”²¹. En consecuencia, el principio *volenti non fit injuria* es también de aplicación a los actos de Naciones Unidas en relación con otros sujetos de Derecho Internacional.

Sin embargo, a pesar de lo afirmado por la C.D.I., debemos matizar la naturaleza jurídica del consentimiento en el caso concreto que nos ocupa. Bajo nuestro punto de vista *no* estaríamos en puridad ante *una causa que “excluiría la ilicitud del hecho”*, sino *ante la ausencia de un elemento consustancial, propio del hecho ilícito*. Como acertadamente precisa MARIÑO MENÉNDEZ: “Respecto a esta circunstancia (el consentimiento) debe tenerse en cuenta que ciertos hechos ilícitos internacionales, incluso contrarios a normas imperativas, pueden incluir en la descripción de la conducta prohibida (‘el tipo’) precisamente la exigencia de que la conducta se realice contra la voluntad del ‘lesionado’. Por ejemplo, ciertos supuestos de ‘*intervenciones armadas*’. En tales casos, ciertamente, el consentimiento, más que excluir la ilicitud, impide que se configure el supuesto de hecho. Pero, asimismo, no se contempla aquí el consentimiento ‘de la víctima’ porque ésta presupone la existencia del

20. Informe de la C.D.I. sobre la labor realizada en su 48º periodo de sesiones, doc. A/51/10, 1996.

21. A.C.D.I., 1979, vol. II, segunda parte, p. 130, par. 2.

hecho ilícito”²². Y, en efecto, así fue establecido por la propia C.I.J. en el *asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua*: “The element of coercion, which defines, and indeed forms the very essence of, prohibited intervention, is particularly obvious in the case of an intervention which uses force”²³.

Por consiguiente, debemos concluir que *el consentimiento del Estado en cuyo territorio se va a desarrollar la O.M.P. de Naciones Unidas no es que excluya la ilicitud de un acto, en principio, prohibido por el art. 2.7 de la Carta; sino que, al existir dicho consentimiento, no se realiza en ningún caso el supuesto de hecho prohibido por el artículo mencionado*. Como hizo constar en los trabajos preparatorios de la Carta de Naciones Unidas el relator en su informe relativo al art. 2.7, “the paragraph means: (1) that each state has entire liberty of action in matters which are essentially within its domestic jurisdiction”²⁴. De ello se sigue, como acertadamente concluyó AMERASINGHE, que “a state is free to invite action by the Organization in connection with matters which are essentially within its domestic jurisdiction so that action involving the use of armed force taken pursuant to a recommendation and with the consent of the state or states concerned does not amount to intervention in such affairs”²⁵.

En consecuencia, la actuación de Naciones Unidas en el caso de las O.M.Ps., donde existe el consentimiento previo del Estado anfitrión, será *ab initio*, y sin necesidad de encontrar ninguna causa que excluya su posible ilicitud, completamente legal. Y ello porque *consustancial al concepto de “intervención” es el actuar sin el consentimiento del Estado donde se interviene; si dicho consentimiento existe, no hay “intervención”* de acuerdo con el Derecho Internacional. Las siguientes palabras del representante de Egipto ante el Consejo de Seguridad en relación a UNEF II son muy clarificadoras al respecto: “In giving its consent to the entry and presence of the United Nations Emergency Force on the Egyptian territory, the Government of Egypt is exercising its sovereign rights to enable the United Nations to proceed with this first step and temporary measure towards putting an end to the aggression committed against Egypt since 1967. This United Nations Emergency

22. MARIÑO MENÉNDEZ, F.: *Derecho Internacional Público (Parte General)*, ed. Trotta, Madrid, 3ª ed., 1999, p. 442.

23. C.I.J., sentencia de 27 de junio de 1986, sobre *Military and Paramilitary Activities In and Against Nicaragua*, *Recueil*, 1986.

24. UNCIO, vol. 6, p. 487.

25. AMERASINGHE, C.F.: “The Charter Travaux Préparatoires and the United Nations Powers to Use Armed Force”, C.Y.I.L. 81 (1966), pp. 98-99.

Force is not there to infringe Egyptian sovereignty to any extent or in any form. On the contrary, it is on Egyptian territory with Egypt's consent to enable Egypt to safeguard its sovereignty and territorial integrity and to give expression to the United Nations determination to uphold its Charter and implement its resolutions"²⁶.

En conclusión, que el consentimiento del Estado afectado sea elemento suficiente, no para excluir la ilicitud consecuencia de la aplicación de la prohibición contenida en el art. 2.7, sino para que Naciones Unidas pueda actuar legalmente en el territorio del Estado que consiente su presencia deriva del *concepto* mismo de *intervención* utilizado por el Derecho Internacional. Como hemos afirmado: "El elemento coactivo que está presente en toda medida de intervención, y la ausencia de consentimiento del 'intervenido' son dos elementos que se condicionan mutuamente, y ambos son necesarios para que se consume la comisión de un verdadero 'acto de intervención'. En realidad, la coactividad sólo es efectiva cuando se ejerce sobre una voluntad disconforme, y no hay que olvidar que la intervención implica siempre la imposición de la voluntad del Estado interviniente (o de la O.N.U., diríamos nosotros) sobre la voluntad del Estado intervenido"²⁷.

En definitiva, y más allá de estos importantes matices doctrinales sobre la naturaleza jurídica del consentimiento de los Estados en el caso concreto que nos ocupa, dicho *consentimiento le sirve a Naciones Unidas para sortear la prohibición del art. 2.7 de la Carta* que, como hemos visto, impone a la O.N.U. una clara obligación de no hacer: *la no intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados*. Se trata, por lo tanto, de una vía jurídicamente aceptada para que Naciones Unidas pueda actuar en el interior de la jurisdicción de un Estado a través de una O.M.P.; actuación prohibida por la Carta si se realizara sin el consentimiento de ese Estado.

En este sentido, resulta importante remarcar que esta afirmación *no implica, en ningún caso, la exclusión del resto de normas del ordenamiento jurídico internacional aplicables a una O.M.P. de Naciones Unidas*. En efecto, el consentimiento del Estado anfitrión hace que la O.M.P. sea una actuación consentida en el interior del Estado anfitrión, y no una intervención en su jurisdicción interna en el sentido del art. 2.7 de la Carta; pero ese mismo consentimiento no exime a Naciones Unidas y, por consiguiente, tampoco a un

26. Doc. S/PV. 1752 (1973), p. 36.

27. DÍAZ BARRADO, C.M.: "El consentimiento, causa de exclusión de la ilicitud del uso de la fuerza", en *Derecho Internacional*, ed. Ministerio de Defensa, vol. I, Madrid, 1989, p. 66.

órgano subsidiario suyo que actúe en ese Estado –la O.M.P.– de cumplir otras normas establecidas en la Carta y en el resto del ordenamiento jurídico internacional. Así, por ejemplo, SCHWEBEL expondrá el siguiente caso: “si un Estado A pide ayuda a un Estado B para reprimir a una minoría racial perseguida, incluso si el consentimiento del Estado A excluye cualquier denuncia de agresión, no se puede descartar en ese caso la responsabilidad conjunta de los actos de los Estados A y B por el genocidio, puesto que hay violación de una norma de derecho internacional general y de una norma de *ius cogens*”²⁸.

En efecto, como hemos defendido “*el consentimiento del Estado sólo supone una habilitación –en uso de su propia soberanía– a Naciones Unidas para que actúe en el ámbito de sus asuntos internos*, excluyendo, de este modo, la aplicación de la prohibición contenida en el artículo 2.7 de la Carta, pero únicamente la de éste; no puede, por lo tanto, tener ningún otro alcance, ni, en este sentido, contribuir a la licitud de un acto que, por cualquier otro motivo, deba ser considerado ilegal. En conclusión, la violación de cualquier otra norma de la Carta supondrá un hecho ilícito que el consentimiento del Estado para que la O.N.U. actúe en su territorio no puede subsanar”²⁹. Lo cual tiene, sin duda, bastante que ver con el segundo de los principios que determinan las condiciones para el ejercicio y desarrollo de las O.M.Ps., que analizamos a continuación.

2.2. *El uso de la fuerza y las operaciones de mantenimiento de la paz*

Uno de los elementos más relevantes y característicos de las O.M.Ps. es que están formadas e integradas usualmente por fuerzas armadas. En este sentido ABELLÁN HONRUBIA ha señalado, con razón, que estas operaciones “tienen como rasgo común el envío al lugar donde se produce el conflicto de contingentes de *fuerzas armadas* que los Estados miembros ponen al servicio de las N.U., previo el consentimiento del Estados o los Estados en cuyo territorio deben operar tales contingentes”³⁰. Este hecho no ha impedido, en modo alguno, que las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz se definan, sin embargo, como *operaciones de carácter no coercitivo*. Como lo ha señalado de forma muy gráfica FABIAN: “Peacekeepers dress like

28. A.C.D.I., 1979, vol. I, p. 46, par. 15.

29. VACAS FERNÁNDEZ, F.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz...*, op. cit., pp. 131-132.

30. ABELLÁN HONRUBIA, V.: “Las operaciones de mantenimiento...”, op. cit., p. 251.

soldiers, organize like soldiers, live like soldiers, and are equipped like soldiers, but in terms of traditional images of fighting men, they behave in a thoroughly unsoldierly way. They have no deadly foe to destroy or be destroyed by. They fight very little and use their weapons rarely. They prefer compromise to conquest. They substitute persuasion and prevention for punishment, and they apply tact and patience instead of firepower”³¹.

En definitiva, *el carácter no coercitivo de las O.M.Ps.* se configura como uno de los elementos que definen a este tipo de operaciones hasta el punto de que la exigencia del mismo es lo que hace que, normativamente, se sitúen como operaciones que no implican el uso de la fuerza armada y que, por lo tanto, no entren *prima facie* dentro de las acciones previstas en el artículo 42 de la Carta.

Ahora bien, el hecho de que estas operaciones se tengan que desarrollar sin implicar el uso de la fuerza armada por parte de sus componentes, hace que nos preguntemos, a la luz de las disposiciones de la Carta, y de la práctica en la materia, acerca de *cuándo y con qué límites jurídicos los componentes armados de una O.M.P. pueden usar legalmente la fuerza*. En otros términos, se trataría de determinar, en la medida de lo posible, las relaciones que se establecen entre las O.M.Ps. y el principio del no uso de la fuerza en las relaciones internacionales, consagrado como se sabe en el artículo 2, 4 de la Carta de Naciones Unidas y presente, con toda intensidad, en el Derecho Internacional General.

La respuesta a las cuestiones suscitadas no es, en modo alguno, sencilla. Así, podemos recodar cómo Fernández Sánchez ha sostenido que “una *consecuencia lógica* de los principios de consentimiento y cooperación de las partes y de la imparcialidad que debe observar la O.M.P. de las Naciones Unidas respecto al conflicto, es que *la operación en sí misma debe tener restringido el uso de la fuerza*, puesto que su misión pacificadora no es de carácter impositivo”. Continuando este autor con la afirmación de que “Esta apreciación además de ser una consecuencia lógica, se constituye en un *principio que debe regir todas las O.M.Ps. de las Naciones Unidas, puesto que forma parte de su propia naturaleza (...)*”³².

A nuestro juicio, y a la luz de la práctica general en la materia, se podría sostener, con nitidez, que se permite y sería lícito el uso de la fuerza por parte de las O.M.Ps. en dos supuestos concretos: por una parte, cabría la posibi-

31. FABIAN, L.L.: *Soldiers without Enemies. Preparing the United Nations for Peace-keeping*, Washington, 1971, p. 28.

32. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A.: *Operaciones de las Naciones Unidas...*, op. cit., p. 133.

lidad del uso de la fuerza en legítima defensa y, por otra parte, sería lícito el uso coercitivo de la fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad. En efecto, a la prohibición general de usar la fuerza armada en las relaciones internacionales se le deben aplicar dos excepciones recogidas expresamente en el Capítulo VII de la Carta: la legítima defensa del art. 51 y el uso de la fuerza por parte de la propia O.N.U. según establece el art. 42. En ambos casos, claro está, el uso de la fuerza debe desarrollarse dentro de los límites y a través de los procedimientos fijados por la propia Carta de Naciones Unidas y por el Derecho Internacional general y todo ello, insistimos, se puede afirmar a la luz de la práctica en el desarrollo de este tipo de operaciones.

El análisis de la práctica nos revela la existencia de, al menos, tres grupos de O.M.Ps. que podemos distinguir desde el punto de vista del uso de la fuerza y que serían las siguientes: en primer lugar, las O.M.Ps. compuestas exclusivamente por *militares desarmados* en función de observadores (así, por ejemplo, UNTSO o UNMOGIP, UNOGIL o UNYOM); en segundo lugar, las O.M.Ps. integradas por fuerzas armadas y *con armamento defensivo exclusivamente* pero en las que su mandato no se hace referencia expresa al uso de la fuerza, ya que sólo están autorizadas a utilizar la fuerza en legítima defensa (la mayoría de las O.M.Ps.); y, finalmente, aquellas O.M.Ps. cuyos integrantes están dotados de armamento pero a las que, en todo caso, se les autoriza expresamente en el mandato establecido por el Consejo de Seguridad usar la fuerza más allá de los estrictos límites que definen la legítima defensa³³.

Con todo ello, queda claro que si, en principio, las O.M.Ps. *tienen un carácter no coercitivo* y que, por lo tanto, el desarrollo de las mismas se ha de llevar a cabo sin que impliquen el uso de la fuerza, la práctica ha puesto de relieve, no obstante, que, en determinadas ocasiones y siempre previo cumplimiento de los requisitos establecidos, los componentes de estas operaciones pueden utilizar la fuerza bien en legítima defensa o bien como consecuencia de que la misma sea autorizada por el Consejo de Seguridad. En la misma dirección, habría que preguntarse sobre la licitud del uso de la fuerza por la O.M.Ps. con el consentimiento de las autoridades donde actúan. Y asimismo, sería de interés saber si se consideran lícitas en el ordenamiento jurídico internacional aquellas operaciones cuyo objetivo es el mantenimiento de la paz y que tienen un contenido humanitario.

33. En concreto: con toda seguridad O.N.U.C.; con ciertas dudas UNPROFOR, UNUSOM II y UNAMIR, en la primera mitad de los años noventa, y prácticamente todas las operaciones de paz creadas por Naciones Unidas a partir de 1999: UNAMSIL, UNTAET, MONUC, UNMIL, ONUCI, MINUSTAH y ONUB.

Más allá de los problemas específicos que se generan tras estas afirmaciones, lo que nos corresponde señalar ahora es el marco general de *las relaciones* que se establecen, entonces, *entre el principio del no uso de la fuerza en las relaciones internacionales y el desarrollo por las Naciones Unidas de O.M.Ps.*

A tal efecto, de manera sumaria, cabría indicar antes de todo que resulta esencial establecer el régimen jurídico del uso de la fuerza aplicable a las O.M.Ps. de Naciones Unidas, para lo que debemos tomar como punto de partida el principio que prohíbe a todos los sujetos de Derecho Internacional usar la fuerza en sus relaciones internacionales; puesto que de su aplicación o no a Naciones Unidas dependerá si las O.M.Ps. de esta Organización están sujetas al mismo y en qué términos.

En esta dirección, y como lo ha señalado reiteradamente la doctrina internacionalista, el principio que prohíbe la fuerza en las relaciones internacionales constituye, en palabras de JIMÉNEZ ARECHAGA, “una norma básica del Derecho Internacional contemporáneo”³⁴, o, como afirmó el Comité Especial establecido por la Asamblea General en 1962 para realizar un proyecto de declaración sobre los Principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre Estados, el principio que prohíbe el uso de la fuerza representa “the corner-stone of the contemporary international legal order and of the co-operation, friendly relations, and peaceful co-existence of States”³⁵.

Como tuvimos la oportunidad de señalar hace algún tiempo “la norma que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales forma parte hoy del ordenamiento jurídico internacional gracias a los resultados de un proceso histórico en el que junto a la elaboración y aceptación de numerosos instrumentos de naturaleza jurídica –siendo el hito más importante la redacción del artículo 2, 4 de la Carta– por parte de los sujetos de Derecho Internacional y, sobre todo, los Estados, el comportamiento y la conducta de éstos han sido favorables a la consagración de la misma, (...) Con lo dicho anteriormente, es fácil descubrir la naturaleza jurídica y apuntar el contenido de la norma que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Así, puede sostenerse, ante todo, que existe una norma en el Derecho Internacional que prohíbe el uso de la fuerza, que tal norma es de naturaleza imperativa, que descansa sobre un principio fundamental de dicho ordenamiento cuyo enunciado se

34. JIMÉNEZ ARECHAGA, E.: *El Derecho Internacional contemporáneo*, Tecnos, Madrid, 1980, p. 108.

35. *Informe del Comité especial sobre los Principios de Derecho Internacional relativos a las relaciones de amistad y cooperación entre Estados*, doc. A/6799 (XXII), par. 29.

corresponde con el enunciado de la propia norma y, aún más, que las conductas incompatibles con ella podrían dar lugar a la comisión de un crimen internacional, en el sentido de lo expresado por la C.D.I. en el proyecto de artículos sobre la responsabilidad internacional de los Estados por hechos ilícitos³⁶.

De esta manera, podemos decir que este principio fundamental que prohíbe el uso de la fuerza debe aplicarse en el marco de las acciones de las O.M.Ps. y lo que habrá que hacer es determinar el contenido y alcance del mismo en estos casos.

Pues bien, a la hora de tratar de establecer el régimen jurídico relativo al uso de la fuerza aplicable a las O.M.Ps. de Naciones Unidas resulta imprescindible comenzar por fundamentar jurídicamente la aplicación de este principio a la O.N.U. Usualmente, cuando se habla de uso de la fuerza, se piensa en los Estados como únicos sujetos de la Comunidad internacional con capacidad *de facto* para usarla. De ahí que toda la regulación jurídica positiva en la materia haga exclusiva y explícita referencia a los Estados y en ningún caso a las organizaciones internacionales en cuanto tales.

Como ejemplo significativo, en esta dirección, podemos recordar que el art. 1 de la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, en la se que define la agresión, establece que “La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, tal como se enuncia en la presente Definición”. Por esto, C. Th. EUSTATHIADES ha señalado, interpretando el alcance subjetivo de esta norma, que “la definition adoptée se situe dans la conception exacte selon laquelle l’obligation de ne pas employer la force, obligation qui a fini par faire partie du droit international general, existe a la charge non seulement des Etat membres de Nations Unies vis-à-vis d’autres Etats, membres ou non membres de l’Organisation, reconnus ou non reconnus, mais aussi a la charge d’Etats non membres des Nations Unies, reconnus ou pas reconnus. Si par consequent la definition adoptée s’applique dans les rapports de toutes les dites categories d’Etats, par contre elle ne vise pas des entités qui ne sont pas des Etats”³⁷.

Sin embargo, en una *nota explicativa* sobre el término “Estado” la resolución mencionada aclarará que “incluye el concepto de un ‘grupo de Esta-

36. DÍAZ BARRADO, C.M.: “La prohibición del uso de la fuerza y sus excepciones: Balance a los cincuenta años de Naciones Unidas”, en F. MARIÑO MENÉNDEZ (ed.), *Balance y perspectivas de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Madrid, 1996.

37. EUSTATHIADES, C. Th.: “La définition de l’agression adoptée aux Nations Unies et la légitime défense”, 28 *R.H.D.I.*, 5 (1975), pp. 53-54.

dos' cuando proceda". Por ello, EUSTATHIADES ha matizado su posición indicando que: "D'autre part l'agresseur et (ou) la victime peuvent etre un 'group d'Etats'. Dans la 'note explicative' il y a une deuxieme precision qui se refere elle aussi a l'ensemble du texte adopte (...). Pourautant que *cette hypothèse* ne concerne pas simplement les cas ou plusieurs Etats sont agresseurs ou victimes, mais *visé des Etats organiquement liés entre eux*, la note explicative en se referant 'au concept' de 'group d'Etats' ne se distingue pas par sa clarte"³⁸.

A nuestro juicio, *el principio que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es también aplicable a "los grupos de Estados"*; entendiendo por ello a las organizaciones internacionales, incluida *Naciones Unidas*, tanto porque el art. 2.4 también obliga, a pesar de su contenido literal subjetivo, a la Organización, como porque estamos ante un principio que forma parte del Derecho Internacional general y como tal es aplicable a todos los sujetos que conforman la Comunidad internacional.

En efecto, el carácter general y universal de la norma que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales es lo que hace que la misma posea una aplicación *erga omnes* y que queden cubierta por ella todos los sujetos del Derecho Internacional. Como afirmó, hace algún tiempo, SHUBISZEWSKI se puede decir "que *el art. 2(4) es ahora una norma universalmente obligatoria*, no sólo con respecto a los miembros de la Organización. El principio contenido en ese artículo se ha convertido en una norma consuetudinaria del derecho internacional"³⁹. Por lo que podríamos sostener que a todos los sujetos que conforman la Comunidad internacional, incluidas las organizaciones internacionales, y muy especialmente en nuestro caso a Naciones Unidas, les es aplicable el principio que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales porque forma parte del Derecho Internacional general y, como tal, es una norma universalmente obligatoria.

Por lo demás, habría que destacar que estamos no sólo en presencia de una norma de Derecho Internacional general sino ante un verdadero y genuino *principio fundamental o cardinal del ordenamiento jurídico internacional* lo que supone afirmar que estamos ante una norma de *ius cogens*. Como dijimos en su momento "ciertamente es posible sostener, en abstracto, que la norma que prohíbe el uso de la fuerza es de naturaleza imperativa, pero que

38. *Ibid.*

39. SHUBISZEWSKI, K.J.: "Uso de la fuerza por parte de los Estados. Seguridad colectiva. Derecho de guerra y de neutralidad", en M. SORENSEN (ed.), *Manual de Derecho Internacional Público*, Fondo de Cultura Económica, México, 1973, p. 685.

obligaciones concretas que dimanen del principio fundamental, quizá no procedan del núcleo imperativo del mismo, aunque, a mi juicio, la discusión sobre estos conceptos, sin relación alguna con el contenido del principio y su aplicación a supuestos concretos es sólo de carácter teórico. Por esto, parece mejor afirmar que la norma que prohíbe el uso de la fuerza es de *ius cogens* en todas sus dimensiones y manifestaciones, pero que, sin embargo, se le reconocen, excepciones a la misma o, por lo menos, que la práctica confirma la existencia de supuestos lícitos de uso de la fuerza”⁴⁰.

Desde luego, las posiciones anteriores nos llevan a sostener que *el artículo 2, 4 de la Carta obliga a los Estados y a las Naciones Unidas*. El problema de la aplicación del principio que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales a Naciones Unidas se plantea, sobre todo, en relación con el art. 2.4 de la Carta, porque su alcance subjetivo está expresamente limitado a los Estados Miembros, aunque el art. 2 haga referencia *ab initio* tanto a la Organización como a sus Estados Miembros. Así, podemos recordar que este precepto dispone que “Para la realización de los Propósitos consignados en el artículo 1, *la Organización y sus Miembros procederán de acuerdo con los siguientes Principios: (...) 4. Los miembros de la Organización*, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

Por ello, para establecer el régimen jurídico aplicable al uso de la fuerza por las O.M.Ps. de Naciones Unidas resulta imprescindible analizar la regulación que sobre el uso de la fuerza se ha establecido en la Carta de Naciones Unidas. Partiendo, por tanto, de la necesidad, tanto jurídico-formal como jurídico-material, de fundamentar la aplicación a las Naciones Unidas del art. 2.4 de la Carta. En tal sentido, se pueden señalar, al menos, tres argumentos:

En primer lugar, debemos partir de la constatación evidente de que las organizaciones internacionales están formadas por Estados. De ahí que aquellas normas que vayan dirigidas, como es el caso, expresa y exclusivamente a los Estados deban ser también de aplicación a dichas organizaciones, entre las que ocupa lugar principal la O.N.U.

En segundo lugar, la Carta de Naciones Unidas, como tratado constitutivo de la O.N.U. que es, es obligatoria en todos sus términos y contenido para Naciones Unidas. Tal y como se desprende de la propia Carta, los órga-

40. DÍAZ BARRADO, C.M.: *El consentimiento...*, op. cit.

nos de la O.N.U. en su actuación deben respetarla: la especial rigidez con que los artículo 108 y 109 dotan a la Carta son buena prueba de ello⁴¹.

Además, tal y como establecen los artículos 2.5 –con referencia a todos los órganos de la O.N.U.– y 25 –referido al Consejo de Seguridad–, los Estados miembros están obligados a cooperar con la Organización o a aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad *únicamente cuando las acciones o decisiones adoptadas lo sean de conformidad con la Carta*. De tales artículos se desprende con claridad el alcance obligatorio de las normas contenidas en la Carta, no sólo para los Estados sino, especialmente para la Organización misma: en consecuencia, las decisiones o actuaciones de cualquier órgano de la O.N.U. que sean contrarias a la Carta son ilegales y se deja, incluso, entrever la sanción por las mismas que no sería otra que la carencia de efectos de dichas decisiones o acciones, es decir, su nulidad.

En tercer lugar, conviene hacer referencia al art. 24.2 de la Carta que supone un claro argumento de derecho positivo referido expresa y concretamente al caso que estamos analizando. Según el art. 24. “2. En el desempeño de estas funciones (establecidas en el apartado 1 del artículo: “mantener la paz y la seguridad internacionales”) *el Consejo de Seguridad procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas*”. En consecuencia, y aunque el art. 2.4 de la Carta se refiere únicamente a los Estados miembros, tanto el enunciado general con el que se abre el art. 2 como, de nuevo, el art. 24.2 extienden expresamente el alcance subjetivo de *todos los principios* contenidos en el art. 2, y, en consecuencia, de las obligaciones jurídicas en ellos establecidas, a Naciones Unidas, hagan o no referencia en su texto a ello.

De esta manera queda claro que *la prohibición, también para Naciones Unidas, de usar la fuerza armada es general, y sólo en los supuestos que se consideren excepciones expresamente establecidas en la Carta cabría calificar su uso de legal*. Esto nos permite reflexionar, aunque sea de forma breve, en relación con dos supuestos en los que más allá de la legítima defensa y la autorización del Consejo de Seguridad, podría quizá tener lugar el uso lícito de la fuerza por parte de las O.M.Ps. de Naciones Unidas. En efecto, en los dos casos señalados, más allá de los límites y contenidos, existe acuerdo tanto en la doctrina internacionalista como a la luz de la práctica respecto a la licitud del empleo de la fuerza. Por citar un ejemplo, podemos recordar que el caso de UNOGIL, en el que Secretario General entenderá que su poder de de-

41. Cfr. CONFORTI, B.: *The Law and Practice of the United Nations*, Ed. Kluwer Law International, Essays on International Law, nº 30, The Hague, 1996, p. 17.

cisión, muy amplio en este caso porque el Consejo de Seguridad al crear la operación delegó en él su organización, se encontraba limitado, a pesar de tal delegación expresa, no sólo por el mandato de la operación establecido por el Consejo de Seguridad, sino también por “principios incluidos en la Carta”. De esta manera, para el Secretario General: “De hecho, si yo hubiera transformado la operación de observación en algún tipo de operación de policía, yendo más allá de los límites razonables de un ‘grupo’ encargado de la ‘observación’ o estableciendo términos de referencia que excedieran la mera observación, no sólo hubiera violado la resolución sino que también me hubiera enfrentado a principios positivados en la Carta. En una operación de policía, los participantes hubieran necesitado en este caso poseer el derecho a tomar la iniciativa en el uso de la fuerza. Sin embargo, tal derecho a usar la fuerza pertenece a la esfera del Capítulo VII de la Carta y sólo podría haber sido otorgado por el Consejo de Seguridad mismo, directamente o por delegación expresa, bajo las condiciones establecidas en ese capítulo”⁴².

Como se puede apreciar, en este caso el Secretario General expresamente reconoce que, no sólo no puede tomar una decisión que significaría el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa por parte de los miembros de la operación por ser contraria al mandato establecido por el Consejo de Seguridad, sino porque sería también contrario a principios contenidos en la Carta y, más en concreto todavía, a aquél que prohíbe el uso de la fuerza, salvo que el Consejo de Seguridad lo autorice —directamente o por delegación explícita— actuando con base en el Capítulo VII de la Carta.

Ahora bien, las dudas vuelven a surgir cuando se trata de determinar, con la mayor precisión posible, cuáles son los supuestos en los cuales se consideraría lícito el uso de la fuerza en el marco de una operación de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. Como hemos dicho, no hay dudas de la legalidad de las acciones llevadas a cabo en el marco de la legítima defensa y de las acciones que responden a una previa autorización del Consejo de Seguridad. Lo que corresponde destacar ahora son aquellos supuestos en los que se ha intentado ampliar los únicos “casos en que es legítimo el uso de la fuerza” bien por la vía de la interpretación amplia de las excepciones expresamente reconocidas, bien por la vía de ampliar *de facto* su número. Como afirma Y. DISTEIN: “Ever since the entry into force of the Charter, strenuous efforts have been made to portray special types of inter-State armed action,

42. *Secretary-General*, SCOR 13th yr., 827th mtg., p. 12, par. 64, en HIGGINS, R., *United Nations Peace-Keeping 1946-1967. Documents and commentary*, vol. 1, Oxford University Press, London, 1969, p. 550. Cursivas añadidas.

not amounting to either self-defence or collective security, as exempt from the general obligation established in Article 2(4)”⁴³.

En particular, los intentos por flexibilizar el contenido de la prohibición de usar la fuerza en su aplicación concreta a Naciones Unidas se centran en ampliar el propio concepto de legítima defensa hasta confundirlo con la fuerza coercitiva, en lo que se ha venido en denominar la *vis compulsiva* necesaria para cumplir el mandato encomendado a la operación.

Dicho intento, que surge fundamentalmente en el ámbito de la actuación sobre el terreno de las O.M.Ps., conllevaría permitirles el uso de la fuerza más allá de los estrechos límites que impone la legítima defensa –que, en efecto, en ocasiones les resulta necesario para poder cumplir su mandato–, sin que para ello sea imprescindible una decisión previa del Consejo de Seguridad autorizando el uso de la fuerza coercitiva con base en el Capítulo VII de la Carta. Como afirma SCHACHTER: “The Secretary-General and members considered it essential from political and legal standpoint to distinguish peacekeeping from enforcement by restricting the use of force to self-defense as well as requiring consent of the parties to a conflict affected. The unsurprising result was that *the self-defense principle was stretched far beyond its usual legal meaning*”⁴⁴.

Es necesario subrayar, en lo que aquí interesa, que no existe en la Carta de Naciones Unidas disposición alguna que permita autorizar el uso de la fuerza entendida como *vis compulsiva*, con entidad propia y diferente al uso coercitivo de la fuerza y al uso de la fuerza en legítima defensa. Como afirma MCCOUBREY: “*In the United Nations era armed conflict is not, in principle, a legitimate condition of international relations. Article 2(4) of the UN Charter demands abstention from ‘the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State’ in manners inconsistent with the Charter. (...) In so far as international use of force is now permissible, it is under the provisions of Chapter VII of the UN Charter. This authorizes force by the United Nations itself and upholds the ‘inherent’ rights of individual and collective self-defense in the event of armed attack*”⁴⁵. En efecto, la Carta tras prohibir con alcance general el uso de la fuerza armada en el art. 2.4 –también aplicable, como hemos visto, a Naciones Unidas–,

43. DISTEIN, Y.: *War, Aggression and Self-Defense*, Grotius Publications Limited, Cambridge, 1988, p. 86.

44. SCHACHTER, O.: *International Law in Theory and Practice*, Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1991, p. 408. Cursivas añadidas.

45. MCCOUBREY, H.: “International Law and National Contingents in UN Forces”, 12-3 *International Relations* 39 (1994-1995), p. 39. Cursivas añadidas.

“autoriza” en el art. 42 de su Capítulo VII su uso a la O.N.U.; mientras que reconoce en el art. 51 el uso de la fuerza el legítima defensa.

En consecuencia, tal *tertium genus* en el uso de la fuerza no sería legal; pero tampoco creemos que sea necesario su establecimiento porque el uso de la fuerza por parte de las O.M.Ps. puede y debe ser reconducido a una de las dos únicas vías expresamente establecidas en la Carta para ello: la legítima defensa del art. 51 o el uso coercitivo de la fuerza del art. 42. En efecto, como demuestra la propia práctica de Naciones Unidas, si la autorización del uso de la fuerza conforme al Capítulo VII de la Carta no existe, los miembros de la O.M.P. no podrán usar en ningún caso ese instrumento para hacer cumplir su mandato –más allá de la legítima defensa–, aplicándoseles, en consecuencia, la obligación de resolver la controversia de manera pacífica.

En suma, *las derogaciones de la prohibición de usar la fuerza armada en las relaciones internacionales están expresamente previstas, no cabiendo la posibilidad de utilizar otras nuevas ni de extender o ampliar vía interpretación extensiva las ya existentes*. SIMMA lo resumirá perfectamente: “The law of the UN Charter provides two exceptions from the prohibition expressed in Article 2(4) {the mechanism of the so-called ‘enemy-state-clauses’ (Articles 53 and 107) should be left aside as it is now unanimously considered obsolete}. The first exception, embodied in Article 51 of the Charter (...). With regard to the second exception to the Charter ban on armed force, Chapter VII constitutes the very heart of the global system of collective security. (...) Conversely, any threat or use of force that is neither justified as self-defence against an armed attack nor authorized by the Security Council must be regarded as a violation of the UN Charter”⁴⁶.

2.2.1. *El consentimiento para el uso de la fuerza y las Operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*

La licitud o ilicitud de los actos que lleven a cabo las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz y que supongan el uso de la fuerza dependerá del régimen jurídico propio relativo al uso de la fuerza por parte de las O.M.Ps., pero en ningún caso dependerá del consentimiento del Estado donde Naciones Unidas actúa. En realidad, el consentimiento del Estado anfitrión ya fue otorgado, aunque su alcance y contenido normalmente

46. SIMMA, B.: “N.A.T.O., the U.N. and the Use of Force: Legal Aspects”, 10 *E.J.I.L.*, 1 (1999), p. 4.

se limitarán a permitir que dicha O.M.P. actúe en su territorio de acuerdo con el mandato otorgado por el órgano de Naciones Unidas que lo ha creado y en el cumplimiento de los requisitos establecidos con carácter general.

Si el Estado en cuestión consiente la presencia de una operación de Naciones Unidas, estaríamos ante una O.M.P. consentida, como hemos visto, y la licitud del uso de la fuerza en el espacio bajo control y jurisdicción de ese Estado se establecerá en los instrumentos jurídicos que regulan el desarrollo de la citada operación. Si, por el contrario, el Estado donde se debe desarrollar la operación no consintiera la presencia de la O.M.P. en su territorio, estaríamos ante una operación coercitiva de Naciones Unidas; puesto que actuaría dentro de la jurisdicción interna de ese Estado en contra, o al menos sin su consentimiento y a lo más haría que justificar jurídicamente la acción de Naciones Unidas con base en el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, tal como hemos visto exige el art. 2.7 de la Carta.

En cualquier caso –y para lo que en este momento importa–, el consentimiento del Estado anfitrión es jurídicamente irrelevante en relación con la licitud o ilicitud del uso de la fuerza armada por parte de la O.M.P. que actúe en su territorio, siempre y cuando se trate del consentimiento para el desarrollo de la operación y no del consentimiento que autorice el uso de la fuerza. En este último caso nos referimos a aquellos supuestos en los que en el Derecho Internacional contemporáneo, afirma la existencia de “una norma de naturaleza consuetudinaria en virtud de la cual es conforme con el Derecho Internacional la realización de acciones militares sobre el territorio de un Estado, cuando dichas acciones tengan lugar con el ‘consentimiento’ del Estado en cuestión. (...). Más aún, la concesión de tal ‘consentimiento’ es entendida por los Estados como una manifestación del ejercicio de un derecho que deriva de la soberanía estatal, y que todo Estado puede ejercer en virtud del principio fundamental de la igualdad soberana de los Estados”⁴⁷; lo que es perfectamente aplicable a aquellos supuestos en los cuales es una Organización Internacional la que emplea la fuerza.

Por todo, cabe distinguir, para no confundirlo, el consentimiento del Estado en cuyo territorio se desarrolla la O.M.P. relativo a la creación, establecimiento y desarrollo en el territorio del Estado que lo otorga de las acciones que correspondan por parte de dicha operación y que únicamente podría utilizar la fuerza en el marco de los supuestos de carácter general, *sin que el consentimiento en este caso se constituyera como una causa autónoma de exclusión del uso de la fuerza en las relaciones internacionales*. Y, asimismo,

47. DÍAZ BARRADO, C.M.: *El consentimiento...*, op. cit., pp. 395-396.

habría que separar el consentimiento específico por el cual un Estado autoriza a Naciones Unidas a emplear la fuerza en el espacio donde dicho Estado ejerce su control y jurisdicción. Lo habitual será, no obstante, que el consentimiento se otorgue, en principio, para el establecimiento y desarrollo de la O.M.P. de la que se trate y que, dentro del mandato de dicha operación, se establezca la posibilidad o no del empleo de la fuerza.

Ello lo podemos ver con claridad en el caso de la fuerza armada multinacional para Albania desplegada en 1997 a petición del Gobierno albanés. Dicha fuerza no es una O.M.P. de Naciones Unidas, sino de carácter regional; pero, y esto es lo importante, dado su mandato, para cuyo cumplimiento requería poder hacer uso de la fuerza armada, necesitó la previa autorización preceptiva del Consejo de Seguridad, como se desprende con toda claridad de la carta que el Representante Permanente de Albania dirigió al Presidente del Consejo, el 27 de marzo de 1997, en la que se indicaba que “la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) acordó ayer apoyar la intención de algunos Estados miembros de participar con una fuerza militar o policial de protección de las actividades humanitarias que se están llevando a cabo en Albania. Tanto el Gobierno de Albania como el pueblo albanés aprecian mucho esta acción de la OSCE y la disposición de los países que quieren participar en dicha fuerza”. Para continuar del siguiente modo: “*Albania desea la llegada de dicha fuerza*. Si tenemos en cuenta la situación en Albania, *creemos que dicha fuerza deberá contar también con el necesario apoyo y autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*”. Indicando este Representante, en particular que: “Con la intención de facilitar la adopción de la decisión por parte del Consejo, y dejando que los detalles sean fijados en su debido momento, estoy autorizado para mencionar algunos elementos de un posible mandato para el despliegue de esta fuerza. Nos gustaría que la fuerza estuviera formada por (...)”⁴⁸, y en el mismo tono continúa la petición.

El Consejo de Seguridad, por su parte, aprobó la creación de tal fuerza multinacional y le autorizó indirectamente, de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta, el uso de la fuerza armada para cumplir su mandato: De esta manera, en la Resolución 1101 (1997), de 28 de marzo de 1997, podemos leer que “*El Consejo de Seguridad...*”

Tomando nota de la carta de fecha 27 de marzo de 1997 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Albania ante las Naciones Unidas (S/1997/259), (...)

48. Carta del Representante Permanente de Albania dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad. Doc. S/1997/259, de 27 de marzo de 1997.

4. *Autoriza a los Estados Miembros participantes en la fuerza de protección multinacional a realizar la operación en forma neutral e imparcial para lograr los objetivos enunciados en el párrafo 2 supra y, actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza además a esos Estados Miembros a salvaguardar la seguridad y la libertad de circulación del personal de dicha fuerza de protección multinacional*⁴⁹.

2.2.2. *El uso de fuerza por razones humanitarias y las operaciones de mantenimiento de la paz*

En ocasiones, las O.M.Ps. de Naciones Unidas deben tratar de llevar a cabo un mandato para el que, bien por la situación sobre el terreno, bien por las funciones que se le encomiendan en el mismo y, más comúnmente, por ambas razones a la vez, necesitan que se les dote de instrumentos eficaces para tratar de cumplirlo. En especial, en determinadas situaciones les es necesario hacer uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, y es entonces cuando surge el problema de justificar un uso de la fuerza que, de un lado, objetivamente no se ciñe a los estrictos límites conceptuales exigidos para que sea considerada como uso de la fuerza en legítima defensa; pero que, de otro, su utilización le resulta imprescindible a la operación, en una apreciación de la situación sobre el terreno, para llevar a cabo su mandato⁵⁰.

El uso de la fuerza más allá de la legítima defensa por parte de O.M.Ps. de Naciones Unidas, si se llegara a producir en la práctica, deberá ser denominado, en puridad jurídica, como “uso coercitivo de la fuerza” y tendrá que ser autorizada por el Consejo de Seguridad de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta, como hemos afirmado ya. En efecto, como reconoce expresamente

49. S/RES/1101 (1997), de 28 de marzo. Cursivas añadidas.

50. Como señalan NORTON y WEISS: “Peacekeeping forces also have been deployed within states, rather than between them. Violent internal conflict, often between different ethnic, tribal or religious groups, poses one of the most daunting challenges that peacekeepers have had or are likely to face. (...) Of course the non-use of force can be a disabling credo, if it is interpreted to preclude resolve and resourcefulness. Participants pointed out that UN doctrine had already evolved from ‘individual’ to ‘institutional’ self-defense and that artillery in Lebanon, as it had been earlier in the Congo, goes far beyond light weapons. In locales where savage violence reigns –such as Mozambique, Ethiopia, the Sudan, Kampuchea and Afghanistan– some participants argued that less restrictive guidelines would be required if peacekeeping forces were to be deployed”. NORTON, A.R. & WEISS, T.G.: “Rethinking Peacekeeping”, en *The United Nations and Peacekeeping. Results, Limitations and Prospects: The Lessons of 40 Years of Experience*, I.J. Rikhye & K. Skjelsbaek (ed.), St. Martin’s Press, New York, 1991, pp. 27-28.

el Consejo de Seguridad en una declaración presidencial relativa a “Un programa de paz”, “las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas deberían llevarse a cabo de conformidad con los siguientes principios operacionales acordes con las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas: (...) el derecho del Consejo a *autorizar que se utilicen todos los medios necesarios para que las fuerzas de las Naciones Unidas cumplan su mandato*, así como *el derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas a adoptar las medidas que correspondan para su legítima defensa*”⁵¹.

Esta doble posibilidad, sobre todo la relativa a que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza más allá del “derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas a adoptar las medidas que correspondan para su legítima defensa”, nos hará plantearnos la cuestión de qué tipo de operación de Naciones Unidas es aquella a la que *ab initio* o *in itinere* se le ha autorizado el uso coercitivo de la fuerza: ¿seguirá siendo una O.M.P., de naturaleza consensual, por lo tanto; o tal autorización la transforma en una operación de imposición de la paz, de naturaleza coercitiva, por consiguiente?

En nuestra opinión, si a una operación de Naciones Unidas el Consejo de Seguridad le autoriza el uso de la fuerza más allá de la legítima defensa –pudiéndola utilizar como un instrumento más, incluso tomando la iniciativa en su uso, para imponer el cumplimiento del mandato que se le encomendó–, dicho uso de la fuerza deberá ser catalogado como coercitivo. Así lo señala con enorme claridad CALOGEROPOULOS-STRATIS: “*Il y a donc action coercitive chaque fois que le recours à la force est prévu soit contre un Etat, soit contre une autorité non étatique et que ce recours à la force aboutit à imposer aux parties la politique des Nations Unies ou à transformer l’équilibre politico-militaire. L’action non coercitive commence à se transformer en action coercitive dès que les troupes des Nations Unies prennent l’initiative militaire sans l’assentiment exprès ou tacite des parties, cette notion d’assentiment est très importante, car l’assentiment exclut la coercition, alors que son absence la fait présumer*”⁵².

En consecuencia, y desde el mismo momento en el que el Consejo de Seguridad considera necesario para el buen funcionamiento de la O.M.P. autorizarle a usar la fuerza armada –con los límites que el propio Consejo decida establecer, pues eso no es relevante para variar la naturaleza coercitiva de la fuerza– más allá de la legítima defensa, ésta *cesa de ser una operación de*

51. Doc. S/25859, de 28 de mayo de 1993.

52. CALOGEROPOULOS-STRATIS, S.: *Le recours à la force dans la société internationale*, Editions L.E.P., Lausanne-Paris, 1986, p. 112. Cursivas añadidas.

naturaleza consensual para pasar a ser una operación coercitiva, de imposición de la paz. Y ello por varias razones: en primer lugar, porque el Consejo de Seguridad cuando autoriza el uso de la fuerza armada más allá de la legítima defensa lo hace de forma general, para que la O.M.P. cumpla su mandato, y no contra un grupo determinado u otro; en segundo lugar, porque, como hemos repetido en numerosas ocasiones, la prohibición del uso de la fuerza, aplicable también a Naciones Unidas, es general y sólo caben dos excepciones a la misma, en legítima defensa o coercitivamente de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta; finalmente, porque cualquier uso de la fuerza supone una imposición contra la voluntad del grupo –Estado o grupo disidente– frente al que se utiliza, por lo que si va más allá de los límites de la legítima defensa, sólo puede ser catalogada como fuerza coercitiva.

A este respecto, resulta muy significativa la evolución teórica, derivada de las consecuencias extraídas de la práctica –a la que haremos referencia seguidamente–, que se percibe en la posición del Secretario General entre lo establecido en la *Agenda para la paz* –en 1992⁵³–, donde no hace ninguna mención expresa al uso de la fuerza únicamente en legítima defensa como límite o principio operacional de las O.M.Ps., y en el *Suplemento a la Agenda para la paz* –en 1995⁵⁴– donde, esta vez sí, se detiene largamente en esta cuestión, reconociendo algunos de los errores cometidos en la práctica y derivados de esa posición teórica permisiva y confusa en este ámbito.

Así, comenzará por reconocer los principios básicos que deben regir todas las O.M.Ps., al afirmar que “los últimos años han confirmado que *es primordial que se observen ciertos principios básicos del mantenimiento de la paz* para que las actividades correspondientes tengan éxito. Hay tres principios que revisten importancia: *el consentimiento de las partes*, la imparcialidad y *la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa*. Al analizar los éxitos y los fracasos más recientes queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que alguno de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias”⁵⁵.

Y continuará analizando los casos concretos donde no se observaron los principios mencionados: “Hay tres aspectos de mandatos recientes que, en particular, dieron lugar a *operaciones de mantenimiento de la paz que no contaron con el consentimiento de las partes*, se desarrollaron de una manera

53. *Un programa de paz*, doc. A/47/277-S/24111, de 17 de junio de 1992.

54. *Suplemento de Un programa de paz*, 3 de enero de 1995, A/50/60-S/1995/1.

55. *Ibid.*, par. 33. *Cursivas añadidas.*

considerada parcial o recurrieron al uso de la fuerza sin que lo exigiera el principio de la legítima defensa. Esos aspectos entrañaron labores de protección de operaciones humanitarias durante conflictos bélicos, de protección de poblaciones civiles en las zonas denominadas seguras y de presión sobre las partes para que lograsen la reconciliación nacional a un ritmo más rápido del que estaban dispuestas a aceptar. Casos ilustrativos a este respecto son los de Somalia y de Bosnia y Herzegovina⁵⁶. Y concluirá: “En uno y otro casos, se establecieron nuevos mandatos para unas operaciones de mantenimiento de la paz que ya estaban en marcha, mandatos que exigían recurrir al uso de la fuerza y que por ello no se podían conjugar con mandatos existentes que requerían el consentimiento de las partes, una actuación imparcial y la abstención de recurrir al uso de la fuerza”⁵⁷.

Analicemos a continuación la práctica de Naciones Unidas, centrándonos en los casos concretos a los que se refiere el Secretario General: las operaciones de Naciones Unidas desplegadas en la ex-Yugoslavia y en Somalia. En el caso de la ex-Yugoslavia, el Consejo decidió ampliar el mandato de UNPROFOR al afirmar que:

“Actuando con arreglo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas,
(...)

4. *Decide* garantizar el pleno respeto de las zonas seguras a que se hace referencia en la resolución 824 (1993);

5. *Decide* ampliar con ese fin el mandato de la UNPROFOR para que, en las zonas seguras a que se hace referencia en la resolución 824 (1993), pueda prevenir los ataques contra las zonas seguras, vigilar la cesación del fuego, promover la retirada de las unidades militares o paramilitares, salvo las del Gobierno de la República de Bosnia y Herzegovina, y ocupar algunos puntos clave sobre el terreno, además de participar en la entrega de socorro humanitario a la población, según lo dispuesto en la resolución 776 (1992), de 14 de septiembre de 1992;

(...)

9. *Autoriza a UNPROFOR a que*, además del mandato enunciado en las resoluciones 770 (1992), de 13 de agosto de 1992, y 776 (1992), *en cumplimiento del mandato definido en el párrafo 5 supra y actuando en legítima defensa, adopte todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos contra las zonas seguras efectuados por cualquiera de las partes o a las incursiones armadas en dichas zonas, o en caso de que se produzca*

56. *Ibid.*, par. 34. *Cursivas añadidas.*

57. *Ibid.*, par. 35. *Cursivas añadidas.*

cualquier obstrucción deliberada de la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en dichas zonas o en sus inmediaciones”⁵⁸.

Como se puede observar, en esta larga y compleja resolución, el Consejo de Seguridad lo que hace respecto a UNPROFOR es, de un lado, ampliar el mandato de la operación en los términos del párrafo 5, y, de otro, dotar a la operación de un nuevo instrumento para que pueda cumplir con las nuevas funciones incluidas en su mandato, sin el cual difícilmente podría llevarlas a cabo. Sin embargo, el Consejo de Seguridad no quería modificar la naturaleza de la operación –aún siendo conscientes que las partes en el conflicto no estaban cooperando con Naciones Unidas–, por lo que decidió añadir una serie de concreciones en el párrafo 9 con el fin de subrayar que UNPROFOR seguía siendo una O.M.P. Así, el Consejo decidió autoriza a UNPROFOR a adoptar “todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza”, pero únicamente “actuando en legítima defensa”, que seguidamente concretaría en una serie de situaciones: “en respuesta a los bombardeos contra las zonas seguras efectuados por cualquiera de las partes o a las incursiones armadas en dichas zonas, o en caso de que se produzca cualquier obstrucción deliberada de la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en dichas zonas o en sus inmediaciones”.

Por consiguiente, lo que parecía ser una autorización a usar la fuerza de forma coercitiva para cumplir unas funciones incluidas en su mandato, que así lo exigían, se queda, con estos añadidos, en una simple utilización de la fuerza, sí, pero sólo como reacción frente ataques armados; esto es, en la tradicional legítima defensa. Como afirma el Secretario General al respecto: “cuando se formuló inicialmente el concepto de zona segura no se previó un componente de ejecución. *En la resolución 836 (1993) se mencionó el Capítulo VII, pero en el párrafo 9, al definirse las condiciones para la utilización de la fuerza, se indicó que se recurriría a ésta “en legítima defensa”, y el mandato otorgado a la UNPROFOR no contenía disposiciones de ejecución*”⁵⁹.

El caso de UNPROFOR, y esta concreta resolución, es el ejemplo práctico más claro de a dónde conduce tratar de alcanzar equilibrios jurídicos de imposible realización: conduce a caer en una serie de contradicciones teóricas de imposible solución y, lo que es peor, al fracaso más absoluto en la

58. S/RES/836 (1993), de 4 de junio. Cursivas añadidas.

59. Doc. S/1995/444, de 30 de mayo de 1995, par. 33. Cursivas añadidas.

puesta en práctica de las medidas decididas. Como tuvo que reconocer el propio Secretario General: “Desde el inicio de su despliegue en Bosnia y Herzegovina, *el mandato de la UNPROFOR ha estado plagado de ambigüedades que han afectado a la actuación de la Fuerza y a su credibilidad entre las partes*, los miembros del Consejo de Seguridad y el público en general. *La UNPROFOR no es una operación de imposición de la paz, y ha surgido cierta confusión debido a las referencias al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en algunas de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a su mandato, particularmente respecto al uso de la fuerza en casos que no sean de legítima defensa*”⁶⁰.

Como bien señalara HIGGINS en relación a UNPROFOR: “So far, the United Nations has selected peacekeeping over peace-enforcement. I have been convinced from the outset that this is an inappropriate selection of instrumentality, and doomed to failure”⁶¹. Y es que, a lo dicho habría que añadir que, dado que UNPROFOR seguía siendo para el Consejo de Seguridad una O.M.P., de naturaleza consensual y autorizada a usar la fuerza únicamente en legítima defensa, aunque encargada de llevar a cabo un mandato que sólo podía ser eficazmente realizado a través de un uso coercitivo de la fuerza, los medios militares con que estaba dotada eran propios de una O.M.P. Según reconoce el propio Secretario General: “En mi informe de 14 de junio de 1993 (S/25939), informé al Consejo de que para llegar a disponer de suficiente fuerza disuasoria se necesitarían alrededor de 34.000 soldados adicionales, pero indiqué que sería posible empezar a aplicar la resolución 836 (1993) con efectivos menores, de alrededor de 7.600 soldados, como medida inicial con objetivos limitados, y a condición de que se contara con el consentimiento y la cooperación de las partes. En su resolución 844 (1993), el Consejo optó por ese enfoque inicial”⁶².

El problema es que debía haber sido prevista la posibilidad de que las partes en el conflicto podían no cooperar, sobre todo teniendo en cuenta los precedentes en el mismo conflicto. Como consecuencia, cuando las zonas seguras dejaron de ser simplemente hostigadas y fueron sometidas a un ataque armado en toda regla para su conquista, ésta fue sencilla y UNPROFOR no pudo evitarlo. Como reconoce el propio Secretario General: “*La situación actual de la UNPROFOR se debe a que, al no cooperar los serbios de Bosnia*

60. *Ibid.*, par. 16. Cursivas añadidas.

61. HIGGINS, R.: “The New United Nations and the Former Yugoslavia”, 69 *International Affairs*, 465 (1993), p. 468.

62. Doc. S/1995/444, de 30 de mayo de 1995, par. 33.

con la Fuerza, *se han ido agregando progresivamente a su mandato tareas que son incompatibles con sus funciones humanitarias y de mantenimiento de la paz.* (...) la credibilidad de las Naciones Unidas es de suma importancia y debe salvaguardarse en todo momento. *Pocas cosas la afectan más que encomendar al personal de mantenimiento de la paz tareas que no pueden realizarse en las circunstancias reinantes*”⁶³.

En el caso de Somalia, el iter seguido será diferente al de UNPROFOR en la Ex-Yugoslavia, pero los errores materiales serán similares y, por consiguiente, los resultados prácticos, lamentablemente, también lo serán. En abril de 1992 se desplegó en Somalia una operación de Naciones Unidas, denominada ONUSOM I que respondía, tanto en su mandato como en los instrumentos a su disposición para cumplirlo, a los de una O.M.P., de carácter consensual, por consiguiente. Sin embargo, la situación en Somalia no haría sino empeorar, hasta el punto de que el propio Secretario General reconocería la situación de vacío de poder que vivía el país.

A través de la resolución 794 (1992), el Consejo de Seguridad: “*Autoriza, actuado de conformidad con el Capítulo VII de la Carta, al Secretario General y a los Estados Miembros que cooperen en la puesta en práctica del ofrecimiento mencionado en el párrafo 8 supra para que, en consulta con el Secretario General, empleen todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia*”⁶⁴. Con base en esta autorización se creó una fuerza multinacional, la Fuerza de Intervención Unificada (UNITAF) que intervino en Somalia a través de la denominada *Operación devolver la esperanza*, iniciada el 9 de diciembre de 1992 y concluida apenas 5 meses después, cuando, el 1 de mayo de 1993, la fuerza multinacional fue sustituida por una nueva operación de Naciones Unidas: ONUSOM II, establecida por el Consejo de Seguridad en la resolución 814 (1993), de 26 de marzo, y que supondrá, en palabras de SOREL, “la première opération ‘d’imposition de la paix’ qui serait exécutée sous commandement de l’ONU”⁶⁵.

Como vemos, en el caso de ONUSOM II, no cabría hablar de una O.M.P., de una operación de base consensual; no sólo porque no existía autoridad en Somalia que otorgara dicho consentimiento de acuerdo con el Derecho Internacional –dada la situación de total vacío de poder en la que estaba sumido el país–, sino porque, además, se le había autorizado a usar la fuerza

63. *Ibid.*, par. 77 y 85. Cursivas añadidas.

64. S/RES/794 (1992), de 3 de diciembre. Cursivas añadidas.

65. SOREL, J.-M.: “La Somalie et les Nations Unies”, 38 *AFDI*, 61 (1992), p. 84.

armada más allá de la legítima defensa, con base en el Capítulo VII de la Carta, como, por lo demás, pudo ser comprobado en la práctica, desgraciadamente, en no pocas ocasiones. CRAWFORD lo explicará así: “The transition to UNOSOM II, the resumed U.N. operation in Somalia, was delineated by Security Council resolution 814. The resolution authorized UNOSOM II as a Chapter VII enforcement action and gave the Secretary-General direct command over 38.000 well-armed troops, with broad mandates to use force to protect relief efforts and disarm rebels, and to rebuild Somalia’s infrastructure and government. *Kofi Annan, appointed Under-Secretary-General for peacekeeping in March 1993, described the UNOSOM II operation as ‘the first time the United Nations has had command and control of an enforcement action under Chapter VII’*”⁶⁶.

El problema fue que no existía una verdadera voluntad de mantener una operación de imposición de la paz de Naciones Unidas, autorizada a usar coercitivamente la fuerza y, en esta ocasión sí, con suficiente capacidad militar sobre el terreno para llevar a cabo su mandato. Los Estados miembros del Consejo de Seguridad, en especial algunos miembros permanentes, temían que esta operación coercitiva de Naciones Unidas pudiera ser considerada como un precedente que se pudiera repetir en el futuro, cosa que en absoluto deseaban. En consecuencia, ante las primeras dificultades militares sobre el terreno, la presión política en el seno del Consejo de Seguridad para modificar a la baja el mandato de ONUSOM II, reduciendo la capacidad militar de la fuerza y eliminando su autorización para que pudiese usarla de manera coercitiva, finalmente tuvo sus frutos y el 4 de febrero de 1994, el Consejo de Seguridad aprobaría la primera de una serie de resoluciones que irían, primero, reconduciendo a ONUSOM II a una verdadera O.M.P., no coercitiva, por lo tanto, y después a su terminación definitiva en marzo de 1995. Como señalara el actual Secretario General, ANNAN, al referirse a Somalia: “A ‘secure environment’ was hended to open the path toward reconciliation and recovery. Enforcement proved necessary to open the port, move aid, and save lives. Immaculate intervention was simply not possible. The world community was prepared to take stronger action. But it was unwilling, for whatever reason, to assess and accept the costs that action might entail”⁶⁷. Para concluir diciendo: “The most painful of all lessons that civil

66. CRAWFORD, S.M.: “U.N. Humanitarian Intervention in Somalia”, *Transnational Law and Contemporary Problems*, vol. 3 (1993), pp. 279-280. Cursivas añadidas.

67. ANNAN, K., “Peace-keeping in Situations of Civil War”, 26 *NYUJILP*, 623 (1994), p. 626.

war peacekeeping has taught us is that Chapter VII operations cannot be undertaken half-heartedly”⁶⁸.

Pues bien, tanto en el caso de las operaciones en Somalia como, y de forma más evidente puesto que se trata de una única operación, en el de UNPROFOR, se experimentó una progresiva implicación sobre el terreno de las operaciones de Naciones Unidas, refrendada en unos casos, animada en otros, por las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad siguiendo las recomendaciones del Secretario General, consistente en la ampliación de los mandatos incluyendo funciones –fundamentalmente la protección de convoyes humanitarios o la creación de las llamadas “zonas seguras”– que suponían alejarse de los principios propios de las O.M.Ps. –políticos pero también, y muy destacadamente, jurídicos–.

En especial, *la autorización del uso de la fuerza de carácter coercitivo para poder cumplir las nuevas funciones, suponía, además, perder la imparcialidad sobre el terreno, propia de toda O.M.P.* A esta evolución progresiva que se produjo sobre el terreno tanto en el caso de Somalia como en el de la ex-Yugoslavia se le ha venido a denominar “*mission creep*”, expresión que ha pasado a definir uno de los mayores peligros que deben evitarse en toda O.M.P. Como señalan HILL y MALIK: “In the former Yugoslavia and Somalia, therefore, ‘*mission creep*’ occurred because the UN was forced to negotiate for the delivery of humanitarian aid and because it decided to enact Chapter VII mandates when these negotiations failed to produce the conditions it desired. Once again, however, the UN was unprepared for the consequences of such a use of force. As occurred in both operations, if one or more sides is deemed to be the aggressor, whether officially or unofficially, it is almost always impossible to remain impartial”⁶⁹.

Pero, más allá de la constatación de la evolución experimentada por estas operaciones de Naciones Unidas, de las vicisitudes, tanto en el nivel jurídico como operacional, por las que tuvieron que pasar tanto UNPROFOR como ONUSOM II, se deben sacar, y así ha sido, numerosas consecuencias para el futuro de las O.M.Ps.; pero, en lo que a nosotros interesa, deberíamos resaltar, con ABELLÁN HONRUBIA que en los casos de UNPROFOR y ONUSOM II se ha producido “*una forzada vinculación entre asistencia humanitaria, Capítulo VII, y operaciones de mantenimiento de la paz, que además de prestarse a confusiones, es de dudosa conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*”⁷⁰.

68. *Ibid.*, p. 623.

69. HILL, S. M. & MALIK, S.P.: *Peacekeeping and the United Nations*, Dartmouth, Brookfield, EE.UU., 1996, p. 106.

70. ABELLÁN HONRUBIA, V.: “Las operaciones de mantenimiento...”, *op. cit.*, p. 256.

Sin embargo, el informe sobre operaciones de paz de Naciones Unidas de 2000, conocido como *Informe Brahimi*, y la práctica subsiguiente de la Organización en este ámbito desde esa fecha y hasta hoy se ha venido consolidando en ese sentido. En efecto, el *Grupo sobre las Operaciones de Paz* defenderá que en “los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza. Y significa además que las fuerzas deben ser más numerosas, estar mejor equipadas y resultar más costosas, pero al mismo tiempo deben representar una verdadera amenaza disuasiva, en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno, características tradicionales del mantenimiento de la paz”⁷¹.

En realidad, esta visión comenzó a ser llevada a la práctica casi un año antes de ser emitido el informe. Así, entre octubre y noviembre de 1999 el Consejo de Seguridad estableció tres operaciones a las que, aún contando con el consentimiento de las partes en el conflicto, se les autorizaba, bajo el Capítulo VII de la Carta, a utilizar la fuerza más allá de la legítima defensa: son los casos de UNAMSIL, UNTAET y MONUC. Posteriormente, el Consejo de Seguridad continuó con la misma práctica en otras 3 operaciones de paz creadas a lo largo de 2004: ONUCI, MINUSTAH y ONUB. En efecto, también en estos últimos casos el Consejo de Seguridad ha decidido autorizar a dichas operaciones, con base en el Capítulo VII, a “utilizar todos los medios necesarios para cumplir su mandato”; esto es, en la jerga del Consejo, les autoriza a usar la fuerza armada, incluso de forma coercitiva, con ese fin.

Sin embargo, los problemas en la práctica, en gran medida derivados de la confusión introducida al mezclar conceptos y llevar la flexibilidad de los principios que informan las O.M.Ps. más allá de lo razonable, siguen siendo numerosos: desde dificultades para conformar la operación tal y como había sido diseñada, porque la incertidumbre generada por la confusión señalada genera inseguridad, jurídica y operacional, que dificultan la cooperación de los Estados que pueden enviar tropas para la formación de la fuerza; hasta, una vez conformada, el apego en la práctica sobre el terreno de los miembros de la operación a los principios tradicionales –que, como estamos viendo, siguen siendo jurídicamente necesarios y operacionalmente oportunos– propios de las O.M.Ps. Por no hablar de la consecuencia más relevante, si cabe, por general, destacada por CARDONA LLORENS: “Después de las experiencias de Yugoslavia y de Somalia empieza a percibirse una especie, no ya solamen-

71. *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, doc. S/2000/809, de 21 de agosto, par. 51.

te de externalización, sino incluso de ‘privatización’ (entendiendo por privatización la asunción por los Estados de funciones propias de las Naciones Unidas)”⁷². Tendencia que en los últimos años desgraciadamente no ha hecho sino profundizarse, como sabemos.

CONCLUSIONES

De todo lo expuesto se deduce que Naciones Unidas posee una pluralidad de instrumentos a su alcance para cumplir el primero de sus propósitos: mantener la paz y la seguridad internacionales. Cada uno de ellos viene definido y delimitado, jurídica y operacionalmente, lo que debería determinar las funciones que se vayan a incluir en su mandato; lo que, en consecuencia, le va a convertir en idóneo para ser utilizado en determinados conflictos y superfluo, cuando no contraproducente, en otros. Pues bien, entre los distintos instrumentos a disposición de Naciones Unidas, aquellos que conllevan el uso de la fuerza armada pueden dividirse, en atención a su naturaleza consensual o coercitiva, en operaciones de mantenimiento y operaciones de imposición de la paz, respectivamente.

Ambos tipos de operaciones son, en efecto, dos de los instrumentos, distintos pero complementarios, que Naciones Unidas posee para tratar de cumplir el primero de los propósitos que los Estados le han encomendado, mantener la paz y la seguridad internacionales; instrumentos que no deben ser confundidos entre sí ni utilizados indistintamente, porque ello conlleva una serie de dificultades jurídicas y peligros prácticos muy profundos, como estamos viendo, puesto que, como sintética, pero clarivamente, se preguntaba en 1994 el actual Secretario General, ANNAN, al analizar las operaciones de Bosnia y Somalia: “*Is there a role for the peace-keeper where there is clearly no peace to keep?*”⁷³.

BOUTROS-GHALI, tras ser el principal defensor y promotor de la ampliación de las funciones de las O.M.Ps. y, por consiguiente, de los instrumentos para llevarlas eficazmente a cabo –entre ellos, muy especialmente, la autorización del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa–, extraería de la práctica expuesta las consecuencias que hemos señalado, y las plasmaría en

72. CARDONA LLORENS, J.: “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?”, en *Cursos Euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, vol. VI (2002), p. 798.

73. ANNAN, K.: “Peace-keeping in Situations...”, *op. cit.*, p. 628. Cursivas añadidas.

el *Suplemento a la Agenda para la paz*: “En realidad, no hay nada más peligroso para una fuerza de mantenimiento de la paz que pedirle que recurra al uso de la fuerza cuando su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue le impiden hacerlo. *La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz*; además, la dinámica de esta última es incompatible con el proceso político que se desea facilitar mediante las operaciones de mantenimiento de la paz. *Si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la viabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal*”⁷⁴.

En nuestra opinión, la autorización del uso coercitivo de la fuerza a una O.M.P. desvirtúa lo que se ha venido entendiendo por O.M.P., puesto que conduce ciertamente a la tan criticada confusión, como hemos visto, entre operaciones consensuales y coercitivas; y, por ello, no está exenta de graves peligros, fundamentalmente en el plano político, entre los que no es el menor la falta de cooperación de los Estados que no quieran colaborar con tropas en este tipo de operaciones híbridas por el riesgo que, sobre el terreno ello conlleva. En definitiva, hacemos nuestras, las siguientes palabras de CARDONA LLORENS: “En este caso, lo importante es destacar el carácter no coercitivo de las OMP y, aunque ello no impida una acción esporádica y circunstancial de una OMP ante una situación que no era previsible, no debe olvidarse que, en situaciones graves de violación de los principios elementales de Humanidad, las OMP no son el instrumento que debe emplearse. Y si la OMP está ya desplegada y la situación persiste, lo mejor es retirar la OMP y aplicar otro tipo de medidas”⁷⁵.

74. Suplemento de *Un programa de paz*, op. cit., par. 35. Cursivas añadidas.

75. CARDONA LLORENS, J.: “Las operaciones de mantenimiento de la paz...”, op. cit., p. 876.