



Júlia Gifra Durall

Doctora en Derecho Internacional

Universitat Pompeu Fabra

- Artículo recibido: Marzo de 2013

- Artículo aceptado: Octubre de 2013

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS DEL CAPÍTULO VII: ¿EXCEPCIÓN O PRÁCTICA EXTENDIDA?

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas aparecen en las dos últimas décadas como uno de los mecanismos más utilizados por el Consejo de Seguridad, en situaciones de emergencia humanitaria en conflictos armados. El análisis de la práctica lleva a reconocer la existencia de un número cada vez mayor de operaciones de paz en el marco del Capítulo VII, que, lejos de ser casos excepcionales, requieren definir un marco jurídico más claro que el que ofrece la regulación actual, condicionada todavía por el esquema tradicional de esta institución.

Operaciones de paz, Capítulo VII, Naciones Unidas

In the last two decades, United Nations peacekeeping operations have become one of the most common mechanisms used by the Security Council in humanitarian emergencies in armed conflict. Data and practical analysis confirm the increasing number of missions based on the Chapter VII of the United Nations Charter. It requires a far more explicit legal framework than the one we have today.

Peacekeeping operations, Chapter VII, United Nations

LAS OPERACIONES DE PAZ DE NACIONES UNIDAS DEL CAPÍTULO VII: ¿EXCEPCIÓN O PRÁCTICA EXTENDIDA?

1. La dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz y el uso del Capítulo VII de la Carta con fines de protección

La etapa posterior a la guerra fría se caracteriza por un aumento y transformación de los conflictos armados y por la reactivación del sistema de seguridad colectiva, a través del renovado papel del Consejo de Seguridad en la gestión de las crisis. Muchos de los conflictos que se suceden, desde 1991 hasta la actualidad¹, han situado las cuestiones humanitarias en un plano prioritario (a modo de ejemplo piénsese en los conflictos de Ruanda, antigua Yugoslavia, República Democrática del Congo, Libia o Siria) debido a la mayor vulnerabilidad de la población civil convertida en un fin principal de la acción militar de los grupos armados, estatales y no estatales, y utilizada como objetivo directo². Con frecuencia, la acción humanitaria también se ve obstaculizada de forma deliberada impidiendo el acceso a las víctimas, atacando a los agentes humanitarios y a los convoyes.

Así, en muchos de los conflictos armados de las últimas décadas la violencia contra las personas ha alcanzado cotas inusitadas de crueldad. Las limpiezas étnicas, los genocidios, las violaciones de mujeres y niñas, los desplazamientos forzosos, el uso de armas no permitidas o las crisis de refugiados y desplazados han sido prácticas frecuentes³. En estas circunstancias es indudable que el elemento humanitario ha cobrado mayor relevancia. Aunque no puede decirse que nos encontremos ante un fenómeno nuevo⁴,

1 Kaldor, M., *New and Old Wars: organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 1-256; Américo cuervo-arango, f. & Peñaranda algar, j., *Dos Décadas de Posguerra Fría. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad "General Gutiérrez Mellado"*, Tomo I, Madrid, 2009, pp. 1-591.

2 Zahar, M.; "Protégés, clients, cannon fodder: Civilians in the calculus of militias", *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº 4, 2000, pp. 107 – 128.

3 Azam, J.P., "Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?", *Journal of Peace Research*, Vol. 39, nº 4, 2002, pp. 461-485.

4 Ferry, F., "Humanitarian action: victims of its own success", en AA.VV., *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004, pp. 42-45.

sí cabe considerar que, desde la década de los noventa, ha adquirido una dimensión propia y un gran protagonismo en el ámbito del mantenimiento de la paz y en la esfera internacional⁵. De ahí que la década de los noventa se definiera en su momento como una era humanitaria⁶, calificativo que cabe extender hasta nuestros días.

En este contexto se explica la implicación del Consejo de Seguridad; no sólo en la gestión y resolución de los conflictos, sino también en la protección de derechos humanos y derecho internacional humanitario. Algunos autores hablan de la dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz y su órgano responsable⁷. Y es que, en efecto, son muchas las medidas de protección adoptadas por el Consejo.

La práctica relativa a los mandatos humanitarios y su protección coercitiva⁸ viene precedida por la ampliación de la noción de amenaza a la paz, que deja de entenderse únicamente como una ausencia de conflictos armados para incorporar una dimensión social, en la que las personas ocupan un lugar fundamental. La noción de seguridad humana⁹ se ubica en esta perspectiva amplia de lo que hay que entender por amenaza a la paz, y ello explica que un genocidio o cualquier otro crimen contra la humanidad sirvan en la calificación de las amenazas a la paz y sean el detonante de las autorizaciones del Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza con fines de protección.

5 Roberts sostiene que en el decenio de 1990 las cuestiones humanitarias han tenido un papel central que se refleja en la rápida sucesión de crisis humanitarias que han ido desde las zonas kurdas en 1991 a Kosovo en 1998. Roberts, A., “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990”, RICR, nº 833, 1999, pp. 19-42.

6 AA.VV., *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004; Kent, R.C., “International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond”, *International Affairs*, Vol. 80, nº 5, 2004, pp. 851-869; Slim, H., “Military intervention to protect human rights: The Humanitarian Agency Perspective”, *Journal of Humanitarian Assistance*, 2001, pp. 1-17.

7 Marquez Carrasco, C., “La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: La práctica reciente del Consejo de Seguridad”, en *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, 1997, pp. 81-125

8 Corten, O. & Klein, P., “Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d’action des forces des Nations Unies”, *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 105-130 y de los mismos autores “L’autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d’ingérence ou retour aux sources?”, *EJIL*, Vol. 4, 1993, pp. 506-533 y “Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d’action des forces des Nations Unies”, *AFDI*, Vol. XXXIX, 1993, pp.105-130.

9 Kaldor, M., “Nuevos conceptos de seguridad”, en García, C. & Rodrigo, A. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Ed. Tecnos, 2008, pp. 151-167; Ramon Chornet, c., “Nuevos conflictos, nuevos riesgos para la seguridad humana”, en *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 355-370; Pérez de Armiño, K., “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, Revista *d’Afers Internacionals*, Diciembre 2006 - Enero 2007, CIDOB, pp. 59-77.

Este protagonismo de las cuestiones humanitarias, y su relación con el uso de la fuerza, no es un fenómeno nuevo del derecho internacional contemporáneo, ya que, en cierta medida, puede situarse en los orígenes del derecho internacional moderno, en el que de forma general han estado presentes las exigencias de humanidad y las nociones de asistencia e intervención¹⁰. De hecho, las intervenciones de humanidad entendidas como la protección de nacionales cuya vida se encontraba en peligro mediante acciones armadas¹¹ son, por así decirlo, el antecedente de las llamadas intervenciones humanitarias, incluyendo aquí su evolución hasta la actual denominada *Responsabilidad de Proteger*¹². Ahora bien: sin ser una cuestión nueva, es cierto que la traslación de las preocupaciones humanitarias al ámbito orgánico del Consejo de Seguridad ha comportado un esquema del mantenimiento de la paz menos pendiente de las fronteras y más centrado en las personas.

Las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad son muchas y de distinta índole: desde sanciones, creación de tribunales penales *ad hoc* hasta, entre otras, la incorporación de mandatos humanitarios en las operaciones de paz de Naciones Unidas, que, con frecuencia, han quedado autorizadas para hacer uso de la fuerza, en una extensa utilización del Capítulo VII de la Carta.

2. Las operaciones de paz de las Naciones Unidas

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas no se hallan expresamente contempladas en la Carta, a pesar de constituir una práctica internacionalmente reconocida y en auge sobre todo a partir de los años noventa. Esta ausencia formal de reglamentación ha sido, no obstante, una de sus principales ventajas, ya que ha permitido su utilización en distintas y numerosas circunstancias, pero al mismo tiempo, esta misma atipicidad ha sido uno de sus principales defectos, ya que el estudio de las mismas se caracteriza por una cierta inseguridad jurídica y conceptual.

El análisis de esta institución ha venido determinado durante décadas por el esquema tradicional, en el que el personal militar iba ligeramente armado y actuaba conforme a los principios de consentimiento, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza, excepto en legítima defensa. La formulación teórica y jurídica de las operaciones de

¹⁰ Petit De Gabriel, E., *Las exigencias de humanidad en el derecho internacional tradicional (1789 – 1939). El marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, pp. 1-261.

¹¹ Se habla entonces de intervenciones de humanidad; véase, para una visión sintética sobre esta evolución, Bettati, M., “Un droit d’ingérence?”, *RGDIP*, Tome 95, nº 3, 1991, p. 641 y ss.

¹² Informe sobre *La responsabilidad de proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía estatal (ICISS), 2001, pp. I-III.

paz la planteó así el entonces Secretario General Hammarskjöld. A partir de otras aportaciones procedentes del Secretariado de Naciones Unidas, como las de Bunche y Pearson, utilizó la expresión “operación de mantenimiento de la paz” (OMP) para referirse a un nuevo instrumento basado en el “Capítulo VI y medio” de la Carta, a medio camino entre los mecanismos de arreglo pacífico de controversias y las medidas coercitivas¹³. De esta forma, el contexto histórico y jurídico de las operaciones de paz de las Naciones Unidas se sitúa en el período de guerra fría, marcado por la búsqueda de mecanismos alternativos ante la parálisis del sistema de seguridad colectiva. De ahí que, con frecuencia, éstas hayan sido planteadas como un método alternativo, como un sistema original de actuación que escapa a las previsiones formales de la Carta de Naciones Unidas¹⁴.

A las primeras operaciones le han sucedido un número creciente de misiones¹⁵ que han contribuido a reforzar la comprensión de esta figura, que en la actualidad debe abordarse, no sólo a partir de una práctica muy extensa, sino también de numerosas aportaciones doctrinales¹⁶ y de un esfuerzo de sistematización muy notable,- realizado

13 *Question considered by the Security Council at its 749th and 750th meetings held on 30 October 1956: 2nd and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956, A/3302, 1956.*

14 Díez de Velasco, M. & otros, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 16ª edición, 2010.

15 Para estudios y revisiones periódicas sobre las operaciones de paz desplegadas, véase Informes Anuales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas. También se pueden consultar los Informes Anuales del Centro Internacional de Cooperación de la Universidad de Nueva York, que presenta anualmente estudios muy completos sobre la materia. Asimismo, véase también el Informe *Anual sobre las operaciones de paz en el mundo 2009*, FRIDE, abril 2009, Madrid.

16 Para análisis teóricos y doctrinales sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas véase entre otros, Bowett, D.W., *United Nations Forces: a legal study*, Londres, The Lawbook Exchange Limited, originariamente publicado en 1964, reeditado en el 2008, pp.1-579; Halderman, J.W., “Legal Basis for United Nations Armed Forces”, *AJIL*, Vol. 56, nº 4, 1962, pp. 971-996; Bellamy, A.J. & Williams, P. & Griffin, S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, pp. 1-325; Berdal, M., “Ten Years of International Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, Vol. 10, nº 4, 2003, pp. 5-11 y de este mismo autor, “The Security Council and Peacekeeping”, en Lowe, V. & Roberts, A. & Welsh, J. (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 175-205; AA.VV., *Peacekeeping Peacebuilding: Preparing for the Future*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2006, pp. 1-55; Mackinlay, J., *The Development of Peacekeeping Forces*, Centre for Defence Studies, King’s College London, 2001, pp. 1-20; LIU, F.T., United Nations peace-keeping operations: their importance and their limitations in a polarized world, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 201, I, 1987, pp. 385 – 400.

En la doctrina y ámbito español destacan Iglesias Velasco, A.J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características* (1948 – 2002), Madrid, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, 2003, pp. 1-357 y del mismo autor *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 1-419 y “El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 1, 2005,

desde numerosas instancias de Naciones Unidas-, por el que se han establecido las directrices conceptuales, jurídicas y operativas de las mismas. En este sentido, la aproximación al concepto, evolución y marco normativo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas lleva asociado el estudio de varios textos de referencia, entre los que destacan los Informes del Secretario General Boutros Ghali *Un programa de paz* de 1992¹⁷ y el *Suplemento de un Programa de Paz* de 1995¹⁸, y más recientes, el Informe Brahimi¹⁹, la doctrina Capstone²⁰ y otros documentos como el llamado New Horizon, de julio de 2009²¹, publicados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (en adelante DOMP).

pp. 127-177.; Cardona Llorens, J., Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?, *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2003, pp. 759-891; Fernández Sanchez, P.A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Huelva, Servicio de Publicaciones: Universidad de Huelva, Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Investigación Científica y Técnica, 1998, Vol. 1 y 2; Díaz Barrado, c.m. & otros, *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2006, pp. 1-264; Díaz Barrado, c.m. Miguel y Vacas Fernández, f., “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, ADI, nº 21, 2005, pp. 273-316; 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*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 1-430 y del mismo autor, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Madrid, Marcial Pons, 2005, pp. 1-328; Escobar Hernández, C., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995; Mariño Menéndez, F., “Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Tiempo de Paz*, nº 43, invierno 1996-1997, pp. 41-53; Fuente Cobo, I., “Operaciones de paz para el siglo XXI: de la prevención a la intervención”, *Seguridad y Defensa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2000, pp. 87-105.

17 *Informe del Secretario General Un Programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*, A/47/277 – S/24111, 1992 (en adelante *Un Programa de Paz*).

18 *Informe del Secretario General Suplemento de un Programa de Paz*, A/50/601 - S/1995/1, 1995 (en adelante *Suplemento de un Programa de Paz*).

19 *Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos*, Brahimi, L & otros, A/55/305 – S/2000/809, 2000. Este informe responde al llamamiento del Secretario General sobre la necesidad de ahondar y reformar las operaciones de paz, creando para ello, un grupo de expertos, conocido también como el grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, presidido por el Embajador Lakhdar Brahimi de Argelia. La constitución de este grupo de alto nivel tenía como mandato examinar todos los aspectos relacionados con las operaciones de paz, y formular un conjunto de recomendaciones concretas y prácticas para ayudar en su organización y mejora (en adelante *Informe Brahimi*).

20 *United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines*, Capstone Doctrine, 2008, DOMP (en adelante *Doctrina Capstone*).

21 *Un nuevo programa de alianzas: configuración de un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, DOMP – DSF, julio 2009 (en adelante *New Horizon*).

Mención aparte merece la labor realizada por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la paz, creado en 1965 como órgano subsidiario de la Asamblea General, con la finalidad de ser un órgano de revisión y discusión de las operaciones de paz en todos sus aspectos²². A este abundante número de documentos que encuentran su origen en el sistema oficial de Naciones Unidas, hay que añadir también otras aportaciones de instituciones e iniciativas que han desarrollado y teorizado la figura de las operaciones de paz incluso en etapas en las que la labor de Naciones Unidas al respecto era modesta²³.

Existe un amplio consenso en la doctrina internacionalista en situar las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el marco del artículo 24 de la Carta como un medio necesario del Consejo de Seguridad en la realización de sus competencias. Igualmente,

22 El Comité actualmente consta de 114 estados y 12 observadores (a pesar de que se sigue denominando como C-34); entre los temas que son frecuentemente objeto de discusión destacan las cuestiones presupuestarias. El Comité no obstante también se ha involucrado en el proceso de definición y mejora de las operaciones de paz, a fin de hacerlas más efectivas, y ha abordado muchas otras cuestiones como los principios jurídicos, el entrenamiento, el papel de los organismos regionales y la mejora de sus capacidades, las lecciones aprendidas, entre muchas otras que se tratan en sus sesiones e informes anuales. Hanrahan, M., “*The United Nations Special Committee on Peacekeeping Operations*”, *International Peacekeeping: The yearbook of International peace operations*, Vol. 11, 2007, pp. 29-45.

23 Así por ejemplo, la International Peace Academy, en la actualidad, International Peace Institute, fundado en Nueva York en 1970 ha sido de las pocas instituciones que, durante varios años, ha venido realizando análisis rigurosos sobre esta cuestión. El *Peacekeeper's Handbook*, publicado por primera vez en 1984, estableció en su momento un marco coherente sobre la base de la experiencia práctica en una década de silencio y letargo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. International Peace Academy, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984. De este mismo instituto destacan algunas publicaciones recientes de carácter general como “*Peace Operations*” IPI Blue Paper, nº 9, IPI Task Forces on Strengthening Multilateral Capacity, New York, 2009.

Más reciente hay que considerar el proyecto Challenges Project, iniciado en Estocolmo en 1997 bajo el liderazgo de Suecia, consistente en la sistematización de distintas y numerosas aportaciones de expertos sobre cuestiones relacionadas con las operaciones de paz. Esta iniciativa ha agrupado organizaciones e instituciones de numerosos países, algunas de ellas oficiales de sus respectivos estados y otras con un carácter más independiente. Presenta ciertas similitudes con el Informe Brahimi, sobre todo, en el objetivo del proyecto, a saber: ofrecer y reforzar las capacidades para planificar, conducir y evaluar las operaciones de paz en un contexto de retos y cambios. Los resultados han sido publicados en dos fases, la primera en abril de 2002, después del Informe Brahimi, en otro documento que lleva por título “*Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century*”, y la segunda, en el 2006, en un informe que lleva por título “*Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*”. La continuidad de esta iniciativa se ha concretado en la creación, desde 2006, del International Forum for the Challenges of Peace Operations que pretende celebrar un encuentro anual de debate sobre temas de actualidad de las operaciones de paz. Véase THE CHALLENGES PROJECT, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century-Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-295 y THE CHALLENGES PROJECT, *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-170. Ambos informes pueden consultarse en la página web www.challengesproject.net

se acepta mayoritariamente que las operaciones de paz de las Naciones Unidas han generado derecho consuetudinario, mediante una práctica reiterada y una opinión iuris de los Estados miembros a través de los órganos de Naciones Unidas, que claramente han aceptado la creación de estas operaciones; definiéndolas, durante todo el período de la guerra fría, de acuerdo con tres principios: consentimiento, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza excepto en legítima defensa²⁴. Se entiende, con carácter general, que estos tres principios constituyen su marco jurídico consuetudinario y enmarcan su comprensión en el Capítulo VI de la Carta, partiendo de la constatación de que éstas siempre requieren el consentimiento del Estado receptor y nunca hacen uso de la fuerza más allá de la legítima defensa.

Sin embargo, en la práctica, desde la década de los noventa hasta nuestros días, se presentan dificultades a la hora de encajar en el esquema teórico original. La ampliación de la noción de amenaza a la paz a través de las calificaciones en virtud del artículo 39 ha venido acompañada de medidas concretas de protección de la asistencia humanitaria, de la población civil y de los derechos humanos por parte del Consejo de Seguridad. De entre todas las medidas, el mecanismo de la autorización de uso de la fuerza con fines humanitarios se ha convertido en el más habitual y extendido; y, de forma especial, en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas. En efecto, cada vez son más las operaciones de paz de las Naciones Unidas que se enmarcan en el Capítulo VII de la Carta y, en algunos casos, están autorizadas a hacer uso de la fuerza armada²⁵.

2.1 La práctica creciente de operaciones de paz del Capítulo VII

La importancia del elemento humanitario y de las autorizaciones de uso de la fuerza en operaciones de paz de las Naciones Unidas se confirma a partir del análisis empírico de las mismas. En una visión de conjunto, de las 68 desplegadas hasta la actualidad²⁶,

24 TSAGOURIAS, N., “Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension”, *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, nº 3, 2006, pp. 465-482.

25 LAGRANGE, E., *Les opérations de maintien de la paix et le Chapitre VII de la Carte des Nations Unies*, Paris, Ed. Montchrestien, 1999, pp. 1-181; SEMB, A.J., “The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?”, *Journal of Peace Research*, Vol. 37, nº 4, 2000, pp. 469-488; FINDLAY, T., *The use of force in UN Peace Operations*, Oxford, SIPRI, 2002, pp. 1-486; FINK, J., *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The blurring of the mandate for the use of force in maintaining international peace and security*, Defense Technical Information Center, Washington, 1994, pp.1-80; FRULLI, M., “Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unie e l’uso della forza”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LXXXIV, nº 2, 2001, pp. 347-392.

26 Datos oficiales disponibles en la página web del DOMP (<http://www.un.org/es/peacekeeping/about/dpko/>) visitada por última vez el 1 de septiembre de 2013.

la mitad incorporan en sus mandatos alguna función humanitaria; en otras 22, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas coercitivas, en virtud del Capítulo VII de la Carta.

Hay que señalar que las distintas autorizaciones no contemplan como tal el uso de la fuerza armada, sino que éste se entiende y se deduce a partir de la expresión “todas las medidas necesarias”²⁷ que tiene una aceptación generalizada como expresión válida de este elemento coercitivo. La práctica de las autorizaciones para adoptar las medidas necesarias, en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas, presenta unos rasgos particulares²⁸. Para empezar, porque no todas las operaciones han quedado expresamente autorizadas. En segundo lugar, porque en casi todas ellas las operaciones de apoyo de distintos sujetos ha sido fundamental. Por último, porque las autorizaciones persiguen la protección de unos fines y mandatos muy concretos.

Asimismo, el hecho de que todas las operaciones se enmarquen en el Capítulo VII no significa que esté autorizado el uso de la fuerza. Hay que diferenciar aquellas operaciones que no cuentan directamente con una autorización de las que sí están expresamente autorizadas, es decir: las calificaciones del Consejo de Seguridad sobre determinadas situaciones en el marco del Capítulo VII, y la fundamentación de las operaciones de paz en este capítulo, no implican la existencia de una autorización para adoptar las medidas necesarias, ni tampoco puede interpretarse como una autorización implícita.

Por consiguiente, se deben identificar las operaciones de paz de las Naciones Unidas que cuentan directa y expresamente con una autorización, por parte del Consejo de Seguridad, de aquellas otras que no cuentan con una autorización pero que se enmarcan claramente en el Capítulo VII de la Carta, ya que la situación ha sido calificada como una amenaza a la paz.

2.1.1 Las autorizaciones de uso de la fuerza

27 Este consenso, no obstante, no quita que algunos autores hayan criticado su ambigüedad, ya que entienden que la noción de necesarias permite a los Estados un amplio margen de interpretación para que sean éstos los que decidan cómo de necesarias son las medidas del uso de la fuerza. Véase Christakis, T. & Bannelier, K., “Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force”, *Revue Belge de Droit International*, Vol. 37, nº 2, 2004, p. 510.

28 Picone, P., “Le autorización all’uso Della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale”, *Rivista di diritto internazionale*, nº 1, 2005, pp. 5-75; Sicilianos, I., *Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l’autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force*, *Recueil de Cours, Academie de Droit International*, Vol. 339, 2008, pp. 9-436.

De las 22 operaciones de paz de las Naciones Unidas que se fundamentan en el marco del Capítulo VII, 13 cuentan -o han contado- con una autorización expresa para adoptar las medidas necesarias a fin de llevar a cabo su mandato; entre ellos, el humanitario. Del resto, nueve no cuentan con una autorización expresa, pero sí con el apoyo de una operación de un organismo regional o de una coalición de Estados autorizada a hacer uso de la fuerza.

De las 13 operaciones que cuentan con una autorización explícita destacan entre otras la MONUSCO en la R.D.Congo o la MINUSMA en Mali. Así por ejemplo en la resolución 2100 (2013), de 25 de abril de 2013, el Consejo autoriza una operación en Malí, (en virtud del Capítulo VII) con un amplio mandato de restablecer el orden y la seguridad, y de protección humanitaria. Para ello,

“17. *Autoriza* a la MINUSMA a que utilice todos los medios necesarios, dentro de los límites de su capacidad y zonas de despliegue, para llevar a cabo su mandato enunciado en los párrafos 16 a) i) y ii), 16 c) i) y iii), 16 e), 16 f) y 16 g), y *solicita* a los componentes civil y militar de la MINUSMA que coordinen su labor con el objetivo de respaldar las tareas indicadas en el párrafo 16;

18. *Autoriza* a las tropas francesas a que, dentro de los límites de su capacidad y sus zonas de despliegue, utilicen todos los medios necesarios, desde que comiencen las actividades de la MINUSMA hasta el final de su mandato autorizado en la presente resolución, e intervengan para prestar apoyo a los elementos de la MINUSMA cuando se encuentren bajo amenaza inminente y grave y a solicitud del Secretario General, *solicita además* a Francia que lo informe sobre la ejecución de este mandato en Malí y coordine sus informes con los del Secretario General mencionados en el párrafo 34, y *decide* volver a examinar ese mandato en un plazo de seis meses a partir de su inicio;”

Por otro lado, hay operaciones de paz de las Naciones Unidas que no han contado con una autorización de esta naturaleza, pero que se han fundamentado también en el Capítulo VII de la Carta y han recibido el apoyo de operaciones de paz de un organismo regional o coalición de Estados. Así, la UNMIL (Liberia) es una operación creada en virtud del Capítulo VII de la Carta, tal y como refleja la resolución 1509 (2003) en la que el Consejo

“*Actuando* de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

1. *Decide* establecer la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL), la fuerza de estabilización prevista en la resolución 1497 (2003), durante un período de 12 meses, *pide* al Secretario General que transfiera a la UNMIL el 1º de octubre de 2003 la autoridad de las fuerzas de la ECOMIL dirigidas por la CEDEAO, y *decide también* que la UNMIL estará formada por 15.000 miembros del personal militar de las Naciones Unidas, incluidos hasta 250 observadores militares y 160 oficiales de Estado mayor, y hasta 1.115 oficiales de la policía civil, incluidas las unidades formadas para que colaboren en el mantenimiento del

orden público en Liberia, y el componente civil apropiado;

Con un mandato humanitario que consiste en

- “j) Proteger al personal, los servicios, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, velar por la seguridad y la libertad de circulación de todo su personal y, sin perjuicio de los esfuerzos que lleve a cabo el gobierno, proteger a la población civil que esté bajo amenaza inminente de violencia física, con arreglo a sus posibilidades; y
- k) Facilitar la prestación de asistencia humanitaria, incluso ayudando a establecer las condiciones de seguridad necesarias;”

La operación, no obstante, no está autorizada a hacer uso de la fuerza, sino que el elemento coercitivo de protección lo asume la intervención previa de un organismo regional, la CEDEAO (Comunidad Económica de Estados del África Occidental), a través de la llamada ECOMIL a la que el Consejo de Seguridad había autorizado unos meses antes. Así, en la resolución 1497 (2003) el Consejo de Seguridad:

“*Actuando* de conformidad con lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas,

- 1. *Autoriza* a los Estados Miembros a que establezcan una fuerza multinacional en Liberia para respaldar la aplicación del acuerdo de cesación del fuego de 17 de junio de 2003, y en especial a que creen las condiciones necesarias para las fases iniciales de las actividades de desarme, desmovilización y reintegración, a fin de ayudar a establecer y mantener la seguridad en el período posterior a la partida del actual Presidente y la instauración de una nueva autoridad, teniendo en cuenta los acuerdos que alcancen las partes liberianas, y de asegurar un entorno propicio para la prestación de asistencia humanitaria, y prepararse para la introducción de una fuerza de estabilización de las Naciones Unidas a más largo plazo que reemplace a la fuerza multinacional;

y

- “5 *Autoriza* a los Estados Miembros que participen en la fuerza multinacional en Liberia a tomar todas las medidas necesarias para cumplir su mandato;”

Siguiendo este criterio, las operaciones de paz de las Naciones Unidas se pueden sistematizar según cuenten o no con una autorización expresa, y según el apoyo recibido de organismos regionales o coaliciones de Estados:

- 1. **Operaciones de paz de las Naciones Unidas con autorización expresa** para adoptar “medidas necesarias” con fines humanitarios:

De forma individual

- ONUB (UA: AMIB: no autorizada) en Burundi

- UNAMSIL (ECOMOG-CEDEAO no autorizada) en Sierra Leona
- UNMIS (UA: AMIS II no autorizada formalmente²⁹) en Sudán
- MONUSCO en R.D.Congo
- UNISFA en Abyei, Sudán

Con el apoyo de una operación de paz de un organismo regional o subregional también autorizados

- UNPROFOR (OTAN) en la Ex Yugoslavia
- MONUC (UE: Operación Artemis y EUFOR) en R.D.Congo
- MINURCAT (EUFOR UE) en Chad – República Centroafricana

Con el apoyo de una coalición de Estados también autorizados

- ONUSOM II (UNITAF) en Somalia
- UNTAET (INTERFET) en Timor Oriental
- MINUSMA en Malí

Con el apoyo de una operación de paz de un organismo regional o subregional, así como de un Estado o coalición de Estados también autorizados

- ONUCI (Operación Licorne y ECOMICI) en Costa de Marfil

Operación de paz híbrida, de Naciones Unidas y de un organismo regional

- UNAMID (ONU y UA) en Darfur, Sudán

- 2. Operaciones de paz de las Naciones Unidas sin autorización expresa** para adoptar “medidas necesarias”, en el marco del Capítulo VII pero con apoyo de operaciones de organismos regionales, subregionales o de Estados o coaliciones de Estados sí autorizados expresamente

²⁹ Aunque sobre el terreno, y a partir de una lectura detallada de los informes de seguimiento del Secretario General, se observa claramente que esta operación hizo uso de la fuerza y actuó como una misión coercitiva.

Operaciones que reciben el apoyo de operaciones de paz de organismos regionales y subregionales autorizados

- UNOMIL – UNMIL(ECOMOG) en Liberia
- ONURC (IFOR OTAN) en Croacia
- UNTAES (IFOR-SFOR OTAN) en Eslovenia Oriental
- UNMIK (KFOR OTAN) en Kosovo

Operaciones que reciben el apoyo de Estado o coaliciones de Estados autorizados

- ONUSOM I (UNITAF) en Somalia
- UNAMET (INTERFET) en Timor Oriental
- MINUSTAH (Operación Secure Tomorrow) en Haití
- UNAMIR (Operación Turquoise) en Ruanda

3. Coaliciones de Estados u organismos regionales que cuentan con autorización expresa para adoptar “medidas necesarias” fuera del contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas

- ISAF (OTAN)– UNAMA (misión política ONU)³⁰ en Afganistán
- Coalición de Estados liderada por Estados Unidos– UNAMI³¹ en Irak
- Operación Alba, liderada por Estados Unidos en Albania.
- AMISOM (UA) en Somalia
- Coalición de Estados liderada por Estados Unidos y Francia, y posteriormente por la OTAN, en Libia

Se observa, a partir de esta sistematización, que la práctica reciente presenta un amplio número de operaciones de paz enmarcadas, ya desde el inicio, en el Capítulo VII de la Carta. Por ejemplo, la Operación Artemis y la EUFOR en la R.D.Congo, la ONUB en Burundi, la AMIS II y la UNMIS en Sudán, la UNAMID en Darfur, la MINURCAT y la EUFOR Chad/RCAfricana, la Operación Licorne, la ECOMICI y la ONUCI en Costa de Marfil, la ECOMIL y la UNMIL en Liberia, la AMISOM en Somalia, la UNAMSIL en Sierra Leona, la INTERFET y UNTAET en Timor Oriental,

³⁰ Gestionada, excepcionalmente, por el DOMP y no por el Departamento de Asuntos Políticos.

³¹ Misión de asistencia para la administración provisional de Irak.

y la MINUSTAH en Haití, entre otras. Todas ellas se sitúan desde el inicio en el marco del Capítulo VII de la Carta calificada la situación como una amenaza a la paz. A éstas hay que añadir el conjunto de operaciones situadas originalmente en el Capítulo VI de la Carta y reconvertidas al Capítulo VII, que son: la MONUC, las misiones desplegadas en la antigua Yugoslavia (UNPROFOR), en Somalia (ONOSUM I – UNITAF- ONUSOM II) y en Ruanda (UNAMIR – Operación Turquoise).

2.1.2 Operaciones de apoyo de organismos regionales y coaliciones de Estados

Un elemento destacado en la práctica de las autorizaciones es la importancia que tienen las operaciones de apoyo de organismos regionales y coaliciones de Estados. En efecto, el Consejo de Seguridad ha autorizado a pocas operaciones de paz de las Naciones Unidas a hacer uso de la fuerza de forma aislada, y en la mayoría de los casos se ha inclinado por atribuir esta capacidad coercitiva de forma conjunta a operaciones de paz de las Naciones Unidas y a organismos regionales y coaliciones.

Los distintos conflictos en los que hay operaciones de Naciones Unidas pueden estructurarse según si son:

1. Conflictos en los que se han desplegado operaciones de paz de las Naciones Unidas, junto con operaciones de organismos regionales o subregionales:
 - R.D.Congo
 - Burundi
 - Sudán y su extensión al Chad-República Centroafricana
 - Liberia
 - Ex Yugoslavia
2. Conflictos en los que se han desplegado operaciones de paz de las Naciones Unidas, junto a coaliciones de Estados
 - Ruanda
 - Haití
 - Timor Oriental
 - Mali
3. Conflictos en los que se han desplegado operaciones de paz de las Naciones Unidas, junto con operaciones de un organismo regional o subregional, así como coaliciones de Estados

- Somalia
- Costa de Marfil
- Sierra Leona

De las 13 operaciones de paz de las Naciones Unidas autorizadas expresamente, sólo cinco no cuentan con el apoyo de otras operaciones de organismos o coaliciones también autorizadas. El resto (siete) actúan junto a operaciones de paz regionales o coaliciones autorizadas; y otro es el caso excepcional de la operación híbrida, concertada entre Naciones Unidas y la UA. Por otro lado, las nueve operaciones de paz de las Naciones Unidas que no tienen una autorización expresa, actúan con el apoyo de operaciones de organismos regionales o coaliciones que son los que asumen el elemento coercitivo en su mandato conjunto, o coordinado con la misión de Naciones Unidas, siempre en el marco del Capítulo VII de la Carta. Se deduce, por tanto, que las 22 operaciones de paz de las Naciones Unidas analizadas han necesitado la participación de organismos regionales o coaliciones, es decir: ninguna ha actuado sola en el conflicto armado de que se trate, sino que todas han contado con la presencia previa, simultánea o sucesiva de operaciones de organismos regionales o coaliciones.

Cuando se trata de incorporar agentes distintos a las propias operaciones de Naciones Unidas, el Consejo extiende la invitación a los Estados para que éstos adopten las medidas necesarias, dejando abierta la posibilidad de que lo hagan, bien con carácter nacional a través de coaliciones, bien por conducto de organismos o acuerdos regionales. Por ello, raras veces estos últimos han sido nombrados explícitamente en una resolución del Consejo, siendo de los pocos casos la CEDEAO en Costa de Marfil. Igualmente, el Consejo de Seguridad nunca fundamenta la actuación o intervención de los organismos regionales en función del Capítulo VIII, sino que casi siempre el Capítulo VII constituye la base legal de actuación, ya que son los Estados los que deciden el conducto más apropiado.

El resultado analítico recién expuesto evidencia la necesidad de formular un nuevo marco teórico y normativo que se corresponda con las operaciones desplegadas, es decir: la denominación y régimen jurídico de las operaciones de paz no puede estar condicionada ni limitada únicamente a su concepción tradicional.

2.2. Necesidad de claridad conceptual y jurídica

Si bien es cierto que un sector muy mayoritario de la literatura aborda todavía esta figura de acuerdo con su marco originario, basado en los tres principios de consentimiento, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza excepto en legítima defensa, hay también otro sector doctrinal que adopta una posición distinta³².

Por una parte, destaca el conjunto de autores que entienden que las operaciones de paz de las Naciones Unidas (a las que llaman genéricamente operaciones de mantenimiento de la paz) son aquellas que responden al sentido originario de la institución. Estos autores consideran que los tres principios de imparcialidad, consentimiento y prohibición del uso de la fuerza, excepto en legítima defensa, son los que definen su naturaleza como medidas preventivas. Adscriben mayoritariamente las operaciones de paz de las Naciones Unidas al Capítulo VI (“y medio”) de manera exclusiva y excluyente, al entender que, en ningún caso, el Capítulo VII responde a la naturaleza de esta figura, dado que en su aplicación se adoptan medidas coercitivas y de imposición que no requieren el consentimiento de los Estados.

Asimismo, existe otro planteamiento doctrinal, más minoritario, que entiende que los retos de las operaciones de paz de las Naciones Unidas ha implicado una evolución de sus principios jurídicos, que deben adaptarse a las nuevas realidades, y amplían o reducen su marco de aplicación según las circunstancias. Reconoce la existencia de distintos tipos de operaciones de paz que no son únicamente las tradicionales, de mantenimiento de la paz, sino que también pueden ser operaciones complejas o de imposición.

Adoptan una posición intermedia, en la que no adscriben inicialmente las operaciones de paz de las Naciones Unidas a ningún capítulo específico (ni al VI ni al VII). Un cierto pragmatismo impregna esta aproximación, que persigue adaptar esta figura a las distintas realidades en que deben actuar.

La posición oficial de Naciones Unidas se puede analizar a través de informes recientes, sin perder de vista aportaciones fundamentales como las aclaraciones conceptuales previstas en el ya citado Un Programa de Paz en el que se definían mantenimiento de

32 Sobre las distintas posiciones doctrinales, véase Iglesias Velasco, A., *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 53-61 y Gifra Durall, J., *La protección humanitaria y el uso de la fuerza en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Las operaciones desplegadas en el conflicto de la República Democrática del Congo (1999 -)*: caso de estudio, Tesis doctoral 2011, Universitat Pompeu Fabra, pp. 80-91.

la paz³³, establecimiento de la paz³⁴, diplomacia preventiva³⁵ y consolidación de la paz³⁶.

El impulso inicial del Informe Brahimi, publicado en el 2001, se ha consolidado con otros referentes posteriores como la doctrina Capstone de 2008, que parece cerrar el largo ciclo de aportaciones y esfuerzos por consensuar una doctrina general, que establezca los principios y modalidades de las misiones de paz de Naciones Unidas y su adaptación a la coyuntura y retos actuales³⁷.

Las propuestas del Informe Brahimi en cuanto a los mandatos y autorizaciones son claras: mandatos amplios y robustos. Sin embargo, tales recomendaciones se acogen con más prudencia en los sucesivos documentos que le han dado seguimiento y, de hecho, algunos autores han criticado precisamente el sigilo con el que, en su interpretación posterior, se han mantenido las recomendaciones del mismo. En este contexto, resulta significativa la aclaración que realiza Kofi Annan en un informe posterior en el que matiza que la recomendación sobre el uso de la fuerza y los mandatos robustos no deben interpretarse como una tendencia a “convertir a las Naciones Unidas en una maquinaria bélica o a alterar de manera fundamental los principios según los cuales el personal de mantenimiento de la paz hace uso de la fuerza”, y concluye que la “utilización de la fuerza siempre debe ser el último recurso”³⁸.

Por su parte, la doctrina Capstone plantea una valoración más práctica que jurídica sobre el principio de prohibición del uso de la fuerza y las operaciones de paz del Capítulo VII. Aborda la cuestión desde la perspectiva de las consecuencias de orden

33 “Despliegue de una presencia de las Naciones Unidas en el terreno, hasta ahora con el consentimiento de todas las partes interesadas y, como norma, con participación de personal civil, *Un Programa de Paz*, pág. 20.

34 Medidas destinadas a lograr que las partes hostiles lleguen a un acuerdo, fundamentalmente por medios pacíficos como los previstos en el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas”, *Ibid.*

35 “Medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan, *Ibid.*

36 “Actividades encaminadas a individualizar y apoyar las estructuras tendientes a consolidar la paz y crear una sensación de confianza y bienestar en el pueblo, *Ibid.*

37 Sobre los retos y tendencias actuales, puede consultarse Peou, S., “The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From An Agenda for Peace to the Brahimi Report”, *International Peacekeeping*, Vol. 9, nº 2, 2002, pp. 51 – 68; Jones, B. & Cherif, F., *Evolving models of peacekeeping policy implications & responses*, Center of International Cooperation, New York, Estudio externo encargado desde la Unidad de Buenas Prácticas, DOMP, 2003, pp. 1-34; Boulden, J., “Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en la Posguerra Fría: tendencias y retos”, *Foro Internacional* 187, XLVII, nº 1, 2007, pp. 36–52.; International Peace Institute, “Peace Operations, Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity”, *IPI Blue Paper*, nº 9, New York, 2009, pp. 1-72; Aguirre, M., *Presente y futuro de las Operaciones de Paz*, FRIDE, junio 2007, pp. 1-73.

38 *Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, A/55/502, pág. 7.e

político y práctico sobre un proceso de paz. Al juzgar una operación coercitiva y el uso o negación de la fuerza armada, los criterios para valorar su adecuación son más prácticos y estratégicos que jurídicos, y ello se pone de manifiesto cuando la doctrina establece que deberán valorarse un conjunto de factores entre los que figuran la capacidad de la misión, el impacto humanitario, la seguridad del personal, el efecto de dicha actuación sobre el consentimiento de las partes y el impacto sobre la percepción de la población.

En la actualización y documentos publicados por el Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz desde el 2004, hasta los últimos y más recientes informes, se mantiene todavía una línea prudente y conservadora en cuanto a las operaciones de paz. El Comité enfatiza la importancia de los principios de soberanía, integridad territorial, independencia política de los Estados, no intervención, consentimiento de las partes, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza, excepto en legítima defensa³⁹, sin aludir al uso coercitivo. Esta cautela responde al hecho de que no todos los Estados que participan en el Comité están dispuestos a asumir una teoría de las operaciones de paz conforme al Capítulo VII de la Carta, aunque en la práctica tampoco se oponen a su establecimiento y despliegue.

Pese a su creciente importancia en la práctica internacional contemporánea, lo cierto es que las operaciones de paz del Capítulo VII no han sido objeto de suficiente análisis en la doctrina científica, ni tampoco por parte de los Estados ni de Naciones Unidas; especialmente desde la perspectiva legal. Este déficit se reconoce también en importantes proyectos que estudian, en la actualidad, los principales retos de las operaciones de paz como, por ejemplo, el denominado Challenges Project⁴⁰. Es cierto también que la práctica de las autorizaciones en el ámbito particular de las operaciones de paz de las Naciones Unidas no ha propiciado este análisis, ya que no se caracteriza por su claridad ni uniformidad sino que, por el contrario, presenta unos rasgos muy particulares que convierten a estas operaciones en una figura jurídica atípica.

Todo ello ha provocado que la definición y régimen normativo de las mismas esté plagado de confusiones y contradicciones en relación a su comprensión y definición originaria.

Para empezar, de carácter semántico. Con carácter general y durante muchas décadas, de acuerdo con su denominación original, la expresión operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) ha servido como término genérico al que se asocian, de un lado, las operaciones de primera generación, desplegadas durante el período de guerra fría, formadas por observadores militares, y de otro, las operaciones de segunda

39 *Informe del Comité Especial de Operaciones de Paz y su Grupo de Trabajo en la sesión sustantiva de 2004*, Nueva York, 29 de marzo – 16 de abril, A/58/19, pág. 35-36.

40 The Challenges Project, *Challenges of ...*, *Op.cit.*, Capítulo 3 sobre la Dimensión legal de las operaciones de paz. Véase resumen ejecutivo en <http://www.challengesforum.org>

generación, identificadas, como es sabido, con aquellas que tienen mandatos más amplios que requieren una estructura y composición más compleja. Esta expresión de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) ha servido así para definir los rasgos y régimen jurídico de las mismas, a saber, principio de consentimiento, de imparcialidad, y uso de la fuerza sólo en legítima defensa.

Sin embargo, las operaciones autorizadas a hacer uso de la fuerza suscitan importantes imprecisiones en los planos terminológico y jurídico. De un lado, porque llamar operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) a misiones que están autorizadas a hacer uso de la fuerza no casa con su esquema normativo original. La confusión también se plantea porque casi todas las operaciones autorizadas siguen contando, con excepción de la ONUSOM II en Somalia, con el consentimiento del Estado, por lo que muchos autores las siguen denominando operaciones de mantenimiento de la paz, pero las analizan como ejemplos de casos aislados o excepcionales.

Quizá sea acertada la introducción de un término más comprehensivo, que de cabida a los distintos tipos de operaciones de paz. El Informe Brahimi en cierta medida impulsa este cambio, ya que utiliza a lo largo del texto la expresión de operaciones de paz en un sentido más genérico. Por un lado, el Informe utiliza la noción de operaciones de mantenimiento de la paz para referirse a las misiones tradicionales, en las que el consentimiento y la legítima defensa constituyen los ejes estructurales, y por otro, se refiere a operaciones complejas para aludir a aquellas que no necesariamente responden al esquema original⁴¹ y que pueden tener su fundamento en el Capítulo VII. De este modo, reconoce la existencia de distintos tipos de operaciones, en función del esquema jurídico al que respondan.

Aún así, y pese a las recomendaciones del grupo de expertos, la confusión persiste todavía en la actualidad, dado que oficialmente, la organización de Naciones Unidas las sigue denominando operaciones de mantenimiento de la paz y así se denomina también el departamento responsable de su gestión.

A nuestro parecer, la expresión operaciones de paz de las Naciones Unidas parece acertada ya que permite integrar el conjunto de operaciones desplegadas bajo la autoridad de la organización y al mismo tiempo permite identificar distintos tipos de operaciones en función del mandato y fundamento jurídico atribuido por el Consejo de Seguridad en cada caso. Desde esta perspectiva, cabe entender las operaciones de paz de las Naciones Unidas como *misiones desplegadas en el lugar en que se desarrolla un conflicto, bajo el mando y control de Naciones Unidas, con personal militar y civil, así como equipo proporcionado por los Estados, para llevar a cabo los mandatos establecidos, actuando, en la medida de lo posible, con el consentimiento de las partes interesadas, con*

41 El resumen ejecutivo del Informe utiliza esta expresión operaciones de paz y distingue las operaciones de mantenimiento de la paz de otro tipo de operaciones complejas, *Informe Brahimi*, pág. 17, 18 y 19.

imparcialidad y con facultad para hacer uso la fuerza o bien en legítima defensa, o bien en otros supuestos en los que el Consejo de Seguridad autorice.

Esta definición incorpora no sólo las operaciones de mantenimiento de la paz de acuerdo con el esquema teórico originario, sino también, otras operaciones de paz en el marco del Capítulo VII que, según las circunstancias, pueden quedar autorizadas a hacer uso de la fuerza armada.

En definitiva, la expresión de operaciones de paz de las Naciones Unidas pretende aglutinar bajo una única denominación el conjunto de misiones que son establecidas por la organización, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, en tanto que órgano subsidiario, formadas por contingentes de distintos países. En ningún caso, esta noción amplia pretende que el régimen jurídico de todas ellas sea el mismo, ya que mientras las operaciones de mantenimiento de la paz tienen su regulación basada en una práctica y una *opinio iuris* ya consolidada; el resto de operaciones de paz, esencialmente las del Capítulo VII, exigen considerar en cada caso su régimen (consentimiento, tipo de autorización). Desde esta perspectiva, la determinación del régimen jurídico de las operaciones de paz no puede realizarse únicamente a partir de la presencia del consentimiento y tampoco el fundamento jurídico debe identificarse, *a priori* y como se ha hecho durante décadas, entendiendo todas las operaciones de paz como medidas preventivas en el marco del Capítulo VI de la Carta (o de un supuesto Capítulo VI y medio).

A nuestro entender, *el fundamento jurídico de las operaciones de paz debe establecerse en cada caso de forma distinta y aislada, identificando el conjunto de normas aplicables.* Ello implica reconocer que no todas ellas responden al mismo esquema normativo.

3. Consideraciones finales

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas aparecen en las dos últimas décadas como uno de los mecanismos más utilizados por el Consejo de Seguridad en situaciones de emergencia humanitaria en conflictos armados. En efecto, el establecimiento de operaciones en virtud del Capítulo VII, y autorizadas para hacer uso de la fuerza con fines de protección humanitaria, es cada vez más habitual.

El análisis empírico demuestra que las operaciones del Capítulo VII ya no son casos aislados ni excepcionales. Antes bien, cabe entender que constituyen una nueva práctica de la organización, que se encuentra todavía en desarrollo y presenta unos rasgos particulares y casuísticos en el ejercicio de las autorizaciones, en su combinación con organismos regionales y coaliciones de Estados, entre otros. Se trata por tanto de una práctica extensa, pero que todavía no es uniforme ni ordenada.

Por otro lado, los Estados y la misma organización de Naciones Unidas se posicionan

de forma contradictoria ante el fenómeno de las operaciones de paz del Capítulo VII, ya que, de forma general, no se oponen al establecimiento de las mismas, sin embargo, a la hora de teorizar y ordenar los conceptos y argumentar si se trata de un uso de la fuerza en legítima defensa o bien de un uso coercitivo, las discrepancias son evidentes y delatan la falta de consenso.

Estamos por tanto ante una práctica creciente y en desarrollo, que plantea la aparición de un nuevo tipo de operaciones, distintas a aquellas desplegadas en el período de la guerra fría, y distintas también en cuanto a su fundamento y régimen jurídico. Esta transformación motiva la necesidad de contar con un marco normativo y conceptual más claro que el que proporciona la regulación actual. A ello responde la propuesta de este artículo, consistente en limitar la denominación de operaciones de mantenimiento de la paz a aquellas que se enmarcan en el Capítulo VI de la Carta con carácter preventivo. La sistematización, según encuentren estas su fundamento en el Capítulo VI o VII, parece conveniente y acertada, ya que sólo así, es posible establecer las normas aplicables en cada caso.

En definitiva, no se trata de plantear una fórmula superadora ni rupturista, sino una aproximación teórica y jurídica que responda a la acción y a la práctica contemporánea de las operaciones de paz.

Documentación

I. DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

1. Informes del Secretario General

Question considered by the Security Council at its 749th and 750th meetings held on 30 October 1956 : 2nd and final report of the Secretary-General on the plan for an emergency international United Nations force requested in the resolution adopted by the General Assembly on 4 November 1956, A/3302, 1956.

Un Programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, A/47/277 – S/24III, de 17 de junio de 1992

Suplemento de un Programa de Paz, A/50/60I - S/1995/I, de 15 de enero de 1995

La caída de Srebrenica, de conformidad con la Resolución 53/55 de la Asamblea General, A/54/549, de 15 de noviembre de 1999

Que no haya salida sin una estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, S/2001/394, de 20 de abril de 2001

2. Informes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz

United Nations Peacekeeping Operations: Principles and Guidelines, Doctrina Capstone, 2008

Un nuevo programa de alianzas: configuración de un nuevo horizonte para las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, DOMP – DSE, julio 2009

3. Otros documentos oficiales

Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos

sus aspectos, BRAHIMI, L & otros, A/55/305 – S/2000/809, 2000

Informe del Secretario General relativo a la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, A/55/502, 2000

Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, A/59/565, 2004

Informe del Comité Especial de Operaciones de Paz y su Grupo de Trabajo en la sesión sustantiva de 2004, 29 de marzo – 16 de abril, A/58/19

II. OTROS

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía estatal (ICISS); *Informe sobre La responsabilidad de proteger*, 2001, pp. I-III

THE CHALLENGES PROJECT, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century-Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-295.

- *Meeting the Challenges of Peace Operations: Cooperation and Coordination*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-170

Informe Anual sobre las operaciones de paz en el mundo 2009, FRIDE, abril 2009, Madrid, pp. 1-16

INTERNATIONAL PEACE ACADEMY, *Peacekeeper's Handbook*, Pergamon Press, New York, 1984.

- *Peace Operations*, IPI Blue Paper, nº 9, IPI Task Forces on Strengthening Multilateral Capacity, New York, 2009.

- *From New York to the Field: A Dialogue on UN Peace Operations*, January 2010, pp. 1-12

- “Peace Operations, Task Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity”, *IPI Blue Paper*, nº 9, New York, 2009, pp. 1-72

Escola de Cultura de Pau, *Anuari de processos de pau*, Barcelona, Ed. Icaria, 2009.

- *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Barcelona, Ed. Icaria, 2009, pp. 1-221

Bibliografía

- AA.VV., *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, United Nations, 2004
- AA.VV., *Peacekeeping Peacebuilding: Preparing for the Future*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2006, pp. 1-55
- AGUIRRE, M., *Presente y futuro de las Operaciones de Paz*, FRIDE, junio 2007, pp. 1-73
- AMÉRIGO CUERVO-ARANGO, F. & PEÑARANDA ALGAR, J., *Dos Décadas de Posguerra Fría. Actas de las I Jornadas de Estudios de Seguridad de la Comunidad de Estudios de Seguridad “General Gutiérrez Mellado”*, Tomo I, Madrid, 2009, pp. 1-591
- AZAM, J.P., “Violence Against Civilians in Civil Wars: Looting or Terror?”, *Journal of Peace Research*, Vol. 39, nº 4, 2002, pp. 461-485
- BELLAMY, A.J. & WILLIAMS, P. & GRIFIN, S., *Understanding Peacekeeping*, Cambridge, Polity Press, 2004, pp. 1-325
- BERDAL, M., “Ten Years of International Peacekeeping”, *International Peacekeeping*, Vol. 10, nº 4, 2003, pp. 5-11
- “The Security Council and Peacekeeping”, en LOWE, V. & ROBERTS, A. & WELSH, J. (eds), *The United Nations Security Council and War*, Oxford, Oxford University Press, 2007, pp. 175-205
- BETTATI, M., “Un droit d’ingérence?”, *RGDIP*, Tome 95, nº 3, 1991, pp.639-670
- BOULDEN, J., “Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en la Posguerra Fría: tendencias y retos”, *Foro Internacional* 187, XLVII, nº 1, 2007, pp. 36–52
- BOWETT, D.W., *United Nations Forces: a legal study*, Londres, The Lawbook Exchange Limited, originariamente publicado en 1964, reeditado en el 2008, pp.1-579
- CARDONA LLORENS, J., Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales?, *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, 2003, pp. 759-891
- CHRISTAKIS, T. & BANNELIER, K., “Acteur vigilant ou spectateur impuissant ? Le contrôle exercé par le Conseil de sécurité sur les Etats autorisés à recourir à la force”, *Revue Belge de Droit International*, Vol. 37, nº 2, 2004, pp. 498-526
- CORTEN, O. & KLEIN, P., “Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des moyens d’action des forces des Nations Unies”, *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 105-130.

- “L’autorisation de recourir à la force à des fins humanitaires: droit d’ingérence ou retour aux sources?”, *EJIL*, Vol. 4, 1993, pp. 506-533.
- “Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat et des moyens d’action des forces des Nations Unies”, *AFDI*, Vol. XXXIX, 1993, pp.105-130
- DÍAZ BARRADO, C.M. & OTROS; *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2006, pp. 1-264
- DÍAZ BARRADO, C.M. & CÁSTOR, M. & MIGUEL Y VACAS FERNÁNDEZ, F., “Fundamentos jurídicos y condiciones para el ejercicio de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *ADI*, nº 21, 2005, pp. 273-316
- DIEZ DE VELASCO, M. & OTROS, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Ed. Tecnos, 16ª edición, 2010
- ESCOBAR HERNÁNDEZ, C., *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995
- FERNÁNDEZ SANCHEZ, P.A., *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Huelva, Servicio de Publicaciones: Universidad de Huelva, Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Investigación Científica y Técnica, 1998, Vol. 1 y 2
- FERRY, F., “Humanitarian action: victims of its own success”, en AA.VV.; *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I – II, Office for the coordination of humanitarian affairs, New York, 2004., pp. 42-45
- FINDLAY, T., *The use of force in UN Peace Operations*, Oxford, SIPRI, 2002, pp. 1-486
- FINK, J., *From Peacekeeping to Peace Enforcement: The blurring of the mandate for the use of force in maintaining international peace and security*, Defense Technical Information Center, Washington, 1994, pp.1-80
- FRULLI, M., “Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unie e l’uso della forza”, *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LXXXIV, nº 2, 2001, pp. 347-392
- FUENTE COBO, I., “Operaciones de paz para el siglo XXI: de la prevención a la intervención”, *Seguridad y Defensa*, Instituto Universitario General Gutiérrez Mellado de Investigación sobre la Paz, la Seguridad y la Defensa, Madrid, 2000, pp. 87-105
- GIFRA DURALL, J., *La protección humanitaria y el uso de la fuerza en las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Las operaciones desplegadas en el conflicto de la República Democrática del Congo (1999 -)*: caso de estudio, Tesis doctoral 2011, Universitat Pompeu Fabra, pp. 1-539
- HALDERMAN, J.W., “Legal Basis for United Nations Armed Forces”, *AJIL*, Vol. 56, nº

4, 1962, pp. 971-996

HANRAHAN, M., “The United Nations Special Committee on Peacekeeping Operations”, *International Peacekeeping: The yearbook of International peace operations*, Vol. II, 2007, pp. 29-45

KALDOR, M., *New and Old Wars: organized violence in a global era*, Cambridge, Polity Press, 1999, pp. 1-256.

- “Nuevos conceptos de seguridad”, en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.), *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Madrid, Ed. Tecnos, 2008, pp. 151-167

KENT, R.C., “International humanitarian crises: two decades before and two decades beyond”, *International Affairs*, Vol. 80, nº 5, 2004, pp. 851-869

IGLESIAS VELASCO, A.J., *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948 – 2002)*, Madrid, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, 2003, pp. 1-357

- *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 1-419

- “El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Foro: Revista de ciencias jurídicas y sociales*, nº 1, 2005, pp. 127-177

JONES, B. & CHERIF, F., *Evolving models of peacekeeping policy implications & responses*, Center of International Cooperation, New York, Estudio externo encargado desde la Unidad de Buenas Prácticas, DCOMP, 2003, pp. 1-34

LAGRANGE, E., *Les opérations de maintien de la pax et le Chapitre VII de la Carte des Nations Unies*, Paris, Ed. Montchrestien, 1999, pp. 1-181

LIU, F.T., United Nations peace-keeping operations: their importance and their limitations in a polarized world, *Recueil de Cours*, Academie de Droit International, Vol. 201, I, 1987, pp. 385-400

MACKINLAY, J., *The Development of Peacekeeping Forces*, Centre for Defence Studies, King's College London, 2001, pp. 1-20

MARIÑO MENÉNDEZ, F., “Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas”, *Tiempo de Paz*, nº 43, invierno 1996-1997, pp. 41-53

MARQUEZ CARRASCO, C., “La nueva dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz: La práctica reciente del Consejo de Seguridad”, en *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Sevilla, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, 1997, pp. 81-125

PETIT DE GABRIEL, E., *Las exigencias de humanidad en el derecho internacional tradicional*

- (1789 – 1939). *El marco normativo y doctrinal de la intervención de humanidad y de la asistencia humanitaria*, Madrid, Ed. Tecnos, 2003, pp. 1-261
- PEOU, S., “The UN, Peacekeeping, and Collective Human Security: From An Agenda for Peace to the Brahimi Report”, *International Peacekeeping*, Vol. 9, nº 2 , 2002, pp. 51 – 68
- PÉREZ DE ARMIÑO, K., “El concepto y el uso de la seguridad humana: análisis crítico de sus potencialidades y riesgos”, en *Seguridad humana: conceptos, experiencias y propuestas*, *Revista d’Afers Internacionals*, Diciembre 2006 - Enero 2007, CIDOB, pp. 59-77
- PICONE, P., “Le autorización all’uso Della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale”, *Rivista di diritto internazionale*, nº 1, 2005, pp. 5-75
- RAMON CHORNET, C., “Nuevos conflictos, nuevos riesgos para la seguridad humana”, en *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2002, pp. 355-370
- ROBERTS, A., “El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1990”, *RICR*, nº 833, 1999, pp. 19-42
- SICILIANOS, L., Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l’autorisation par le Conseil de Sécurité de recourir à la force, *Recueil de Cours, Academie de Droit International*, Vol. 339, 2008, pp. 9-436
- SEMB, A.J., “The New Practice of UN-Authorized Interventions: A Slippery Slope of Forcible Interference?”, *Journal of Peace Research*, Vol. 37, nº 4, 2000, pp. 469-488
- SLIM, H., “Military intervention to protect human rights: The Humanitarian Agency Perspective”, *Journal of Humanitarian Assistance*, 2001, pp. 1-17
- TSAGOURIAS, N., “Consent, Neutrality/Impartiality and the Use of Force in Peacekeeping: Their Constitutional Dimension”, *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, nº 3, 2006, pp. 465-482
- 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*, Valencia, Ed. Tirant lo Blanch, 2003, pp. 1-430
- *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Madrid, Ed. Marcial Pons, 2005, pp. 1-328
- ZAHAR, M., “Protégés, clients, cannon fodder: Civilians in the calculus of militias”, *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº 4, 2000, pp. 107 – 128