

# **OPERACIONES DE PAZ: APROXIMACIÓN CONCEPTUAL Y MARCO JURÍDICO**

Ruth Abril Stoffels

## **CUESTIONES PRELIMINARES**

Puesto que ésta es una conferencia que introduce unas jornadas que se van a centrar en Operaciones de Paz/Misiones de Paz (OP), lo primero que deberíamos hacer es dar una definición clara y concisa de lo que se entiende por éstas. Con ello podremos derivar las clases de operaciones existentes, la legislación que se aplica y el resto de cuestiones que sirvan para encuadrar las posteriores conferencias que se centrarán en desarrollar aspectos más concretos de esta realidad. Sin embargo, las características, funciones y mandatos de las actuales operaciones de paz son fruto de una evolución en la que se ha ido acomodando la acción de la Comunidad Internacional a las necesidades de paz y seguridad existentes, a los recursos disponibles y a los retos a los que se han ido enfrentando las distintas operaciones desplegadas a lo largo del tiempo. Además, buscando la mayor efectividad al menor coste posible (y ello incluye no sólo el coste material y en recursos humanos, sino también político) y teniendo en cuenta la creciente complejidad internacional en las misiones que se despliegan, cada una de las OP existentes tiene unas características específicas y unos mandatos distintos, siendo muy pocos los elementos comunes.

Por ello, creo que es necesario hacer una aproximación progresiva a este tema. Sólo después de analizar los elementos, principios y características de estos instrumentos, daremos una definición que nos pueda servir para describir esta realidad tan compleja pero al mismo tiempo tan real y tan actual como son las operaciones de paz.

Puesto que hay otras dos conferencias sobre las operaciones de paz de la OTAN y de la UE, intentaré buscar ejemplos dentro de las operaciones de las Naciones Unidas, sobre las que no hay una conferencia específica dentro de estas jornadas.

## **ELEMENTOS QUE DEFINEN LAS OPERACIONES DE PAZ**

En general, las operaciones de paz se consideran como esfuerzos de la Comunidad Internacional vinculados a la paz y seguridad internacionales (en unos casos establecimiento, en otros mantenimiento y en otros consolidación de la paz). A través de ellas se hace frente, fundamentalmente, a las manifestaciones de una crisis de convivencia pacífica dentro o entre distintos Estados que genera una amenaza a la paz y seguridad internacionales.

Sin embargo, estos instrumentos no son suficientes, por sí solos para poner fin a una crisis. Cuando sólo se atacan los síntomas de estas crisis, esto es, cuando sólo se actúa a nivel de operaciones de paz y no se erradican las causas de las mismas a través de medidas políticas o de otro tipo que también gocen del apoyo de la Comunidad Internacional, se corre el riesgo de que cuando termine la OP la violencia se reanude o que la misma operación no pueda concluir durante mucho tiempo. Prueba de esto último son las operaciones que, creadas en algunos casos hace más de 50 años, han logrado reducir la violencia real entre las Partes enfrentadas, pero no poner fin a la crisis preexistente y por ello no es posible concluir las: UNTSO en Oriente Medio (1948), UNMOGIP entre India y Pakistán (1949), UNIFICYP en Chipre (1964), UNDOF en Siria (1974), UNIFIL en Líbano (1978), MINURSO en Sahara (1991), o UNOMIG en Georgia (1993).

En este sentido, las palabras del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la paz y su Grupo de trabajo no pueden ser más claras al respecto: *“El comité Especial considera que las operaciones de mantenimiento de la paz no eliminan la necesidad de abordar las causas profundas de los conflictos. Esas causas deben tratarse de forma coherente, bien planificada, coordinada y exhaustiva, utilizando instrumentos políticos, sociales y de desarrollo”*<sup>1</sup>.

Por otro lado, las operaciones de paz suponen la presencia física de contingentes extranjeros en el territorio de uno o varios Estados para cumplir con las funciones que se acuerden en el acto que cree la misión y en la autorización del Estado afectado. Puede tratarse de contingentes militares, civiles y/o policiales. Sin embargo, la presencia de los primeros es abrumadora respecto de los demás y ello a pesar de que, como consecuencia del progresivo aumento y diversificación de este tipo de mandatos, cada vez hay más civiles y policías en ellos<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo. Periodo de sesiones sustantivo de 2008 (10 de marzo a 4 de abril y 3 de julio de 2008 (UN.Doc A/62/19).

<sup>2</sup> De las 110.000 personas que en la actualidad forman parte de las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, 11.000 eran policías y unos 19.000 eran civiles de los que 2.000 eran voluntarios de las Naciones Unidas, 5.000 trabajadores procedentes de otros países y el resto era personal contratado en el terreno (Datos de febrero de 2008. Fact Sheet United Nations Peacekeeping)

Por último, el despliegue y funcionamiento de la misión se debe guiar por una serie de principios. Éstos, pese a que han estado en la base de las operaciones de paz desde sus inicios, han ido modulándose a lo largo del tiempo. Hablamos de:

- el consentimiento del Estado o Estados sobre los que se despliega la OP,
- el no uso de la fuerza salvo en legítima defensa o con autorización expresa de las Partes en conflicto,
- la imparcialidad, de la OP y de todos sus componentes.

El primer requisito, el **consentimiento del Estado** sobre el que se despliega la OP, es requisito *sine qua non* para su inicio y mantenimiento. Así mismo, es fundamental para determinar el alcance del mandato y el contenido de sus funciones. El fundamento de este principio está en el respeto de la soberanía del Estado y la no intervención en sus asuntos internos. Si no existe este consentimiento, la operación ya no será de mantenimiento sino de imposición de la paz o, para que quede más claro, estaremos ante medidas coercitivas que deben basarse en el capítulo VII de la Carta tanto para las operaciones llevadas a cabo por las Naciones Unidas como las llevadas a cabo por los distintos Estados u organismos regionales.

Es el acuerdo que manifiesta este consentimiento, (el Mandato) el que determinará el contenido y alcance de la misión. En todo caso, siguiendo a Jorge Cardona, dentro de las funciones de todas las operaciones de paz se encuentra, de forma implícita y necesaria, la capacidad de la misión de hacer las gestiones necesarias para lograr el respeto de los principios humanitarios y evitar la violación grave y masiva de los derechos humanos fundamentales de las personas cubiertas por esta OP y en general, para hacer respetar los principios de la Carta en el espacio en el que actúan y en relación con los actores implicados<sup>3</sup>.

La **imparcialidad** supone que la Misión no debe apoyar las reivindicaciones de ninguna de las partes ni directa ni indirectamente. Desde el principio, este requisito se ha considerado como esencial en este tipo de operaciones y viene determinado por la propia naturaleza y objetivos de este tipo de instrumentos.

---

<sup>3</sup> CARDONA LLORENS, J.: “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales? *CEBDI, Vol VI (2002)*, p. 848

Para el logro y percepción de la imparcialidad exigida es necesario que todas las Partes afectadas acepten el despliegue de esta OP y esto a su vez sólo se dará si la OP es percibida como imparcial en cuanto a las funciones que cumple, los instrumentos que tiene a su disposición y las relaciones que mantiene con las distintas Partes afectadas.

Por otro lado, y a raíz de acontecimientos como la toma de Srebrenica, la Comunidad Internacional se empezó a plantear cuál era el alcance real de esta imparcialidad y si ésta exige la inacción del actor implicado, en este caso la OP, cuando una de las Partes viola de forma grave los principios humanitarios mínimos. El informe Brahimi dio bastante luz en este campo al destacar que la imparcialidad no supone neutralidad y que, como hemos indicado antes, la acción de la OP para poner fin a violaciones graves de principios humanitarios y los de la Carta no sólo no debe considerarse como prohibida sino que estaría dentro del mandato de toda OP, especialmente cuando ésta es dirigida por las Naciones Unidas y ello con independencia de que se actúe frente a comportamientos de una o ambas Partes en conflicto.

Ahora bien, si no establecemos límites, esta afirmación que acabamos de hacer puede llevarnos demasiado lejos e incluso, difuminar la diferencia entre OP y medias coercitivas para imponer un mandato. Posteriormente volveremos sobre ello.

El **uso de la fuerza** que es autorizado por el acuerdo que permite el despliegue de la operación de paz, es legítimo y puede hacer uso de él cualquier operación de paz de cualquier organismo que se trate. En los casos en los que no haya una referencia expresa al mismo, se entiende que cabe la legítima defensa de la OP, aunque su alcance puede ser objeto de controversia. Parece claro que incluye la defensa del personal y bienes del organismo; también incluye, aunque esto se ha aceptado sólo progresivamente, la defensa del mandato de la operación, especialmente cuando este incluye la defensa de los civiles, la protección de los actores humanitarios o la garantía de unas zonas de seguridad. Sin embargo, más allá de esto, los límites son mucho más difusos.

Es pues importante destacar que, a medida que las competencias se han ido diversificando, y con ello, se han introducido nuevas tareas que requieren para su ejecución un uso siquiera mínimo de la fuerza, como la protección de los organismos humanitarios, la defensa de civiles, la protección de los refugiados, etc., y puesto que estas operaciones de paz se realizan en contextos extremadamente inestables y violentos, las últimas OP han hecho y están haciendo un uso de la fuerza mucho más amplio del que lo hacían las OP desplegadas anteriormente, especialmente durante el periodo de la guerra fría.

Todo ello nos lleva a plantearnos qué pasa en situaciones límite. Esto es, qué ocurre cuando se quiere hacer uso de la fuerza para cumplir un mandato que no está incluido expresamente en el acuerdo con el Estado, pero que, como hemos dicho, se debe entender incluido en el mismo en utilización de la doctrina de las competencias implícitas. Estoy hablando, por un lado, del uso de la fuerza para hacer que se cumplan los principios de la Carta y en especial, poner fin a violaciones graves de los derechos humanos. Y, por otro lado, de qué ocurre cuando los ataques a la Operación, su personal y su mandato se generalizan por una o varias de las Partes que han dado su autorización formal al despliegue de la Misión.

En ambos casos, en mi opinión, la respuesta es la misma, aunque con cautelas. El uso de la fuerza armada sigue siendo legítimo. La base de este uso de la fuerza estaría en el consentimiento del Estado y/o en el derecho a la legítima defensa del que la OP dispone.

Sin embargo, está claro que en el primer caso será necesario que estas competencias implícitas se formalicen en un acuerdo con el Estado, lo cual dará mayor seguridad jurídica a ambas partes y una mayor garantía de eficacia a la OP que, consecuentemente, deberá disponer de los medios adecuados para cumplir este nuevo cometido.

En el segundo caso, mientras no haya una retirada formal del consentimiento del Estado, y en ese caso, habrá que ver los efectos de la misma, éste sirve de fundamento para continuar con esta Operación. Sin embargo, parece evidente que las posibilidades de éxito cuando una de las Partes está no sólo boicoteando su labor sino incluso atacándole directamente, son reducidas y que el coste personal y material de esta situación es difícilmente sostenible.

Por todo ello, si se quiere mantener en funcionamiento la OP en ambas situaciones, y si el Estado afectado no acepta el uso de la fuerza del que hemos hablado, lo mejor será cambiar la naturaleza de la misión y convertirla en operación de imposición del paz, y por tanto, basarla en el capítulo VII de la CNU.

## **EL FUNDAMENTO DE LAS OPERACIONES DE PAZ**

La OP es un órgano subsidiario de una Organización Internacional. Y la capacidad de ésta para crearlo vendrá determinada por su propio Estatuto así como por los límites que el Derecho Internacional impone a la actuación de los actores internacionales.

En realidad el mantenimiento de la paz no es una labor exclusiva de la ONU, todos los Estados e incluso las Organizaciones Internacionales pueden asumir un rol en este campo. Es más, en virtud de principio de cooperación tal y como está recogido en la resolución 2625 (XXV) de la AGNU, pareciera que más que estar legitimados, están obligados a ello:

*«Los Estados tienen el deber de cooperar entre sí independientemente de las diferencias en sus sistemas políticos, económicos y sociales, en las diversas esferas de las relaciones internacionales, a fin de mantener la paz y la seguridad internacionales y de promover la estabilidad y el progreso de la economía mundial, el bienestar general de las naciones y la cooperación internacional libre de toda discriminación basada en esas diferencias...»*

A este fin:

- a) *los Estados deberán cooperar con otros Estados en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales;*
- b) *los Estados deben cooperar para promover el respeto universal a los derechos humanos, y a las libertades fundamentales de todos y la efectividad de tales derechos y libertades, y para eliminar todas las formas de discriminación racial y todas las formas de intolerancia religiosa...»*<sup>4</sup>

Cuestión distinta es, por un lado, la vinculación que las OP que no sean de las Naciones Unidas, puedan tener con el sistema de la Carta; y por otro lado, los posibles límites de su actuación, en especial por lo que se refiere al uso de la fuerza.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, y en relación con las operaciones desplegadas por los organismos regionales existentes, el propio Art. 52 de la Carta nos indica que *“Ninguna disposición de esta Carta se opone a la existencia de acuerdos u organismos regionales cuyo fin sea entender en los asuntos relativos al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y susceptibles de acción regional, siempre que dichos acuerdos u organismos, y sus actividades, sean compatibles con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”*.

---

<sup>4</sup> RESOLUCIÓN 2625 (XXV) de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1970, que contiene la declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas.

Sin embargo, las Operaciones de Paz que están en funcionamiento en la actualidad han recibido el beneplácito de las Naciones Unidas a través de una resolución del Consejo de Seguridad. Por ejemplo, EUFOR (Resolución 1575 de 22 de noviembre de 2004) la KFOR (1244 de 10 de junio de 1999) La FPNUL (Resolución 1701 del 11 de agosto de 2006) EUFOR Chad-RCA (Resolución 1778 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), ISAF (Resoluciones 1386 de 20 de diciembre 1707 de 12 de septiembre de 2006).

Y por lo que se refiere a los límites de estas Operaciones de Paz, el Art. 53 nos indica que *“El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo, no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad”*.

Lo que dicho de otra manera supone que el uso de la fuerza no permitido por el acuerdo con el Estado o no fundamentado en la legítima defensa, debe gozar de la autorización del Consejo de Seguridad.

En todo caso, para el buen funcionamiento de estas operaciones gestionadas por organismos regionales o fuerzas multinacionales, lo que sí es necesario es que exista una verdadera coordinación entre las iniciativas adoptadas por estos organismos y las adoptadas por las Naciones Unidas y, en especial, con las medidas dictadas por el Consejo de Seguridad.

Este último extremo no es, sin embargo, una cuestión fácil como ha quedado de manifiesto en la práctica totalidad de los proyectos de reforma del funcionamiento del Consejo de Seguridad donde se refleja la necesidad de que existan unas vías de comunicación más fluidas entre éste y los distintos organismos que llevan a cabo misiones de paz, así como la conveniencia de articular una cooperación más estrecha y eficaz entre ambos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Sobre las relaciones entre los organismos regionales y las Naciones Unidas, véase en especial: REMIRO BROTONS, A “Reforma de Naciones Unidas y el papel de los acuerdos regionales en el mantenimiento de la paz” en *“La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo xxi: entre la adaptación y la reforma de la Carta”* (CARDONA LLORENS, J COORD), Tirant Lo Blanch, Valencia 2008, pp. 417 y ss ; PEYRO LLOPIS, A.: “Réforme des Nations Unies et rôle des organistations régionales dans le maintien de la paix” (ibid ) pp. 433 y ss; WALTER, C.: “Réforme des Nations Unies et rôle des organisations régionales dans le maintien de la paix (ibid, pp. 465 y ss).

En el caso de que esta operación sea llevada a cabo por una fuerza multinacional, la legitimidad procedería de la misma fuente, pero no existe un artículo específico que las vincule con las Naciones Unidas.

## **EL FUNDAMENTO DE LAS OPERACIONES DE PAZ, EL CASO DE LAS NACIONES UNIDAS**

La capacidad de una organización para aprobar la constitución de una Operación de Paz viene determinada por las competencias que el tratado fundacional de dicho organismo le otorgue.

En el caso de las Naciones Unidas, pese a que no existen referencias directas al respecto en la Carta, se utiliza el artículo 1 de este mismo texto para dar cobertura jurídica a las mismas.

1.1 *“Los propósitos de las Naciones Unidas son: 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”.*

La Carta de las Naciones Unidas no contiene ninguna otra disposición más específica. Esta circunstancia generó en su momento importantes discusiones académicas al respecto. Sin embargo, el dictamen del TIJ sobre ciertos gastos de las Naciones Unidas dejó claro que las Naciones Unidas<sup>6</sup> tienen competencias al respecto y que las OP pueden ser creadas tanto por la Asamblea General como por el Consejo de Seguridad e incluso por el Secretario General. Sin embargo, un acuerdo político de los Estados miembros determinó que a partir de entonces sólo el Consejo de Seguridad las crease y su capacidad de hacerlo estaría fundamentada en el Art. 24.

*“A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”.*

En concreto, el fundamento que se suele alegar para la aprobación concreta de de una OP es el capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas (Arreglo pacífico de controversias). En ocasiones, sin embargo, para fortalecer la misión y dar garantías de su capacidad de actuar, se invoca el capítulo VII de la Carta.

---

<sup>6</sup> Dictamen del TIJ sobre Ciertos gastos de las Naciones Unidas de 20 de julio de 1962.



Así mismo, se menciona este capítulo para autorizar a la operación a usar una fuerza, que en realidad ya podía usar dado que el acuerdo con el Estado afectado así se lo permite.

Sin embargo, cuando se invoca el capítulo VII de la Carta para autorizar a la OP a imponer su mandato, no estaríamos, en realidad, ante tal instrumento, sino ante una herramienta cuyos principios y funcionamiento serán distintos a los que según hemos dicho imperan en las OP y por lo tanto, no podrían considerarse como tales.

En todo caso, y volviendo a la cuestión de quién puede aprobar las misiones de paz en el marco de las Naciones Unidas, desde finales de los años 90, aparecen las llamadas operaciones políticas, creadas por el Secretario General que se califican de “misiones de paz de segunda categoría” o “misiones menores” y que tienen tareas mucho más concretas y específicas a las clásicas operaciones de paz. Estas misiones se pueden aprobar como continuación de una previa operación de paz, cuando no hay consenso por parte de los miembros permanentes para su creación, cuando hay una presencia profusa de las Naciones Unidas en la zona y es preciso coordinar la labor de todos los órganos y organismos de la familia de las Naciones Unidas o cuando se entiende que una OP clásica no puede funcionar por cuestiones financieras, políticas, contextuales o de otro tipo.

Si nos fijamos bien, son operaciones de paz en toda su amplitud, gozando de las mismas características que las OP clásicas. Sin embargo, se opta por esta vía indirecta (que las cree el Secretario General, y que no se llamen operaciones de paz) para evitar volver a discutir el acuerdo político al que nos hemos referido anteriormente y que podría abrir una caja de Pandora de la que, a día de hoy, la Comunidad Internacional no quiere ocuparse.

Tampoco tenemos en este caso un artículo específico que legitime la labor del Secretario General en este campo, pero sus competencias se han derivado de los artículos 98 y 99 de la Carta de las Naciones Unidas:

98 *“El Secretario General actuará como tal en todas las sesiones de la Asamblea General, del Consejo de Seguridad, del Consejo Económico y Social y del Consejo de Administración Fiduciaria, y desempeñará las demás funciones que le encomienden dichos órganos. El Secretario General rendirá a la Asamblea General un informe anual sobre las actividades de la Organización.”*

99. *“El Secretario General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia cualquier asunto que en su opinión pueda poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”.*

Poco se puede sacar de la letra de estos artículos al respecto, sin embargo, este no es el único caso, dado que el Secretario General ha asumido muchas funciones que las expresamente previstas en la Carta, y ello se ha entendido derivado del “espíritu de la Carta” y “la esencia de sus funciones”<sup>7</sup>.

## CLASES Y FUNCIONES

En teoría hay tres tipos de operaciones; prevención y restablecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz. Pero en la realidad las misiones son multifunciones y en ellas las tareas asumidas pueden llegar a ser muy complejas.

Siguiendo la clasificación hecha por el Ministerio de Defensa que está inspirada así mismo en la realizada por Boutros Ghali en el documento “Una agenda para la paz”, podemos clasificar las mismas en:

**Diplomacia preventiva:** se trata del conjunto de actividades destinadas a evitar que un escenario susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales, efectivamente derive en tal situación.

**Operaciones de establecimiento de la paz:** están destinadas a conseguir un el fin de las hostilidades a través de mecanismos que no impliquen el uso de la fuerza.

**Operaciones de mantenimiento de la paz:** Suponen que hay una paz inestable que hay que conservar. Exigen la presencia de personal civil y/o militar que se encargue de vigilar el alto el fuego, desarmar a las partes, garantizar la eficacia del acuerdo de paz, envío de ayuda humanitaria y en general medidas que puedan favorecer la disminución de la desconfianza y del nivel de violencia latente entre las Partes.

**Operaciones de consolidación de la paz:** Tienen como objetivo el fortalecer esa paz que se acaba de lograr a través de la adopción de medidas que, por un lado pretenden hacer frente a las causas profundas del conflicto y por otro buscan la promoción de una sociedad en paz y convivencia. Incluyen medidas destinadas a consolidar

---

<sup>7</sup> Véase al respecto: SANZ CABALLERO, S. *Las funciones Políticas del Secretario General de las Naciones Unidas. Especial referencia a sus competencias de acción preventiva*, Tirant, Valencia, 2008.

la democracia, la convivencia, la tolerancia, la reconstrucción de las infraestructuras y el desarrollo económico.

**Las operaciones de ayuda humanitaria:** Aunque en ocasiones aparecen como instrumentos independientes, en general forman parte de alguna de las operaciones antes mencionadas. Estas misiones buscan garantizar el acceso de las víctimas a los bienes y servicios necesarios para su supervivencia. En unos casos se trata de enviar la ayuda directamente, en otros su tarea principal es la de escoltar y proteger la ayuda enviada por otros organismos humanitarios de la ONU y otras Organizaciones Internacionales, e incluso ONGs.

Sin embargo, esta clasificación que acabamos de presentar debe ser leída con cautela ya que, en mi opinión ni son todos los que están, ni están todos los que son.

Por lo que se refiere al primero, recientemente se han aprobado unas operaciones con poderes que llegan a la **administración territorial de un Estado**, así se asumen poderes muy amplios y se desarrollan competencias muy complejas que tienden a suplir los poderes soberanos del Estado que, por diversas circunstancias, se encuentra incapacitado para ello. Estamos hablando de que la operación llega a asumir poderes legislativos, ejecutivos, e incluso judiciales durante un periodo de transición, en un intento de formar, habilitar y sostener a las autoridades nacionales que tras el paso de la Operación reasumirán las funciones, en teoría con más fuerza, legitimidad y eficacia de la que tenían anteriormente. Los ejemplos más claros son los de Timor, Kosovo o Afganistán.

Por lo que se refiere a la segunda cuestión, no hemos incluido, aunque aparece en el listado del Ministerio las operaciones de imposición de la paz que tienen una base jurídica, dispone de unos medios y capacidades y parten de unos presupuestos totalmente distintos a los que están en la base del resto de las operaciones.

Dicho todo esto, debemos concluir, sin embargo, que estas clasificaciones son teóricas ya que en la realidad los contextos no son tan claros y los mandatos de unos y otros se van sucediendo e incluso solapando. Podríamos decir que una de las principales características de las actuales misiones de paz es su multifuncionalidad. Otra característica es que conviven, en muchas ocasiones operaciones de distinto tipo, ayuda humanitaria y mantenimiento de la paz o establecimiento de la paz y consolidación de la paz... Ejemplos de ello lo tenemos en el Líbano o en Bosnia. Así mismo, conviven operaciones de distintos organismos en el mismo marco geográfico, produciéndose un reparto de funciones que busca una especialización y con ello una mayor eficacia. Por lo que se refiere a esto último, es preciso destacar la aprobación

y despliegue de una operación híbrida de Naciones Unidas y la OUA. Con esta hibridación se pretende hacer frente a los graves problemas de eficacia y credibilidad que la anterior operación de la ONU tenía y que hacía que su existencia en esas condiciones fuese insostenible política y económicamente.

Centrándonos en los mandatos concretos o funciones que cumplen las OP, estos son variados<sup>8</sup> y, muchos de ellos se dan en varios de los tipos de OP de los que acabamos de hablar, siguiendo a J. Cardona, podríamos distinguir entre:

- Supervisión de la tregua, vigilancia de un cese el fuego, observación militar que buscarían garantizar el mínimo de estabilidad en la zona y asegurar el cumplimiento de lo acordado ante la falta de confianza de las Partes;

- Desmovilización y reinserción de combatientes, así como desarme y desminado, estas y otras actividades similares buscarían reducir la violencia real a través de la disminución de los activos; la asistencia humanitaria buscaría el apoyo a la población civil afectada y necesitada de lo necesario para la supervivencia diaria que buscarían reducir la situación precaria de las sociedades afectadas y con ello favorecer el reinicio de la vida normal de las mismas;

- Asistencia electoral, derechos humanos, policía, y restauración del Estado son especialmente necesarios en conflictos internos en los que las estructuras estatales se han debilitado y en los que se busca la garantía de la seguridad, el estado de derecho, los derechos humanos y la democracia como base de una reconciliación social. Estas medidas, con efectos a medio y largo plazo pretenden hacer frente a problemas profundos de las sociedades que obstaculizan el proceso de paz.

A la luz de todo lo que hemos visto y siguiendo a J. Cardona, podríamos definir la Operación de Paz como *“Una actividad operacional, no coercitiva, llevada a cabo por un órgano subsidiario [de una Organización Internacional o por una fuerza multinacional] sobre el territorio de uno o varios Estados que tiene por función la prevención de conflictos, el restablecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y/o la consolidación de la paz”*<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> Véase al respecto entre otros. Chapter 2 “The evolving Role of United Nations “en United Nations Department of Peacekeeping Operations. Department of Field Support: United Nations Peace Keeping Operations, Principles and Guidelines.

<sup>9</sup> CARDONA LLORENS, J.: “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales? *CEBDI, Vol VI (2002), p. 877.*

## MARCO JURÍDICO

El marco jurídico de referencia para cualquier Operación de Paz está estructurado a cuatro niveles. El primero sería el de los convenios y costumbres internacionales que vinculan a la organización. En un segundo nivel estaría el Mandato aprobado por la Organización y el Acuerdo entre ésta y el Estado o Estados que permiten el despliegue de esa Misión con ese Mandato. En un tercer nivel estarían todo ese conjunto de instrumentos que regulan las cuestiones financieras, materiales y del contingente de la Misión y que serán la base del funcionamiento diario de la Misión. Por último deberíamos considerar la normativa interna del Estado que participa en la Misión aportando material, financiación y/o contingentes.

Como acabamos de indicar, en el primero de los niveles estarían las normas que delimitan la actuación de la Organización de la que depende la Misión<sup>10</sup>. Hubo en su momento un debate acerca de la aplicabilidad del **Derecho Internacional Humanitario Consuetudinario** a las Operaciones de Paz. Aunque a día de hoy este debate se va enfriando y las principales cuestiones parecen estar resueltas, gracias, entre otros, a los avances realizados tanto en el plano convencional<sup>11</sup> como en el unilateral por parte de las Naciones Unidas<sup>12</sup>, siguen planteándose cuestiones específicas sobre la posible consideración de la Misión de paz como Parte en un conflicto armado y en su caso, la calidad de combatiente de sus contingentes<sup>13</sup>, y sobre la posibilidad de que la ONU firme los convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales.

<sup>10</sup> Véase al respecto: PAZ, J. G. “Normas Jurídicas Aplicables en Operaciones de Paz: Un Análisis sobre su Complejidad” en *Military Review* Marzo-Abril 2003, pp. 45 y ss.

<sup>11</sup> Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado de 1994 y su protocolo Facultativo de 2005.

<sup>12</sup> Boletines del Secretario General de las Naciones Unidas, Resoluciones del Consejo de Seguridad y Declaraciones de su Presidente.

<sup>13</sup> ABRIL STOFFELS, R.: “Marco Jurídico Internacional de la participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones de Paz de las Naciones Unidas: el Derecho de la Guerra”, *III Jornadas de cultura de Defensa Nacional: la imagen de las fuerzas armadas* HVFFAJC, Madrid, 2007, pp. 43 y ss.; SEGURA SERRANO, A.: “La aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario a las tropas de paz de la ONU” en LIÑÁN, D. y ROLDÁN, J. *El Estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, Madrid, p.p. 367 y ss. SEGURA SERRANO, A.: “La seguridad y protección del personal de la ONU”, LIÑÁN, D. y ROLDÁN, J. (Eds.) opcit.

Sin embargo, no son sólo estas las normas aplicables, la operación estará también obligada por todas las normas que a día de hoy se consideran como costumbre internacional (como las contenidas en la Declaración Universal de los Derechos Humanos) y los convenios que con carácter general vinculen a la Organización con el Estado o Estados a los que afecte la Misión (Estado que participa y Estado sobre el que se despliega) y sobre los campos de actuación de la Misión.

El **Mandato** es el documento a través del cual se determina el nacimiento, objetivos, funciones y duración de la operación.

Este documento suele incluir: el papel de la operación, la organización de la misión, misiones y funciones que se le encomienda, tamaño y organización de la misión, designación del comandante, mediadores especiales y otros altos mandos, designación del responsable de la supervisión de la operación, arreglos generales para apoyo financiero y logístico, reparto de responsabilidades de la organización y los Estados, plazo de pervivencia, términos y condiciones del Estado que recibe la misión y referencias a los privilegios e inmunidades de los miembros de la misión.

Se trata de un documento elaborado y aprobado por la Organización que pretende enviar esa misión de paz y, por lo tanto, no requiere para su validez de la aceptación del mismo por el Estado que lo despliega o por cualquier otro Estado u organismo internacional. Además, puede ser revisado periódicamente para acomodarlo a la situación existente y, en su caso, para prorrogar su vigencia.

Sin embargo, debe existir una total coordinación entre el Mandato y el **acuerdo que permite su despliegue**. En caso contrario nos encontraríamos con una Misión que no puede cumplir con todas las funciones que le han sido asignadas o con una OP que no alcanza el máximo de posibilidades que le permite el Estado receptor. A diferencia del documento anterior, este es un acuerdo internacional entre dos sujetos de Derecho y está sometido a los principios y normas que rigen las distintas fases de elaboración y entrada en vigor de un tratado.

Además, aparte de este acuerdo marco, se va a ir aprobando una serie de medidas que van a perfilar al detalle el mandato y despliegue de la operación. Entre ellas, el documento llamado "**términos de referencia**" que supone una puntualización de lo dicho en el mandato y que en el caso de las Naciones Unidas adopta el SGNU como comandante en jefe de las fuerzas y se lo traslada al que será el más alto mando de la misión en el terreno (el jefe de misión). En él se determinan los cometidos y responsabilidades de cada contingente y concreta cuestiones como gestión de recursos y aspectos financieros de la OP.

Por otro lado, tenemos la relación entre la organización/coalición multinacional, los Estados que aportan tropas y el Estado anfitrión. Estas relaciones vienen marcadas, aparte de por el tratado de la organización el llamado acuerdo **SOFA o SOMA** (Acuerdo sobre el Estado de la Fuerza o Acuerdo sobre el Estado de la Misión)<sup>13 bis</sup>, que establece los límites, normas de aplicación, privilegios e inmunidades, y en general el régimen de los contingentes aportados.

Estos acuerdos son bilaterales entre los estados que envían y reciben tropas, aunque tienen como marco de referencia el Mandato aprobado entre la organización y el acuerdo de éste con el Estado en el que se desplegará la Misión. Fíjense que en ellos se puede determinar el sometimiento de las tropas a las leyes y tribunales del Estado emisor, lo cual supone una importante cesión de soberanía para el Estado en el que se desarrolla la misión, lugar en el que, en su caso, se cometerán los ilícitos y en el que se encuentran las víctimas o afectados de los mismos.

Estos acuerdos suelen establecer también la libertad de movimientos, las facilidades de comunicación, el uso de armamento permitido, las banderas y uniformes, el uso de locales, bienes y servicios locales (como agua electricidad, aeropuertos, etc.) la aplicabilidad de normativa local y la forma de resolver disputas y reclamaciones.

Los privilegios e inmunidades no necesariamente son iguales para todo el tipo de personal, así, los nacionales del Estado receptor tendrán inmunidades muy limitadas, el contingente militar suele estar sometido a la jurisdicción penal militar del Estado de origen, y los observadores militares, policías y personal civil suelen tener una cierta inmunidad funcional.

Para aquellos que trabajan directamente para las Naciones Unidas, personal civil y, en ocasiones policial, el marco de referencia será el convenio sobre privilegios e inmunidades de las Naciones Unidas (1946) y el Convenio sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y personal asociado (1994) y su protocolo facultativo de 2005. Estos privilegios e inmunidades se establecen en interés de las Naciones Unidas y no en beneficio de las personas concretas, de forma que estos se pueden levantar cuando ello sea en interés de la misión.

---

<sup>13 bis</sup> Véase al respecto MARTÍN RODRÍGUEZ, P. "El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el extranjero: marco general de análisis" en LIÑÁN, D. y ROLDÁN, J. (eds.) *El Estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Plaza y Valdés, Madrid, 2008, p.p. 63 y ss.

A través del **memorando de entendimiento**, se regulan las relaciones entre la Organización y los Estados que aportan bienes o contingentes (cantidad, requisitos técnicos, condiciones de empleo, obligaciones del Estado de envío y de las Naciones Unidas, privilegios e inmunidades). Se incluyen en él también cuestiones como medidas disciplinarias en caso de comportamiento inadecuado de las tropas. Nótese que es necesario que entre estos y los anteriores debe hacer una perfecta coordinación dado que en caso contrario podría producirse una colisión de normas podría obstaculizar de una forma importante la labor de la Operación.

Por su parte, las **reglas de enfrentamiento** las dicta el Secretario General Adjunto para Operaciones de Paz y debe tener en cuenta las limitaciones que cada Estado que aporta tropas tenga al respecto. Sin embargo, han de ser aprobadas por el organismo que les envía para establecer un marco ordenado de actuación y evitar zonas grises o problemas de seguridad jurídica. A través de ellas se especifica cuándo y cómo se puede hacer uso de la fuerza. Este uso de la fuerza, está enmarcado, evidentemente, dentro de los límites establecidos en el Mandato y del Derecho Internacional Humanitario aplicable al caso así como cualquier norma de Derecho Internacional e interno aplicable al caso como la Convención sobre Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el personal asociado<sup>14</sup>. Sin embargo suelen ofrecer una casuística mayor lo que da más seguridad jurídica y menor margen de interpretación a aquel comandante que en un supuesto dado se plantee ante la posibilidad de emplear la fuerza armada<sup>15</sup>.

Mención especial merecen los boletines del Secretario General en los que el Secretario como más alta autoridad de la misión establece una serie de directivas sobre diversas cuestiones de tipo administrativo, por ejemplo: el Boletín 6 de agosto de 1999 sobre la observancia del Derecho Internacional por las Fuerzas de las Naciones Unidas<sup>16</sup> o el Boletín sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales de 9 de octubre de 2003<sup>17</sup>. Estos documentos son especialmente importantes para el personal de la misión que depende directamente de las Naciones Unidas, sea en forma de funcionario, sea en forma de personal contratado.

---

<sup>14</sup> De 9 de diciembre de 1994

<sup>15</sup> Ejemplos de Reglas de enfrentamiento, se puede encontrar en: el manual del ejército de EE.UU sobre operaciones de paz (editado por Headquarters, Department of the Army, Washington, D.C. 30 December 1994 ([http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-23/fm100\\_7.htm#REF33h2](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-23/fm100_7.htm#REF33h2)))

<sup>16</sup> ST/SGB/1999/13

<sup>17</sup> ST/SGB/2003/13



Así, mientras que las Naciones Unidas o la organización de la que se trate mantiene una autoridad absoluta en cuanto al mandato y funciones de la operación, así como el personal directamente contratado por ellos, los Estados conservan competencias respecto a las tropas que aportan (contingentes nacionales) y el marco jurídico del mismo, lo que incluye medidas disciplinarias, jurisdicción penal, salarios e indemnizaciones. En todo caso, los boletines del Secretario General sirven como marco de referencia para unos y otros dado que establecen líneas directrices que deben asumir todos ellos en el ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas.

Los reglamentos de comandante, directivas del Secretario General y Reglamentos de las Naciones Unidas son otro tipo de documentos que sirven para determinar el alcance de las funciones de cada uno de los componentes de la Misión, sus responsabilidades y resuelven en general, aspectos concretos que el funcionamiento de la Misión de Paz pueda plantear<sup>18</sup>.

Por lo que se refiere a la normativa interna, y partiendo del nivel superior en la jerarquía de normas, nos encontramos con que la Constitución Española<sup>18 bis</sup> no hace ninguna referencia directa a la posibilidad de que el Estado Español y, en especial el ejército y resto de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado participen en Misiones de Paz.

Es cierto que en el preámbulo se nos habla de que “*La Nación Española, deseando establecer la justicia, la libertad y la seguridad y promover el bien de cuantos la integran, en uso de su soberanía, proclama su voluntad de... Colaborar en el fortalecimiento de unas relaciones pacíficas y de eficaz cooperación entre todos los pueblos de la Tierra*” pero luego no se hace ninguna referencia específica a la forma en que esto se va a articular.

Sin embargo, en el título preliminar, la referencia que se hace a la misión de las fuerzas armadas, parece excluir su participación en las Misiones de Paz: “*Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire,*

---

<sup>18</sup> Ejemplos de Términos de Referencia, se puede encontrar en: el manual del ejército de EE.UU sobre operaciones de paz (editado por Headquarters, Department of the Army, Washington, D.C. 30 December 1994.

([http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-23/fm100\\_7.htm#REF33h2](http://www.globalsecurity.org/military/library/policy/army/fm/100-23/fm100_7.htm#REF33h2))

<sup>18 bis</sup> Sobre esta cuestión véase CUESTA RICO, F. “Los parámetros constitucionales de la acción exterior de las Fuerzas Armadas españolas” en LIÑÁN, D. y ROLDÁN, J. *Estatuto Jurídico de las Fuerzas Armadas en el exterior*, Plaza y Valdés, Madrid, 2008, p.p. 233 y ss.

*tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional (Art. 8 CE). Dentro de este artículo parecen tener difícil cabida estas operaciones, salvo que, como se ha hecho hasta ahora, demos un contenido amplio a los términos de “soberanía e independencia”, así como de “defensa del ordenamiento constitucional”.*

De hecho, a medida que España ha ido normalizando sus relaciones con el resto de la Comunidad Internacional como país democrático en el que existe una garantía del respeto de los derechos humanos y de las libertades fundamentales y que tiene un firme compromiso con la paz y seguridad internacionales, su participación en misiones de paz ha ido en aumento, lo que ha hecho necesario dar una cobertura jurídica a esta participación que, en todo caso, no es cuestionada, como tal por la sociedad española.

La ley orgánica 5/2005 de 17 de noviembre de la Defensa<sup>19</sup> viene a cubrir esta laguna indicándonos en el preámbulo que:

*“La proyección internacional de España y de nuestra política de defensa en el conjunto de la acción exterior hace que, desde finales del siglo XX, nuestras Fuerzas Armadas vengán actuando fuera de nuestras fronteras como observadores, como fuerzas de interposición, de mantenimiento de la paz y de ayuda humanitaria.*

*Esta circunstancia demanda incluir en la Ley misiones que no estaban recogidas expresamente en la anterior normativa, planteamientos rigurosos en cuanto al respeto a la legalidad internacional de dichas operaciones e incluso novedosos en cuanto a su control”.*

Así mismo, en la parte dispositiva, se desarrolla el espíritu del Art.8 de la Constitución al que acabamos de hacer referencia indicándose que:

*“La política de defensa tiene por finalidad la protección del conjunto de la sociedad española, de su Constitución, de los valores superiores, principios e instituciones que en ésta se consagran, del Estado social y democrático de derecho, del pleno ejercicio de los derechos y libertades, y de la garantía, independencia e integridad territorial de España. Asimismo, tiene por objetivo contribuir a la preservación de*

---

<sup>19</sup> Sobre el contenido de esta ley véase MARRERO ROCHA, I.: “El marco jurídico de la participación de las Fuerzas Armadas españolas en Misiones Internacionales” en LIÑÁN, D. y ROLDÁN, J. (eds.) opcit, p. 321 y ss.

*la paz y seguridad internacionales, en el marco de los compromisos contraídos por el Reino de España (Art. 2)”.*

*“Las Fuerzas Armadas contribuyen militarmente a la seguridad y defensa de España y de sus aliados, en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forma parte, así como al mantenimiento de la paz, la estabilidad y la ayuda humanitaria” (Art. 15.2).*

Esta ley determina que el órgano legitimado para autorizar la presencia de España en estas misiones es el Presidente del Gobierno, pero éste debe haber recibido previamente una autorización de las Cortes Generales, salvo en casos de “máxima urgencia” en que ésta se podrá recabar a posteriori (Arts. 4.2 y 17).

En todo caso, la participación española en misiones en las que no estén afectados intereses nacionales o defensa de España, se exige el cumplimiento de una serie de condiciones:

a) *Que se realicen por petición expresa del Gobierno del Estado en cuyo territorio se desarrollen o estén autorizadas en Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas o acordadas, en su caso, por organizaciones internacionales de las que España forme parte, particularmente la Unión Europea o la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en el marco de sus respectivas competencias.*

b) *Que cumplan con los fines defensivos, humanitarios, de estabilización o de mantenimiento y preservación de la paz, previstos y ordenados por las mencionadas organizaciones.*

c) *Que sean conformes con la Carta de las Naciones Unidas y que no contradigan o vulneren los principios del derecho internacional convencional que España ha incorporado a su ordenamiento, de conformidad con el artículo 96.1 de la Constitución” (Art. 19 ).*

Las misiones que se pueden autorizar de acuerdo con este artículo incluyen, toda la gama de operaciones de paz que han llevado a cabo y están desplegadas en la actualidad por las Naciones Unidas, pero también por otros organismos en los que participamos como es el caso de la UE:

*“El cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y el desarrollo de su contribución complementaria o subsidiaria de interés público requieren realizar di-*

*ferentes tipos de operaciones, tanto en territorio nacional como en el exterior, que pueden conducir a acciones de prevención de conflictos o disuasión, de mantenimiento de la paz, actuaciones en situaciones de crisis y, en su caso, de respuesta a la agresión. En particular, las operaciones pueden consistir, por lo que a nosotros nos interesa en:*

b) *La colaboración en operaciones de mantenimiento de la paz y estabilización internacional en aquellas zonas donde se vean afectadas, la reconstrucción de la seguridad y la administración, así como la rehabilitación de un país, región o zona determinada, conforme a los tratados y compromisos establecidos” (Art. 16).*

Por lo que se refiere al Derecho que rige en estas operaciones, no se dice nada directamente, y lo poco que leemos, es además incompleto. Así, tal y como hemos visto en el art. 19 se exige la no vulneración de “los principios de derecho internacional convencional”, lo cual, sorprendentemente deja fuera la costumbre internacional y los Principios Generales del Derecho que tan importantes son en la protección ofrecida por el DIH. Esta omisión no impide, sin embargo, que, de hecho los mismos sean de aplicación, tal y como ha reiterado en varias ocasiones el Tribunal Constitucional para la aplicación del derecho consuetudinario internacional en distintos campos<sup>19 bis</sup>.

Sobre las reglas esenciales del comportamiento de los militares se habla de la elaboración de una ley en la que se establezcan “las reglas esenciales que definen el comportamiento de los militares”<sup>20</sup>. En todo caso, la vinculación de los agentes españoles a las normas de Derecho Internacional Humanitario y la responsabilidad del Estado por su incumplimiento han venido determinadas hasta la aprobación de esta norma por la existencia de obligaciones internacionales y que se han incorporado en las distintas leyes y códigos militares que forman parte de nuestro ordenamiento jurídico.

<sup>19 bis</sup> Véanse entre otros GONZÁLEZ CAMPOS, J. D.: “Algunas referencias a la costumbre y los tratados internacionales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional” en “*El Derecho internacional: normas hechos y valores, Liber amicorum Jose Antonio Pastor Ridruejo*”, Dykinson, Madrid, 2005, pp. 507 y ss.

<sup>20</sup> Con posterioridad a la redacción de este artículo se han aprobado las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas (Real Decreto 96/2009 de 6 de febrero, BOE de 7 de febrero de 2009) que según su propio preámbulo, recogen el mandato de esta ley adaptando los derechos y obligaciones de los militares a la nueva situación jurídica, social e internacional en la que nos encontramos. En ellas, las referencias al Derecho Internacional son numerosas y el sometimiento de las tropas españolas al Derecho Internacional Humanitario es claro y contundente (art. 56, 85, 106 y 114).

Así mismo y por lo que se refiere al resto de la normativa aplicable a los contingentes que participan en la misión, debemos tener en cuenta que, en los acuerdos entre el Estado que aportan contingentes y la Organización se suele establecer la aplicabilidad exclusiva de la normativa interna del Estado que aporta los contingentes por lo que se refiere a las relaciones entre los miembros de la misión y la cadena de mando, así como el funcionamiento interno de la misma.

## DATOS ACTUALES, TENDENCIAS RECIENTES Y RETOS FUTUROS

Las OP de paz son organismos vivos que van acomodándose a las necesidades de la Sociedad Internacional con los recursos de los que dispone, por ello, además del marco teórico que acabamos de elaborar, nos gustaría mostrar una serie de datos que reflejan tendencias dentro de las OP de las Naciones Unidas, mostrando así mismo algunos de los retos a los que se deberá hacer frente si queremos que estos instrumentos sirvan adecuadamente para los objetivos para los que fueron diseñados.

Un primer hecho que resulta relevante es la **participación creciente de otras organizaciones internacionales** en este campo hasta hace poco reservado a las Naciones Unidas, así la OTAN, la OUA e incluso la UE han desplegado OP en distintas zonas, siendo de destacar que sólo la UE y la OTAN despliegan operaciones fuera de la zona en la que se enmarcan directamente sus competencias, Europa y Atlántico Norte.

Vinculado a ello, destaca el hecho de que si analizamos las OP de las Naciones Unidas actualmente en funcionamiento, la mitad están desplegadas en África, (Sáhara Occidental, República Democrática del Congo, Etiopía/Eritrea, Liberia, Costa de Marfil, Sudán, Sierra Leona, Darfur (Sudan) y República Centro-Africana/Chad). Esta circunstancia es comprensible sólo si tenemos en cuenta el que es la zona donde hay una mayor inestabilidad del mundo y el que los otros organismos regionales que actúan en la zona tienen una fuerza y capacidad limitada (OUA, ECOWAS), a excepción de la UE cuya presencia es, en todo caso, puntual y muy limitada (Darfur y Chad).

Otro foco de interés sería el Oriente Medio, donde hay tres operaciones de las Naciones Unidas (Oriente Medio, Líbano y Siria) aunque la presencia de otros organismos internacionales y Estados de forma directa e indirecta es mucho mayor que en las otras zonas de África a las que nos hemos referido.

Por lo que se refiere a Europa, la presencia de la ONU se centra en Kosovo, Georgia y Chipre, aunque la OTAN y la UE tienen misiones en toda la zona de los Balcanes y la CEI en la antigua URSS.

Sólo hay una misión de las Naciones Unidas en América, (Haití) y tres en Asia, la de Timor Oriental, India/Pakistán y Afganistán, en este último país la presencia de la ONU convive con la de la OTAN.

Como se puede apreciar, allí donde hay intereses específicos y capacidades reales, los organismos regionales asumen la misión de mantener la paz. En las zonas en las que esto no se produce, es la ONU la que asume la mayor carga. Esto se produce en especial en África donde, además resulta sorprendente la práctica inexistencia de personal de Europa y EEUU en la zona ni siquiera a través de las NN.UU. (los primeros no llegan a configurar el 2% y los segundos el 0,1 %).

Vinculado a esto y si analizamos las gráficas que figuran como anexo a este documento, destaca el hecho de que entre los 20 primeros contribuyentes en tropas a las Naciones Unidas sólo haya 3 países de la Unión Europea. También destaca el que para las operaciones de las Naciones Unidas, la suma del personal militar procedente de todos los países de la Unión Europea sólo configura el 10% del total y el de EE.UU el 1%. Mientras que países como Pakistán, Bangladesh, Nigeria, Ghana o India sean los principales contribuyentes.

Por el contrario, cuando de lo que se trata es de financiar las operaciones, EE.UU es el principal contribuyente (26%) y la suma de las aportaciones de los países de la Unión Europea alcanza el 40%.

En definitiva, los países ricos ponen el dinero y los países pobres ponen los recursos humanos y con ello, las vidas. Los organismos regionales en los que están los países ricos actúan en zonas propias y fuera de ellas cuando es de especial interés estratégico (a excepción de la UE en Chad y Sudán), dejándose a las Naciones Unidas las zonas más calientes, difíciles y costosas. En todo caso, en las zonas en las que conviven OP de distintas organizaciones es necesario mejorar y ampliar las formas de cooperación y coordinación.

Ya tenemos experiencias de coordinación a través de misiones sucesivas (como en Bosnia), o las misiones híbridas (como en Chad) en las que se produce un reparto de tareas entre los distintos organismos.

También tenemos los distintos mecanismos de coordinación creados en el seno de las Naciones Unidas, OTAN y otras organizaciones internacionales. Sin embargo, todos los informes recientes y análisis de especialistas coinciden en destacar que este es un tema por resolver y que requiere un tratamiento especial.

Las OP son cada vez más **complejas** y por ello junto a militares, la presencia de policías y personal civil se ha incrementado sustancialmente. Además, se necesitan especialistas en muchos campos hasta ahora ajenos, como pueden ser jueces, periodistas, sociólogos, politólogos, etc., y su captación está siendo difícil. Además, unos mandatos excesivamente ambiciosos generan que el personal se encuentre disperso. Así, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas destaca que el 30% de los puestos que deben ser cubiertos por civiles quedan vacantes, lo cual exige un replanteamiento de esta cuestión y una reforma de los procesos de contratación y las condiciones de los mismos.

Se entiende que el éxito de la OP depende en gran medida de **la implicación de la población receptora** en el proyecto acordado y por ello se va incrementando paulatinamente la participación de los destinatarios en todas las fases de la OP, aunque se entiende que a día de hoy esto es todavía insuficiente, especialmente en contextos como en los de Afganistán donde la población es hostil a la presencia extranjera.

Otra tendencia que podemos apreciar es la creciente atención a la protección de los niños en las distintas misiones. Este avance no es sorprendente si se tiene en cuenta los importantes desarrollos que se han producido en este campo en todo el sistema de las Naciones Unidas, como es ejemplo, la aprobación del mecanismo 1261<sup>20 bis</sup>.

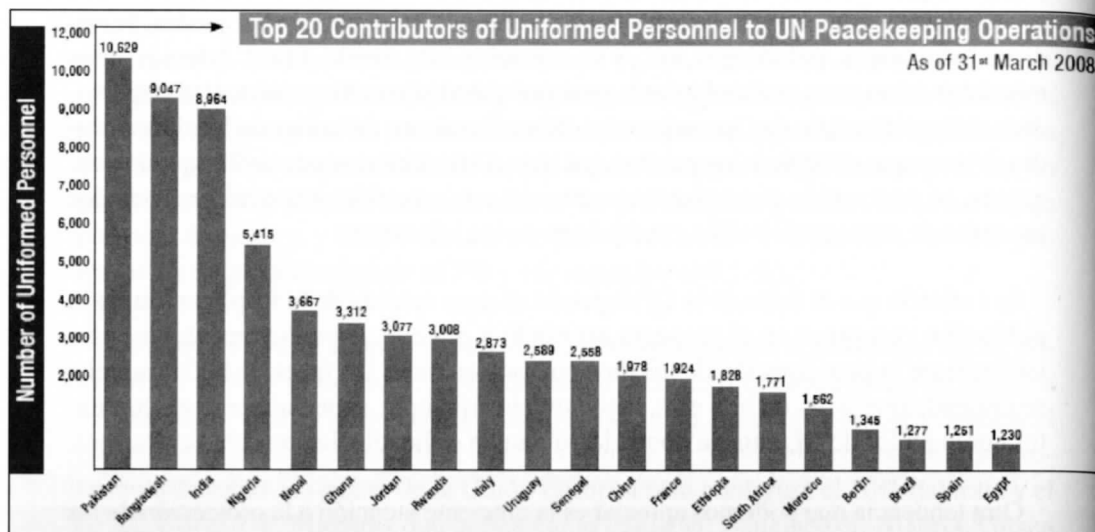
En esta línea, la Resolución 1325<sup>21</sup> marca un punto de inflexión en lo que se refiere al tratamiento de **la mujer** por las OP. En este caso, varios son los retos que se plantean: en primer lugar, una mayor presencia de mujeres en las OP (en la actualidad no llega al 10%) y en especial, en los puestos de mando; en segundo lugar, la incorporación de una perspectiva de género en el diseño de las operaciones de paz y en su implantación; finalmente, es preciso el tratamiento y prevención adecuados de los abusos sexuales cometidos por los miembros de operaciones de paz. El reto planteado por esta resolución es importante, pero los avances se van produciendo.

Por último, y a modo de conclusión, debemos destacar una cuestión que aparece en todos los informes del Secretario General sobre las OP y que es destacado por la práctica totalidad de los especialistas en estas cuestiones: la necesidad de que una OP no se apruebe si no hay una adecuada comprensión de la realidad a la que va a hacer frente, suficiente voluntad política para su despliegue, un mandato claro, realista y concreto y unos recursos suficientes. El fallo en cualquiera de estos campos va a determinar el fracaso de la OP.

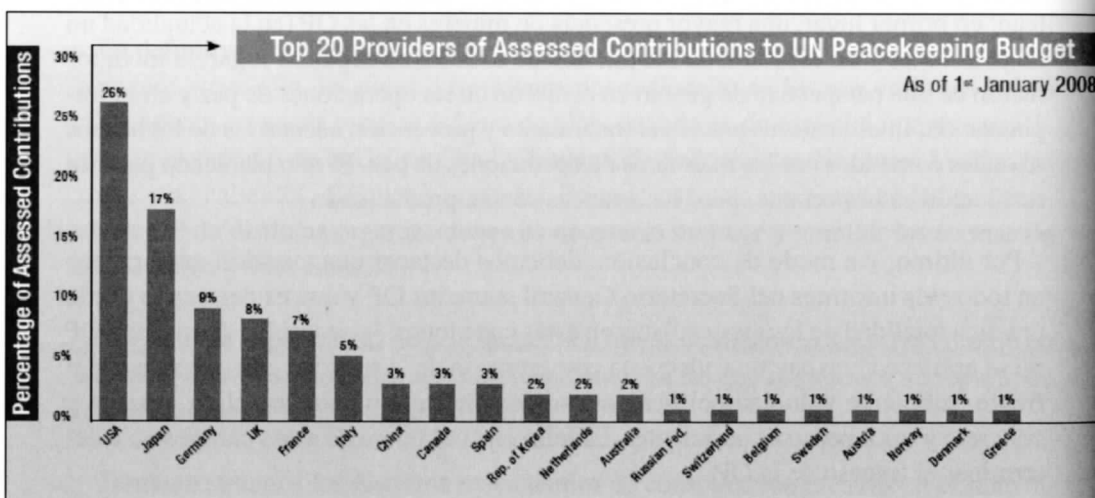
---

<sup>20 bis</sup> S/RES 1261/2005 de 26 de Julio.

<sup>21</sup> S/RES/1325/2000 de 31 de octubre



Fuente: Naciones Unidas: PeaceKeeping Fact Sheet 2008



Fuente: Naciones Unidas: Peacekeeping Fact Sheet 2008



## BIBLIOGRAFÍA:

- ABRIL STOFFELS, R.: “Marco Jurídico Internacional de la participación de las fuerzas armadas españolas en operaciones de Paz de las Naciones Unidas: el Derecho de la Guerra” en HVFFAJ: *III Jornadas de cultura de Defensa Nacional: la imagen de las fuerzas armadas*, Madrid, 2007, pp. 43 y ss
- BENVENUTI, P.: “Le respect du droit international humanitaire par les forces des Nations Unies: le circulaire du Secrétaire Général» RGDIP105 (2) 2001, pp. 355 y ss.
- CARDONA LLORENS, J.: “Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus principios fundamentales? CEBDI, Vol VI (2002), p. 848
- CIC “Informe anual sobre operaciones de paz en el mundo Lyenne Rienner, 2008
- CIC *Tendencias en las Operaciones de Paz. FRIDE Comentario, Marzo 2007 fride.org*
- DÍAZ BARRADO, C (Dir) *Misiones Internacionales de Paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*, IUGM Madrid, 2006
- FRIDE: “*Presente y Futuro de las Operaciones de paz*”. *Informe de conferencia 2, junio 2007*
- FUENTE COBO, I. “*Operaciones de paz en el siglo XXI: de la prevención a la intervención en VILANOVA, P. Y MARTÍNEZ, R.: Seguridad y Defensa en el siglo XXI, pp. 87 y ss.*
- IGLESIAS VELASCO, A.: *B Los problemas del mantenimiento internacional de la paz, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003*
- Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y su Grupo de Trabajo. Periodo de sesiones sustantivo de 2008 (10 de marzo a 4 de abril y 3 de julio de 2008 (UN.Doc A/62/19).
- Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: Un mundo seguro: la responsabilidad de compartimos (UN.Doc. A/59/565 de 2 de Diciembre de 2004)
- Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, (UN. Doc. S/2000/809, de 21 de Agosto)
- Informe del Secretario General Boutros Ghali: Suplemento de “Un programa de paz” (UN.DOC A/50/60 de 3 de Enero de 1995)
- Informe del Secretario General Boutros Ghali: Un programa de paz (UN.DOC A/47/277 de 17 de junio de 1992)
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y ROLDÁN BARBERO, J. “El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior”, Plaza y Valdés, Madrid, 2008.
- MARIÑO MENÉNDEZ, F (Coor): *Balance y perspectiva de Naciones Unidas en el cincuentenario de su creación*, Monografías del Instituto de Estudios Interna-

cional y Europeos "Francisco de Vitoria" Universidad Carlos III, BOE, Madrid, 1996

- Martínez, P.: *La proyección social de las nuevas misiones de las FAS en VILANOVA, P. Y MARTÍNEZ, R.: Seguridad y Defensa en el siglo XXI*, pp. 87 y ss.
- MENESES, R y AGURRE; M.: *Presente y futuro de las Operaciones de paz, informe de conferencia 2 junio 2007*.
- MOITAN, M: *Desafíos para las Operaciones de paz, FRIDE Comentario, Nov 2006, www.fride.org*
- PAZ, J. G. "Normas Jurídicas Aplicables en Operaciones de Paz: Un Análisis sobre su Complejidad" *Military Review Marzo-Abril 2003*, pp. 45 y ss.
- PERAL, L. "Contribución española a la Constitución de la paz. Razones y propuestas para la elaboración de un Plan de Acción", Documento FRIDE, 2005.
- SUY, E.: "United Nations Peacekeeping System" EPIL n 4, pp. 1106 y ss.
- United Nations Department of Peacekeeping Operations,. Department of Field Support: *United Nations Peace Keeping Operations, Principles and Guidelines*.
- VACAS FERNÁNDEZ, F.: *régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas* Marcial Pons, Barcelona, 2005
- VACAS FERNÁNDEZ, F.: *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio de no intervención*, Tirant, Valencia, 2003.