

# LAS OPERACIONES DE PAZ Y LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

JÚLIA GIFRA DURALL

INFORMES 11/2013

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

# LAS OPERACIONES DE PAZ Y LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

JÚLIA GIFRA DURALL

INFORMES 11/2013

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

© Júlia Gifra Durall

© 2013 Institut Català Internacional per la Pau  
Gran Via de les Corts Catalanes, 658, baixos 08010 Barcelona  
T. +34 93 554 42 70 | F. +34 93 554 42 80  
icip@gencat.cat | www.icip.cat

### **Maquetación**

ICIP

**DL:** B. 12570-2013

**ISSN:** 2013-9446 (edición en línea)



Esta obra está bajo una licencia Creative Commons de Reconocimiento – No Comercial – Compartir bajo la misma licencia 2.5 España. Para leer una copia completa de esta licencia visitar el siguiente enlace:

<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/2.5/es/>

Se puede copiar, distribuir, comunicar públicamente, traducir y modificar este documento siempre que no se realice un uso comercial del mismo y se respete la autoría original.

# ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	7
ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS	9
INTRODUCCIÓN	12
<b>I. LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS: ESTADO ACTUAL DE LA CUESTIÓN</b>	
1. PLANTEAMIENTO TEÓRICO	17
2. LA DIMENSIÓN HUMANITARIA DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ	22
2.1. LA AMPLIACIÓN DE LA NOCIÓN DE AMENAZA A LA PAZ	22
2.2. AUTORIZACIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PARA HACER USO DE LA FUERZA CON FINES HUMANITARIOS: UNA PRÁCTICA EXTENDIDA	29
3. EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ	33
3.1. INCORPORACIÓN DE MANDATOS HUMANITARIOS Y AUTORIZACIONES DE USO DE LA FUERZA	33
3.2. SREBRENICA, RUANDA, KOSOVO: PUNTO DE INFLEXIÓN Y NECESIDAD DE REFORMA	38
3.3. DEL INFORME BRAHIMI A LA DOCTRINA CAPSTONE	42
4. EL EJERCICIO DE LAS AUTORIZACIONES PARA HACER USO DE LA FUERZA EN LAS OPERACIONES DE PAZ	48
4.1 OPERACIONES EXPRESAMENTE AUTORIZADAS	48
4.2. OPERACIONES DE APOYO DE ORGANISMOS REGIONALES Y COALICIONES DE ESTADOS	54
5. NATURALEZA JURÍDICA	56
5.1 UNA FIGURA FLEXIBLE: EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA	56
5.2. DOCTRINA QUE DEFIENDE EL CARÁCTER PREVENTIVO	59

5.3. DOCTRINA QUE ADMITE EL CARÁCTER COERCITIVO	62
6. CUESTIONES QUE REQUIEREN UNA TOMA DE POSICIÓN E INTERPRETACIÓN	68
6.1. CONSENTIMIENTO Y AUTORIZACIONES PARA HACER USO DE LA FUERZA: UN BINOMIO COMPLICADO	68
6.1.1. IMPORTANCIA DEL CONSENTIMIENTO DESDE UN PUNTO DE VISTA PRÁCTICO	68
6.1.2. LA INTERPRETACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PARA HACER USO DE LA FUERZA EN OPERACIONES CONSENTIDAS: ¿REFUERZO DE LA LEGÍTIMA DEFENSA AMPLIADA O USO COERCITIVO?	73
6.1.3. ¿OPERACIONES COERCITIVAS CON CONSENTIMIENTO?	80
6.2. CLARIDAD CONCEPTUAL Y TIPOS DE OPERACIONES DE PAZ: CONSENSUALES, COERCITIVAS Y DE IMPOSICIÓN	83
7. DERECHO APLICABLES A LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS	87

## II. LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

1. PRESUPUESTO: LA EXISTENCIA DE UN CONFLICTO ARMADO	92
2. LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR	96
2.1. BASE JURÍDICA CONVENCIONAL O CONSUECUDINARIA	98
2.2. UN MARCO NORMATIVO AD HOC PARA NACIONES UNIDAS: LA POSICIÓN OFICIAL	103
2.2.1. LA CONVENCIÓN SOBRE LA SEGURIDAD DEL PERSONAL DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL PERSONAL ASOCIADO DE 1994	104
2.2.2. LA ADOPCIÓN DEL BOLETÍN DE 6 DE AGOSTO DE 1999: OBSERVANCIA DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO POR LAS FUERZAS DE NACIONES UNIDAS OTRAS REGLAS RELATIVAS A LA CONDUCCIÓN DE LAS HOSTILIDADES	109
2.3. EL INCUMPLIMIENTO DE NORMAS HUMANITARIAS	113
2.3.1. AUTORIDAD Y CONTROL DE NACIONES UNIDAS VERSUS AUTORIDAD Y CONTROL DE LOS ESTADOS	115

2.3.2. ATRIBUCIÓN Y RESPONSABILIDAD COMPARTIDA	123
<b>3. LA OBLIGACIÓN DE HACER RESPETAR</b>	132
<b>3.1. MANDATOS DE PROTECCIÓN</b>	136
3.1.1 SIGNIFICADO DE LA NOCIÓN DE PROTECCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS OPERACIONES DE PAZ	136
3.1.2. LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL	145
3.1.3. LA PROTECCIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA	150
<b>3.2. LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS MANDATOS HUMANITARIOS</b>	155
3.2.1. LA CREACIÓN Y VIGILANCIA DE ZONAS SEGURAS Y PASILLOS O CORREDORES HUMANITARIOS	155
3.2.2. LA SEGURIDAD Y ESCOLTA DEL PERSONAL Y CONVOYES HUMANITARIOS	164
<b>3.3. UNA CUESTIÓN PENDIENTE: RESPONSABILIDAD DE NACIONES UNIDAS POR LAS VIOLACIONES MASIVAS Y SISTEMÁTICAS COMETIDAS POR TERCEROS DURANTE EL DESPLIEGUE DE OPERACIONES DE PAZ</b>	167
3.3.1. LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR PARA DETENER Y CESAR VIOLACIONES	169
3.3.2. LAS CAPACIDADES REALES DE LAS OPERACIONES DE PAZ Y SUS CONDICIONANTES	172
<b>CONCLUSIONES</b>	176
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	183
<b>JURISPRUDENCIA</b>	183
<b>DOCUMENTACIÓN</b>	184
<b>BIBLIOGRAFIA</b>	193

## RESUMEN EJECUTIVO

La aplicabilidad del Derecho internacional humanitario (en adelante también DIH) a las operaciones de paz de Naciones Unidas es una cuestión que se viene planteando desde el establecimiento de las primeras misiones.

El Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR) se ha pronunciado sistemáticamente en favor de esta aplicabilidad cuando las fuerzas de la ONU han de recurrir al empleo de la fuerza y se ven involucradas en conflictos armados. Por su parte, la ONU se opuso inicialmente a esta interpretación aduciendo distintos argumentos de índole política, técnica y jurídica. Sin embargo, conforme las operaciones de paz pueden recurrir, con mayor frecuencia, al uso de la fuerza, parece evidente que ya no puede eludirse la aplicabilidad de las normas de DIH. Además, a medida que los conflictos en los que deben actuar son más complejos, también son más numerosos los contingentes desplegados y mayores los casos de violaciones del DIH por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Igualmente, conforme los mandatos se han visto ampliados la protección de la asistencia humanitaria y de la población civil, es decir, de hacer cumplir y respetar el DIH, se ha convertido en un elemento fundamental de sus actividades. Así, la misma organización se ha visto forzada a tener que dar una respuesta clara a esta cuestión, dotándose a lo largo de la década de los noventa, de un marco normativo específico.

De este modo, el debate de este tema ha transcurrido en paralelo a la transformación de las operaciones de paz, que han pasado de ser una medida preventiva a asumir amplios mandatos de protección humanitaria, incluso mediante el uso de la fuerza, en muchos casos. No se puede, por tanto, estudiar la aplicación del DIH sin entender el estado actual de esta figura, sin ordenar su marco conceptual y jurídico y sin precisar el tipo de operación al que se hace referencia. Dado que las operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) no tienen funciones de combate ni mandatos coercitivos o de imposición, la

aplicabilidad del DIH tendrá un alcance más limitado en cuanto a las normas y reglas concretas. Por el contrario, en las operaciones de paz coercitivas y en las de imposición, en las que el uso de la fuerza es un rasgo habitual, la aplicabilidad del DIH deviene una cuestión más amplia. La distinción por tanto entre las OMP del Capítulo VI y las operaciones del Capítulo VII es necesaria al examinar esta cuestión.

El estudio de la aplicabilidad del DIH a las operaciones de paz de las Naciones Unidas puede estructurarse en tres pasos secuenciales. El primero consiste en situar el estado actual de evolución de las operaciones de paz, su marco teórico y jurídico. El segundo persigue analizar el respeto del DIH, el ajuste de las conductas de los contingentes militares que los Estados ponen a disposición de la organización a este cuerpo normativo. El tercero y último consiste en observar las funciones que asumen las operaciones de paz de hacer respetar por terceros el DIH, poniendo en práctica mandatos de protección humanitaria.

## ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS

AA.VV	Autores varios
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<i>ADI</i>	<i>Anuario de Derecho Internacional</i>
<i>AFDI</i>	<i>Annuaire Français de Droit International</i>
AGNU	Asamblea General de Naciones Unidas
<i>AIDI</i>	<i>Annuaire de l'Institut de Droit International</i>
<i>AJIL</i>	<i>American Journal of International Law</i>
APRONUC	Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya
AMIS	African Mission in Sudan (UA)
AMISOM	African Mission in Somalia (UA)
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CEDEAO *	Comunidad Económica de los Estados del África Occidental
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CIMIC	Cooperación civil-militar
CPI	Corte Penal Internacional
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DOMP	Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
<i>EJIL</i>	<i>European Journal of International Law</i>
ECOMOG *	Economic Community of West African States Monitoring Group
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FMP	Fuerza de Mantenimiento de la Paz
GANUPT	Grupo de Asistencia de las Naciones Unidas para el período de transición
<i>ICQL</i>	<i>International and Comparative Law Quarterly</i>
IDI	Institut de Droit International
IFOR	Fuerza de Aplicación de la Paz en Bosnia-Herzegovina
KFOR	Fuerza en Kosovo
MINUEE	Misión de las Naciones Unidas en Etiopía y Eritrea
MINURCAT	Misión de las Naciones Unidas en la República Centroafricana y Chad
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
MINURSO	Misión de las Naciones Unidas para el referéndum del Sahara Occidental
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MIPONUH	Misión de Policía de las Naciones Unidas en Haití

MONUA	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Angola
MONUC	Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
MONUSCO	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo
MONUT	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Taykistán
OCAH	Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas
ONU	Organización de Naciones Unidas
ONUB	Operación de las Naciones Unidas en Burundi
ONUC	Misión de las Naciones Unidas en el Congo
ONUCI	Misión de las Naciones Unidas en Costa de Marfil
ONUMOZ	Operación de las Naciones Unidas en Mozambique
ONURC	Operación de las Naciones Unidas para el reestablecimiento de la confianza en Croacia
ONUSAL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en El Salvador
ONUSOM I	Operación de las Naciones Unidas en Somalia I
ONUSOM II	Operación de las Naciones Unidas en Somalia II
OMP	Operaciones de Mantenimiento de la Paz
OMS	Organización Mundial de la Salud
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PMA	Programa Mundial de Alimentos
<i>REEI</i>	<i>Revista Electrónica de Estudios Internacionales</i>
<i>RGDIP</i>	<i>Revue Générale de Droit International Public</i>
<i>RICR</i>	<i>Revista Internacional de la Cruz Roja</i>
UA	Unión Africana
UE	Unión Europea
UNAMET	Misión de las Naciones Unidas en Timor Oriental
UNAMIR	Misión de Asistencia de las Naciones Unidas a Ruanda
UNAMSIL	Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona
UNAVEM	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Angola
UNEF	Primera Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas
UNOMIL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Liberia
UNOMSIL	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Sierra Leona
UNOMUR	Misión de Observadores de las Naciones Unidas para Uganda y Ruanda
UNMIH	Misión de las Naciones Unidas en Haití
UNMIL	Misión de las Naciones Unidas en Liberia
UNMIK	Misión de las Naciones Unidas en Kosovo
UNMIBH	Misión de las Naciones Unidas en Bosnia y Herzegovina

UNOMIG	Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia
UNMIS	Misión de las Naciones Unidas en Sudán
UNPROFOR	Fuerza de Protección de las Naciones Unidas
UNPREDEP	Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas
UNSMIH	Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Haití
UNTAES	Administración de Transición de las Naciones Unidas en Eslovenia Oriental, Baranja y Srijem Occidental
UNTAET	Administración de Transición de las Naciones Unidas para Timor Oriental
UNTMIH	Misión de Transición de las Naciones Unidas en Haití
UNGOMAP	Misión de Buenos Oficios de las Naciones Unidas en el Afganistán y el Pakistán

# 1. INTRODUCCIÓN

La aplicabilidad del Derecho internacional humanitario<sup>1</sup> (en adelante DIH) a las operaciones de paz de las Naciones Unidas se planteó desde el establecimiento de las primeras misiones<sup>2</sup>, aunque por entonces el alcance y funciones de las mismas era limitado y las situaciones en las que cabía aplicar el DIH eran relativamente pocas. La primera generación de operaciones se caracterizó precisamente por su naturaleza

---

<sup>1</sup>Éste puede ser definido como “el conjunto de normas internacionales, de origen convencional o consuetudinario, que restringen por razones humanitarias el derecho de las partes en un conflicto armado, internacional o no, a utilizar medios de guerra y protege a las personas y bienes (que podrían ser) afectados por el mismo”, REMIRO BROTONS, A. “El derecho internacional humanitario/los crímenes internacionales”, Capítulo XXX, en Derecho Internacional, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 1221-1276. El derecho internacional humanitario comprende dos tipos de normas aplicables en los conflictos armados, de una parte, aquellas que ordenan y limitan la conducción de las hostilidades (medios y métodos de combate), y de otra, las reglas relativas al trato y protección de las víctimas (civiles, prisioneros, heridos, náufragos, etc...). En particular, éstas últimas reglas se denominan derecho humanitario bélico y están compuestas principalmente por cuatro Convenios de Ginebra de 1949 que son: Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en campaña; Convenio para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar; Convenio relativo al trato de los prisioneros de guerra; Convenio para la protección de las personas civiles en tiempo de guerra. Y dos Protocolos adicionales de 1977 que son: Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I) y el Protocolo adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional (Protocolo II). Siendo un único ordenamiento, a efectos pedagógicos se suele asociar el primer conjunto de normas con el Derecho de La Haya y el segundo se conoce como Derecho de Ginebra, por alusión a las ciudades donde se firmaron los principales convenios internacionales que conforman ambos conjuntos de reglas. Para obras generales sobre la materia véase AA.AA.; Derecho Internacional Humanitario, Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 1-1004

2. Véase sobre ésta cuestión AA.AA.; *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, París, 1996, pp. 1-478; URBINA, J.G.; *Derecho Internacional humanitario. Conflictos armados y conducción de las operaciones militares*, Colección Estudios Internacionales, Tórculo Edicions, Santiago, 2000, pp. 1-264, SEGURA SERRANO, A.; *El derecho internacional humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2009, pp. 1-253; DAPHNA, S.; «UN Peacekeeping Operations: applicability of international humanitarian law and responsibility for operations-related damage», *The American Journal of International Law*, Vol. 94, nº2, 2000, pp. 406-412; MURPHY, R.; «United Nations military operations and international humanitarian law: what rules apply to peacekeepers?», *Criminal Law Forum*, Vol. 14, nº 2, 2003, pp. 153-194; SAURA, J.; «Lawful Peacekeeping: Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations», *Hasting Law Journal*, Vol. 58, 2006-2007, pp. 479- 531; ZWANENBURG, M.; «Compromise or Commitment: human rights and international humanitarian law obligations for UN Peace Forces», *Leiden Journal of International Law*, Vol. 11, nº2, 1998, pp. 229-245.

preventiva, por la realización de mandatos de observación y vigilancia, y por el uso de la fuerza estrictamente en legítima defensa.

El fin de la guerra fría representa un punto de inflexión en el planteamiento de las operaciones de paz, como consecuencia del aumento y cambios en los conflictos armados en que deben desplegarse, en los que la violencia contra las personas alcanza cotas inusitadas de crueldad. Ello no sólo tensa, si cabe más, la constante inadaptación entre las disposiciones del DIH y la práctica de los conflictos armados, sino que comporta también una transformación del esquema del mantenimiento de la paz y su principal órgano responsable. La creciente implicación del Consejo en la protección de los derechos humanos y las disposiciones del DIH es una práctica atribuible a estas dos últimas décadas, y adquiere su máximo exponente en el uso extendido de autorizaciones de uso de la fuerza con fines humanitarios en el ejercicio de su autoridad.

Este renovado 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 intervención<sup>3</sup>. De hecho, las intervenciones de humanidad entendidas como la protección de nacionales cuya vida se encontraba en peligro mediante acciones armadas<sup>4</sup> son, por así decirlo, el antecedente de las llamadas intervenciones humanitarias, incluyendo aquí su evolución hasta la actual denominada Responsabilidad de Proteger<sup>5</sup>.

Ahora bien, sin ser una cuestión nueva, es cierto que la traslación de las preocupaciones humanitarias al ámbito orgánico del Consejo de Seguridad ha traído consigo una dimensión humanitaria del mantenimiento de la paz, en la que adquiere una especial relevancia la intersección, de un lado, del Derecho internacional que rige el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, o *ius ad bellum*, y de otro, del derecho que protege a las víctimas de los conflictos armados, o *ius in bello*. Como se ha indicado, entre las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad destacan las autorizaciones para hacer uso de la fuerza con fines de protección humanitaria, exigiendo el respeto

---

3. 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*, Ed. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 1-261.

4. Se habla entonces de intervenciones de humanidad, *vid.* para una visión sintética sobre esta evolución, BETTATI, M.; «Un droit d'ingérence?», *RGDIP*, Tomo 95, n° 3, 1991, pp. 639-670, *op. cit.*, pp. 641 y ss.

5. Informe sobre *La responsabilidad de proteger*, Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía estatal (ICISS), 2001, pp. 1-111.

del derecho internacional humanitario y los Derechos humanos, en una extensa utilización del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas.

En este contexto de autorizaciones sobresalen las operaciones de paz de las Naciones Unidas<sup>6</sup>, ya que, o bien ellas mismas o con el apoyo de otras operaciones de organismos regionales y coaliciones de Estados, asumen, desde la década de los noventa, mandatos de protección humanitaria. La incorporación del uso de la fuerza más allá de la legítima defensa ha motivado una evolución sustancial de esta figura y reabre el debate sobre la aplicabilidad del DIH, ya que, conforme las operaciones de paz pueden recurrir, con mayor frecuencia, al uso de la fuerza, parece evidente que ya no puede eludirse la aplicabilidad de sus normas<sup>7</sup>. Además, a medida que los conflictos en los que deben actuar son más complejos, también son más numerosos los contingentes desplegados y mayores los casos de violaciones del DIH por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Igualmente, conforme los mandatos se han visto ampliados, la protección de la asistencia humanitaria o de la población civil, es decir, de hacer cumplir y respetar el DIH, se ha convertido en un elemento fundamental de sus actividades.

A partir de estas consideraciones, nuestro análisis se centrará en la aplicación del DIH a las operaciones de paz de Naciones Unidas. Esta cuestión se enmarca en un contexto más amplio que es de la relación entre la organización de Naciones Unidas y el DIH en el que entran muchas temáticas que no serán abordadas en este artículo. Así por ejemplo, las persecución e infracción de crímenes de guerra y la contribución de Naciones Unidas mediante la creación de tribunales penales *ad hoc*, el establecimiento de embargos y regímenes de sanciones y las excepciones humanitarias necesarias, las resoluciones del Consejo de Seguridad como fuente e impulsora de principios humanitarios, entre otras<sup>8</sup>. Tampoco se aborda en esta investigación la aplicación del

---

6. CORTEN, O. & KLEIN, P. ; «Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des modalités d'action des forces des Nations Unies», *AFDI*, XXXIX, 1993, pp. 105-130.

7. ZACKLIN, R.; «Introduction» en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, p. 50.

8. Véase desde esta perspectiva más general SANDOZ, Y.; «Rapport général» en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 53-83; DAVID, E.; «Méthodes et formes de participation des Nations Unies à l'élaboration du droit international humanitaire» en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 87-114; BOISSON DE CHAZOURNES, L.; «Les résolutions des organes des Nations Unies, et en particulier celles du Conseil de sécurité, en tant que source de droit international humanitaire» en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp.148-173; CASSESE, A. ;«The International Criminal Tribunal for the Former Yugoslavia and the implementation of international humanitarian law» en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 229-258; BETTATI, M.; «Le principe de libre accès aux victimes dans les résolutions humanitaires du Conseil de sécurité en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 285-296.

DIH a las operaciones de paz de organismos regionales y coaliciones de Estados autorizados por el Consejo de Seguridad en el marco de operaciones de paz de la organización<sup>9</sup>.

Definido así el ámbito de investigación, ésta se estructura en dos partes. En la primera se expone el estado actual sobre la figura de las operaciones de paz, teniendo en cuenta, en particular, su evolución en las dos últimas décadas, ya que sólo si se entiende que éstas han evolucionado de forma tal que ya responden al esquema originario, se pueden comprender mejor los retos y problemas relacionados con su régimen jurídico, y en particular, con la aplicabilidad del DIH y la necesidad de una mayor precisión.

Esta cuestión debe plantearse desde dos perspectivas, y a ello se dedica la segunda parte del trabajo: por un lado, desde el respeto del DIH por parte de las fuerzas de la paz de Naciones Unidas, es decir, desde la obligación que tienen los contingentes militares que integran una misión de actuar conforme al DIH. Se estudia aquí la posición oficial de la organización en relación, sobre todo, a los Convenios de Ginebra y Protocolos Adicionales y la cuestión de la responsabilidad en caso de violaciones e incumplimientos. Por otro lado, se analiza desde la perspectiva de hacer respetar el DIH como función propia de las operaciones de paz, es decir, desde la óptica de velar por el respeto del DIH por parte de terceros y su obligación de proteger a la población civil o la asistencia humanitaria de posibles ataques. En definitiva, esta segunda parte desglosa el principio de «respetar y hacer respetar» del artículo 1 común a los cuatro Convenios de Ginebra y lo sitúa en el marco específico de las operaciones de paz de Naciones Unidas.

---

9. Véase HAMPSON, F.; «States' military operations authorized by the United Nations and international humanitarian law», en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 373-379; SICILIANOS, L.A.; 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.

I. LAS OPERACIONES DE PAZ  
DE LAS NACIONES UNIDAS:  
ESTADO ACTUAL DE LA  
CUESTIÓN

## 1. PLANTEAMIENTO TEÓRICO

Las operaciones de paz de las Naciones Unidas no se hallan expresamente reconocidas en la Carta, a pesar de constituir una práctica internacionalmente reconocida y especialmente en auge 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 de la que se considera la primera operación, la UNEF I<sup>10</sup>, en la que, por primera vez, 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 paz la planteó así el entonces Secretario General Hammarskjöld, el cual, a partir de otras aportaciones de quienes formaban parte del Secretariado de Naciones Unidas, entre ellos, Bunche y Pearson, utilizó la expresión de «operación de mantenimiento de la paz» (OMP) para referirse a un nuevo instrumento basado en el «Capítulo VI y medio» de la Carta, entre los medios tradicionales de arreglo pacífico de controversias y las medidas coercitivas<sup>11</sup>. 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 calificadas como un método alternativo, un «sistema original de actuación»<sup>12</sup> que escapa a las previsiones formales de la Carta de Naciones Unidas.

A la UNEF I le han sucedido un número creciente de misiones<sup>13</sup> que han contribuido a reforzar la comprensión de esta figura, que en la actualidad debe abordarse, no sólo a

---

10. Operación desplegada en Oriente Medio en 1950. En sus siglas en inglés, First United Nations Emergency Force. Los acrónimos de las distintas operaciones de Naciones Unidas utilizados a lo largo del trabajo son en inglés.

11. Informe A/3302, de 6 de noviembre de 1956.

12. DIEZ DE VELASCO, M. & OTROS; *Las Organizaciones Internacionales*, Ed. Tecnos, Madrid, 2003, p. 235.

13. Para estudios prácticos y revisiones periódicas sobre las operaciones de paz desplegadas *vid.* Informes Anuales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de Naciones Unidas . También se

partir de una práctica muy extensa, sino también de numerosas aportaciones doctrinales<sup>14</sup> y de un esfuerzo de sistematización muy notable –realizado 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 1992<sup>15</sup> y el *Suplemento de un Programa de Paz* de 1995<sup>16</sup>, y más recientes, el Informe Brahimi<sup>17</sup>, la

---

pueden consultar los Informes Anuales del Centro Internacional de Cooperación de la Universidad de Nueva York que presenta anualmente informes muy completos sobre la materia. Véase también el Informe Anual sobre las operaciones de paz en el mundo 2009, FRIDE, abril 2009, Madrid.

<sup>14</sup> Para análisis teóricos y doctrinales sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas *vid.*, entre otros, BOWETT, D.W.; *United Nations Forces: a legal study*, The Lawbook Exchange Limited, originariamente publicado en 1964, reeditado en 2008, Londres, 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. & GRIFIN, S.; *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, Cambridge, 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 University Press, Oxford, 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)*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, 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; 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*, 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. & 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; 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*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, pp. 1-430 y del mismo autor, *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la ...*, *Op. cit.*, pp. 1-328; ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995; MARÍÑO 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.

15. 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*).

16. Informe del Secretario General *Suplemento de un Programa de Paz*, A/50/60/- S/1995/1, 1995 (en adelante *Suplemento de un Programa de Paz*).

17. *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*).

doctrina Capstone<sup>18</sup> y otros documentos como el llamado New Horizon, de julio de 2009<sup>19</sup>, publicados por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (en adelante DOMP).

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 aspectos<sup>20</sup>. 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 modesta<sup>21</sup>.

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,

---

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

19. «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*).

20. El Comité actualmente consta de 114 estados y 12 observadores (a pesar de que se sigue llamando y conociendo como C-34) y 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.

21. 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. Vid. 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. Este proyecto ha consistido 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 un informe 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 el 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. Vid. The Challenges Project, *Challenges of Peace Operations: Into the 21st Century-Concluding Report 1997-2002*, Elanders Gotab, Stockholm, 2002, pp. 1-295. 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](http://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 *opinio iuris* de los Estados miembros a través de los órganos de Naciones Unidas, que claramente han aceptado la creación de estas operaciones y las han definido, durante todo el período de la guerra fría, de acuerdo con tres principios, el de consentimiento, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza excepto en legítima defensa<sup>22</sup>. Muchos autores<sup>23</sup> consideran 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, la práctica contemporánea presenta ciertas dificultades en el encaje de este esquema teórico, ya que cada vez son más las operaciones de paz de las Naciones Unidas que actúan con el consentimiento previo del Estado pero que se enmarcan en el Capítulo VII de la Carta y, en algunos casos, están autorizadas a hacer uso de la fuerza con fines de protección humanitaria. Ello ha suscitado un renovado debate en torno a la naturaleza de las operaciones de paz. La pregunta consiste en saber si existe una nueva práctica de la organización que, con el apoyo de los Estados y su *opinio iuris*, incorpora un nuevo tipo de operaciones de paz, distintas a aquellas desplegadas en el período de la guerra fría, y en consecuencia distintas también en cuanto a su fundamento y régimen jurídico, de forma particular, en cuanto al uso de la fuerza y el también en consecuencia, en cuanto a la aplicabilidad el Derecho internacional humanitario.

Además, la evolución de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en cuanto al principio de prohibición del uso de la fuerza ha traído consigo confusión conceptual, ya que ha implicado el uso de numerosas y distintas denominaciones que requieren algunas precisiones y aclaraciones.

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 para referirse a esta figura, y se ha utilizado para identificar, de un lado, las operaciones de primera generación, desplegadas durante el período de guerra fría, formadas por observadores militares, y de otro también, las operaciones de

---

22. 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.

23. Para un análisis más detallado sobre las distintas posiciones doctrinales, IGLESIAS VELASCO, A., *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp. 53-61 y del mismo autor «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.

segunda generación, identificadas, como se ha visto, 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 el régimen jurídico de las mismas, a saber, principio de consentimiento, de imparcialidad y uso de la fuerza sólo en legítima defensa.

En este contexto las operaciones autorizadas a hacer uso de la fuerza suscitan importantes imprecisiones en el plano tanto terminológico como jurídico. De un lado, porque llamar operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) a operaciones 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.

A fin de aportar una mayor claridad parece acertado cambiar esta denominación genérica de operaciones de mantenimiento de la paz (OMP) por otra más comprensiva que sea la de operaciones de paz, tal y como se viene haciendo desde el principio de esta investigación. El Informe Brahimi, en cierta medida, impulsa este cambio, ya que utiliza de forma reiterada a lo largo del texto la expresión de operaciones de paz en su sentido más genérico, y entiende que existen distintos tipos. Por un lado, el Informe utiliza la noción de operaciones de mantenimiento de la paz, en las que el consentimiento y la legítima defensa constituyen los ejes estructurales, para referirse a las misiones tradicionales, y por otro, se refiere a las operaciones complejas para aludir a aquellas posteriores a la guerra fría y que no necesariamente responden al esquema original<sup>24</sup>.

Así, la expresión operaciones de paz de las Naciones Unidas debe servir para hacer referencia al conjunto de operaciones desplegadas bajo la autoridad de la organización y que están formadas, según los casos, por «boinas azules», si son grupos de observadores, o «casco azul», si son fuerzas militares armadas. A partir de esta noción genérica hay que reconocer distintos tipos de operaciones, tal y como se verá con posterioridad.

---

24. *Informe Brahimi*, párs. 17, 18 y 19.

## 2. LA DIMENSIÓN HUMANITARIA DEL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

### 2.1 LA AMPLIACIÓN DE LA NOCIÓN DE AMENAZA A LA PAZ

El sistema de seguridad colectiva se desarrolló inicialmente como un modo de abordar los conflictos internacionales y tenía como objetivo proporcionar seguridad a los Estados, de acuerdo con la visión estatocéntrica que ha predominado en los conceptos clásicos de paz y seguridad durante décadas. Sin embargo, ante la imposibilidad de aplicar las previsiones originarias durante el período de la guerra fría, por razones ampliamente conocidas, el sistema presenta en la actualidad una flexibilidad y un funcionamiento que dista de las disposiciones formales de la Carta<sup>25</sup>.

El esquema del artículo 42 reposa, formalmente, en la celebración de los convenios especiales previstos en el artículo 43 y en la existencia de un Comité de Estado Mayor, que como tales, no se han firmado ni ha llegado a funcionar. De ser así, las fuerzas armadas que utilizaría el Consejo de Seguridad serían aquellas que los Estados miembros se comprometieron a facilitar, a través de los acuerdos especiales a petición del Consejo, incluso a veces de forma permanente para intervenciones de acción rápida. Además, conforme al artículo 47 un Comité de Estado Mayor asesoraría y asistiría en todas las cuestiones militares siendo el responsable de la dirección estratégica de las fuerzas armadas a disposición de Naciones Unidas. Ello, no obstante, la parálisis del

---

25. Sobre el sistema de seguridad colectiva puede consultarse ORAKHELASHVILI, A.; *Legal aspects of global and regional international security - The institutional background*, Final Report, NATO/EAPC Research Programme, mayo 2000, pp. 1-84; SANJOSÉ GIL, A.; «Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas», *REEI*, nº 9, 2005, pp. 1-23; CARDONA LLORENS, J.; «El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en tiempo de reformas», en CARDONA LLORENS, J.(ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 17-25; ROLDÁN BARBERO, J.; «El nuevo panorama de la paz y la seguridad internacionales y su reglamentación jurídica», en LIÑÁN NOGUERAS, D. & ROLDÁN BARBERO, J. (ed.); *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas*, Plaza y Valdés editores, Madrid, 2008, pp. 13-39; SICILIANOS, I.; «Réforme des Nations Unies et nouvelles menaces», en CARDONA LLORENS, J.(ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 99-125; UBÉDA-SAILLARD, M.; «Réforme des Nations Unies et nouvelles menaces», en CARDONA LLORENS, J.(ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 125-149.

sistema durante la guerra fría y la inexistencia de este Comité de Estado Mayor y de los convenios especiales no ha impedido que la organización haya encontrado formas alternativas a las previstas en la Carta, que finalmente han generado un sistema de funcionamiento distinto.

Para empezar, la noción de «amenaza a la paz» ha sufrido un proceso de ampliación significativo en el que destaca la incorporación de cuestiones humanitarias en las calificaciones del Consejo de Seguridad. Si bien es cierto que en algunas resoluciones históricas, como por ejemplo la resolución 473 (1980) en el caso de Sudáfrica, las consideraciones humanitarias ya tuvieron un papel destacable al entender entonces que la política de *apartheid* perturbaba gravemente la paz y la seguridad internacionales, no es hasta la década de los noventa cuando éstas adquieren un lugar predominante. En concreto la resolución 688 (1991) respecto a Irak y Kuwait sienta el precedente de las interpretaciones extensivas de la noción de amenaza a la paz en base a consideraciones humanitarias, al calificar como tal la crisis de refugiado.

Esta tendencia parece confirmarse en la Declaración de los Estados miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992 en la que se reconoce que:

«la ausencia de guerra y de conflictos militares entre Estados no asegura por sí misma la paz y la seguridad internacionales. Las causas no militares de inestabilidad en las esferas económicas, social, humanitaria y ecológica se han convertido en amenazas a la paz y la seguridad»<sup>26</sup>.

La extensión del concepto de amenaza a la paz debe enmarcarse en un contexto más generalizado a nivel internacional, que viene marcado por las guerras que se suceden a lo largo de esta etapa y que presentan unos rasgos particulares que han llevado a algunos autores a acuñar la expresión de «nuevos conflictos»<sup>27</sup>. Con ella pretenden señalar no sólo un aumento cuantitativo sino también algunas modificaciones cualitativas. En particular, el carácter interno de la gran mayoría de conflictos de los años noventa, en detrimento y disminución de los clásicos conflictos interestatales o internacionales, supone un cambio sustancial, que además se ve reforzado por la modificación del patrón clásico de las guerras civiles o internas, a saber, enfrentamiento entre fuerzas regulares del gobierno de un Estado contra un grupo

---

26. Declaración de los Estados miembros del Consejo de Seguridad de 31 de enero de 1992, S/23500, p. 3.

27. KALDOR, M.; *New and Old Wars: organized violence in a global era*. Cambridge: Polity Press, 1999; HERRMANN, I. & PALMIERI, D.; «Les nouveaux conflits: une modernité archaïque?», *RICR*, Vol. 85, n° 849, 2003, pp. 2-44.

rebelde estructurado que controlaba una parte del territorio nacional. Por el contrario y a diferencia de este esquema, muchos de los llamados nuevos conflictos se caracterizan por la participación de un elevado número de partes y grupos armados, que no responden a la idea de ejércitos regulares o rebeldes, más o menos estructurados, sino a grupos y milicias con jerarquías y disciplinas de mando mal definidas y carentes de formación sobre los mínimos que deben respetar<sup>28</sup>.

A este primer elemento de complejidad se unen otros como la importancia que adquieren las cuestiones étnicas y religiosas en la explicación de los enfrentamientos (antigua Yugoslavia, Ruanda), o el papel de las autoridades estatales no siempre dispuestas ni con capacidad suficiente para actuar contra tales grupos (Somalia, Sudán, Darfur), en ocasiones debido a la propia desarticulación de las instituciones nacionales en el contexto de los llamados Estados fracasados o *failed states*, caracterizados por el colapso de las estructuras de gobierno y por la desaparición de cualquier estructura oficial o Estado de derecho que garantice un cierto orden y justicia<sup>29</sup>.

Por último, otro rasgo habitual consiste en la violación generalizada de los derechos humanos y en los ataques frecuentes contra la población civil y la asistencia humanitaria. Si bien es cierto que el sufrimiento de la población y de los heridos siempre ha sido un tema de preocupación en el ámbito de los conflictos armados, adquiere un renovado interés en este período marcado precisamente por importantes crisis humanitarias vinculadas al desarrollo de determinados conflictos<sup>30</sup>. Tan sólo hay que observar el impacto de algunos como por ejemplo el de Ruanda, en el que la tasa de mortalidad de la población refugiada alcanzó niveles diez veces superiores a lo que se considera el umbral de extrema urgencia, o bien el conflicto de Sierra Leona, en el que casi el 40% de la población del país se desplazó y huyó de su hogares. En este marco, es indudable que el elemento humanitario ha adquirido una mayor relevancia en los conflictos armados, internos e internacionales, a lo largo de los últimos años, y aunque

---

28. La terminología y definición de estos grupos armados son controvertidas ya que no presentan uniformidad ni en su tamaño, ni en sus recursos, objetivos o motivos, por lo que la casuística es muy amplia. El International Council on Human Rights Policy los ha definido, en términos generales, como grupos que están armados y hacen uso de la fuerza para conseguir los objetivos establecidos y están fuera del control estatal.

29. THÜRER, D.; «El «Estado desestructurado» y el derecho internacional», *RICR*, n° 836, 1999, pp. 731-761; CASANOVAS I LA ROSA, O.; «Los Estados fracasados», en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.); *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 83-90; PASTOR PALOMAR, A.; «Soberanías fallidas y virtuales en el comienzo del nuevo milenio: Afganistán, Irak, R.D. del Congo, Sudán», en AA.VV.; *El derecho internacional: normas, hechos y valores: liber amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Universidad Complutense, Madrid, 2005, pp. 335-358.

30. RAMÓN CHORNET, C.; «Nuevos conflictos, nuevos riesgos para la seguridad humana», en *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 355-370; PERRIN, P.; «Efectos de la ayuda humanitaria sobre la evolución de los conflictos», *RICR*, n° 146, 1998, pp. 349-364.

no puede decirse que sea un fenómeno nuevo<sup>31</sup>, se puede argumentar que desde la década de los noventa tiene una dimensión propia y un gran protagonismo en la esfera internacional.

Esta transformación de los conflictos ya fue intuita y reflejada en su momento en *Un Programa de Paz*, y de hecho algunos autores entienden que este documento es en realidad el precursor de la que se ha denominado después seguridad humana<sup>32</sup>, que quedó incorporada en el Informe del PNUD de 1994 sobre Desarrollo Humano<sup>33</sup>.

Esta noción persigue esencialmente aplicar «criterios de seguridad más centrados en el ser humano»<sup>34</sup> y propone una traslación del objeto de seguridad del Estado al individuo<sup>35</sup>. Se propone así una transformación del concepto de seguridad y una transición de la llamada paz negativa, entendida como la ausencia de conflictos entre Estados, a una noción de paz positiva, que tenga en cuenta otros elementos que repercuten no sólo en la seguridad de los Estados, sino también en la seguridad de los

---

31. 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, OCHA, New York, 2004, pp. 42-45. Esta autora cuestiona que el factor de mayor castigo hacia la población civil sea un elemento nuevo o de cambio en los conflictos armados de los años noventa. Entiende que lo que ha cambiado no son las crisis ni las mayores violaciones que se producen, sino las respuestas internacionales a las mismas. En su opinión, la utilización de términos como «emergencias complejas» ha dado lugar a una impresión incorrecta de que los contextos contemporáneos son más terribles y difíciles que los anteriores, y argumenta que esta «nueva complejidad» ha sido, en cierta medida, motivada por las propias organizaciones humanitarias. Dicha autora sostiene que la evolución más significativa en el terreno de la ayuda humanitaria en la última década ha sido el concepto mismo de acción humanitaria que ha sido víctima de su propio éxito, ya que los actores se han multiplicado y su presencia y acceso en muchos ámbitos y sitios recónditos ha multiplicado su vulnerabilidad, quedando más expuestos a los riesgos de la guerra, siendo testimonios de mayores violaciones y sufriendo más bajas entre su personal.

32. MACRAE, J.; «Defining the boundaries: international security and humanitarian engagement in the post-Cold War world», en AA.VV.; *The humanitarian decade. Challenges for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. I-II, OCHA, New York, 2004, p. 108.

33. PNUD, *Informe sobre el desarrollo humano. Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*, Oxford University Press, 1994.

34. Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XX*, A/54/2000, párr. 193 (en adelante Informe del Milenio).

35. Desde la publicación del informe del PNUD han surgido distintas propuestas doctrinales en torno a lo que cabe entender por seguridad humana que pueden estructurarse en dos. Por un lado, la concepción reducida, impulsada por Canadá, Noruega y otros países, que centra su atención en la llamada «libertad frente al temor» (*freedom from fear*), y que en base a ésta prioriza las políticas de protección de civiles en conflictos armados, prevención de conflictos, refuerzo del derecho humanitario. Esta aproximación parte de un enfoque centrado en los conflictos armados y concede un gran protagonismo a las intervenciones humanitarias. Por otro, la concepción amplia de la seguridad humana, impulsada por Japón, centra su atención en la llamada «libertad frente a la necesidad» (*freedom from want*), y en base a ésta extiende la perspectiva para hacer frente no sólo a las amenazas de los conflictos armados, sino también de la pobreza, la degradación medioambiental, las enfermedades infecciosas, en definitiva un enfoque más unido al desarrollo. A partir de la Cumbre del Milenio el impulso dado a esta cuestión en el ámbito de Naciones Unidas ha sido evidente. La Cumbre del Milenio de 2000, a iniciativa del gobierno de Japón y con el apoyo de otros Estados, impulsó la creación de una Comisión Independiente encargada de la elaboración de un Informe sobre Seguridad Humana. La Comisión, copresidida por Sadako Ogata, exalta comisionada del ACNUR, y Amartya Sen, Premio Nobel de Economía en 1998, presentó su primer informe en 2003. Para una evolución y puesta en práctica de esta noción en este ámbito *Teoría y práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos*, Dependencia de Seguridad Humana, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, 2009.

seres humanos<sup>36</sup>. En definitiva, como señala Pérez de Armiño este cambio del «objeto de referencia» modifica el sujeto, los valores a proteger y las amenazas, y en consecuencia ha de modificar los medios para garantizar la seguridad, los cuales deben readaptarse<sup>37</sup>.

Desde esta perspectiva, las amenazas a la paz ya no se refieren únicamente a la existencia de un conflicto armado, sino que alcanzan muchas otras situaciones como golpes de Estado, derrocamientos de gobiernos, incumplimiento de obligaciones y sanciones o violaciones de derechos humanos<sup>38</sup>. Tal aproximación teórica de enfocar y centrar la atención en la seguridad de las personas tiene una importante repercusión en el ámbito del mantenimiento de la paz y el sistema de seguridad colectiva<sup>39</sup>, ya que la ampliación del sujeto que debe ser asegurado, que deja de ser sólo el Estado (seguridad nacional) para introducir también al individuo (seguridad humana) tiene consecuencias en todo el esquema. Para empezar incide en la definición de lo que hay que proteger, que ya no es únicamente la independencia política o la integridad territorial de los Estados, sino que hay que proteger igual la supervivencia o la vida de las personas. Asimismo, repercute en la comprensión de las amenazas y de los mecanismos para prevenirlas, que ya no son sólo aquellas que representan una agresión militar contra un Estado, sino que también pueden considerarse como tales las violaciones masivas de los derechos humanos o del DIH. En definitiva, este nuevo marco conceptual de seguridad identifica como amenazas a la paz y seguridad internacionales muchas cuestiones que afectan no únicamente a los Estados, sino a todos los seres humanos en su conjunto.

Tras el antecedente de la resolución 688 (1991) en el caso de Irak han sido numerosos los supuestos en los que el Consejo de Seguridad ha calificado las crisis humanitarias como amenazas a la paz. Así por ejemplo, en la crisis de Somalia, la resolución 794 (1992) determinó que:

«la magnitud de la tragedia humana causada por el conflicto en Somalia, exacerbada aún más por los obstáculos que se han venido imponiendo a la

---

36. KALDOR, M.; «Nuevos conceptos de seguridad», en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.); *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 151-167.

37. 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.

38. ORAKHELASHVILI, A.; *Legal aspects of global and regional...*, , *op. cit.*, pp. 20-33.

39. GARCÍA, C.; «La necesidad de redefinir la seguridad: seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional», en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.); *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 205-227; BRUDERLEIN, C.; «La seguridad de la población como nueva medida de estabilidad mundial», *RICR*, nº 842, 2001, pp. 353-365.

distribución de la asistencia humanitaria, constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales».

En la antigua Yugoslavia las referencias a las violaciones de derechos humanos en la calificación de la situación como una amenaza a la paz fueron evidentes, y se observa también la introducción del incumplimiento del Derecho internacional humanitario<sup>40</sup> como un elemento nuevo. De forma particular, la resolución 808 (1993) afirma:

«su profunda alarma ante los informes que siguen dando cuenta de violaciones generalizadas del derecho internacional humanitario en la ex Yugoslavia, con inclusión de asesinatos en masa y la continuación de la práctica de depuración étnica»

y

«determina que la situación constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales».

También los casos de Ruanda, Sierra Leona o la R.D. Congo son ilustrativos de esta práctica del Consejo de Seguridad de redefinición y ampliación de la noción de amenaza a la paz en base a consideraciones humanitarias.

En la actualidad, esta evolución parece haberse consolidado, tal y como se pone de manifiesto en la resolución 1296 (2000) sobre la protección de la población civil en la que se observa:

«que los ataques dirigidos deliberadamente contra las poblaciones civiles u otras personas protegidas y las violaciones sistemáticas, manifiestas y generalizadas del derecho internacional humanitario y del derecho internacional relativo a los derechos humanos en situaciones de conflicto armado pueden constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales [... ]

y que:

---

40. Se adopta la expresión de derecho internacional humanitario como genérico aunque en realidad esta noción acoge no sólo el derecho humanitario bélico al que nos referimos en este trabajo, sino también los medios y formas de combate, entre muchas otras normas convencionales de este ámbito material.

«la denegación deliberada de ese acceso (humanitario) en violación del derecho internacional puede constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales [...]»

y

«las situaciones en que los refugiados y los desplazados internos sean vulnerables a las amenazas de hostigamiento o en que sus campamentos sean vulnerables a la infiltración de elementos armados y en que esas situaciones puedan constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales ...».

En este sentido, el informe del Grupo de Alto Nivel titulado «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos»<sup>41</sup> define una amenaza a la paz y a la seguridad como «cualquier suceso o proceso que cause muertes en gran escala o una reducción masiva en las oportunidades de vida y socave el papel del Estado como unidad básica del sistema internacional»<sup>42</sup>. El informe identifica seis grandes grupos de amenazas: las económicas y sociales como la pobreza, el sida o la degradación medioambiental; los conflictos entre Estados; los conflictos internos, la guerra civil, el genocidio y otras atrocidades a gran escala; las armas nucleares, radiológicas, químicas y biológicas; el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional<sup>43</sup>.

La inclusión de consideraciones humanitarias no sólo ha servido en la tarea de calificación del Consejo, sino que se ha extendido también para entender el factor humanitario como un elemento prioritario en la gestión y resolución de determinados conflictos<sup>44</sup>. Así por ejemplo, en la resolución 770 (1992) el Consejo de Seguridad constataba que:

«la situación en Bosnia y Herzegovina representa[ba] una amenaza para la paz y la seguridad internacionales y que el suministro de asistencia humanitaria en

---

41. 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 (en adelante *Un mundo más seguro*).

42. *Ibid.*, p. 52.

43. Para análisis más detallados sobre el contenido y repercusión de este informe en el debate de reforma de Naciones Unidas, pueden consultarse BERMEJO GARCÍA, R. & LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E.; «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio a modo de introducción», *ADI*, XXI, 2005, pp. 3-12; y de los mismos autores «La reforma institucional», *ADI*, XXI, 2005, pp. 99-171; FERNÁNDEZ LIESA, C. & MANERO SALVADOR, A.; «Perspectivas del desarrollo a la luz de los informes del grupo de alto nivel y del Secretario General (2005)», *ADI*, XXI, 2005, pp. 51-67.

44. CORTEN, O. & KLEIN, P.; «Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et des modalités d'action des forces des Nations Unies», *AFDI*, XXXIX, 1993, p. 117.

Bosnia y Herzegovina constitu[ía] una parte importante de los esfuerzos del Consejo por restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región».

Esta interrelación entre asistencia humanitaria, protección de la población civil y mantenimiento de la paz se ha ido confirmando progresivamente en informes del Secretario General y en numerosas resoluciones del Consejo de Seguridad. Así, por ejemplo, el Informe del Secretario General sobre el establecimiento de la ONUMOZ en Mozambique<sup>45</sup>, expresaba de forma nítida esta cuestión en su párrafo 19:

«el concepto operacional de la ONUMOZ se basa en la estrecha relación existente entre los cuatro componentes de su mandato Sin una ayuda humanitaria suficiente, sobre todo alimentos, podría deteriorarse la situación de seguridad del país y estancarse el proceso de desmovilización. Sin suficiente protección militar, la ayuda humanitaria no llegaría a destino»<sup>46</sup>.

Asimismo en el informe acerca de las causas de los conflictos en África y los medios para prevenir y resolverlos<sup>47</sup>, Kofi Annan señalaba que de todas las funciones de las actividades de mantenimiento de la paz, la protección de los intereses humanitarios era esencial. Recientemente, los acontecimientos en Libia y en Costa de Marfil confirman esta tendencia y práctica del Consejo de Seguridad, ya que tanto la resolución 1973 (2011) como la resolución 1975 (2011), respectivamente, establecen un vínculo importante entre los esfuerzos humanitarios, en particular en cuanto a la protección de la población civil, y las estrategias de mantenimiento de la paz.

## 2.2 AUTORIZACIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PARA HACER USO DE LA FUERZA CON FINES HUMANITARIOS: UNA PRÁCTICA EXTENDIDA

Esta 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<sup>48</sup>.

---

45. Informe S/24892, de 3 de diciembre de 1992.

46. Respecto de los cuatro componentes del mandato se trata de: militar, político, electoral y humanitario.

47. Informe del Secretario General de Naciones Unidas, *Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África*, A/52/871 y S/1998/318.

48. MÁRQUEZ 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*

De entre todas las medidas, el mecanismo de la autorización de uso de la fuerza con fines humanitarios se ha convertido en la más habitual y extendida, y de forma especial, en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas<sup>49</sup>. Mientras que en el período de la guerra fría destacan únicamente tres casos de autorizaciones de uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad: la actuación en el caso de Corea del Norte<sup>50</sup>, la actuación en el asunto de Rodesia<sup>51</sup> y por último, el asunto del Congo<sup>52</sup>, a partir de la década de los noventa son muchísimas las resoluciones que de forma reiterada vienen autorizando el uso de la fuerza armada, en concreto, con fines de protección humanitaria. El conflicto de la antigua Yugoslavia y el de Somalia, con el antecedente de la Primera Guerra del Golfo<sup>53</sup>, representan el punto de partida en la asignación de mandatos humanitarios a operaciones e intervenciones militares y su protección coercitiva.

La UNPROFOR, Fuerza de Protección de Naciones Unidas, fue la primera operación desplegada en la antigua Yugoslavia, de acuerdo con la resolución 743 (1992), de 27 de febrero, con un mandato inicial que se prorrogó en numerosas ocasiones, finalizando

---

*contemporáneo*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, Sevilla, 1997, pp. 81-125.

49. 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.

50. Resolución 83 (1950).

51. Resolución 221 (1966).

52. Resolución 161 (1961) y 169 (1961).

53. Fue con relación a los sufrimientos del pueblo kurdo en Irak en la Primera Guerra del Golfo de 1991, cuando el presidente Mitterrand enunció, por primera vez, en el seno de Naciones Unidas, la doctrina del deber de injerencia cuando la población de un país era víctima de persecuciones y graves vulneraciones de sus derechos humanos. La consecuencia inmediata fue la resolución del Consejo de Seguridad 688 (1991), de 5 de abril, en la que se reconocía en su primer párrafo que la situación creada por la represión de la población civil constituía una amenaza para la paz y seguridad internacionales y se condenaba y exigía a Irak a poner fin a la represión para asegurar el respeto de los derechos humanos. El discurso del presidente Mitterrand venía notablemente influido por su participación en las jornadas sobre Derecho y Moral impulsadas por el profesor Bettati y Kouchner en 1987, en las que se había acuñado y debatido la polémica expresión «*devoir d'ingérence*», referida, originariamente a la asistencia clandestina vinculada al reconocimiento de un derecho a la asistencia humanitaria por parte de las ONG. Con esta expresión de injerencia humanitaria querían estos autores hacer referencia a la prestación de la asistencia humanitaria cuando las autoridades obligadas a ello no daban el consentimiento a la entrada de socorros, y se referían a la injerencia humanitaria particular llevada a cabo por organizaciones humanitarias. Defendían la proclamación de un nuevo derecho humano, el de la asistencia humanitaria y pedían que el Derecho Internacional fuese «reformado a fin de no seguir confiando solamente al Estado soberano territorial la competencia para reglamentar la entrega de socorros y el acceso a los heridos o a quienes padecen sufrimientos». Sobre el debate del deber/derecho de injerencia, véase Sobre este derecho, BETTATI, M. & KOUCHNER, B. (ed.); *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir*, Ed. Denoël, Paris, 1987, pp. 1-300; BETTATI, M.; «Un droit d'ingérence?», *RGDIP*, Tomo 95, nº 3, 1991, p. 644; BETTATI, M.; «L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit d'assistance?», en *Le droit face aux crises humanitaires*, Vol. II, Comisión Europea, Luxemburgo, 1995, pp. 13-66; CARRILLO SALCEDO, J.A.; «La asistencia humanitaria en situaciones de conflicto armado», en *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, Sevilla, 1997, pp. 127-159; UNESCO, *International Colloquium on the Right to humanitarian assistance*, Paris, 1995; SCHLINDER, D.; «Le droit à l'assistance humanitaire: droit ou obligations ou les deux?», en UNESCO, *International Colloquium on the Right to humanitarian assistance*, Paris, 1995, p.34-38; INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL: Résolution «*L'assistance humanitaire*» aprobada el 2 de septiembre de 2003 en la Sesión de Brujas.

definitivamente en marzo de 1995. La resolución 807 (1993), de 19 de febrero, situó por primera vez a la UNPROFOR en el marco del Capítulo VII de la Carta y con posterioridad, mediante la resolución 836 (1993), de 4 de junio, quedó autorizada a adoptar las medidas necesarias, en respuesta a los bombardeos contra las zonas seguras o a las incursiones armadas en dichas zonas, o en caso de que se produjera cualquier obstrucción deliberada contra la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos. Esta autorización se vio confirmada por las resoluciones 844 (1993), de 18 de junio, y 913 (1994), de 22 de abril.

También en Ruanda, el Consejo de Seguridad a través de la resolución 929 (1994), de 22 de junio autorizó a la *Operación Turquoise* a hacer uso de la fuerza en los siguientes términos:

«Actuando de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, autoriza a los Estados Miembros que cooperen con el Secretario General a ejecutar la operación a que se hace referencia en el párrafo 2 *supra* usando todos los medios necesarios para alcanzar los objetivos humanitarios señalados en los incisos a) y b) del párrafo 4 de la resolución 925 (1994)».

En Sierra Leona, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1279 (1999):

«Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, decide que, en el cumplimiento de su mandato, la UNAMSIL podrá tomar todas las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la libertad de movimientos de su personal y, con arreglo a sus capacidades y dentro de las zonas de despliegue, brindar protección a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física, teniendo en cuenta las responsabilidades del Gobierno de Sierra Leona y del ECOMOG».

En Costa de Marfil, a través de la resolución 1464 (2003), actuando en virtud del Capítulo VII, se autorizó:

«a los Estados Miembros que participan en la fuerza de la CEDEAO de conformidad con el Capítulo VIII, así como a las fuerzas francesas que las apoyan, a que, utilizando los medios a su disposición tomen las medidas necesarias para garantizar la seguridad y la libertad de circulación de su personal y para asegurar,

sin perjuicio de las obligaciones del Gobierno de Reconciliación Nacional, la protección de los civiles en peligro inminente de sufrir violencia física en sus zonas de operaciones, por un período de seis meses, al cabo del cual evaluará la situación sobre la base de los informes mencionados».

A estos casos hay que añadir muchos otros que, en definitiva, no hacen sino confirmar que las autorizaciones del Consejo de Seguridad se han convertido en una práctica consolidada y extendida. De hecho, en la actualidad la constatación de que ésta es mucho más que una excepción al principio de prohibición del uso de la fuerza se refleja en su amplia aceptación tanto por parte de los Estados como de la doctrina. Así por ejemplo, la Declaración de Brujas, adoptada por el IDI el 2 de septiembre de 2003<sup>54</sup>, admite con normalidad el uso de la fuerza «en virtud de la autorización del Consejo de Seguridad». También el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio afirma que «el texto del Capítulo VII es en sí suficientemente amplio y ha sido interpretado con suficiente latitud como para que el Consejo de Seguridad pueda aprobar todo tipo de acción coercitiva, incluida la acción militar, contra un Estado cuando lo considere necesario para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales»<sup>55</sup>. Es así como las autorizaciones para hacer uso de la fuerza han dejado de ser una excepción al principio de prohibición de uso de la fuerza y se han convertido en una práctica consolidada.

Este proceso de extensión de las autorizaciones del Consejo de Seguridad hay que enmarcarlo en el fenómeno ya señalado de transformación de los conflictos armados y de emergencias humanitarias, en las que el uso de la fuerza se ha considerado necesario para garantizar la protección de la población civil y la asistencia humanitaria. De hecho, la consolidación de esta práctica de las autorizaciones se entiende precisamente en el contexto particular de las intervenciones humanitarias.

---

54. Declaración de Brujas sobre el uso de la fuerza, Instituto de Derecho Internacional, Sesión de Brujas, 2 de septiembre de 2003. Sobre la misma, SALMON, J.; «La Déclaration de Bruges sur le recours à la force», *Revue Belge de Droit International*, 2003, n° 2, pp. 566-572.

55. *Un mundo más seguro*, pár. 193.

## 3. EVOLUCIÓN DE LAS OPERACIONES DE PAZ

### 3.1 INCORPORACIÓN DE MANDATOS HUMANITARIOS Y AUTORIZACIONES DE USO DE LA FUERZA

Las expectativas generadas tras la caída del muro de Berlín en cuanto al funcionamiento del Consejo de Seguridad llevaron al entonces Secretario General Boutros Boutros Ghali a plantear en su *Programa de Paz* un nuevo esquema para las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Si bien su redacción y contenido reflejaba una gran euforia en cuanto a la recobrada capacidad de la organización, al mismo tiempo, desprendía la cautela y la prudencia con la que se analizaban los nuevos desafíos. En todo caso, se reconocía que los conflictos armados requerían una nueva forma de gestión y resolución, que tenía que ir más allá de las medidas diplomáticas y preventivas, y precisaban una mayor implicación de Naciones Unidas en el ámbito de la recuperación y de la transformación social y económica de los Estados donde se desarrollaban las hostilidades. El informe propuso y definió cuatro tipos de actuaciones para asegurar la paz: el mantenimiento de la paz<sup>56</sup>, el establecimiento de la paz<sup>57</sup>, la diplomacia preventiva<sup>58</sup> y la consolidación de la paz<sup>59</sup>.

En este análisis, las operaciones de paz de las Naciones Unidas debían adaptarse a los distintos escenarios y ya no podían plantearse únicamente siguiendo el esquema clásico de las OMP, identificadas con el planteamiento tradicional y originario, sino que los retos y los conflictos armados exigían nuevas modalidades que vendrían a ser lo que la doctrina ha denominado operaciones de *segunda* y de *tercera generación*.

56. «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.

57. «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.*

58. «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.*

59. «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.*

Efectivamente, las misiones de segunda generación<sup>60</sup> se caracterizan por una ampliación sustancial de sus funciones y mandatos, así como de su composición y estructura. Estas operaciones ven modificadas sus características esenciales, especialmente desde un punto de vista cualitativo, dejando su carácter y composición más estática y esencialmente militar, y pasando, de un lado, a tener en su composición una amplia presencia civil y, de otro, a llevar a cabo mandatos que superan los estrictamente militares para incorporar muchas otras funciones como las electorales, las de justicia, las de administración, las de seguridad, las de policía, las de derechos humanos o las tareas humanitarias. Algunos autores como Escobar Hernández las califican también de «operaciones de paz de concepto integrado»<sup>61</sup>, ya que afirma esta autora que estos elementos, en particular, de nuevos mandatos, dotan a estas operaciones de una dimensión compleja a la vez que integradora, reflejada en una estructura múltiple y en una composición basada en distintos componentes, que ya no son únicamente militares, sino también de derechos humanos, de justicia, de ayuda humanitaria, sobre la base de modelos de coordinación y cooperación necesarios para el éxito de las mismas<sup>62</sup>.

Es así como a partir de la década de los noventa la práctica del Consejo de Seguridad refleja un cambio de tendencia al establecer mandatos muy amplios para las operaciones de paz. De éstos destacan de forma particular los que tienen un contenido humanitario, en consonancia con las situaciones y los conflictos en los que se establecen.

Algunos autores han señalado que las funciones humanitarias siempre han estado presentes en las operaciones de paz de las Naciones Unidas<sup>63</sup>, y pueden citarse algunos casos ilustrativos del período de la guerra fría, como por ejemplo, la UNEF I y la UNEF II que aportaron su contribución logística en tareas de distribución de suministros básicos e instalación de cocinas populares. También la ONUC en el Congo organizó la evacuación de civiles de algunas de las zonas de combates y se encargó, asimismo, de la protección de algunos campos de refugiados. La UNFYCIP en Chipre distribuyó

---

60. HIGGINS, R.; «Second Generation Peacekeeping», *ASIL Proceedings*, 1995, vol. 89, 1995, pp. 275-279 y de la misma autora «Peace and Security. Achievements and Failures», *EJIL*, Vol. 6, nº 3, 1995, pp. 1-16; MACKINLAY, J. & CHOPRA, J. ;«Second Generation Multinational Operations», *Washington Quarterly*, Vol. 15, nº 1, 1992, pp. 113-131.

61. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado...*, op. cit., p. 19 y ss.

62. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado...*, op. cit., p. 20.

63. MANSSON, K.; «The forgotten agenda: human rights protection and promotion in Cold War Peacekeeping», *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 10, nº 3, 2005, pp. 379-403.

asistencia humanitaria a los refugiados<sup>64</sup>, y la APRONUC en Camboya repatrió y reasentó a refugiados y desplazados internos, y colaboró en la reconstrucción de infraestructuras básicas del país<sup>65</sup>. Sin embargo, en todas estas operaciones, el elemento humanitario aparecía como una cuestión *de facto*, como una respuesta improvisada ante las circunstancias concretas del terreno, pero no como una parte estructurada del mandato ya desde su inicio.

No fue hasta la UNIFIL en Líbano cuando, por primera vez, el Consejo de Seguridad encomendó formalmente un mandato en materia de asistencia a la población civil a una operación de paz, mediante la Resolución 511 (1982), de 18 de junio. Y desde entonces, han sido muchísimas las misiones que han contado con mandatos humanitarios. De hecho, de las sesenta y cuatro operaciones de paz que Naciones Unidas ha desplegado desde sus inicios<sup>66</sup>, un total de treinta y dos han asumido algún tipo de función humanitaria que ha consistido en tareas como la reintegración y movilización de combatientes (UNOMIL en Liberia, MONUA en Angola), la formación y capacitación en derechos humanos (UNSMIH en Haití), la remoción de minas antipersonal (MINUEE en Etiopía y Eritrea, UNAVEM III en Angola), la protección de la población civil (UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, UNAMIR en Ruanda, MINURCAT en Chad y República centroafricana), las crisis de refugiados y desplazados (UNMIK en Kosovo, UNAMSIL en Sierra Leona), o el facilitar la prestación de asistencia humanitaria (UNMIS en Sudán).

La incorporación de estos mandatos ha representado un avance en la protección humanitaria de las personas, sin embargo, muchos conflictos han demostrado que su incorporación ha sido insuficiente ante la brutalidad de los ataques y violaciones que han llegado a cometerse contra la población civil<sup>67</sup>, y han puesto en evidencia la necesidad de establecer mandatos humanitarios que ocupen no sólo un lugar central en el seno de una operación, sino que lleven asociados una protección coercitiva. Así por ejemplo, en el caso de Somalia, la resolución 794 (1992) solicitó a los Estados a que proporcionaran fuerzas militares y que hicieran contribuciones adicionales para la creación de una fuerza de interposición que finalmente se denominó Fuerza de Tareas

---

64. Véase Informe del Secretario General S/4757, párr. 1 y 2.

65. Véase Informe del Secretario General S/23613, de 19 de febrero de 1992.

66. Éstos son datos actualizados a septiembre de 2010. Para ver con detalle la cronología y lista de las distintas operaciones de paz, véase página Web del DOMP: <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/dpko/dpko.html>.

67. Así por ejemplo, Somalia o Ruanda son ilustrativos del nivel de violencia ejercido sobre las víctimas y, de hecho, así lo reconoció el propio Kofi Annan cuando indicó que la expansión de víctimas alcanzó en estos y otros conflictos una dimensión alarmante ya que fueron «brutales» y se cobraron «más de 5 millones de vidas» violando «más que las fronteras, a los seres humanos» y quebrantando «los convenios humanitarios [...] sin más ni más». Informe del Milenio, párr. 193.

Unificada (UNITAF) y quedó autorizada para que los Estados adoptasen «todos los medios necesarios», para establecer un entorno seguro para las operaciones de ayuda humanitaria. Posteriormente, en marzo de 1993 se autorizó el despliegue de la ONUSOM II, a través de la resolución 814 (1993), en la que tras calificar la situación como una amenaza a la paz se autorizaba expresamente a hacer uso de la fuerza con fines humanitarios, más allá de la legítima defensa, sin el previo consentimiento del Estado, en este caso, fallido o inexistente. La resolución autorizaba al Secretario General y a los Estados miembros para «tomar todas las medidas necesarias contra los responsables de los ataques mencionados en el párrafo 1 *supra*, incluidos los responsables de haber incitado públicamente a esos ataques».

Así, en situaciones de emergencia humanitaria se han planteado las llamadas operaciones de *tercera generación*, identificadas con aquellas en las que no sólo se establecen mandatos humanitarios, sino que éstos se refuerzan con una autorización para adoptar todas las medidas necesarias en el marco del Capítulo VII de la Carta<sup>68</sup>.

La introducción de este elemento coercitivo en el marco de las operaciones de paz no suscitó en su momento excesivas reticencias, ya que en general, en los primeros años de la década de los noventa, el informe *Un Programa de Paz* contaba con una amplia aceptación, dado que sus aportaciones conceptuales permitían ordenar las distintas funciones asociadas al mantenimiento de la paz, y se entendía la flexibilidad como un factor necesario. En efecto, la constatación de que la ampliación de los mandatos y de la estructura de las operaciones de paz respondía al hecho de que éstas debían desplegarse en contextos muy complejos llevó al entonces Secretario General a elogiar la capacidad de adaptación de las distintas misiones y a expresar su convicción y su interpretación positiva de que:

«los principios y las prácticas de mantenimiento de la paz establecidos han respondido con flexibilidad a las nuevas demandas»<sup>69</sup>.

Esta misma interpretación tuvo una buena acogida en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, que en una declaración presidencial relativa al *Programa de Paz* defendió:

---

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

69. *Un Programa de Paz*, pár. 50.

«el derecho del Consejo a autorizar que se utilicen todos los medios para que las fuerzas de las Naciones Unidas cumplan su mandato, así como el derecho inmanente de las fuerzas de las Naciones Unidas a adoptar las medidas que correspondan para su legítima defensa»<sup>70</sup>.

Todo ello, además, debe entenderse en un contexto específico marcado por las grandes expectativas depositadas en la revitalización del sistema de seguridad colectiva tras muchos años de letargo.

Ello no obstante, las trágicas experiencias de la ONUSOM II en Somalia, de la UNPROFOR en Bosnia con la crisis de las zonas seguras y del genocidio en Ruanda, confrontaron rápidamente a Naciones Unidas con sus propias capacidades. De hecho, el balance de estas operaciones fue muy crítico y motivó un período de reflexión marcado por el abandono de la euforia del *Programa de Paz* y por la creación en 1995 de una Unidad de Lecciones Aprendidas<sup>71</sup> en el DOMP, que publicaría sus primeros informes sobre las experiencias de Somalia y Ruanda en una muestra de revisión<sup>72</sup>. El propio Secretario General, Boutros Boutros Ghali, reconocería entonces que la idea de flexibilizar los principios de las operaciones de paz no era quizá una propuesta tan positiva:

«Las Naciones Unidas pueden estar orgullosas de la celeridad con que ha evolucionado el concepto de mantenimiento de la paz en respuesta al nuevo entorno político resultante de la terminación de la Guerra Fría. No obstante, los últimos años han confirmado que es primordial que se observen ciertos principios básicos del mantenimiento de la paz para que las actividades correspondientes tengan éxito. Hay tres principios que revisten importancia: el consentimiento de las partes, la imparcialidad y la abstención de recurrir al uso de la fuerza salvo en caso de legítima defensa. Al analizar los éxitos y fracasos más recientes queda de manifiesto que esos principios se observaron en todas las operaciones que tuvieron éxito y que alguno de ellos no se observó en las que resultaron menos satisfactorias»<sup>73</sup>.

---

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

71. Posteriormente recibió el nombre de Unidad sobre Buenas Prácticas de las Operaciones de Paz.

72. *The comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Assistance Mission for Rwanda (UNAMIR)*, DOMP, Unidad de Lecciones Aprendidas, octubre 1993-abril 1996 y *The comprehensive Report on Lessons Learned from United Nations Operation in Somalia (UNOSOM)*, DOMP, Unidad de Lecciones Aprendidas, abril 1992-marzo 1995. También destacan otros informes que hacen un balance más general como *Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience*, DOMP, diciembre 1996.

73. *Suplemento de Un Programa de Paz*, pár. 33.

## 3.2 SREBRENICA, RUANDA, KOSOVO: PUNTO DE INFLEXIÓN Y NECESIDAD DE REFORMA

Este nuevo período de revisión y reflexión estuvo marcado por el nombramiento de Kofi Annan como Secretario General en 1997. En efecto, el impulso para investigar en profundidad las causas y errores de lo sucedido en Srebrenica y en Ruanda llevaron al que en su día tuvo algo de responsabilidad sobre lo sucedido, en tanto que Subsecretario de Operaciones de Paz durante dicho período, a realizar extensos estudios sobre la gestión y el papel de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. El conocido *Informe sobre la Caída de Srebrenica*<sup>74</sup> publicado en noviembre 1999, así como el *Informe de la Comisión Independiente sobre la actuación de las Naciones Unidas durante el genocidio de Ruanda*<sup>75</sup>, conocido también como Informe Carlsson de diciembre de 1999, presentan características fuera de lo normal en cuanto al reconocimiento explícito de los errores cometidos por parte de la Secretaría de Naciones Unidas y del Consejo de Seguridad en ambos casos.

El Informe Carlsson afirma con contundencia que:

«los responsables de que las Naciones Unidas no hayan impedido ni detenido el genocidio en Ruanda son, en particular, el Secretario General, la Secretaría, el Consejo de Seguridad, la UNAMIR y el conjunto de los Miembros de las Naciones Unidas»<sup>76</sup>.

En su informe sobre la *Caída de Srebrenica* Kofi Annan sostiene la existencia de graves fallos institucionales y de doctrina en las Naciones Unidas, entre ellos:

«la ambivalencia generalizada [...] con respecto al uso de la fuerza para establecer la paz» y una «ideología institucional de imparcialidad aun en los casos de intento de genocidio»<sup>77</sup>.

Igualmente, sostiene que:

---

74. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la resolución 53/55 de la Asamblea General: La caída de Srebrenica (A/54/549), 15 noviembre 1999 (en adelante La caída de Srebrenica).

75. Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 de Ruanda, S/1999/1257, de 15 diciembre 1999.

76. Informe de la Comisión Independiente de Investigación acerca de las medidas adoptadas por las Naciones Unidas durante el genocidio de 1994 de Ruanda, S/1999/1257, de 15 diciembre 1999., p.31.

77. La caída de Srebrenica, *op. cit.*, p. 505.

«la lección fundamental de Srebrenica es que, ante cualquier intento deliberado y sistemático de aterrorizar, expulsar o asesinar a toda una población, es preciso recurrir resueltamente a todos los medios necesarios para frustrarlo y demostrar la voluntad política de aplicar las medidas que corresponda hasta su conclusión lógica»<sup>78</sup>.

La que algunos autores han denominado la etapa Annan representó un proceso de autocritica y revisión que concluyó, cabe entender, con la publicación del Informe Brahimi sobre la reforma de las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el 2000, y de otros documentos como por ejemplo el informe titulado «Que no haya salida sin estrategia: la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad para la terminación o transformación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas»<sup>79</sup>. Kofi Annan reconoció en estos y otros informes una especial relevancia a las operaciones de paz de las Naciones Unidas, al entender que si bien era cierto que las lecciones de Somalia, Ruanda o la antigua Yugoslavia cuestionaban el uso de la fuerza por parte de aquéllas, también demostraban la necesidad de actuar con mayor contundencia en según qué circunstancias.

Sin duda, la intervención unilateral de la OTAN en Kosovo intensificó este debate relativo al papel de las operaciones de paz y el uso de la fuerza con fines de protección humanitaria e introdujo con fuerza dos cuestiones. En primer lugar, el papel de los organismos regionales y la posibilidad de que éstos hiciesen uso de la fuerza sin la autorización previa del Consejo de Seguridad, y en segundo lugar, el papel y la capacidad de las operaciones de paz de las Naciones Unidas autorizadas a hacer uso de la fuerza para proteger mandatos humanitarios.

Ciertamente, la actuación de la OTAN en Kosovo generó una gran división en la doctrina<sup>80</sup>, ya que la ausencia de autorización explícita para que este organismo pudiese recurrir a la fuerza armada suscitó importantes dilemas, empezando por el hecho de que Rusia<sup>81</sup> y China<sup>82</sup> se opusieron a autorizar tal intervención a pesar de que

---

78. *Ibid.*, pár. 502.

79. S/2001/394

80. CASANOVAS I LA ROSA, O.; «Bajo el síndrome de Kosovo», *Revista Occidente*, nº 236-237, 2001, pp. 120-127.

81. El presidente de la Federación de Rusia calificó dicha intervención como agresión abierta. (Véase intervención del Representante permanente de la Federación de Rusia en las Naciones Unidas ante el Consejo de Seguridad, en marzo de 1999, S/PV.3988, p.3). De hecho, días más tarde, la Federación de Rusia promovió un proyecto de Resolución del Consejo de Seguridad para condenar la acción de la OTAN, que finalmente no progresó, al ser rechazado por doce de los quince miembros del Consejo, y fue respaldado únicamente por China y Namibia (véase S/1999/328, de 26 de marzo).

82. UN S/PV.3937, 24 de octubre de 1998.

efectivamente se trataba de una emergencia humanitaria a gran escala. Estos países condenaron enérgicamente la actuación de la alianza, mientras que otros Estados como el de Reino Unido y Estados Unidos justificaron la intervención por razones humanitarias, así como Alemania, Francia o Bélgica<sup>83</sup>. En cierta medida, la intervención militar de la OTAN planteó el desajuste entre lo que se consideraba necesario y legítimo, y lo que era permisible conforme al marco jurídico de la Carta. La intervención no se justificó tanto en términos jurídicos que representasen un revisionismo del orden internacional, –a diferencia de otras actuaciones como Afganistán o Irak–, sino en términos éticos fundados en razones humanitarias.

El impacto de esta intervención en el discurso y la argumentación jurídica de las intervenciones humanitarias es remarcable, tal y como se observa en los numerosos estudios y publicaciones sobre la misma<sup>84</sup>. Pese a las distintas y múltiples interpretaciones es posible identificar una posición bastante mayoritaria que se puede sintetizar en el mismo sentido que el informe de la Comisión Internacional e Independiente sobre Kosovo<sup>85</sup>. Según la Comisión, la intervención fue ilegal de acuerdo con los términos formales de la Carta, pero legítima desde el punto de vista de las razones humanitarias. La distinción entre la dimensión jurídica y ética de la cuestión<sup>86</sup>, es decir, entre el procedimiento y el fondo de una misma problemática jurídica se encuentra presente en casi todos los autores que han analizado esta intervención. Así,

---

83. Documento que recoge las posiciones y declaraciones de los Estados sobre la intervención de la OTAN. UN S/PV 3988, 23 de marzo de 1999 y S/PV 2989, 26 de marzo de 1999. *Vid.* también INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL: «10th Commission: Presents problems of the use of force in international law», «Sub-group on humanitarian intervention», *op. cit.*, p.184-185.

84. Véase *RICR*, n° 837, 2000, dedicada al conflicto de los Balcanes en la que se publican distintos artículos de juristas y funcionarios de la Cruz Roja, muchos de los cuales sostienen la ilegalidad de los bombardeos de la OTAN durante el primer semestre de 1999. Véase también AA.VV.; *Legal and Ethical Lessons of NATO's Kosovo Campaign*, Andru E. Wall (ed.), International Law Studies, Vol 78, Naval War Collage Newport, Rhode Island, 2002, pp. 1-602; WEDGWOOD, R.; «NATO's Campaign in Yugoslavia», *AJIL*, Vol. 93, n° 4, 1999, pp. 828-834; FRANCK, T.M.; «Lessons of Kosovo», *AJIL*, Vol. 93, n° 4, 1999, pp. 857-860; REISMAN, W.M.; «Kosovo's Antinomies», *AJIL*, Vol. 93, n° 4, 1999, pp. 860-862 y del mismo autor «Unilateral action and the transformation of the world constitutive process: the special problem of humanitarian intervention», *EJIL*, Vol. 11, n° 1, pp. 3-18; FALK, R.A.; «Kosovo, World Order, and the Future of International Law», *AJIL*, Vol. 93, n° 4, 1999, pp. 847-857; SUR, S.; «L'affaire du Kosovo et le droit international: points et contrepoints», *Annuaire Français de Droit International*, XLV, 1999, pp. 280-291; SIMMA, B.; «NATO, the UN and the use of force: legal aspects», *EJIL*, Vol. 10, n° 1, 1999, pp. 1-22; DE WET, E.; «The relationship between the Security Council and Regional organisations during Enforcement Action under Chapter VIII of the United Nations Charter», *Nordic Journal of International Law*, Vol. 71 n° 1, 2002, pp. 1-37; CHINKIN, C.K.; «Kosovo: A «Good» or «Bad» War?», *AJIL*, Vol. 93, n° 4, 1999, pp. 841-847; HENKIN, L.; «Kosovo and the Law of «Humanitarian Intervention», *AJIL*, Vol. 93, n° 4, 1999, pp. 824-828; CHARNEY, J.I.; «Anticipatory Humanitarian Intervention in Kosovo», *AJIL*, Vol. 93, n° 4, 1999, pp. 834-841.

85. Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo Report: conflict international response, Lessons Learned*, Oxford University Press, 2000.

86. «The comision concludes that Nato military intervention was illegal but legitimate. It was illegal because it did not receive prior approval from the United Nations Security Council. However, the Commission considers that the intervention had the effect of liberating the majority population of Kosovo from a long period of oppression under Serbian rule», Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo Report: conflict international response, Lessons Learned*, Oxford University Press, 2000, p. 187 y 190 (en adelante *Kosovo report*).

una opinión muy mayoritaria argumenta que a pesar de que la intervención armada de la OTAN no tenía autorización por parte del Consejo de Seguridad, y por consiguiente, no era conforme con los requisitos jurídicos formales de la Carta de Naciones Unidas, fue necesaria e incluso moral y éticamente legítima desde un punto de vista humanitario. A este argumento algunos autores lo han calificado de «justificación de necesidad moral»<sup>87</sup> e incluso han defendido que la intervención de Kosovo ha motivado un discurso de renovación del orden internacional, en el que se plantea el desarrollo de una nueva norma «moral y progresiva de derecho internacional» favorable a las intervenciones humanitarias. Se habla entonces de la justificación «legal pero ilegal»<sup>88</sup>, –en inglés se utiliza la expresión «*lawful but ilegal*»–, según la cual se esta conformando un principio que basado en consideraciones éticas motiva e impulsa una reforma legal. Entre los autores que denuncian su carácter ilícito pero reconocen su justificación moral destacan, entre otros, Gutiérrez Espada<sup>89</sup>, Cassese<sup>90</sup>, Frank<sup>91</sup>, Cherterman y Byers<sup>92</sup>.

A estas aportaciones de carácter doctrinal hay que añadir unas últimas consideraciones. Kosovo reflejó también los límites de las respuestas ambiguas ante violaciones masivas de derechos humanos y DIH. Sin duda, Kosovo representó un gran fracaso para las operaciones de paz y para todo el sistema de Naciones Unidas que parecía de nuevo forzado a reconocer que no había aprendido nada de las lecciones de Srebrenica o de Ruanda. Sin embargo, extendió también una opinión generalizada de que las operaciones de paz de las Naciones Unidas ya no podían comprenderse y establecerse únicamente siguiendo formatos ambiguos, sino que era necesaria su revisión y actualización para hacerlas efectivas y adecuadas a los distintos contextos.

---

87. BUCHANAN, A. ; «Reforming the international law of humanitarian intervention», en HOLZGREFE, J.L. & KEOHANE, R.(ed.); *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemas*, Cambridge University Press, 2003, p. 132.

88. BUCHANAN, A. ; «Reforming the international law of humanitarian...», *op. cit.*, p. 132.

89. GUTIÉRREZ ESPADA, C.; «Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la «Guerra de Kosovo»)\», *ADI*, nº 16, 2000, pp. 93-132 y del mismo autor sobre este tema ¿No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad?, *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. V, 2005, pp. 203-224.

90. CASSESE, A.; «Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?», *EJIL*, Vol. 10, nº 1, 1991, pp. 22-30 y del mismo autor, «A follow-up: Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis», *EJIL*, Vol. 10, nº 4, pp. 791-799.

91. Afirma literalmente: «even an illegal action, if instrumental in bringing about results widely desired by a community, not seriously undermine a resilient legal system, one with the elasticity to make allowances for mitigating circumstances», FRANCK, T.M.; «Lessons of Kosovo», *op. cit.*, p. 859 y del mismo autor, véase FRANK, T.M.; «Interpretation and change in the law of humanitarian...», *op. cit.*, pp. 204-205.

92. BYERS, M. & CHERTERMAN, S.; «Changing the rules about rules? Unilateral humanitarian intervention and the future of international law», en HOLZGREFE, J.L. & KEOHANE, R. (ed.); *Humanitarian Intervention. Ethical, Legal and Political Dilemas*, Cambridge University Press, 2003, pp. 195-200.

### 3.3. DEL INFORME BRAHIMI A LA DOCTRINA CAPSTONE

Se iniciaba entonces un período de reforma<sup>93</sup> en el que fueron surgiendo nuevas orientaciones que bajo distintas denominaciones reflejaban la voluntad de ampliar o revisar los planteamientos originarios, de forma particular, en cuanto al uso de la fuerza armada por parte de operaciones de paz<sup>94</sup>. El análisis de este principio se ha visto marcado por tendencias doctrinales y prácticas extensivas que, en mayor o menor medida, proponen su adaptación a las distintas circunstancias y promueven un ensanchamiento de sus excepciones, ya sea por la vía de la legítima defensa ampliada o por la vía del Capítulo VII directamente. Así por ejemplo, el marco británico del «*wider peacekeeping*»<sup>95</sup>, o el «*peace enforcement*» estadounidense se sitúan entre la variedad de doctrinas y respuestas que desde entonces pretenden ofrecer un marco teórico, político y legal más adecuado y adaptado al contexto en el que deben estudiarse las operaciones de paz<sup>96</sup>.

La constatación, además, de que las características de los conflictos armados y los procesos de paz ya no permiten, en muchas ocasiones, una disuasión simbólica o pasiva ha contribuido a que estas tesis de adaptación del principio hayan terminado por imponerse<sup>97</sup>. Cardona Llorens lo expresa de una forma muy gráfica cuando indica que «no se puede encomendar a una operación que proteja a «las personas desplazadas, los refugiados y los civiles en peligro en Ruanda, incluso mediante el establecimiento y el mantenimiento de zonas humanitarias seguras», que ayude a «mantener y mejorar la seguridad y la estabilidad, incluida la libertad de circulación», que mantenga «la seguridad en lugares claves y edificios públicos, en particular en Freetown, las

---

93. Sobre la reforma y revisión, puede consultarse AA.VV.; *A review of peace operations: a case for change*, Conflict, Security and Development Group, King's College London, 2003, pp. 1-61.

94. Para un análisis sobre el uso de la fuerza en operaciones de paz de las Naciones Unidas, FINDLAY, T.; *The use of force in UN Peace Operations*, SIPRI, Oxford, 2002, pp. 1-486; VACAS FERNÁNDEZ, F.; *El régimen jurídico del uso de la fuerza por parte de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 1-328; FRULLI, M.; «Le operazioni di peacekeeping delle Nazioni Unite e l'uso della forza», *Rivista di Diritto Internazionale*, Vol. LXXXIV, n° 2, 2001, pp. 347-392; TARDY, T.; «The UN and the use of force: A marriage against nature», *Security Dialogue*, Vol. 38, n° 1, 2007, pp. 49-69; COX, K.E.; «Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force», *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 27, n° 2, 1999, pp. 250; 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; OLIVER, G.F.; «The other side of peacekeeping: peace enforcement and who should do it?», *International Peacekeeping: The yearbook of international peace operations*, Vol. 8, 2002, pp. 99-117.

95. British Army, Army Field Manual, Vol. 5, Operations Other Than War, Part 2: Wider Peacekeeping, ID/HQDT/18/34/30, *op. cit.*

96. Sobre estas nuevas doctrinas JAKOBSEN, P.V.; «The emerging consensus on grey area peace operations doctrine: Will it last and enhance operational effectiveness?», *International Peacekeeping*, Vol. 7, n° 3, 2000, pp. 36-56; THORNTON, R.; «The role of peace support operations doctrine in the British Army», *International Peacekeeping*, Vol. 7, n° 2, 2000, pp. 41-42.

97. SAMUELS, K.; *Use of force in UN Peacekeeping Operations*, IPA-UNDPKO Workshop 6 febrero 2004, Report, DOMP, p.5.

intersecciones importantes y los grandes aeropuertos, incluido el aeropuerto de Lungui», o que proteja «a los civiles amenazados de violencia física inminente» y decirle que no puede utilizar la fuerza salvo que los miembros de la OMP se vean atacados personalmente»<sup>98</sup>.

En el ámbito de Naciones Unidas el impulso inicial del Informe Brahimi publicado en 2000 se ha consolidado con otros documentos posteriores como la doctrina Capstone de 2008 y el informe *New Horizon*, que parecen cerrar el largo ciclo de aportaciones y esfuerzos por consensuar una doctrina general, que establezca los principios y las modalidades de las misiones de paz de Naciones Unidas y su adaptación a la coyuntura y retos actuales<sup>99</sup>. El Informe Brahimi ha sido objeto de distintas valoraciones, algunas más críticas y otras más positivas<sup>100</sup> y se han estudiado sus aportaciones atendiendo a todo tipo de cuestiones como la financiación, el mando o control o bien la logística o planificación. Una amplia parte del Informe se centra en la capacidad institucional de la Secretaría de Naciones Unidas en la organización y gestión de las operaciones de paz, mientras que otro tipo de cuestiones como la responsabilidad del Consejo de Seguridad o los principios y naturaleza jurídica han quedado en un plano menos prioritario.

Al Informe le han sucedido muchos otros textos de seguimiento del Secretario General y del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, así como resoluciones del Consejo de Seguridad que desde 2001 han detallado progresivamente el alcance de sus propuestas y sus avances<sup>101</sup>. Asimismo, el DOMP ha venido adoptando otros documentos de revisión que merecen una mención específica como las

---

98. CARDONA LLORENS, J.; Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión..., *op. cit.*, p. 858.

99. 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, 2007, nº 1, 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.

100. Sobre valoraciones doctrinales del Informe Brahimi, DURCH, W.J. & HOLT, V.K. & EARLE, C.R. & SHANAHAN, M.K.; *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, The Henry Stimson Center, Washington, 2003, pp. 1-145; WHITE, N.; «Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)», *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 6, nº 1, 2001, pp. 127-146; GUÉHENNO, J.-M.; «On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations», *International Peacekeeping*, Vol. 9, nº 2, 2002, pp. 68-80.

101. Entre éstos, destacan de forma especial dos: el primer Informe del Secretario General tras la publicación del Informe Brahimi y el informe sobre la Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas. Tras este impulso y seguimiento inicial de la mano de estos dos primeros informes, cada año tanto el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de un lado, y el Secretario General, de otro, dan continuidad a las propuestas de reforma a través de sus informes anuales. *Vid.* entre otros A/55/502, A/54/839 y A/C.4/55/6.

*Directrices generales para las operaciones de mantenimiento de la paz* de octubre del 2000 y el *Handbook on United Nations Multidimensional Peacekeeping Operations* de 2003.

La incidencia del Informe Brahimi en la doctrina de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y en el principio de prohibición del uso de la fuerza es evidente y, de hecho, en opinión de algunos autores, éste marca incluso un nuevo punto de inflexión en su evolución, ya que diferencia y reconoce de forma clara las operaciones tradicionales de las operaciones de paz coercitivas<sup>102</sup>. El Informe puede ubicarse entre las tesis extensivas en cuanto al uso de la fuerza al admitir no sólo la legítima defensa ampliada, sino también el uso coercitivo en el marco del Capítulo VII de la Carta, ya que si bien no define en ningún momento lo que cabe entender por imposición de la paz, expone la importancia fundamental de respetar el uso de la fuerza de acuerdo con la legítima defensa ampliada y reconoce la posibilidad de flexibilizarlo en algunos casos al entender que:

«en ocasiones, las partes locales no están constituidas por elementos moralmente equiparables sino por un componente evidentemente agresor y otro evidentemente agredido, y el personal de mantenimiento de la paz puede no sólo tener una justificación operacional para utilizar la fuerza sino también verse moralmente obligado a hacerlo»<sup>103</sup>.

Ello significa:

«que en los mandatos debe especificarse que la operación está facultada para utilizar la fuerza. Y significa además que las fuerzas deben ser más numerosas, estar mejor equipadas y resultar más costosas, pero al mismo tiempo deben representar una verdadera amenaza disuasiva, en lugar de una presencia simbólica y que no supone peligro alguno, características tradicionales del mantenimiento de la paz»<sup>104</sup> y <sup>105</sup>.

---

102. SITKOWSKI, A.; «Reflections on the Peacekeeping Doctrine», *International Peacekeeping: The yearbook of international peace operations*, Vol. 7, 2001, pp. 181-196.

103. *Informe Brahimi*, párr. 55.

104. *Informe Brahimi*, párr. 51.

105. En esta misma línea, y con gran parecido a las que Boutros Boutros Ghali propondría como «Unidades de Resguardo de la Paz» en su Programa de Paz, LIU, F. T propone también conceptualizar una fuerza de mantenimiento de la paz más preparada y mejor dotada. Para ello propone una figura de doble tipología, la primera similar a las OMP existentes, y la segunda dotada de mayor capacidad de despliegue y armamento más disuasorio. Una fuerza reforzada resultaría especialmente útil en conflictos complejos como por ejemplo la antigua Yugoslavia o Somalia. Véase LIU, F.T.; *United Nations Peacekeeping and the Non-Use*

Además, sostiene que el personal desplegado de una operación de paz:

«debe estar en condiciones de cumplir con su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, y de defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, sobre la base de normas para trabar combate sólidas, de quienes incumplan los compromisos contraídos en virtud de un acuerdo de paz o traten de menoscabarlo por medio de la violencia»<sup>106</sup>.

Reconoce, finalmente, que la legítima defensa no debe limitar la acción de los contingentes a respuestas proporcionales, sino a réplicas que permitan silenciar un ataque contra personal de Naciones Unidas o contra población que debe ser protegida. Entiende que a veces el personal de una operación de paz de las Naciones Unidas no sólo tiene una justificación moral para utilizar la fuerza, sino que tiene la obligación moral de hacerlo. Con todo, se puede sostener que a partir del Informe Brahimi se inicia un cambio de tendencia en el contexto de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, que deben contar con mandatos detallados y autorizaciones claras y evidentes para hacer uso de la fuerza, de forma particular en aquellas operaciones que tienen mandatos de protección humanitaria.

Por consiguiente, si bien desde finales de 1999 ya se observa la invocación expresa por parte del Consejo de Seguridad al Capítulo VII en el establecimiento y definición de los mandatos de algunas operaciones como la UNAMSIL (Sierra Leona) y la MONUC (R.D. Congo), es sobre todo a partir de 2000 con la publicación del Informe Brahimi cuando ésta se convierte en una práctica reiterada.

En la actualidad, se observa la voluntad que tiene el propio Consejo de Seguridad de reforzar y mejorar la protección de los mandatos humanitarios en el marco de operaciones de paz. Así, por ejemplo, la resolución 1296 (2000) reconoce, por primera vez y de forma clara, que uno de los propósitos del Consejo de Seguridad es el de:

«velar, cuando proceda y sea viable, por que se encomienden mandatos adecuados a las misiones de mantenimiento de la paz y se les dote de recursos suficientes para proteger a los civiles que vean amenazada su integridad física de manera inminente, en particular reforzando la capacidad de las Naciones Unidas de planificar y desplegar rápidamente personal de mantenimiento de la paz,

---

*of Force*, IPA, Rienner, Boulder, pp. 42-43, citado en IGLESIAS VELASCO, A.J.: «El principio de injerencia y la asistencia humanitaria en...», *op. cit.*, p. 57.

106. *Informe Brahimi*, pár. 55.

policía civil, administradores civiles y personal humanitario, valiéndose, cuando proceda, de los acuerdos de fuerzas de reserva»<sup>107</sup>.

También la resolución 1674 (2006) sobre la protección de la población civil en conflictos armados reitera en el párrafo 16 que el Consejo seguirá estableciendo operaciones de paz en las que se prevea:

«la protección de los civiles, en particular los que están bajo amenaza inminente de peligro físico en sus zonas de operaciones» así como la «facilitación de la asistencia humanitaria», y «la creación de condiciones conducentes al regreso voluntario, seguro, digno y sostenible de los refugiados y los desplazados internos».

Dispone también que el Consejo debe asegurarse de que estos mandatos incluyen:

«directrices claras respecto de lo que las misiones pueden y deben hacer para lograr esos objetivos»,

y que debe darse prioridad

«a la protección de los civiles en las decisiones sobre el uso de la capacidad y los recursos disponibles, incluidos los recursos de información e inteligencia, en la ejecución de los mandatos»,

todo ello, aunque sin decirlo expresamente, en alusión al uso de la fuerza armada.

Las propuestas del Informe Brahimi en cuanto a los mandatos y autorizaciones se valoran 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 relación al uso de la fuerza. Así, por ejemplo, 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 del Informe Brahimi no debe 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

---

107. *Ibid.*, pár. 13.

fuerza», y concluye que la «utilización de la fuerza siempre debe ser el último recurso»<sup>108</sup>.

Igualmente, la doctrina Capstone hace una valoración más práctica que jurídica sobre el principio de prohibición del uso de la fuerza en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas, ya que lo analiza esencialmente desde la perspectiva de las consecuencias de orden político y práctico sobre un proceso de paz. Así, al juzgar si una operación hace o no uso de la fuerza armada, los criterios para valorar su adecuación son más prácticos y estratégicos que no 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.

Por su parte, en la actualización y documentos publicados por el Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz desde 2004 hasta el último y más reciente informe de 2010 se mantiene todavía una línea muy prudente y conservadora en cuanto a las operaciones de paz en su sentido tradicional. De hecho, 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 defensa<sup>109</sup>. Esta cautela responde también 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, con mandatos claros y contundentes en cuanto al uso de la fuerza autorizado.

---

108. A/55/502, pár. 7.e.

109. 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, pár. 35-36.

## 4. EL EJERCICIO DE LAS AUTORIZACIONES PARA HACER USO DE LA FUERZA EN LAS OPERACIONES DE PAZ

Esta importancia creciente de las autorizaciones en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas se refleja de forma evidente en el análisis empírico de las mismas, ya que de sesenta y cuatro operaciones de paz, la mitad, treinta y dos incorporan en sus mandatos alguna función humanitaria y de éstas, en veintiuna el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas coercitivas para proteger el mandato humanitario y se ubican en el 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»<sup>110</sup> 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 particulares. Para empezar porque no todas las veintiuna operaciones han quedado expresamente autorizadas. En segundo lugar, porque en casi todas ellas, las operaciones de apoyo de distintos sujetos han sido fundamentales. Por último, porque las autorizaciones persiguen la protección de unos fines y mandatos muy concretos.

### 4.1 OPERACIONES EXPRESAMENTE AUTORIZADAS

El hecho de que todas las operaciones se enmarquen en el Capítulo VII no significa que todas ellas estén autorizadas a hacer uso de la fuerza con fines humanitarios. 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

110. Algunos autores han calificado esta expresión de «mágica» y 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. 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, n° 2, 2004, p. 510.

fundamentación de las operaciones de paz en este Capítulo no implica la existencia de una autorización para adoptar las medidas necesarias, ni tampoco puede interpretarse como una autorización implícita.

Por consiguiente, hay que 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.

De esta forma, de las veintiuna (21) operaciones de paz de las Naciones Unidas que se fundamentan en el marco del Capítulo VII, diez cuentan o han contado con una autorización expresa para adoptar las medidas necesarias a fin de llevar a cabo su mandato humanitario, y el resto, once (11), no cuentan con una autorización expresa, pero tienen el apoyo de una operación de un organismo regional o de una coalición de Estados autorizada a hacer uso de la fuerza<sup>111</sup>.

De las diez operaciones que cuentan con una autorización expresa destacan entre otras la UNAMSIL en Sierra Leona y la MONUSCO en la R.D. Congo. Así, por ejemplo, en esta última la resolución 1925 (2010) establece un amplio mandato humanitario en el que se incluye:

- «a) La protección efectiva de los civiles, incluidos el personal humanitario y los defensores de los derechos humanos, que se encuentren en peligro inminente de sufrir violencia física, en particular violencia ejercida por cualquiera de las partes implicadas en el conflicto.
- b) Asegurar la protección del personal, los locales, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas.
- c) Apoyar los esfuerzos del Gobierno de la República Democrática del Congo para asegurar la protección de los civiles frente a las violaciones del derecho internacional humanitario y los derechos humanos, incluidas todas las formas de violencia sexual y basada en el género, promover y proteger los derechos humanos y luchar contra la impunidad, incluso aplicando la «política de tolerancia cero» del Gobierno con respecto a las violaciones de la disciplina y los

---

111. La noción anglosajona de operaciones de soporte o de apoyo, en inglés, *peace support operations* (PSOs), expresa de forma evidente este tipo de operaciones de organismos regionales o coaliciones en apoyo a operaciones de paz de las Naciones Unidas.

derechos humanos y el derecho humanitario cometidas por miembros de las fuerzas de seguridad, en particular los integrados recientemente.

d) Apoyar las iniciativas nacionales e internacionales encaminadas a hacer comparecer ante la justicia a los responsables de dichas violaciones, incluso mediante el establecimiento de células de apoyo a la fiscalía para prestar asistencia a las autoridades de justicia militar de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC) en el enjuiciamiento de las personas detenidas por las FARDC.

Para ello, la operación queda autorizada:

a utilizar todos los medios necesarios, en la medida de sus posibilidades y en las zonas donde estén desplegadas sus unidades, para cumplir su mandato de protección enunciado en los párrafos 12 a) a 12 k) y 12 t).

Se observa aquí una autorización expresa a una operación de paz de las Naciones Unidas con un mandato humanitario amplio y detallado.

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 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 por ejemplo la UNMIL en 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 1° 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.

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, 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».

De acuerdo con esta distinción, las operaciones de paz de las Naciones Unidas se pueden sistematizar según si cuentan 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 formalmente<sup>112</sup>) en Sudán
  - MONUSCO (R.D. Congo)
- Con el apoyo de una operación de paz de un organismo regional o subregional también autorizados
  - UNPROFOR (OTAN) en la antigua 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
- 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 y con apoyo de

---

112. Pero 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 de organismos regionales/subregionales y/o de Estados o coaliciones de Estados sí autorizados expresamente:

- 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 propiamente
- ISAF (OTAN)-UNAMA (misión política ONU)<sup>113</sup> en Afganistán
  - Coalición de Estados liderada por Estados Unidos-UNAMI<sup>114</sup> 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. Así 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

---

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

114. Misión de asistencia para la administración provisional de Irak.

Marfil, la ECOMIL y la UNMIL en Liberia, la AMISOM en Somalia, la UNAMSIL en Sierra Leona, la INTERFET y UNTAET en Timor oriental, y la MINUSTAH en Haití. 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 (como por ejemplo la UNPROFOR), en Somalia (ONOSUM I- UNITAF-ONUSOM II) y en Ruanda (UNAMIR-Operación Turquoise).

## 4.2 OPERACIONES DE APOYO DE ORGANISMOS REGIONALES Y COALICIONES DE ESTADOS

El segundo 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.

Por esta razón, 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
  - Antigua Yugoslavia
2. Conflictos en los que se han desplegado operaciones de paz de las Naciones Unidas junto con coaliciones de Estados
  - Ruanda
  - Haití
  - Timor oriental

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 hecho, de las diez operaciones de paz de las Naciones Unidas autorizadas expresamente, sólo cuatro no cuentan con el apoyo de otras operaciones de organismos o coaliciones también autorizadas, y el resto, cinco actúan junto a operaciones de paz regionales y/o coaliciones autorizadas, y una es el caso excepcional de la operación híbrida entre Naciones Unidas y la UA. Por otro lado, las once operaciones de paz de las Naciones Unidas que no tienen una autorización expresa actúan con el apoyo de operaciones de organismos regionales y/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 veintiuna operaciones de paz de las Naciones Unidas analizadas han necesitado la participación de organismos regionales y/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 y/o de coaliciones.

Hay que precisar que 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 o bien con carácter nacional a través de coaliciones o por conducto de organismos o acuerdos regionales. Por ello, raras veces los organismos regionales 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 base al Capítulo VIII, sino que en casi todos los casos, como se verá en la segunda parte, el Capítulo VII constituye la base legal de actuación ya que son los Estados los que deciden el conducto más apropiado.

## 5. NATURALEZA JURÍDICA

### 5.1 UNA FIGURA FLEXIBLE: EN LA TEORÍA Y EN LA PRÁCTICA

Analizado el ejercicio y la práctica de las operaciones de paz, conviene retomar una de las cuestiones clásicas de esta figura, a saber, el debate sobre su naturaleza preventiva o coercitiva, ya que éste sigue siendo un debate actual y de vital importancia en el análisis posterior sobre la aplicabilidad del DIH. Además, éste adquiere una especial relevancia en el contexto recién expuesto, a pesar de que es una cuestión que se planteó de forma evidente en los años sesenta<sup>115</sup>, y de hecho, se remonta incluso a los orígenes mismos de la institución, ya que no hay que olvidar que Dag Hammarskjöld se refirió al «Capítulo VI y medio» para reflejar precisamente la dificultad teórica de encajar las operaciones de paz en alguna de las disposiciones de la Carta.

La determinación de una base jurídica clara y definida de las operaciones de paz de las Naciones Unidas presenta especiales dificultades derivadas, por un lado, de su ausencia normativa en la Carta y, por otro, de la propia práctica de las operaciones de paz que, lejos de ser uniforme, como se ha visto, es extensa y se adapta a cada caso y circunstancia. Por esta razón, varios autores encuentran apropiada esta expresión de «Capítulo VI y medio», no sólo porque se corresponde con la laguna legal existente, sino también porque expresa, como quería su autor, que las operaciones de paz se encuentran a medio camino entre las medidas coercitivas y las de arreglo pacífico. Escobar Hernández, por ejemplo, utiliza la terminología de «Capítulo VI y medio» e incluso de «Capítulo VI y tres cuartos», para simbolizar el progresivo desplazamiento hacia el sistema de seguridad colectiva y para llamar la atención sobre la naturaleza indefinida de las mismas<sup>116</sup>.

Como se ha señalado, *Un Programa de Paz* de Boutros Boutros Ghali intentó en su momento definir un marco conceptual claro para las distintas funciones del mantenimiento de la paz, y a tal fin distinguía el mantenimiento, el establecimiento y la

115. HALDERMAN, J.W.; «Legal Basis for United Nations Armed ...», *op. cit.*, pp. 971-996.

116. ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto ...*, *op. cit.*, p. 523.

consolidación de la paz. También el Informe Brahimi ha mantenido estas distinciones entre la prevención de conflictos y el establecimiento de la paz, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz y propone una definición para cada una de ellas. Pese a estos esfuerzos, la práctica parece empeñada en demostrar que el encaje concreto de las operaciones de paz en un artículo o función específica es difícil.

Por un lado, es cierto que las funciones del mantenimiento de la paz se suelen identificar en los estudios relativos a los conflictos armados a las distintas etapas de evolución. Las denominaciones de estas etapas varían de un autor a otro, pero hay coincidencia, en términos generales, en las fases y funciones que se asignan en cada una:

- Etapa anterior al estallido de la violencia: asociada a las medidas de naturaleza preventiva como la diplomacia, la mediación, la negociación, etc.
- Etapa de intensificación, escalada y estallido de una crisis: asociada al mantenimiento de la paz y, si es necesario, a la imposición de la paz mediante el uso de la fuerza, intervenciones humanitarias, etc.
- Etapa de resistencia: asociada también al mantenimiento e imposición de la paz, a las acciones de asistencia humanitaria.
- Etapa de disminución o reducción de la escalada: asociada al mantenimiento de la paz, pero pudiendo seguir un modelo tradicional de OMP.
- Etapa posterior y fin de la violencia: asociada a la consolidación de la paz como proceso de reconstrucción y recuperación del orden y seguridad necesarias para restablecer infraestructuras básicas, reconciliaciones nacionales, entre otras medidas necesarias.

Pese al consenso en cuanto a esta ordenación por etapas, ello no significa que los conflictos sucedan de acuerdo con esta lógica<sup>117</sup>. De hecho, el estudio de la práctica demuestra que muchos de los conflictos actuales son conflictos antiguos que no se han resuelto definitivamente, y que por tanto presentan secuencias más complejas de desarrollo así como de resolución y procesos de paz. Al respecto, los datos indican que «más del 65% de los conflictos armados activos en el año 2000 tenían más de cinco años de antigüedad y el 30% de ellos tenían al menos 20 años»<sup>118</sup>. Muchos de estos conflictos presentan etapas de inactividad, en virtud de un alto el fuego o de algún

---

117. RYAN, S.; «United Nations peacekeeping: A matter of principles?», *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº 1, 2000, pp. 27-47. También la *Doctrina Capstone* sigue un esquema parecido.

118. GRASA, R.; «Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 76, 2006-2007, p. 15.

acuerdo de paz frágil<sup>119</sup>, y, con posterioridad han vuelto a la fase de actividad armada. También se ha señalado que los conflictos civiles tienen una duración más extensa que otros conflictos por diversos motivos<sup>120</sup>. Así por ejemplo, R.D. Congo, Sierra Leona, Burundi o Somalia<sup>121</sup>.

En definitiva, las secuencias y características de los conflictos armados pueden ser objeto de ordenación, pero la complejidad y circunstancias de cada uno motiva que la lógica y las etapas no pueda ser igual en todos los casos, y por consiguiente, las funciones asociadas a cada momento (mantenimiento, establecimiento y consolidación) tampoco pueden ser tan ordenadas ni secuenciales.

Ello implica que en la práctica las distintas funciones del mantenimiento de la paz se superponen unas con otras y se interrelacionan, y es aquí donde hay que ubicar las operaciones de paz de las Naciones Unidas, como una figura flexible que ha servido en los distintos contextos para realizar funciones en las distintas etapas señaladas, tanto como medidas del Capítulo VI como del Capítulo VII de la Carta. En este sentido, es frecuente analizar un conflicto en el que meses antes del despliegue de una operación de paz del Capítulo VI se han impuesto sanciones o embargos económicos, que siguen su curso en paralelo y lógicamente interrelacionados con la operación. Junto a ello, se ha autorizado el uso de la fuerza en virtud del Capítulo VII, ya a los miembros integrantes de la misión, o bien, a coaliciones de Estados o a operaciones de paz de organismos regionales.

En otros casos incluso se ha planteado el transcurso de una misma y única operación que inicialmente se sitúa en el Capítulo VI de la Carta pero que acaba siendo una operación del Capítulo VII. A esta transición se la conoce con la terminología de escalada de la misión, *-mission creep*, en inglés-, y se da cuando una misma operación es reconvertida y reestructurada en su fundamento jurídico, mandato y composición llamándose igual y evolucionando por distintas fases no sólo desde un punto de vista operativo, sino también y más importante, jurídico, del Capítulo VI de la Carta al Capítulo VII.

---

119. Sobre la cuestión relativa a los acuerdos de paz frágiles y a las causas que explican el fracaso de los mismos, WERNER, S. & YUEN, A.; «Making and Keeping Peace», *International Organization*, nº 59, 2005, pp. 261-292.

120. FEARON, J.; «Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?», *Journal of Peace*, Vol.41, nº 3, 2004, pp. 275-301.

121. Para estudios detallados sobre conflictos y procesos de paz, *vid. Anuari de processos de pau*, Escola de Cultura de Pau, Ed. Icaria, años 2008, 2009, 2010, 2011, 2012; *Informe sobre conflictos, derechos humanos y construcción de paz*, Escola de Cultura de Pau, Ed. Icaria, años 2008, 2009, 2010 y 2012.

La doctrina se encuentra dividida en torno a la utilización de las operaciones de paz en el marco del Capítulo VII de la Carta y de esta interrelación y confusión entre el Capítulo VI y VII. Todo ello ha comportado una intensa discusión acerca de su comprensión teórica y sus principios tradicionales, en particular, el uso de la fuerza. Pese a su renovado protagonismo, éste es un debate que se remonta a etapas anteriores, ya que en la primera de ellas, la UNEF I, ya se plantearon dilemas en torno a la legítima defensa y su adecuación a las circunstancias reales del conflicto. También posteriormente, en los años sesenta, ONUC en el Congo suscitó una enorme polémica sobre si hubo o no autorización y sobre su naturaleza jurídica<sup>122</sup>.

## 5.2 DOCTRINA QUE DEFIENDE EL CARÁCTER PREVENTIVO

Por su cometido, a saber, prevenir o evitar una controversia, una parte de la doctrina científica ha entendido durante muchos años que las operaciones de paz no son medidas coercitivas, sino medidas de naturaleza preventiva y consensual. Como es sabido, las medidas que puede adoptar el Consejo en este ámbito son esencialmente de recomendación y voluntarias para las partes, que finalmente, pueden elegir otras en virtud del principio de libertad de medios. La competencia del Consejo de Seguridad relativa al arreglo pacífico de controversias es subsidiaria respecto a los Estados. Conforme a este principio, los Estados asumen la obligación de arreglar, a través de medios pacíficos de su elección, las controversias que entre ellos surjan con objeto de no poner en peligro la paz y seguridad internacionales<sup>123</sup>.

Entre los autores de la doctrina iusinternacionalista española, sobresalen, entre otros, Fernández Sánchez, que sostiene que las operaciones de paz son medidas preventivas, de la misma naturaleza que los buenos oficios, la mediación o la conciliación, y por tanto es en el Capítulo VI donde debe situarse su fundamento jurídico siendo éste su «marco natural»<sup>124</sup>. En la misma línea se manifiestan Mariño Menéndez<sup>125</sup> o Cardona Llorens. El profesor Cardona afirma que son operaciones no coercitivas ya que «se basan en la voluntad de las partes de mantener la paz. No buscan la imposición de la

---

122. FINDLAY, T.; *The use of force...*, *op.cit.*, pp. 51-86.

123. CARDONA LLORENS, J.; «El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en *Las Organizaciones Internacionales*, 13 ed., Ed. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 216-264 y del mismo autor «La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en TORROJA MATEU, H. & GÜELL PERIS, S. (coord.), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, Barcelona, 2007, pp. 67-85.

124. FERNÁNDEZ SANCHEZ, P.A.; *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de ...*, *op. cit.*, p. 31. Este autor entiende que el Consejo de Seguridad «en el marco del Capítulo VI, tiene competencia constitucional para establecer una OMP, como procedimiento que las partes hayan establecido, de la misma manera que podría establecerse, como ya he dicho, una Comisión de Buenos Oficios, una Mediación, Conciliación, Grupo de Observadores...».

125. MARIÑO MENÉNDEZ, F.; «Perspectivas de las operaciones de mantenimiento de la ...», *op. cit.*, p. 44.

paz, sino el mantenimiento de la paz al que ya han llegado las partes». Rechaza su cabida en el marco del Capítulo VII al entender que «las operaciones de mantenimiento de la paz no forman parte de ese capítulo, y no deben ser utilizadas para las funciones previstas en el mismo», ya que si «no hay consentimiento y hay amenaza para la salvaguardia de un interés esencial de la comunidad internacional, deben emplearse acciones coercitivas, no una OMP»<sup>126</sup>.

La incorporación del Capítulo VII en el marco de operaciones de paz genera rechazo por parte de un sector doctrinal y, de hecho, ya en 1996 el Profesor Carrillo Salcedo sostuvo que «toda referencia al Capítulo VII de la Carta, sea cual fuere el artículo concreto que de él se considere, vendrá a enturbiar la calificación de la naturaleza de las operaciones de mantenimiento de la paz en general y de la ONU, en particular. Porque, y esto no puede olvidarse, la frontera entre las operaciones coercitivas y las operaciones preventivas y protectoras –no coercitivas– ha de quedar claramente establecida, y son las primeras las únicas que entran en el ámbito del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas»<sup>127</sup>. Cardona Llorens sostiene que «las OMPs no forman parte de ese capítulo, y no deben ser utilizadas para las funciones previstas en el mismo»<sup>128</sup>.

La doctrina en general admite la legalidad de las operaciones basadas en el Capítulo VII y la autorización para hacer uso de la fuerza, pero rechaza este capítulo como base legal de las mismas ya que entiende desvirtúa su naturaleza jurídica. Entre estos autores, ya citados, destacan Iglesias Velasco, Cardona Llorens, Fernández Sánchez o Vacas Fernández.

Vacas Fernández y Díaz Barrado afirman que «el carácter no coercitivo de las OMP se configura como uno de los elementos que definen este tipo de operaciones hasta el punto de que la exigencia del mismo es lo que hace que, normativamente, se sitúen como operaciones que no implican el uso de la fuerza armada y que, por lo tanto, no entren *prima facie* en las acciones previstas en el artículo 42 de la Carta»<sup>129</sup>. En el mismo sentido, Pérez González entiende que las operaciones de paz son «acciones de tipo más preventivo que represivo a través de las cuales las Naciones Unidas, en un

---

126. 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, p. 835.

127. CARRILLO SALCEDO, J.A.; *La crisis constitucional de las Naciones Unidas*, Colección de Estudios Internacionales, Instituto Francisco de Vitoria, Madrid, 1996, p. 96.

128. CARDONA LLORENS, J.; Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas..., *op. cit.*, p. 835.

129. DÍAZ BARRADO, C.M. & 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, p. 293.

nuevo rasgo de su función pacificadora, perseguían rebajar la temperatura de los conflictos y amortiguar las crisis internacionales»<sup>130</sup>.

También los distintos Secretarios Generales de Naciones Unidas, entre ellos Kofi Annan, a través de las memorias anuales de la organización, han venido afirmando que son «aquellas operaciones establecidas para coadyuvar al mantenimiento o restablecimiento de la paz en áreas de conflicto donde se halle implicado personal militar, y que sin embargo, no disponen de carácter coercitivo»<sup>131</sup>.

Otros como Iglesias Velasco<sup>132</sup> sitúan el fundamento de las operaciones de paz en el artículo 40 de la Carta como medidas provisionales, al entender que el mandato de éstas nunca consiste en resolver la diferencia política, sino que deben considerarse «medidas provisionales de carácter pacificador e imparcial dirigidas a la estabilización provisional de una situación conflictiva»<sup>133</sup>. En base a este razonamiento entiende que tampoco «constituyen por sí mismas medidas de arreglo pacífico de las controversias del Capítulo VI de la Carta, ni se dedican a desarrollar funciones de las allí descritas»<sup>134</sup>.

Este autor no alude directamente al Capítulo VII como base legal, sino que justifica la autonomía del artículo 40 con respecto al funcionamiento del procedimiento coercitivo de dicho capítulo. Citando a Jiménez de Aréchaga entiende que «las disposiciones del artículo 40 de la Carta, por su propia naturaleza, no deberían estar recogidas en el Capítulo VII, sino en el VI, por cuanto el Consejo de Seguridad puede disponer medidas provisionales ex artículo 40 sin depender de que constate la existencia de una de las tres situaciones del artículo 39 –amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión–, e independientemente de las recomendaciones o decisiones adoptadas por el Consejo con arreglo a los artículos 41 y 42»<sup>135</sup>. Con ello, este autor sostiene el artículo 40 como base jurídica ya que éste dispone acciones provisionales, goza de una amplia autonomía con respecto al funcionamiento del procedimiento coercitivo del Capítulo VII y no prejuzga la solución de la cuestión en litigio. Fernández Sánchez admite

---

130. PEREZ GONZÁLEZ, M.; «Las Naciones Unidas y el mantenimiento de la paz: cincuenta años de esfuerzos», *Cuadernos de Historia Contemporánea*, Universidad Complutense de Madrid, nº 17, 1995, p. 66.

131. Citado en RODRÍGUEZ ELIZONDO, J.; «Las Naciones Unidas y la Paz», *Tiempo de Paz*, nº 14, verano-otoño, 1989, p. 61.

132. IGLESIAS VELASCO, A.; *Los problemas del mantenimiento internacional...*, *op. cit.*, p. 53 y ss.

133. IGLESIAS VELASCO, A.; «El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones...», *op. cit.*, p. 147.

134 *Ibid.*, p. 136.

135. IGLESIAS VELASCO, A.; *Los problemas del mantenimiento internacional...*, p. 59, citando a JIMÉNEZ DE ARECHAGA, E.; «Derecho constitucional de las Naciones Unidas. Comentario teórico-práctico de la Carta», Escuela de Funcionarios internacionales, Madrid, 1958, pp. 381-382.

también el artículo 40 como posible base jurídica de las OMP, pese a que, como se ha visto, este autor entiende que el marco natural debe ser el Capítulo VI<sup>136</sup>.

Ahora bien, generalmente se entiende que las medidas provisionales del artículo 40 deben ser adoptadas por las partes en conflicto, y por el contrario, las operaciones de paz son una medida que debe ser adoptada por los órganos de Naciones Unidas, en este caso, el Consejo de Seguridad que es el órgano que las crea. De ahí que Iglesias Velasco distinga dos tipos de medidas provisionales. Las que denomina primarias, entre las que incluye alto el fuego o establecimiento de zonas de seguridad, y un segundo grupo que «actuarían en calidad de mecanismos para supervisar la implementación de las primeras»<sup>137</sup> entre las que incluiría las operaciones de paz. De este modo, en opinión de este autor, las operaciones serían aquellos órganos subsidiarios encargados de supervisar la aplicación de las medidas provisionales primarias establecidas en virtud del artículo 40, siendo a su vez ellas mismas una medida provisional. La principal crítica que puede hacerse en relación al artículo 40 como base jurídica es que éste no resulta un fundamento adecuado para las operaciones de segunda y tercera generación, lo cual reconoce el mismo autor, ya que si bien es cierto que el mandato de supervisión es el más generalizado en las operaciones de primera generación, no lo es en las operaciones que tienen mandatos más ambiciosos.

### 5.3 DOCTRINA QUE ADMITE EL CARÁCTER COERCITIVO

En un sentido contrario, otros autores como Berdal<sup>138</sup>, Orakhelashvili<sup>139</sup> o Picone<sup>140</sup> entienden que las operaciones de paz pueden tener cabida tanto en el Capítulo VI como VII de la Carta, ya que éstas no sólo tienen como cometido prevenir o evitar una controversia, sino también ayudar a resolver una controversia a través de la aplicación efectiva de un acuerdo de paz, y a veces también, imponer a una o varias de las partes el cumplimiento de lo pactado, o bien, el respeto del Derecho internacional humanitario y los derechos humanos. Entienden, además, que el consentimiento no puede servir para descartar otro tipo de medidas y condicionar siempre y en todos los supuestos las operaciones de paz al marco del Capítulo VI. De hecho, incluso autores como Findlay consideran que la ubicación en el Capítulo VI nunca ha sido del todo convincente ya

136. FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A.; *Operaciones de las Naciones Unidas...*, Vol. I, *op. cit.*, pp. 302-303.

137. IGLESIAS VELASCO, A.J.; «El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones ...», *op. cit.*, p. 155.

138. BERDAL, M.; «Lessons not learned: The use of force in 'peace operations' in the 1990s», *International Peacekeeping*, Vol. 7, n° 4, 2000, pp 57-63 a favor, a pesar de todos sus déficit.

139. ORAKHELASHVILI, A.; *Legal aspects of global and regional international security-The institutional background*, Final Report, NATO/EAPC Research Programme, mayo 2000, pp. 67-68.

140. PICONE, P.; «Le autorización all'uso Della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale», *Rivista di diritto internazionale*, n° 1, 2005, pp. 5-75.

que el consentimiento no ha sido claro ni evidente en muchas operaciones de paz<sup>141</sup>. Otros autores como Gaja afirman directamente que el fundamento jurídico de las operaciones de paz siempre debe situarse en el artículo 42 de la Carta<sup>142</sup>.

Con frecuencia se identifican las operaciones de paz del Capítulo VII con las llamadas operaciones de imposición de la paz, en las que el uso de la fuerza constituye el elemento determinante. Lo cierto es, no obstante, que no existe una definición unánime ni consensuada sobre lo que cabe entender por imposición de la paz. La primera aproximación a la expresión imposición de la paz se encuentra en el *Programa de Paz* con la propuesta de creación de las llamadas «*peace enforcement forces*» sobre la base del artículo 40. Dos años más tarde, en 1994 Boutros Ghali añadió *ex novo* el concepto de imposición de la paz o *peace enforcement* entendiéndolo por tal:

«las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, incluido el uso de la fuerza armada, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales en situaciones en que el Consejo de Seguridad haya determinado la existencia de una amenaza para la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión»<sup>143</sup>.

Las doctrinas militares americanas, francesas y británicas incorporaron por primera vez la expresión «imposición de la paz» durante la década de los noventa. Así por ejemplo, el Manual británico *Wider Peacekeeping* las define como operaciones que se llevan a cabo para restablecer la paz entre partes beligerantes que no consienten la intervención y se acercan a operaciones de combate<sup>144</sup>. Estas doctrinas han tenido gran influencia sobre otras como por ejemplo las de la OTAN o las de otros países como Australia, y en la práctica han sido implementadas por ejemplo, en la INTERFET en Timor oriental, en la Operación Turquoise en Ruanda o en la IFOR, la SFOR y la KFOR en Kosovo.

Por su parte, y de forma sorprendente, el Informe Brahimi ni siquiera ofrece una definición de lo que cabe entender por imposición de la paz y la recién publicada doctrina Capstone tampoco aporta la claridad suficiente en torno a estas nociones. Esta

---

141. FINDLAY, T.; *The use of force in UN Peace Operations*, SIPRI, Oxford, 2002, pp. 16-17.

142. GAJA, G.; «Les forces de Nations Unies pour le maintien de la paix au temps des reformes», en CARDONA LLORENS, J. (ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 168.

143. Informe del Secretario General, «Aumento de la capacidad de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas», S/26450, de 14 de marzo 1994, pár. 4.

144. British Army, *Army Field Manual*, Vol. 5, *Operations Other Than War*, Part 2: *Wider Peacekeeping*, ID/HQDT/18/34/30, London, 1998, pp. 1-2.

última, por ejemplo, acepta la incidencia del Capítulo VII en las operaciones de paz de las Naciones Unidas bajo la expresión de mandatos robustos contundentes, pero rechaza que ello sea igual a las operaciones de imposición de la paz o a medidas coercitivas. De hecho, afirma que aunque puedan parecer similares, las operaciones con mandatos contundentes o «rigorosos» no deben confundirse con las operaciones de imposición de la paz. Según la doctrina Capstone, un mandato contundente implica el uso de la fuerza a nivel táctico con autorización del Consejo de Seguridad y el consentimiento de las partes en conflicto. Por el contrario, la imposición de la paz no requiere el consentimiento de las partes y puede implicar el uso de la fuerza militar a nivel estratégico o internacional, quedando prohibido por el artículo 2.4 de la Carta. Esta distinción entre operaciones con mandatos contundentes con consentimiento de las partes y uso de la fuerza a nivel táctico, y operaciones de imposición de la paz sin consentimiento de las partes y uso de la fuerza a nivel internacional se ha criticado esencialmente por su difícil, cuando no imposible, comprensión teórica y aplicación en la práctica<sup>145</sup>.

Es ilustrativa también la reflexión recogida en el Informe del Secretario General de 2005 sobre las recomendaciones del Comité Especial, en la que se pregunta:

«¿Qué se entiende por términos como «mantenimiento vigoroso de la paz» y qué significa eso para un oficial de policía o un soldado que presta servicios en una misión? [...] Los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz no facilitan el tipo de orientación detallada que el personal necesita en la práctica. La terminología utilizada es objeto de debate, como ha indicado el Comité Especial. ¿Estamos de acuerdo en que el término «operaciones de paz» describe operaciones pluridimensionales con amplios mandatos en las que no se descarta una respuesta contundente en apoyo de medidas políticas, humanitarias y de desarrollo a fin de asegurar una paz sostenible? ¿Estamos de acuerdo en que esta descripción refleja con más exactitud las funciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la actualidad? Se trata de preguntas fundamentales a las que debemos dar respuesta precisamente cuando nos disponemos a abordar un nuevo programa para mejorar la manera en que respondemos colectivamente a situaciones de conflicto en el mundo de hoy. El Comité Especial tiene un papel particular que cumplir en el debate, dado el ámbito específico de su labor y los

---

145. TERRIE, J.; «The use of force in UN peacekeeping: the experience of MONUC», *African Security Review*, Vol. 18, n<sup>o</sup> 1, 2009, p. 23.

conocimientos que aportan sus miembros a las cuestiones relativas al mantenimiento de la paz»<sup>146</sup>.

A nivel doctrinal, Chesterman en un estudio externo preparado para la sección de buenas prácticas del DOMP, defiende la necesidad de contar con una doctrina clara sobre cuándo y cómo se puede hacer uso de la fuerza por parte de operaciones de paz. Entiende que la división entre mantenimiento de la paz e imposición es artificial e insostenible, ya que las operaciones deben contar con un mandato contundente que incorpore el uso de la fuerza armada. Cuanto más capaz sea una operación de hacer uso de la fuerza, menos tendrá que utilizarla. Chesterman sostiene que establecer operaciones claramente ofensivas tanto desde su dimensión cuantitativa de personal y medios, como cualitativa, con autorización, es mucho más disuasorio y eficaz que lo contrario<sup>147</sup>.

En el mismo sentido, Goulding<sup>148</sup> reconoce, como exdirector del Departamento de Asuntos Políticos, la necesidad de revisar la doctrina de las operaciones de paz para ajustarla a las nuevas circunstancias en las que si bien existe un consentimiento general, éste no se traduce necesariamente en una cooperación de las partes, sino que, algunas de ellas, muestran resistencia armada. En este contexto entiende que hay que contemplar el uso de la fuerza armada por parte de las operaciones de paz, y que ésta no cuestiona el principio de imparcialidad de las mismas, ya que la fuerza no se debe utilizar contra los integrantes de un determinado bando considerado enemigo de la operación, sino contra grupos por hacer lo que hacen con independencia de cuál sea su bando o color. Este mismo autor ya había escrito en 1996 sobre la necesidad de diferenciar el mantenimiento de la imposición de la paz, y en dicho artículo había sugerido dos posibles supuestos en los que la imposición de la paz estaría justificada: la protección de la ayuda humanitaria en guerras civiles y la imposición de un acuerdo de paz ya pactado.

Por su parte Findlay es rotundo al afirmar la necesidad de una doctrina sobre el uso de la fuerza en las operaciones de paz de las Naciones Unidas. Este autor entiende a partir de la práctica en Bosnia o en Somalia que es mucho más eficaz un primer uso de la

---

146. Aplicación de las recomendaciones del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, A/60/640, 29 de diciembre 2005, pár. 33.

147 CHESTERMAN, S.; *The use of force in UN peace operations*, Peacekeeping Best Practices, External Study, New York, 2004, pp. 1-21.

148. Afirma Goulding: «I now realize that we in the Secretariat adjusted too slowly to the demands of the new type of conflict which proliferated after the end of the Cold War». GOULDING, M.; «The use of force by the United Nations», *International Peacekeeping*, Vol. 3, n° 1, 1996, pp. 15-16.

fuerza ofensivo y claro que no varios usos de la fuerza modestos y dudosos<sup>149</sup>. Sugiere que la línea divisoria entre el Capítulo VI y el Capítulo VII debe reforzarse para que la distinción sea clara y no haya dudas. Para ello propone que cuando se despliegan observadores militares desarmados el fundamento jurídico sea el Capítulo VI, mientras que cuando se despliegan fuerzas armadas el fundamento sea el Capítulo VII, con independencia del mandato. Entiende, además, que todas las operaciones del Capítulo VII deben disponer en su mandato explícitamente la protección de la población civil frente a cualquier ataque o abuso.

Define las operaciones de imposición de la paz (a las que denomina *peace-enforcement operations*) como aquellas que «aseguren la implementación de un acuerdo de paz o un arreglo (alto el fuego), incluyendo la conformidad de las partes con dichos arreglos, a través de la aplicación acertada de incentivos y desincentivos, entre los que se encuentran el uso de la fuerza armada»<sup>150</sup>. Entiende que a pesar de que el concepto de imposición de la paz suene como una estrategia militar, en esencia, debe ser política. El elemento diferencial entre la imposición y el mantenimiento de la paz es el uso de la fuerza, ya que cuanto mayor sea la capacidad real en el uso de la fuerza menores serán sus usos en la práctica.

El autor afirma la importancia del consentimiento de las partes, pero reconoce que en la práctica éste puede ser, como sucede, tenue y ambiguo. Distingue entonces entre lo que él denomina «*pure enforcement operation*», en la que no hay consentimiento de las partes, de las «*peace enforcement operations*», en las que sí existe consentimiento pero puede desaparecer. La diferencia entre las operaciones de imposición de la paz y las de mantenimiento de la paz está en que en las primeras el apoyo a aquel acuerdo de paz, por lo general frágil y con posibilidades de desaparecer, es un apoyo proactivo y contundente, mientras que en las segundas es un apoyo pasivo y reactivo.

Findlay sostiene la necesaria imparcialidad de las operaciones que él llama de imposición sin que ello contradiga el tener que hacer uso de la fuerza contra una de las partes cuando sea necesario, lo que identifica con la coerción inducida<sup>151</sup>, habiendo usado antes otros métodos como la negociación pero sin que sea necesario haberlos agotado, es decir, el uso de la fuerza no se plantea como el último recurso. Defiende así un uso contundente de la fuerza, pero no con la finalidad de sancionar o penalizar a una de las partes o todas, sino de inducir las al acuerdo. Por uso contundente de la fuerza se

---

149. FINDLAY, T.; *The use of force...*, *op. cit.*, p. 271.

150. *Ibid.*, p. 376.

151. En inglés, *coercive inducement*.

refiere el autor a la presencia visible y notable de fuerzas militares en un escenario de operaciones en el denominado *momentum*, es decir, en el período de tiempo inmediatamente posterior a la firma de un acuerdo de alto el fuego o un acuerdo de paz. La capacidad de actuación del Consejo de Seguridad debe ser, por tanto, rápida.

El autor enumera los supuestos en los que las operaciones de imposición de la paz pueden llegar a hacer uso de la fuerza, más allá de los casos que no sean legítima defensa. Estos casos son: violaciones persistentes del alto el fuego, violaciones constantes de las líneas de desmilitarización, rechazo y no cooperación con las tareas de desmovilización y desarme, intento de atacar un proceso electoral con medios militares, intentos de genocidios y violaciones masivas de derechos humanos, amenazas y ataques en la distribución de la asistencia humanitaria<sup>152</sup>. Este autor incorpora la norma emergente sobre la intervención humanitaria en el marco de la imposición de la paz y entiende que debe superarse la dicotomía entre soberanía y principio de no intervención siguiendo los criterios establecidos en el ya citado Informe sobre Soberanía e Intervención.

El debate recién expuesto sobre la naturaleza jurídica de las operaciones de paz requiere, a nuestro entender, una aproximación teórica que se ajuste más a la realidad y a la práctica. En nuestra opinión, parece coherente admitir que la naturaleza y el fundamento jurídico de las operaciones debe establecerse de forma separada y caso por caso. Por esta razón, el fundamento jurídico de una operación no puede determinarse a partir de una identificación previa con un capítulo o artículo concreto de la Carta, sino que debe estudiarse en cada caso concreto en función del mandato asignado, el concepto de operaciones y las reglas de enfrentamiento (*rules of engagement, ROE*)<sup>153</sup>. Es más, una vez identificados los elementos claves de una misión, ésta tendrá cabida en un capítulo u otro de la Carta, entendido en bloque, como un todo, interpretado y aplicado de forma conjunta y conforme a su espíritu<sup>154</sup>. Lo contrario, es decir, equiparar *a priori*, el fundamento de las operaciones en el marco del Capítulo VI o VII de la Carta lleva a plantear consideraciones formales y teóricas que se muestran muy alejadas de las realidades que pretenden regular.

---

152. FINDLAY, T.; *The use of force...*, *op. cit.*, p. 379.

153. *Doctrina Capstone*, p. 14.

154. SICILIANOS, L.A.; «L'autorisation par le Conseil de sécurité de recourir à la force: une tentative d'évaluation», *RGDIP*, 1, 2002, pp. 23-24.

## 6. CUESTIONES QUE REQUIEREN UNA TOMA DE POSICIÓN E INTERPRETACIÓN

Sucedo además que la práctica presenta incluso una mayor complejidad, ya que distorsiona los esquemas teóricos que harían posible ubicar una misión en el Capítulo VI o VII de forma coherente, ya que existen operaciones autorizadas para hacer uso de la fuerza en el marco del Capítulo VII, pero al mismo tiempo consentidas por el Estado receptor. Ello genera dificultades desde un punto de vista teórico, ya que la conciliación de estos dos elementos, consentimiento y autorización para hacer uso de la fuerza, representa una ruptura de los binomios conceptuales tradicionales, de un lado, de medidas preventivas del Capítulo VI sobre la base del principio de consentimiento, y de otro, de medidas coercitivas del Capítulo VII sin necesidad de consentimiento.

Por esta razón, y antes de exponer cuál es el derecho aplicable a las operaciones de paz, hay que aclarar e interpretar ciertas cuestiones surgidas de la práctica sobre las que es necesaria, además, una toma de posición por parte de quien realiza esta investigación, dado que no son ni mucho menos temas consensuados y en cambio condicionan la comprensión y aproximación de este informe.

### 6.1. CONSENTIMIENTO Y AUTORIZACIONES PARA HACER USO DE LA FUERZA: UN BINOMIO COMPLICADO

#### 6.1.1 IMPORTANCIA DEL CONSENTIMIENTO DESDE UN PUNTO DE VISTA PRÁCTICO

La presencia de fuerzas armadas en el territorio de otro Estado ha sido un tema recurrente en el Derecho internacional público, que históricamente ha regulado los supuestos en los que es lícito o no. El consentimiento ha desempeñado un papel relevante en esta cuestión, ya que es una de las circunstancias que excluye la ilicitud de cualquier intervención o presencia en otro Estado. El proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados dispone en el artículo 5 que:

«el consentimiento válido de un Estado a la comisión por otro Estado de un hecho determinado excluye la ilicitud de tal hecho en relación con el primer Estado en la medida en que el hecho permanece dentro de los límites de dicho consentimiento»<sup>155</sup>.

Así, la necesidad de contar con un título suficiente que legitime la presencia de contingentes extranjeros en el territorio de un Estado conforme al Derecho internacional ha concedido al principio de consentimiento una gran importancia. El consentimiento deviene una de las vías posibles de actuación de Naciones Unidas para intervenir en otros Estados, que junto con la actuación a través del Capítulo VII permite a la organización intervenir en asuntos considerados de jurisdicción interna.

Es oportuno plantear ciertas consideraciones teóricas y prácticas. El consentimiento es necesario para intervenir y desplegar físicamente una operación de paz en el territorio de otro Estado, pero no lo es para que el Consejo de Seguridad pueda establecer una operación, ya que como tal, la creación de un órgano subsidiario no requiere el consentimiento previo de ningún Estado. Para que surta efecto debe reunir ciertos requisitos. El profesor Vacas Fernández señala los siguientes: que sea claro y expreso (no presunto), que haya sido expresado sin coacción, que sea atribuible al Estado, y que sea anterior al hecho al que se refiere<sup>156</sup>. El consentimiento necesario es el del Estado en cuya jurisdicción ha de actuar una operación, pero no el de las partes implicadas en un conflicto. Ello no obstante, la práctica muestra que, con excepción de la ONUSOM II, en todas las misiones se ha solicitado y contado con el consentimiento del Estado receptor y también de muchas de las partes implicadas en el conflicto.

Ahora bien, esta solicitud del consentimiento por parte de Naciones Unidas no ha sido igual en todos los casos, ya que el criterio seguido ha sido el de adaptación a las circunstancias. En este sentido, la práctica de Naciones Unidas en conflictos internacionales que enfrentan a dos o más Estados, en los que son éstos los que han consentido el despliegue de una operación en su territorio, es distinta de la práctica en conflictos internos en los que, como señala Cardona Llorens<sup>157</sup> cabe plantear una gran variedad de situaciones, que oscilan desde la existencia de un gobierno y distintas partes enfrentadas, pasando por situaciones intermedias en las que existe un gobierno

---

155. Informe de la Comisión de Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 53º período de sesiones, Doc. A/56/10, de 2001.

156 VACAS FERNÁNDEZ, F.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio ...*, *op. cit.*, pp. 134-145.

157. CARDONA LLORENS, J.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus...*, *op. cit.*, pp. 810-826.

de hecho que controla mayoritariamente el territorio, hasta supuestos de caos generalizado en los que es difícil identificar una autoridad de gobierno<sup>158</sup>.

En algunos casos se ha seguido la aplicación del principio de efectividad (la parte que controla efectivamente una zona del territorio), y se ha solicitado el consentimiento de aquel poder *de facto* que ejerce dicha autoridad y control. Sin embargo, este principio ha resultado difícil en situaciones de anarquía y vacío de poder relacionados con los *failed states*, en los que ha sido difícil identificar la autoridad que realmente ejerce tal poder. Algunos autores como Vacas Fernández han criticado la calificación generalizada que se viene haciendo de muchos conflictos armados contemporáneos como ejemplos de *failed states*. Sostiene que la gran mayoría de conflictos internos en los que se han desplegado operaciones de paz de las Naciones Unidas desde la década de los noventa no deben identificarse con situaciones de vacío de poder, sino de enfrentamientos o lucha por el poder en los que el criterio de control efectivo de una parte del territorio debería resultar aplicable. Reconoce que en estos conflictos pueden ser muchas las partes que ejercen su autoridad *de facto* en sectores o áreas geográficas divididas de un mismo Estado. Pero, argumenta este autor, un elevado número de partes no es sinónimo de vacío de poder y, por tanto, el consentimiento deberá seguir siendo obligatorio y necesario en relación a aquellos que ejercen efectivamente un control. Si bien estas consideraciones son acertadas en el plano teórico, es cierto que pueden resultar impracticables en el plano fáctico, ya que el número de partes sí que repercute en el principio de consentimiento, sobre todo cuando éstas alcanzan un número tan excesivo que su identificación es casi imposible, como sucedió por ejemplo en Somalia en donde que llegaron a haber hasta 14 grupos armados o partes<sup>159</sup>, o en la R.D. Congo, con un esquema y números parecidos.

En otros casos, la práctica de Naciones Unidas ha adoptado otros criterios, y ha forzado la creación de instituciones de administración provisionales a través de conferencias convocadas y auspiciadas por ella misma, que son las que han emitido el consentimiento formal, como por ejemplo en Camboya, o en otros, los mismos acuerdos de paz han previsto la presencia de Naciones Unidas en su territorio como en el caso de la R.D. Congo.

---

158. *Ibid.* Cardona Llorens identifica también aquellos conflictos derivados del ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos en los que aparecen implicados tres actores: el pueblo que reivindica este derecho y que no siempre está organizado en un movimiento de liberación nacional, el Estado colonial, y por último, el Estado que reivindica el territorio no autónomo como parte de su territorio. Hasta la fecha, han sido cuatro las OMP desplegadas en estos contextos: UNSF, Guinea occidental, 1962, GANUPT, Namibia, 1989, MINURSO, Sahara occidental, 1991, UNTAET, Timor oriental, 1999.

159. *Vid.* anexos II, III y IV del Informe del Secretario General S/25168, de 26 de enero de 1993.

Otra cuestión que hay que tener en cuenta es que el consentimiento prestado por un Estado sufre numerosas vicisitudes, provocadas por la propia dinámica de los conflictos y ello afecta a todo el funcionamiento y desarrollo de una misión, desde su inicio hasta su fin y retirada. De ahí que sea habitual observar que el Consejo de Seguridad renueva la solicitud de consentimiento a lo largo del despliegue y duración de una operación y, en función de éste, se llegan a modificar mandatos y composición. Ocurre también que la interpretación sobre la posible retirada o continuidad del consentimiento a veces es difícil. En particular, los casos de escalada de la misión presentan una especial dificultad, ya que la reconversión de mandatos originarios del Capítulo VI de la Carta introduciendo medidas coercitivas del Capítulo VII en una misma operación no siempre han ido acompañados de una revisión formal del consentimiento prestado. Cabe preguntarse si el consentimiento inicial dado a una operación preventiva permanece o no para un nuevo mandato coercitivo<sup>160</sup>, ya que no siempre la transición del Capítulo VI al VII responde a la retirada formal y explícita del consentimiento, y tampoco siempre la reconversión de operaciones al Capítulo VII ha sido rechazada por las partes, por lo que se plantean dudas sobre la presencia y continuidad del mismo.

Jurídicamente, en aquellas operaciones del Capítulo VI en las que se retira formalmente el consentimiento de las partes, la consecuencia debe ser la retirada de la misión. De hecho, así lo proponen algunos autores como Cardona Llorens o Perea, que se oponen a la presunción del consentimiento en tales circunstancias. Este último, por ejemplo, afirma que una «relativización de los requisitos Hamarskjöld» y que «el hecho de que la fundamentación de esta coerción y parcialidad sea motivada por el incumplimiento de sus compromisos por una de las partes no debería servir para alterar los elementos esenciales de estas operaciones sino para justificar su retirada y la adopción posterior de las medidas y acciones del Capítulo VII de la Carta».

Sin embargo, la retirada de una operación tampoco parece una opción razonable, especialmente en situaciones de emergencia humanitaria en las que la población civil es víctima de numerosos abusos. De hecho, la práctica refleja precisamente que cuando el Consejo ha visto la necesidad de replantear una operación de paz ya desplegada y situarla en el Capítulo VII (R.D. Congo, Yugoslavia, Ruanda o Somalia) ha sido como consecuencia de las violaciones masivas de derechos humanos y del DIH cometidas precisamente por la falta de cooperación de alguna de las partes, a veces, del propio Estado. Por otro lado, la retirada formal e incluso la ausencia del consentimiento en

---

160. Sobre los posibles problemas en relación a la interpretación y ajustes de los mandatos, VACAS FERNÁNDEZ, F.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio...*, op. cit., pp. 206-222.

operaciones situadas en el marco del Capítulo VII no tiene que implicar el fin de la operación ni tampoco su retirada, ya que ésta es desde su inicio una medida coercitiva que *per se* no necesitaría el consentimiento, pese a que lo tenga.

Una última consideración es que el principio de consentimiento no sólo legitima la presencia de una operación de paz de las Naciones Unidas cuando ésta actúa en virtud del Capítulo VI, sino que es un rasgo operativo que garantiza la cooperación de las partes implicadas en un conflicto, y hace posible el funcionamiento, eficacia y éxito de toda una misión<sup>161</sup>. De hecho, ésta es la razón que explica la solicitud de consentimiento en todo tipo de operaciones de paz, también en las del Capítulo VII. Igualmente, ésta es la razón que explica que la solicitud del consentimiento se haya extendido a todas las partes implicadas en un conflicto armado, pese a que jurídicamente, como se ha señalado, no es necesario. Desde este punto de vista, esta solicitud debe ser entendida «como una premisa *a priori* política, en el sentido de que el Consejo y el Secretario General, tanto en el momento del establecimiento de la operación como durante el desarrollo de la misma, han de consultar a las partes y conceder un gran valor a sus opiniones, pero no están jurídicamente obligados a aceptarlas»<sup>162</sup>.

Con todo, la práctica de las distintas operaciones muestra cómo Naciones Unidas ha intentado obtener casi siempre el consentimiento de la mayoría de partes implicadas en los conflictos en los que ha intervenido y en todo tipo de operaciones, priorizando la cooperación como factor de éxito y el principio de efectividad sin mayores consideraciones jurídicas en relación a la legalidad o ilegalidad interna de dichos poderes o autoridades<sup>163</sup>. Esta práctica de hacer extensivo el consentimiento a todas las partes y a todo tipo de operaciones ha resultado problemática en algunas ocasiones, ya que algunas lo han utilizado para engañar sobre sus intenciones reales. Los llamados en inglés «*spoilers*», sabotadores, se identifican precisamente con aquellos actores que han sabido manipular su consentimiento desde un punto de vista formal, firmando incluso acuerdos de paz, que luego, en la realidad no han cumplido ni respetado, y sobre los que no había una voluntad real. El Informe Brahimi se refiere a este tipo de situaciones cuando expresa que:

---

161. El Secretario General en el documento *Suplemento de Un programa de paz* reitera la importancia de respetar el principio de consentimiento como un factor de éxito necesario. Véase pár. 33. *Op. cit.*

162. IGLESIAS VELASCO, A.J.; «El marco jurídico de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones...», *op. cit.*, p. 144.

163. Es cierto también que el Consejo, en algunos casos, ha rechazado el reconocimiento de autoridades o poderes que se han obtenido violando normas de derecho internacional, como por ejemplo, un poder obtenido mediante una invasión por la fuerza, como sucedió con la invasión iraquí de Kuwait, la cual fue condenada y rechazada por el Consejo exigiendo en este caso el respeto a la legalidad internacional y no reconociendo la efectividad del control ejercida por Irak sobre la región.

«la experiencia demuestra que en el contexto de conflictos intraestatales o transnacionales, las partes locales pueden manipular el consentimiento de diversas maneras. Una parte puede dar su consentimiento a la presencia de las Naciones Unidas simplemente con el fin de ganar tiempo para reorganizar sus fuerzas y retirarlo cuando la operación de mantenimiento de la paz deje de servir para sus propósitos, o puede tratar de restringir la libertad de circulación de los integrantes de la operación, adoptar una política de incumplimiento sistemático de las disposiciones del acuerdo o retirar por completo el consentimiento»<sup>164</sup>.

Pese a esta constatación, lo cierto es que Naciones Unidas sigue desplegando operaciones de paz con el consentimiento no sólo del gobierno o autoridad *de facto*, sino también con el de todas las partes en conflicto.

#### 6.1.2 LA INTERPRETACIÓN DE LAS AUTORIZACIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PARA HACER USO DE LA FUERZA EN OPERACIONES CONSENTIDAS: ¿REFUERZO DE LA LEGÍTIMA DEFENSA AMPLIADA O USO COERCITIVO?

Esta presencia de consentimiento ha venido acompañada en un número creciente de operaciones de autorizaciones para hacer uso de la fuerza. Se plantea así la dificultad de interpretar tales habilitaciones del Capítulo VII.

Algunos autores entienden que la práctica de las autorizaciones en el marco de operaciones de paz debe ser objeto de una interpretación *sui generis*. En el sentido de que no persiguen imponer propiamente usos de la fuerza coercitivos, sino simplemente reforzar y recordar la legítima defensa en su versión ampliada, ya que la presencia de consentimiento impide interpretar tales habilitaciones como elementos de coerción. Otros, sin embargo, consideran que en determinadas operaciones, las medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII y en particular el uso de la fuerza son propiamente coercitivas.

Lo cierto es, además, que la terminología empleada en algunos documentos oficiales ha dado lugar a cierta confusión. En concreto, la expresión introducida por el Informe Brahimi de mandatos fuertes y contundentes y su planteamiento en cuanto al uso de la fuerza ha sido objeto de distintas interpretaciones. Por un lado, y en una primera lectura, cabe entender que esta expresión quiere significar mandatos adecuados y operaciones preparadas para hacer frente a ataques o impedimentos de forma

---

164. *Informe Brahimi*, pár. 48.

categorica<sup>165</sup>. De hecho, el Informe sostiene que en determinados casos debe especificarse incluso que la operación está facultada para utilizar la fuerza, disponiendo de reglas claras para entablar combate y recomienda que:

«las fuerzas de las Naciones Unidas que intervienen en operaciones complejas deben tener un tamaño y una configuración que no dejen lugar a dudas en la mente de posibles partes en el conflicto sobre cuál de los dos enfoques ha adoptado la organización»<sup>166</sup>.

Sin embargo, al mismo tiempo, el Informe presenta lagunas remarcables como la ausencia de toda definición o aproximación a la noción de imposición de la paz, y es aquí donde encuentran argumentos aquellos partidarios de interpretar de forma particular las autorizaciones del Capítulo VII en operaciones de paz. Así, se argumenta que el Informe Brahimi, más que proponer usos coercitivos en base a autorizaciones del Capítulo VII, sugiere la idea de utilizar este fundamento como un mecanismo de refuerzo de la legítima defensa y no tanto de introducción de medidas coercitivas. Este argumento, además, parecer confirmado en el Informe del Grupo de Alto Nivel que interpreta las recomendaciones del Informe Brahimi en el sentido recién indicado. Propone que el Consejo de Seguridad autorice siempre «todas las medidas necesarias» en el marco del Capítulo VII a las distintas operaciones como una fórmula preventiva, ya que su alto nivel disuasorio debe repercutir enormemente en su eficacia. Sostiene que las operaciones de paz sea cual sea su fundamento jurídico en el marco del Capítulo VI o VII de la Carta

«necesitan autorización del Consejo de Seguridad ...».

Admite este uso extendido del Capítulo VII ya que parte de la base de que:

«incluso las circunstancias más benignas pueden deteriorarse, porque aparecen facciones que quieren socavar un acuerdo de paz y exponen a los civiles a un peligro»,

y entiende por ello que es

---

165. *Ibid.*, párs. 4 y 55, y Anexo III, pár. 3.

166. *Ibid.*, pár. 51.

«conveniente que haya una absoluta certeza acerca de la capacidad de la misión para responder por la fuerza de ser necesario»<sup>167</sup>.

De esta forma, este uso extendido del Capítulo VII no significaría que tales autorizaciones pretendan habilitar un uso de la fuerza coercitivo, y por tanto, no necesariamente implica que aquellos contingentes realmente impongan un uso de la fuerza contra la voluntad de un Estado, sino que tales invocaciones al Capítulo VII pueden interpretarse como un medio de enfatizar la voluntad política del Consejo de Seguridad y como una medida preventiva y de refuerzo de la legítima defensa. Se introduce, entonces, una especie de uso disuasorio de la fuerza, de coerción preventiva en virtud del Capítulo VII, que, como es lógico, suscita algunos interrogantes<sup>168</sup>. En particular suscita la pregunta de ¿cómo hay que interpretar las autorizaciones del Capítulo VII: cómo un refuerzo de la legítima defensa o cómo un uso coercitivo?

Findlay y Chesterman sostienen que la confusión viene generada, además, por el hecho de establecer mandatos del Capítulo VII de la Carta a lo que se ha seguido considerando o denominando operaciones de mantenimiento de la paz y a las que la doctrina ha interpretado de distinta forma<sup>169</sup>.

De hecho, en las monografías y estudios de casos, es habitual encontrar operaciones interpretadas, por unos autores, como ejemplos del derecho de legítima defensa ampliada, y por otros, como muestras de misiones coercitivas. Así, por ejemplo, Findlay entiende que el uso del Capítulo VII en los casos de la UNTAES en Eslovenia y de la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia podrían entenderse como refuerzos de la legítima defensa ampliada, mientras que los casos de la ONUSOM II en Somalia, la UNAMSIL en Sierra Leona o la UNTAET en Timor oriental serían claramente usos coercitivos de la fuerza en el marco del Capítulo VII<sup>170</sup>.

Este autor considera que el uso de la fuerza en el caso de la UNPROFOR debe estudiarse desde la perspectiva de la legítima defensa ampliada para llevar a cabo su mandato<sup>171</sup>, y no como un ejemplo de autorización del uso de la fuerza más allá de esta noción. Sin embargo, el análisis de las distintas autorizaciones y del uso de la fuerza en

---

167. 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, p. 213 (en adelante *Un mundo más seguro*).

168. MALONE, D.M. & WERMESTER, K.; «Boom and bust? The changing nature of UN peacekeeping», *International Peacekeeping*, Vol. 7, n.º 4, 2000, pp.34-54.

169. FINDLAY, T.; *The use of force...*, op. cit., pp. 8-9; CHESTERMANN, S.; *The use of force in UN peace operations...*, op. cit., p. 6.

170. FINDLAY, T.; *The use of force...*, op. cit., p. 9.

171. FINDLAY, T.; *The use of force...*, op. cit., p. 221.

la práctica presenta algunas contradicciones, ya que en muchas ocasiones la situación de inseguridad y los constantes ataques que recibían las fuerzas de la operación por parte de las milicias locales obligó a los distintos contingentes de la UNPROFOR a responder en legítima defensa hasta llegar a situaciones en las que la escalada de violencia era evidente y quedaba lejos de los objetivos y el mandato establecido<sup>172</sup>. En cambio, en muchas otras, los contingentes incluso siendo atacados rehusaron actuar en legítima defensa. De hecho, las tres regiones en la que actuó la operación fueron distintas en cuanto al uso de la fuerza, ya que mientras en Macedonia apenas hizo uso de la fuerza, ni siquiera en legítima defensa, en Bosnia hizo un uso de la fuerza más allá de la legítima defensa, y en Croacia se situaría en una situación intermedia respecto a las dos mayoritariamente adhiriéndose al uso de la fuerza conforme a la legítima defensa.

La confusión aumenta, además, con la lectura de determinadas resoluciones como por ejemplo, la resolución 836 (1993) en la que el Consejo de Seguridad autorizó a la UNPROFOR a actuar, de un lado, como respuesta a los ataques contra dichas zonas seguras o frente a cualquier incursión armada en las mismas y de otro, en el supuesto de cualquier obstrucción deliberada en la libre circulación de los convoyes humanitarios en las mismas. La interpretación de esta resolución es confusa, ya que el párrafo dispositivo 9 autorizó a la UNPROFOR a adoptar en el cumplimiento de su mandato y actuando en legítima defensa:

«todas las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, en respuesta a los bombardeos contra las zonas de seguridad efectuadas por cualquiera de las partes o a las incursiones armadas en dichas zonas, o en caso de que se produzca cualquier obstrucción deliberada de la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en dichas zonas o en sus inmediaciones».

En base a esta autorización caben tres posibles interpretaciones<sup>173</sup>: la primera que la UNPROFOR sólo estaba autorizada a hacer uso de la fuerza para protegerse a ella misma, en legítima defensa en su sentido estricto; la segunda que la UNPROFOR podía utilizar la fuerza como respuesta a los bombardeos e incursiones en las zonas seguras; y

---

172. DUNCAN, A.D. (Col); «Operation in Bosnia», *IBRU Boundary and Security Bulletin*, International Boundaries Research Unit, University of Durham, Vol. 2, nº 3, 1994, p. 54, citado en FINDLAY, T.; *The use of force...*, *op. cit.*, p. 221.

173. Sobre las distintas interpretaciones de los Estados miembros del Consejo de Seguridad en torno a esta resolución en cuanto al uso de la fuerza y las tropas adicionales que no se aportaron, véase La caída de Srebrenica, de conformidad con la Resolución 53/55 de la Asamblea General, Doc. A/54/549, de 15 de noviembre de 1999, pp. 24-29 (en adelante La caída de Srebrenica).

la tercera que la UNPROFOR podía utilizar la fuerza para llevar a cabo su mandato en general.

El Secretario General interpretó que la UNPROFOR podía utilizar la fuerza como respuesta a:

- a) Los bombardeos contra las zonas seguras efectuados por cualquiera de las partes.
- b) Las incursiones armadas en esas zonas.
- c) La obstrucción deliberada de la libertad de circulación de la UNPROFOR o de los convoyes humanitarios protegidos en esas zonas o en sus inmediaciones<sup>174</sup>.

En la práctica, la operación adoptó la segunda interpretación en defensa de su mandato específico para el caso de las zonas seguras<sup>175</sup>. Algunos autores han señalado que el problema de esta resolución fue precisamente que el Consejo de Seguridad no quiso modificar la naturaleza de la operación, y por ello, se introdujo en el párrafo 9 el límite de la legítima defensa, pero en realidad, lo que quería era autorizar un uso de la fuerza armada coercitivo que debía imponerse contra las fuerzas serbias. Por consiguiente, lo que a primera vista parecía una transición hacia una operación coercitiva, se quedaba, con estos añadidos de prudencia, en opinión de algunos autores como Findlay en un simple recordatorio de la fuerza en legítima defensa ampliada. Esta misma resolución, no obstante, como se ha visto, sí autorizó a la OTAN en su párrafo dispositivo 10, previa solicitud por parte de la UNPROFOR en el cumplimiento de su mandato, a adoptar todos los medios necesarios, incluido soporte aéreo. Es tal la confusión en torno a la naturaleza jurídica de la UNPROFOR que ha sido calificada por algunos autores como una mezcla de intervención humanitaria, OMP e imposición de la paz, de tal forma que para unos, la UNPROFOR es una operación de paz tradicional con algunos interrogantes, mientras que para otros, es claramente una operación del Capítulo VII. Por otro lado, Findlay sostiene que los casos de la UNAMSIL en Sierra Leona o la MONUC en la R.D. Congo son ejemplos de uso coercitivo de la fuerza en el marco del Capítulo VII de la Carta.

Por el contrario, otros autores como Cardona Llorens entienden que, a pesar de las invocaciones expresas al Capítulo VII, en estos dos casos, en la UNPROFOR y en la

---

174. Véase Informe del Secretario General S/1994/555, pár. 4.

175. OSWALD, B.M.; «The creation and control of places of protection during United Nations Peace Operations», *RICR*, n° 844, 2001, p.1024.

UNAMSIL «no hay ningún cambio de naturaleza. Simplemente nos encontramos con unas operaciones que, conforme a su naturaleza no coercitiva, han sido (o van a ser) desplegadas respetando los principios de soberanía, integridad territorial y no intervención a través del previo consentimiento del Estado receptor, que van a actuar con imparcialidad, pero que se han visto atribuir unos mandatos que, en sí mismos, implican la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, la OMP pueda llegar a usar la fuerza para la aplicación del mismo»<sup>176</sup>. Sostiene que la «defensa del mandato de una operación no es una medida coercitiva, sino que es algo implícito a todas las OMP»<sup>177</sup>. Afirma que a pesar de que «no es clara la necesidad de invocar el Capítulo VII para reconocer que una OMP puede llegar a usar la fuerza en la defensa de su mandato. Pienso que ha sido una influencia de la práctica...»<sup>178</sup>, y admite que «la autorización expresa del uso de la fuerza en la defensa del mandato sin hacer referencia explícita a la legítima defensa, permite una actuación más clara por parte de la OMP que no tiene que justificar una ataque previo a la operación. Tal vez, ésta sea la aportación más significativa de la invocación del Capítulo VII»<sup>179</sup>. Argumenta que esta invocación expresa del Capítulo VII se realiza por un cierto mimetismo respecto de las autorizaciones realizadas a los Estados miembros para garantizar la seguridad de las operaciones. Se observan, por tanto, las distintas interpretaciones en torno a un mismo caso y resoluciones.

Por su parte, los Estados muestran también sus reticencias y dudas al interpretar tales invocaciones del Capítulo VII como autorizaciones de usos coercitivos de la fuerza, y con carácter general apuestan por una interpretación más próxima al recordatorio de la legítima defensa ampliada. El último informe de 2010 del Comité Especial sobre Operaciones de Mantenimiento de la Paz afirma que

«The Special Committee believes that respect for the basic principles of peacekeeping, such as the consent of the parties, impartiality and the non-use of force except in self-defence and in the defence of a mandate authorized by the Security Council, is essential to its success»<sup>180</sup>.

Pero al final la pregunta que cabe plantear es ¿la defensa del mandato autorizada por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VII no es acaso una autorización para hacer un uso de la fuerza coercitivo?

---

176. CARDONA LLORENS, J.; Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus..., *op. cit.*, p. 858.

177 *Ibid.*, p. 863.

178. *Ibid.*, p. 862.

179. *Ibid.*, p. 863.

180. Último Informe del Comité Especial sobre las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, A/64/19, 10 de mayo de 2010, pár. 23.

Así, ante la posición doctrinal que interpreta un refuerzo de la legítima defensa por la vía del Capítulo VII, cabe entender también, en sentido contrario, que tales invocaciones se realizan no por mimetismo, sino por las propias circunstancias del conflicto calificadas como una «amenaza a la paz» en las que con frecuencia se cometen graves violaciones de derechos humanos y DIH y en las que hay una falta de cooperación de las distintas partes, y por tanto, también cabe entenderlas como medidas coercitivas<sup>181</sup>.

Además, un simple uso retórico del Capítulo VII en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas para reafirmar el derecho a la legítima defensa parece contraproducente, tanto desde un punto de vista jurídico como operativo, y con más razón cuando no va acompañado de una traducción evidente en la práctica de que el mandato requiere este refuerzo y reafirmación, ya que ello resta credibilidad a la operación, la sitúa en un plano jurídico incierto y la enfrenta a una falsa percepción desde la perspectiva de las expectativas generadas y las capacidades reales de la misma<sup>182</sup>.

Esta justificación de la legítima defensa en una ampliación excesiva reafirmada por la vía del Capítulo VII contribuye, a nuestro entender, a una mayor incertidumbre que extiende la noción de la legítima defensa más allá de su sentido legal y de su lógica. De hecho, ya en los años sesenta en el contexto de la UNFYCIP el entonces Secretario General afirmaba que «una interpretación amplia del derecho de la legítima defensa podría enturbiar la distinción entre las operaciones del carácter examinado en este informe (las OMP) y las operaciones de combate, para las cuales sería necesaria una decisión adoptada en virtud del Capítulo VII de la Carta»<sup>183</sup>.

A fin de aportar certeza jurídica parece razonable interpretar que la invocación expresa del Capítulo VII y la autorización por parte del Consejo de Seguridad para «adoptar todas las medidas necesarias», confirma que ya no se trata de una actuación cercana a la legítima defensa en una interpretación amplia de la misma, sino a un uso coercitivo en una comprensión nueva de las operaciones de paz. Al respecto, es significativa la posición expresada por Francia en el Comité Especial sobre Operaciones de Paz cuando afirma que más que una legítima defensa sobredimensionada «resulta más inteligente

---

181. CORTEN, O. & KLEIN, P.; «Action humanitaire et Chapitre VII: La redéfinition du mandat et...», *op. cit.*, pp. 105-130.

182. SAMUELS, K.; *Use of force in UN Peacekeeping Operations*, Report, IPA-UNDPKO Workshop, febrero 2004, DOMP, p. 4.

183. Aide-mémoire sobre algunas cuestiones relativas a la misión y actuación de la Fuerza de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en Chipre, S/5653, de 11 de abril de 1964, p. 179.

reconocer que existe una acción coercitiva cada vez que se prevea el uso de la fuerza, incluso aunque se restrinja a determinadas hipótesis»<sup>184</sup>.

### 6.1.3 ¿OPERACIONES COERCITIVAS CON CONSENTIMIENTO?

La interpretación de lo que hay que entender por medida coercitiva tiene una gran importancia en este debate, y si bien puede parecer una cuestión consensuada, en la práctica contemporánea no resulta nada evidente. De forma habitual la existencia o ausencia de consentimiento ha servido para diferenciar las medidas coercitivas de las no coercitivas, y la equiparación ampliamente aceptada se suele hacer entre las medidas del Capítulo VI con consentimiento y las medidas del Capítulo VII sin necesidad de consentimiento.

Algunos autores asocian precisamente el elemento «coercitivo» al no consentimiento del Estado anfitrión y a la imposición de medidas en contra de su voluntad. Entienden que el elemento fundamental de toda medida preventiva es por tanto el consentimiento, y en consecuencia, una medida consentida no puede ser nunca coercitiva. Así, por ejemplo, el profesor Cardona Llorens al plantear la cuestión de «si una operación de mantenimiento de la paz puede usar la fuerza para garantizar el cumplimiento de su mandato, ¿qué la diferencia de una acción coercitiva?»<sup>185</sup>, responde precisamente que es el consentimiento derivado del respeto al principio de soberanía y no intervención lo que hace que esta figura sea consensual y no coercitiva.

También en el *Suplemento de Un Programa de Paz* se sostenía que la diplomacia preventiva, el establecimiento de la paz y el mantenimiento de la paz «sólo se pueden utilizar con el consentimiento de las partes en el conflicto de que se trate», mientras que «las sanciones y la imposición de la paz son medidas coactivas, por lo que, por definición, no exigen el consentimiento de las partes afectadas»<sup>186</sup>, asociando también medidas preventivas al consentimiento de los Estados y medidas coercitivas a la falta de consentimiento.

Por su parte, la Corte Internacional de Justicia en la opinión consultiva sobre *ciertos gastos de Naciones Unidas* hizo una interpretación parcial sobre la naturaleza de las

---

184. Doc. A/AC-121 SR 5, p. 5, citado en VACAS FERNÁNDEZ, F.; *El régimen jurídico del uso de la fuerza...*, op. cit., p.175.

185, CARDONA LLORENS, J.; «¿Es necesario un Capítulo VI y medio en una Carta reformada», en CARDONA LLORENS, J. (ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, p. 185

186. *Suplemento de Un Programa de Paz*, pár. 23.

medidas coercitivas ya que rechazó el carácter coercitivo del uso de la fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad a la ONU dado que éste no se dirigía «contra ningún Estado» y sostuvo, en consecuencia, que la ONU no era una acción coercitiva de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta<sup>187</sup>. Esta interpretación de la Corte centraba su atención no en la existencia de consentimiento, sino en el actor contra el que se dirigía el uso de la fuerza, sin considerar, como han señalado algunos autores como Vacas Fernández, que las medidas coercitivas no dependen del elemento subjetivo dado que pueden dirigirse contra otros agentes, y ello no afecta a su naturaleza<sup>188</sup>.

Este autor interpreta que las medidas coercitivas son aquellas «que se imponen a los Estados independientemente de su voluntad y que, en consecuencia, suponen, siempre y en todo caso, una limitación no querida a su soberanía»<sup>189</sup>. Centra la atención en el consentimiento del Estado y entiende que para distinguir una operación consensual de una coercitiva se requiere analizar los instrumentos con que se dota a las operaciones para realizar sus funciones (el uso de la fuerza), y el consentimiento o no de las partes. Argumenta que la separación radical entre la voluntad de las partes (consentimiento) y los instrumentos de una operación de paz (uso de la fuerza) para que lleve a cabo su mandato no existe en realidad, porque o bien las partes cooperan con la operación, en cuyo caso no se hace necesaria la fuerza coercitiva, o bien, una, varias o todas las partes en el conflicto no cooperan con la operación de Naciones Unidas en cuyo caso, efectivamente, el uso de la fuerza en legítima defensa resulta insuficiente y para un eficaz cumplimiento del mandato debe usarse la fuerza de manera coercitiva. En consecuencia, afirma este autor que «desde el mismo momento en que el Consejo de Seguridad considera necesario para el buen funcionamiento de la OMP autorizarle a usar la fuerza [...] más allá de la legítima defensa, en mi opinión, ésta cesa de ser una operación de naturaleza consensual para pasar a ser una operación de naturaleza coercitiva, una operación de imposición de la paz; sin importar que la misma se dirija contra un Estado o contra un grupo armado que no pueda ser catalogado como sujeto de Derecho Internacional.»<sup>190</sup>

Si bien todos estos argumentos parecen oportunos, la práctica de nuevo presenta una mayor complejidad, ya que el hecho de que exista una autorización para hacer uso de la

---

187. «La Cour déclare dès maintenant que, pour des raisons qui seront pleinement exposées par la suite dans cet avis, les opérations de la FUNU et de l'ONUC ne sont pas des actions *coercitives* rentrant dans le cadre du chapitre VI de la Charte et que par conséquent l'article 43 ne peut s'appliquer aux cas présentement soumis à la Cour», CIJ, *Dictamen sobre ciertos gastos de la Organización de Naciones Unidas (artículo 17, párrafo 2 de la Carta de Naciones Unidas)*, de 20 de julio de 1962, p.19.

188. VACAS FERNÁNDEZ, F.; *El régimen jurídico del uso de la fuerza...op. cit.*, pp. 193-194.

189. VACAS FERNÁNDEZ, F.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas y el principio...*, *op. cit.*, p. 97.

190. VACAS FERNÁNDEZ, F.; *El régimen jurídico del uso de la fuerza en las operaciones de mantenimiento de la ...*, *op. cit.*, p. 195.

fuerza no implica necesariamente que la operación deje de ser consensual, es decir, el argumento de que el uso de la fuerza significa ya de por sí «actuar en contra de la voluntad de las partes», como señalaba el profesor Vacas y, por tanto, también, sin su consentimiento y cooperación no siempre es conforme a la realidad, ya que, todas las operaciones de paz de las Naciones Unidas autorizadas a hacer uso de la fuerza, excepto la ONUSOM II en Somalia, han sido consentidas por el Estado cuando existe, o bien, por la mayoría de las partes en conflicto que no siempre ni todas han dejado de cooperar. De hecho, incluso, en muchas operaciones el uso de la fuerza suele estar previsto en los mismos acuerdos de paz firmados por las partes que solicitan este medio para seguir llevando a cabo las negociaciones, o bien para verificar el cumplimiento de lo pactado, así como para realizar muchas otras funciones<sup>191</sup>.

En este sentido, la práctica presenta operaciones de paz autorizadas a hacer uso de la fuerza en virtud del Capítulo VII (coercitivas), pero al mismo tiempo consentidas por las partes. La pregunta, por tanto, consiste en saber si las medidas coercitivas pueden ser consentidas o bien son nociones excluyentes. Vacas Fernández plantea la cuestión en otros términos: ¿la autorización del uso coercitivo de la fuerza a una operación transforma su naturaleza jurídica de operación de base consensual a operación coercitiva? También Cardona Llorens se pregunta si tales «autorizaciones y «decisiones» implican un cambio de naturaleza de la OMP que dejaría de ser consensual para pasar a ser coercitiva<sup>192</sup>.

En nuestra opinión, y aunque pueda parecer un contrasentido, se puede sostener que el hecho de que haya consentimiento no significa que aquel uso de la fuerza autorizado deje de ser coercitivo, ya que cabe interpretar que desde el momento en que existe la posibilidad de hacer uso de la fuerza armada en el marco del Capítulo VII se está ante una medida coercitiva. Ello se sostiene a partir de una interpretación dinámica y evolutiva de la Carta de Naciones Unidas, que en las dos últimas décadas ha dado cabida a este tipo de operaciones de paz en el marco de este capítulo con consentimiento. Se interpreta la Carta, como se señala en la Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969, en su artículo 31.3 teniendo en cuenta «toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado».

---

191. Así, por ejemplo, en el Acuerdo Marco General de Paz en Bosnia Herzegovina y sus anexos se prevé que la fuerza multinacional podrá utilizar todos los medios necesarios para aplicar su mandato. Vid. S/1995/1999, anexo).

192. CARDONA LLORENS, J.; Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: ¿hacia una revisión de sus..., *op. cit.*, p. 857.

Es decir, la práctica de las operaciones de paz de las dos últimas décadas refleja la existencia de un tipo de misiones autorizadas a hacer uso de la fuerza que cuentan con el consentimiento del Estado/s en cuyo territorio se despliegan. Se puede afirmar que la existencia de consentimiento y el uso de la fuerza han dejado de ser términos incompatibles y excluyentes entre sí. Es decir, el uso de la fuerza ya no puede considerarse una causa de exclusión del consentimiento ni viceversa. Por todo ello, en la actualidad y en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas el consentimiento ya no permite establecer de forma inequívoca su fundamento jurídico en el Capítulo VI de la Carta como medidas preventivas. En otro sentido, el consentimiento previo de las partes no imposibilita el llevar a cabo acciones coercitivas. En esta misma dirección Corten y Klein (1993) sostienen también que «la circonstance qu'il y ait eu un consentement de l'Etat sur le territoire duquel se déroulent les opérations ne paraît pas un critère absolu permettant d'ôter tout caractère coercitif à l'action»<sup>193</sup>. De este modo, las medidas coercitivas deben asociarse no sólo a la existencia o no del consentimiento sino al hecho de si hay autorización para hacer uso de la fuerza armada.

## 6.2. CLARIDAD CONCEPTUAL Y TIPOS DE OPERACIONES DE PAZ: CONSENSUALES, COERCITIVAS Y DE IMPOSICIÓN

Llegados a este punto, es necesario identificar distintos tipos de operaciones de paz, ya que ello debe contribuir a una mayor claridad conceptual y también jurídica. De hecho, pese a las discrepancias doctrinales en torno al Capítulo VI y VII, existe una opinión muy mayoritaria favorable a esta claridad, y sobre todo, a la necesidad de diferenciar el mantenimiento de la imposición de la paz. Se observa, por tanto, una crítica generalizada y contraria al exceso de flexibilidad de las operaciones de paz y a su utilización confusa<sup>194</sup>.

Algunos autores como Higgins afirman:

«Enforcement should remain clearly differentiated from peace-keeping. Peace-keeping mandates should not contain within them an enforcement function. To speak of the need for more«muscular peace-keeping» simply evidences that the wrong mandate has been chosen *ab initio*»<sup>195</sup>.

---

193. CORTEN, O. & KLEIN, P.; «Action humanitaire et Chapitre VII: la redéfinition du mandat...», *op. cit.*, p.122.

194. HAMPSON, F. ; «States' military operations authorized by the United Nations ...», *op. cit.*, pp. 373-379.

195. HIGGINS, R.; «Peace and Security. Achievements and Failures», *EJIL*, Vol. 6, n° 3, 1995. pp. 1-16.

También Marrack Goulding, subsecretario general para el mantenimiento de la paz desde 1986 hasta 1992, expresa la importancia de diferenciar estos dos planos al entender que responden a un esquema conceptual y jurídico distinto<sup>196</sup>. Tharoor, por su parte, argumenta que si uno se sitúa en la lógica de la paz debe aceptarla con todas sus limitaciones: consentimiento de las partes y cooperación, imparcialidad y uso de la fuerza como último recurso y sólo en legítima defensa. Por el contrario, si uno se sitúa en la lógica de la guerra, se puede omitir la necesidad del consentimiento pero debe tener el apoyo y la voluntad real de los Estados. Las premisas y puntos de partida en uno y otro escenario son, por tanto, distintas<sup>197</sup>.

En el *Suplemento de un Programa para la Paz* se aludía también a estas diferencias al afirmar que:

«en realidad, no hay nada más peligroso para una fuerza de mantenimiento de la paz que pedirle que recurra al uso de la fuerza cuando su composición, armamento, apoyo logístico y despliegue le impiden hacerlo. La lógica del mantenimiento de la paz dimana de premisas políticas y militares muy distintas de las que rigen para la imposición de la paz; además, la dinámica de esta última es incompatible con el proceso político que se desea facilitar mediante las operaciones de mantenimiento de la paz. Si se desdibuja la distinción entre unas y otras se puede menoscabar la viabilidad de las operaciones de mantenimiento de la paz y poner en peligro a su personal»<sup>198</sup>.

En la misma dirección, el profesor Iglesias Velasco rechaza la consideración de enlazar estas dos técnicas de mantenimiento y de imposición de la paz como si fueran «dos peldaños de la misma escalera, separados tan sólo por el nivel de violencia y la intensidad de la actividad desplegada»<sup>199</sup>. Considera que «han de mantenerse en planos distintos los mecanismos del mantenimiento de la paz (*peacemaking*) y de imposición (*peace enforcement*), que requieren diferentes estructuras doctrinales, capacidades distintas e intervenciones separadas»<sup>200</sup>.

---

196. GOULDING, M.; «The use of force by the United Nations», *International Peacekeeping*, Vol. 3, nº 1, 1996, pp. 15-16.

197. THAROOR, S.; «Should UN peacekeeping go "back to basic"»?», *Survival*, Vol. 37, nº 4, invierno, 1995/96, p. 56.

198. *Suplemento de un Programa de Paz*, A/50/60/- S/1995/1, de 15 de enero de 1995, pár. 35 (en adelante *Suplemento de un Programa de Paz*).

199. IGLESIAS VELASCO, A.J.; *Las operaciones de mantenimiento de la paz: Concepto, evolución histórica y características (1948- 2002)*, Ed. Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2003, p. 202.

200. *Ibid.*, p. 203.

Esta distinción nos lleva a proponer tres tipos de operaciones de paz, en función del consentimiento y el uso de la fuerza. En primer lugar, las que denominamos operaciones de mantenimiento de la paz, que son aquellas en las que el uso de la fuerza se reduce a la legítima defensa, con consentimiento y sin autorización expresa por parte del Consejo de Seguridad. Nos referimos a operaciones consensuales y no coercitivas, en el marco del Capítulo VI de la Carta, aunque éste no se mencione.

En segundo lugar, las que denominamos operaciones coercitivas del Capítulo VII, que son aquellas en las que el uso de la fuerza se ejerce más allá de la legítima defensa, en virtud de una autorización del Capítulo VII, y con consentimiento por parte del Estado y/o partes en el conflicto. Nos referimos así a operaciones coercitivas del Capítulo VII consensuales. Lo que algunos autores<sup>201</sup> identifican como operaciones híbridas aunque con muchos matices.

En tercer lugar, las que denominamos operaciones de imposición de la paz, que son aquellas en las que el uso de la fuerza se autoriza en virtud del Capítulo VII y sin consentimiento del Estado o partes implicadas. Nos referimos así a operaciones de imposición (no consensuales) en el marco del Capítulo VII<sup>202</sup>.

En definitiva, las autorizaciones en virtud del Capítulo VII modifican parcialmente la naturaleza de las operaciones de paz, ya que éstas pasan a ser en la mayoría de los casos operaciones que cuentan con el consentimiento del Estado y la cooperación de las partes, pero coercitivas al mismo tiempo. El Capítulo VII, por tanto, y en nuestra interpretación, permite la existencia de un lado, de operaciones coercitivas con consentimiento y, de otro, de operaciones de imposición sin consentimiento.

En resumen, la presencia o ausencia de consentimiento respecto a una operación es fundamental para entender su naturaleza jurídica, pero éste debe analizarse conjunta y necesariamente con el uso de la fuerza autorizado, ya que la concurrencia de este último elemento junto con la ausencia de consentimiento dan lugar a una medida de imposición. Por el contrario, la concurrencia del uso de la fuerza y la presencia de consentimiento dan lugar a una medida coercitiva consentida.

---

201. SHRAGA, D.; «The United Nations as an actor bound by international humanitarian law» en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international à l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 321-338.

202. *Vid.* para otras propuestas y clasificaciones de los tipos de operaciones, WENTGES, J. T.; «Force, function and phase: Three dimensions of UN peacekeeping», *International Peacekeeping*, Vol. 5, nº 3, 1998, pp. 58-77.

A partir de esta sistematización, 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 de operaciones de paz pretende que el régimen jurídico de todas ellas sea el mismo, ya que mientras las OMP 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.

## 7. DERECHO APLICABLE A LAS OPERACIONES DE PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS

Analizada la cuestión sobre la naturaleza y fundamento, y hechas las precisiones oportunas, sobre todo, en cuanto al consentimiento y uso de la fuerza, conviene a continuación identificar el régimen jurídico y normas aplicables, que será distinto dependiendo del tipo de operación. A nuestro entender, esta tarea debe realizarse a partir de dos dimensiones normativas complementarias que variarán según las circunstancias y tipos de misiones.

En primer lugar, se pueden identificar las normas de carácter general relacionadas con la licitud, alcance y limitaciones de la presencia de tropas extranjeras en el territorio de otro Estado. Estas normas de carácter general están conformadas, de un lado, por los principios jurídicos desarrollados de acuerdo con la práctica y la *opinio iuris* reconocida. Es decir, el principio de consentimiento, de imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza con sus dos excepciones admitidas. El régimen jurídico del uso de la fuerza variará en función de los distintos tipos de operaciones según si es en legítima defensa o con autorización del Capítulo VII. Lo mismo cabe decir del principio de consentimiento que podrá no respetarse en aquellas operaciones del Capítulo VII. Por otra parte, hay que incorporar también en el ámbito de estas normas generales el respeto de las normas de derechos humanos y de Derecho internacional humanitario, cuestión esta última a la que dedicaremos mayor atención en el siguiente epígrafe.

En segundo lugar, estas normas de carácter general deben complementarse con un conjunto de normas de carácter específico que rigen en cada operación. Éstas vienen conformadas por una pluralidad de disposiciones de Derecho internacional y de derecho interno que constituyen un complejo entramado jurídico que resulta de la aplicación de forma distinta y concreta para cada operación. Así, al primer conjunto de cuestiones relacionadas con la licitud, alcance y limitaciones de la presencia de tropas en el extranjero vinculadas a las normas de carácter general (principios de imparcialidad, consentimiento, régimen jurídico de uso de la fuerza, y respeto de los

derechos humanos y el Derecho internacional humanitario), le sigue un segundo conjunto de cuestiones relacionadas con el contexto particular de cada operación, y que definen, de una parte, el estatuto jurídico de los componentes, las condiciones de su presencia y despliegue, y de otra, su mandato y funciones. Este segundo nivel es el que identifica las funciones específicas de las operaciones, la responsabilidad disciplinaria o penal cuando proceda, los usos de la fuerza permitidos, y las garantías, inmunidades y privilegios.

En este nivel de normas específicas destacan, por un lado, las *resoluciones* del Consejo de Seguridad que crea y establece el mandato de cada operación. Por otro, los *Acuerdos sobre el Estatuto de las Fuerzas (Status of Forces Agreement, SOFA)*<sup>203</sup>. Éstos son tratados internacionales bilaterales entre la organización y el país receptor o receptores, en los que se regula la condición y el estatuto jurídico de las fuerzas. Se regulan el conjunto de prerrogativas, inmunidades y privilegios otorgados a una operación de paz en el Estado anfitrión. Con razón se apunta que el SOFA «plasma, y sobre todo, mide hasta dónde llega el consentimiento del Estado territorial para la presencia de las tropas extranjeras sobre su territorio»<sup>204</sup>, ya que garantiza y concreta la colaboración de las partes en conflicto con la operación. Entre otras materias se incluye la delimitación de las zonas de libre circulación por las unidades de las fuerzas desplegadas, la jurisdicción civil y militar, la composición de la fuerza, el estacionamiento y bases militares de la misión, las entradas y salidas, los movimientos y desplazamientos, el empleo de armas y los tipos de armas autorizados, los permisos de circulación, los usos de distintivos y banderas, la libertad de comunicaciones, el régimen aduanero, el régimen de contratación, los derechos y condiciones para la importación de material, el equipo requerido para el desempeño de la misión y el abastecimiento local de bienes y servicios (agua, luz) entre otras cuestiones. Y, por último, los *memorandos de entendimiento (MOU)*<sup>205</sup> por los que se articula la participación de fuerzas armadas y las contribuciones de cada país en una misión de paz.

A las resoluciones del Consejo de Seguridad, los SOFA y los memorandos de entendimiento se unen otras directrices y actos cuya naturaleza jurídica no es del todo clara, pero que en cualquier caso tienen una repercusión evidente tanto en el plano normativo como operativo de cada operación. Para empezar sobresalen los

---

203. Véase el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para operaciones de mantenimiento de la paz contenido en el siguiente informe A/45/594, de 9 de octubre de 1990.

204. MARTÍN RODRÍGUEZ, P.; «El estatuto jurídico de las fuerzas armadas españolas en el extranjero: marco general de análisis», en LIÑAN NOGUERAS, D. & ROLDÁN BARBERO, J. (ed.); *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas*, Plaza y Valdés editores, Madrid, 2008, p. 64.

205. Véase *Proyecto de modelo revisado de memorando de entendimiento*, Informe del Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz A/61/19, 12 de junio de 2007.

denominados *términos de referencia* (*Terms Of Reference*[TOR]), que consisten en la directiva que traslada el Secretario General de Naciones Unidas al Jefe de la Misión, en la que se detalla el contenido general del mandato, especialmente en lo relativo a la estructura de mando, los cometidos u objetivos de la misión, así como a la composición de la fuerza. Por otro, destacan también las *reglas de enfrentamiento* (ROE) y las *directrices de la misión* (*Guidelines*). Zarranz Doménech define las ROE como «las directrices que toda fuerza militar recibe y a través de las cuales se le marcan las autorizaciones y los límites para el uso de la fuerza. En ellas se definen las circunstancias, condiciones, grado y forma en las que la fuerza puede ser utilizada».<sup>206</sup>

En síntesis, cada operación dispone de un conjunto de normas específicas de distinto contenido y naturaleza que tienen una incidencia fundamental en el plano tanto normativo como operativo, y por tanto una clara repercusión en la comprensión del régimen jurídico de las distintas misiones. La consideración de las dos dimensiones normativas señaladas, la general y la específica, determina el marco normativo de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y se aplican de forma distinta atendiendo a los distintos tipos de misiones. De este modo, ambas dimensiones, la general (principios jurídicos, derechos humanos y Derecho internacional humanitario) y la específica (normas propias de cada operación) deben contribuir a una mayor claridad en cuanto al régimen jurídico.

---

206. ZARRANZ DOMÉNECH, G.; «Normativa en ejercicios y operaciones militares (especial referencia a las operaciones de paz)», dentro del trabajo colectivo «Marco normativo en que se desarrollan las operaciones militares», monografías CESEDEN, n<sup>o</sup> 36, Madrid, enero 2001, p. 111.

## II. LA APLICACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO

La aplicación del DIH en el ámbito particular de las operaciones de paz plantea numerosos interrogantes. Hay que indicar que el análisis de esta cuestión toma como punto de partida las premisas y aclaraciones teóricas recién expresadas. De forma especial, no se puede hablar de la aplicabilidad del DIH, sin precisar el tipo de operación al que se hace referencia. Dado que las operaciones de mantenimiento de la paz no tienen funciones de combate ni mandatos coercitivos o de imposición, la aplicabilidad del DIH tendrá un alcance más limitado en cuanto a las normas y reglas concretas. Por el contrario, en las operaciones de paz coercitivas y en las de imposición, en las que el uso de la fuerza es un rasgo habitual, la aplicabilidad del DIH deviene una cuestión más amplia. Por tanto, es necesaria la distinción entre las OMP del Capítulo VI y las operaciones del Capítulo VII al examinar esta cuestión<sup>207</sup>.

Es oportuno empezar recordando las condiciones objetivas que hacen aplicable el DIH, a saber, la existencia de un conflicto armado. Y, a continuación, determinar la base jurídica y normas aplicables. Como se ha indicado en la introducción, el análisis de este debate debe realizarse desde dos perspectivas complementarias: por un lado, desde el cumplimiento y la adecuación del comportamiento y actuaciones de las fuerzas de paz al DIH, y por otro, desde la perspectiva de hacer cumplir, hacer respetar a terceras partes.

---

207. SHRAGA, D.; «The United Nations as an actor bound by international ...», *Op. cit.*, pp. 320-322.  
INFORMES 11/2013 Las operaciones de paz y la aplicación del Derecho internacional humanitario

## 1. PRESUPUESTO: LA EXISTENCIA DE UN CONFLICTO ARMADO

La condición objetiva de aplicación del DIH es la existencia de un conflicto armado. La distinción clásica entre conflictos internacionales o internos, según si las partes enfrentadas son estados o no, condiciona el régimen jurídico de unos y otros, ya que mientras la regulación de los conflictos internacionales se encuentra en los reglamentos de La Haya de 1899 y de 1907, en los cuatro Convenios de Ginebra (a excepción del artículo 3 común), y en el Protocolo adicional I, los conflictos armados internos están regulados por el artículo 3 común y el Protocolo adicional II. Por consiguiente, las diferencias en cuanto a las normas aplicables en un conflicto o en otro son sustantivas y es evidente el menor número de reglas de los conflictos internos para los que el artículo 3 común y los 28 artículos del Protocolo Adicional II representan las disposiciones aplicables, frente a los cerca de seiscientos artículos para los conflictos internacionales.

Esta disparidad ha sido criticada por varias razones<sup>208</sup>. De una parte, el aumento considerable de conflictos internos en las dos últimas décadas ha puesto de manifiesto la escasez de normas aplicables a los mismos. En este contexto se entiende el gran valor jurídico de iniciativas como la realizada por el CICR en los últimos años para identificar normas consuetudinarias que sean aplicables a los mismos<sup>209</sup>. De otra, esta separación parece a veces insuficiente ya que no da cabida a otras formas de conflictividad armada

---

208. Véase por ejemplo STEWART, J.; «Hacia una definición única de conflicto armado en el derecho internacional humanitario. Una crítica de los conflictos armados internacionalizados», *RICR*, n° 850, 2003, pp. 221-234.

209. En efecto, esta disparidad normativa ha sido compensada con el reconocimiento y desarrollo de normas aplicables a conflictos internos por la vía consuetudinaria, que en esencia ha supuesto una transposición de las normas reconocidas para los conflictos internacionales. El CICR ha llevado a cabo un ingente trabajo de estudio de leyes internas, instrumentos jurídicos internacionales y jurisprudencia de distintos Estados para finalmente entender que existe práctica y *opinio iuris* suficiente para poder afirmar que hay normas consuetudinarias que rigen en los conflictos internos. Comité Internacional de la Cruz Roja; *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, septiembre de 2003, Ginebra, pp. 1-83.

que, quizá, no se ajustan a las definiciones dadas por el DIH sobre lo que cabe entender por conflicto internacional e interno<sup>210</sup>.

Mientras que la determinación jurídica de un conflicto armado internacional es inequívoca, –«se aplica la primera vez que se recurre a la fuerza entre dos fuerzas armadas de distintos Estados»<sup>211</sup>–, la calificación de los conflictos internos es más controvertida, ya que éstos tienen que haber superado la situación de disturbios y tensiones, y la determinación sobre si un supuesto concreto ha superado tales límites no siempre es fácil.

El artículo 1.1 del Protocolo II de 1977 define conflicto interno cómo aquel que se desarrolla

«en el territorio de una Alta Parte contratante entre sus fuerzas armadas y fuerzas armadas disidentes o grupos armados organizados que, bajo la dirección de un mando responsable, ejerzan sobre una parte del territorio un control tal que les permita realizar operaciones militares sostenidas y concretas y aplicar el presente Protocolo».

Es oportuno recordar también la definición de conflicto armado dada por el Tribunal Penal de la antigua Yugoslavia en el caso *Tadic*:

«Existe un conflicto armado cada vez que se recurre a la fuerza armada entre Estados o hay un Estado prolongado de violencia armada entre autoridades gubernamentales y grupos armados organizados o entre grupos de esta naturaleza dentro de un Estado. El derecho internacional humanitario se aplica desde el inicio de los conflictos armados y se extiende más allá del cese de hostilidades, hasta que se llegue a un acuerdo de paz general o, en caso de conflicto interno, una solución pacífica. Hasta ese momento, se continúa aplicando el derecho internacional humanitario a lo largo y a lo ancho del territorio de los Estados en guerra o, en el caso de los conflictos internos, en todo

---

210. *Ibid.*, recomendaciones contenidas en los párrs. 1 y 3, respectivamente, de la Resolución XXV del CICR.

211. Pese a estas críticas, esta división permanece e incluso se confirma en el propio Estatuto del Tribunal Penal Internacional que mantiene esta dicotomía para los distintos tipos de crímenes previstos.

el territorio bajo el control de una de las partes, independientemente de si los combates realmente tienen lugar en ese territorio»<sup>212</sup>.

Esta última parece acertada dado que se adapta mejor a la evolución y transformación de los conflictos en las últimas décadas, ya que los elementos clave de estado generalizado de violencia y organización de las partes se ajustan mejor a los conflictos actuales que algunos de los requisitos dispuestos en el Protocolo II como pueden ser la dirección de mando responsable o el control sobre una parte del territorio.

Aun así, persisten ciertos interrogantes: ¿qué sucede cuando se ha firmado un acuerdo de paz general y en apariencia hay un cese de hostilidades, pero en realidad persiste la violencia y las partes enfrentadas lo incumplen de forma reiterada?: ¿estamos todavía ante un conflicto armado?, ¿cuándo se está ante un situaciones de desorden público o ante un conflicto?

En el ámbito particular de las operaciones de paz, estas dudas son incluso más relevantes, ya que hay que tener en cuenta que las fuerzas de Naciones Unidas, como señala Carswell, se despliegan en un amplio espectro de situaciones jurídicas que no siempre se pueden identificar como conflictos armados, ya que no alcanzan el nivel mínimo de intensidad. En efecto, «desde el final de la Guerra Fría, las fuerzas armadas han ampliado sus operaciones fuera del paradigma tradicional del conflicto armado [...] y pueden ser llamadas a intervenir en una variedad ilimitada de operaciones nacionales que no adquieren las proporciones de un conflicto, como el control de disturbios, la provisión de personal para puestos de control, la protección de rutas, las operaciones de acordonamiento y búsqueda, el servicio de escolta, el rescate de rehenes y la lucha contra la piratería, por citar sólo algunos ejemplos»<sup>213</sup>.

¿Cuándo se está ante un nivel de hostilidades suficiente como para que deba ser considerado como conflicto armado? Esta pregunta es, además, pertinente dado que el DIH excluye expresamente las situaciones cercanas a disturbios o tensiones internas de su ámbito de aplicación. El artículo 1.2 del Protocolo II de 1977 prevé:

«El presente Protocolo no se aplicará a las situaciones de tensiones internas, de disturbios interiores, tales como los motines, los actos esporádicos y aislados de violencia y de otros actos análogos, que no son conflictos armados».

---

212. TPIY, *The Prosecutor v. Dusko Tadic*, Sala de Apelaciones, fallo de octubre de 1995, p. 70.

213. CARSWELL, A.J.; «Cómo clasificar los conflictos ...», *op. cit.*, p. 5.

Por consiguiente, la existencia de un conflicto armado interno requiere un umbral mínimo de intensidad que debe superar las situaciones de disturbios de orden público o violencia interna, ya que éstas no están incluidas en el ámbito de aplicación del DIH, sino que entrarían en el ámbito del Derecho internacional de los derechos humanos<sup>214</sup>. En cualquier caso, es difícil constatar cuándo se supera este nivel de disturbios y se adquiere un nivel mínimo de intensidad. Parece razonable en este punto interpretar, como hace Segura, que los incidentes aislados, ataques esporádicos o choques puntuales entre fuerzas de la ONU y grupos armados no dan lugar a las condiciones de aplicabilidad del DIH. Mientras que «existe una situación de conflicto armado, y se aplicaría el Derecho internacional humanitario, cuando las tropas de la ONU se encontraran trabadas en hostilidades frente a grupos armados organizados, bajo un mando responsable, que, sin necesidad de ejercer control sobre una parte del territorio (exigencia sólo requerida por el artículo 1 del Protocolo II), puedan realizar operaciones sostenidas y concertadas»<sup>215</sup>, es decir, cuándo éstas tuviesen que «hacer frente a resistencias armadas y sostenidas»<sup>216</sup>.

Este criterio, no obstante, sitúa a los contingentes de Naciones Unidas en la categoría de combatiente y ello no deja de plantear problemas jurídicos y políticos. De ahí que el debate relativo a la base normativa para la aplicación del DIH a las fuerzas de paz siga siendo de gran actualidad.

---

214. La denominada Declaración de Turku elaborada por expertos afirma la existencia de un núcleo mínimo de normas humanitarias y derechos humanos que deben ser aplicables a cualquier circunstancia con independencia de si nos encontramos ante un conflicto armado o una situación de violencia interna.

215. Segura Serrano, A.: «La aplicabilidad subjetiva del Derecho Internacional Humanitario a la ONU», en *El Derecho Internacional Humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2008, pág. 112. pp. 99- 123.

216. *Ibid.*

## 2. LA OBLIGACIÓN DE RESPETAR

Como es sabido, el Comité Internacional de la Cruz Roja (en adelante CICR) se ha pronunciado sistemáticamente en favor de la aplicabilidad del DIH cuando las fuerzas de la ONU han de recurrir al empleo de la fuerza y se ven involucradas en conflictos armados. En el memorándum de 10 de noviembre de 1961 sobre «Aplicación y difusión de los Convenios de Ginebra», ya expresó la conveniencia de que ésta garantizara la aplicación de los convenios por parte de las fuerzas y contingentes puestos a su disposición. Y recordó también la responsabilidad individual de cada uno de los Estados parte en dichos Convenios respecto de la aplicación de los mismos tras proporcionar contingentes a las Naciones Unidas y la necesidad de «hacer lo necesario, en forma especialmente de instrucciones, antes de que dichas tropas partan en misión»<sup>217</sup>.

Igualmente, en la resolución XXV, titulada «Aplicación de los Convenios de Ginebra por las Fuerzas de Emergencia de las Naciones Unidas», aprobada en la XX Conferencia Internacional de la Cruz Roja de 1965, se esbozaban unas recomendaciones semejantes, a saber, la necesidad de conclusión de acuerdos destinados a asegurar que las fuerzas de operaciones de paz observen las disposiciones de los Convenios de Ginebra y gocen de su protección, y la aceptación por las autoridades responsables de los contingentes de tomar todas las medidas necesarias para prevenir y reprimir las eventuales infracciones a dichos Convenios<sup>218</sup>.

También el Instituto de Derecho Internacional ha venido pronunciándose a favor de la aplicación del derecho humanitario a las operaciones de paz en distintas ocasiones: la resolución de Bruselas de 1963<sup>219</sup>, el informe de la sesión de Zagreb<sup>220</sup>, la resolución de

217. PALWANKAR, U.; «Aplicabilidad del derecho internacional humanitario a las Fuerzas de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas», *RICR*, nº 117, mayo-junio de 1993, p. 2. De acuerdo con los términos empleados en el Memorandum, «... [los Estados] tendrán a bien, cada uno, si fuera necesario, utilizar su influencia para que todos los contingentes implicados, así como el mando unificado, apliquen las disposiciones del derecho humanitario».

218. *Ibid.*, recomendaciones contenidas en los párs. 1 y 3, respectivamente, de la Resolución XXV del CICR.

219. INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL, «L'egalité d'application des règles du droit de la guerre aux parties à un conflit armé», *AIDI*, Vol. 50, Tomo II, Sesión de Bruselas, 1963.

Wiesbaden de 1975<sup>221</sup>, y la más reciente, la resolución de Berlín de 1999<sup>222</sup>. En todas ellas se mantiene una posición favorable a la aplicación del DIH a las fuerzas de Naciones Unidas y no sólo se alude a las normas convencionales, sino también a los principios fundamentales y normas consuetudinarias existentes que resulten aplicables en los supuestos de intervención.

Por su parte, la ONU se ha opuesto tradicionalmente a esta interpretación<sup>223</sup>. Los argumentos esgrimidos son de distinta índole. Por un lado, jurídicos, relativos a la aplicación de unos tratados internacionales que Naciones Unidas no ha ratificado como tal, y por tanto cabe preguntarse si los Convenios de Ginebra de 1949 y el resto de la normativa internacional convencional que constituye el denominado *derecho de los conflictos armados* pueden aplicarse al personal de una organización que no es parte en dichos convenios? Otros de tipo técnico y político, ya que aplicar el DIH a los contingentes que integran las operaciones de paz supone reconocerles un estatus determinado, el de parte en un conflicto armado. Se argumenta que el hecho de que la organización participe y se involucre en los procesos de paz y resolución de los conflictos no convierte automáticamente a sus tropas en combatientes, de acuerdo con la terminología establecida por el DIH. Si no que, en tanto que parte neutral que actúa en nombre de la comunidad internacional, sus tropas deberían tener un estatuto especial, que no se corresponde con las categorías jurídicas de las convenciones. Ni la ONU puede ser considerada como una «potencia» o «Alta parte contratante» ni sus tropas como «belligerantes» o «combatientes».

Por último, se aducen razones de tipo práctico, ya que Naciones Unidas no dispone de la capacidad de asumir todas las obligaciones previstas en los tratados, piénsese por ejemplo en las relativas a las potencias ocupantes o en la represión de infracciones por parte de instancias judiciales o el estatuto de prisionero de guerra, entre otras. En efecto, la misma Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Naciones Unidas sostenía que la organización no podía formar parte de los Convenios de Ginebra dado que éstos «comprenden muchas obligaciones que sólo pueden cumplirse mediante el ejercicio de facultades jurídicas y administrativas que la organización no

---

220. INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL: Informe «Conditions of Application of Humanitarian Rules of Armed Conflict to hostilities in which United Nations Forces may be engaged», *AIDI*, Vol. 54, Tomo II, Sesión de Zagreb, 1971.

221. INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL, «Les conditions d'application des règles autres que les règles humanitaires relatives aux conflits armés aux hostilités dans lesquelles les Forces des Nations Unies peuvent être engagées», *AIDI*, Vol. 56, Sesión de Wiesbaden, 1975.

222. INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL: Informe «L'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques», *AIDI*, Vol. 68, Tomo II, Sesión de Berlín, 1999.

223. SHRAGA, D.; «The United Nations as an actor bound by international ...», *op. cit.*, pp. 322-328.

posee... Sin embargo, mediante el canje de cartas, Naciones Unidas compromete a los gobiernos que aportan contingentes para sus fuerzas, a que aseguren la observancia de los convenios por sus respectivos contingentes, y han solicitado ellas mismas a las fuerzas, en reglamentos emitidos por la organización, que respeten los principios y el espíritu humanitarios de los convenios»<sup>224</sup>.

Desde esta perspectiva y durante muchos años, la ONU se ha limitado a reconocer el respeto de los *principios y espíritu* del DIH a través de una declaración genérica, presente todavía en los SOFA, por la que se reconoce que sus fuerzas están obligadas por los principios y el espíritu de las convenciones internacionales generales aplicables a la conducta del personal militar. Conforme éstas se han visto implicadas en un mayor número de conflictos, esta solución se ha mostrado insuficiente ya que no aporta la claridad ni la precisión necesaria en situaciones ya de por sí complejas. Además, esta cláusula no comporta la aplicabilidad de todas las normas del DIH y deja vacíos normativos. Ciertamente, la implicación de fuerzas de mantenimiento de la paz en conflictos armados requiere no sólo la adopción de normas de conducta militar, sino también de una mayor protección en caso de ataques o capturas. Asimismo, requiere ordenar un régimen de responsabilidad en caso de violaciones del DIH por parte de los propios contingentes de Naciones Unidas. De ahí que se hayan planteado distintas alternativas que van desde la adhesión de Naciones Unidas a los principales tratados humanitarios, la búsqueda de normas consuetudinarias, hasta la elaboración de un marco normativo específico para el caso particular de las fuerzas de Naciones Unidas.

## 2.1. BASE JURÍDICA CONVENCIONAL O CONSUECUDINARIA

La adhesión de Naciones Unidas a los Convenios de Ginebra de 1949 y Protocolos adicionales de 1977 suscita dudas relacionadas con la aplicación del DIH a las organizaciones internacionales<sup>225</sup> y de forma más concreta con la capacidad de la Naciones Unidas para ser parte de los mismos. No tanto desde la perspectiva de si puede o no una organización internacional ser parte de un tratado, si no desde la perspectiva específica de los Convenios de Ginebra, que contienen en sus disposiciones

---

224. Véase memorando dirigido al Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos Especiales sobre la cuestión de la capacidad de adhesión de las organizaciones intergubernamentales a los Convenios de Ginebra para la protección de las víctimas de guerra, *Anuario Jurídico de Naciones Unidas*, 1972, pp. 155-156.

225. PORRETTO, G. & VITÉ, S.; *The application of international humanitarian law and human rights law to international organizations*, Research Paper Series, nº 1, University Center for International Humanitarian Law, 2006, pp. 1-105.

finales las siguientes cláusulas: «el presente Convenio quedará abierto a la adhesión de toda Potencia en cuyo nombre no haya sido firmado» (artículo 155 Convenio IV).

La interpretación lógica del término «Potencia» es Estado y es cierto también que los Convenios y Protocolos recogen esencialmente normas y obligaciones destinadas a los Estados, al entender que son sus ejércitos regulares los que protagonizan los conflictos armados. Ahora bien, como es sabido, todo tratado puede ser objeto de una interpretación dinámica y evolutiva, conforme a lo dispuesto en la Convención de Viena sobre derecho de los tratados de 1969, en cuyo artículo 31.3 se establece que éstos podrán interpretarse teniendo en cuenta «toda práctica ulteriormente seguida en la aplicación del tratado por la cual conste el acuerdo de las partes acerca de la interpretación del tratado». En este sentido, hay que recordar que desde la opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia de 1949<sup>226</sup> y a partir de la práctica posterior, en la actualidad se acepta mayoritariamente que las organizaciones internacionales tienen una personalidad jurídica funcional que conlleva capacidad para celebrar tratados y asumir relaciones de responsabilidad en el plano internacional. Por otro lado, los Protocolos adicionales ya no hablan sólo de Potencias, sino que establecen que se encuentran abiertos a la adhesión de «toda Parte en los Convenios».

Además, es frecuente encontrar en los Convenios y Protocolos disposiciones normativas que aluden a las obligaciones no sólo de las Altas Partes contratantes sino también a las partes en conflicto, ampliando los sujetos obligados a cumplir que no son estrictamente Estados. En definitiva, y como señala Segura, son varios los mecanismos de extensión que permiten aplicar las disposiciones convencionales a otros sujetos no estatales como puedan ser Naciones Unidas<sup>227</sup>. Así, por ejemplo, el principio de «respetar y hacer respetar» recogido en el artículo 1 de los Convenios ha sido interpretado en este sentido. Remiro sostiene que este principio «convierte a todas las partes en responsables y garantes de su cumplimiento»<sup>228</sup>. Otros autores como Ryniker<sup>229</sup>, Chazournes o Condorelli<sup>230</sup> interpretan en virtud de este principio, que el

---

226. CIJ, *Dictamen sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, de 11 de abril de 1946, *Recueil* 1949.

227. SEGURA SERRANO, A.; «La aplicabilidad subjetiva del Derecho Internacional Humanitario a la ONU», en *El Derecho Internacional Humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2008, pp. 61-97; BOUVIER, A.; «Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado: presentación y análisis», *RICR*, n° 132, 1995, pp. 695-727.

228. REMIRO BROTONS, A.; «El derecho internacional humanitario/los crímenes internacionales», Capítulo XXX, en *Derecho Internacional*, Ed. Tirant lo Blanch, p. 1230.

229. RYNIKER, A. ; «The ICRC's Position on Humanitarian Intervention», *RICR*, n° 482, 2001, pp. 527-532.

230. CHAZOURNES, B. & CONDORELLI, L.; «De la responsabilité de protéger ou d'une ...», *op. cit.*, pp. 11-18.

cumplimiento del DIH no es sólo una obligación individual de los Estados que han ratificado, sino una obligación colectiva.

La suma de todas estas consideraciones lleva a interpretar que no existe ningún impedimento formal para que una organización internacional pueda llegar a ser parte de los Convenios de Ginebra y Protocolos adicionales. Ahora bien, ello no implica reconocer que Naciones Unidas debería asumir las mismas obligaciones que los Estados, que por otro lado, no podría, en ciertos casos, dado que no dispone de los mismos medios ni instrumentos. Aun así, se puede reconocer que existen ciertas normas del DIH ya contenidas en los tratados que sí pueden ser aplicables a las fuerzas de la ONU en su estado actual. Piénsese por ejemplo en las reglas relativas a los medios y métodos de combate (prohibiciones de empleo de determinadas armas y métodos de guerra), así como también las reglas relativas a la protección de las víctimas, entre otras que algunos autores ha estudiado con mayor detalle<sup>231</sup>.

Estas premisas nos llevan también a entender que sin ser parte formal de los Convenios de Ginebra hay ciertas disposiciones y contenidos a los que puede quedar obligada ya sea en virtud del principio de «respetar y hacer respetar», o bien, a partir de derecho consuetudinario. En cierta medida, la fórmula inicialmente utilizada por la Naciones Unidas de respetar «los principios y el espíritu» de los Convenios ha sido interpretada por algunos autores como la asunción de respetar las normas consuetudinarias en la materia<sup>232</sup>.

Además, la obligatoriedad del DIH por la vía consuetudinaria fue reconocida por la Corte Internacional de Justicia en el famoso dictamen de 1996 sobre *la licitud del recurso a la amenaza o al uso de las armas nucleares*<sup>233</sup>. La CIJ afirmó que el DIH dispone de principios de naturaleza consuetudinaria y carácter fundamental que les dota de aplicación universal. Señala literalmente:

---

231. Segura Serrano, A.; «Naturaleza y contenido de las reglas aplicables», en *El Derecho Internacional Humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2008, pp. 139-176. Puede consultarse también sobre el contenido de las reglas aplicables a las fuerzas de la ONU, EMANUELLI, C.; «Les forces des Nations Unies et le droit international humanitaire», en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 345-370.

232. SEGURA SERRANO, A.; «Opciones de futuro para la aplicabilidad del Derecho Internacional Humanitario a la ONU», en *El Derecho Internacional Humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Plaza y Valdés Editores, 2009, pp. 177-187.

233. *Dictamen sobre la licitud del empleo por un Estado de las armas nucleares en caso de conflicto armado*, 8 de julio de 1996, *Recueil* 1996.

«es indudable que el hecho de que un gran número de normas del derecho humanitario aplicable en caso de conflicto armado sean tan fundamentales para el respeto de la persona y constituyan "principios elementales de humanidad", como señala la Corte en su Fallo de 9 de abril de 1948 en la causa del Canal de Corfú, ha sido la causa de que los Convenios de La Haya y de Ginebra hayan sido ratificados de forma tan amplia. Además, todos los Estados han de cumplir esas normas fundamentales, hayan o no ratificado los convenios que las estatuyen, porque constituyen principios intransgredibles del derecho internacional consuetudinario»<sup>234</sup>.

[...]

«Dada la amplia codificación del derecho humanitario y el alcance de ratificación de los tratados de él derivados, [...] la comunidad internacional cuenta con un corpus de disposiciones contenidas en tratados que en su mayoría han cobrado el carácter consuetudinario y que aparecen reflejadas en los principios humanitarios más reconocidos a nivel universal»<sup>235</sup>.

Ahora bien, la identificación de qué normas precisas han alcanzado el rango de derecho consuetudinario es una tarea más difícil, ya que pese a la universalidad de los Convenios, no todos los detalles de sus disposiciones se han convertido en normas declaratorias de Derecho internacional general. Tanto la jurisprudencia como la doctrina han dedicado parte de su esfuerzo a esta labor no sólo de ver materializada una práctica constante y uniforme junto con una *opinio iuris* en muchas de las disposiciones recogidas en las Convenciones de Ginebra y Protocolos Adicionales sino también de concretarla. Sin embargo, es una cuestión compleja ya que la identificación precisa de qué normas de los Convenios tienen, a su vez, naturaleza de normas consuetudinarias es un proceso arduo y lento.

Así, por ejemplo, retomando de nuevo el dictamen sobre la licitud de las armas nucleares, la CIJ sostenía que:

«Los principios cardinales contenidos en los textos que constituyen la esencia del derecho humanitario se enumeran a continuación. El primero, relacionado con la protección de la población civil y los bienes de carácter civil, distingue entre

---

234. *Ibid.*, pág. 79.

235. *Ibid.*, pág. 82.

combatientes y no combatientes; los Estados no deben hacer objeto de sus ataques a los civiles y, por consiguiente, no deben utilizar jamás armas que no permitan distinguir entre objetivos civiles y objetivos militares. De acuerdo con el segundo principio, está prohibido causar daños superfluos a los combatientes: así pues, no se permiten utilizar armas que les causen esos daños o que acentúen innecesariamente su sufrimiento»<sup>236</sup>.

También, y como se ha señalado, el CICR ha llevado a cabo un ingente trabajo de estudio de leyes, instrumentos jurídicos internacionales y jurisprudencia de distintos Estados en el que justifica la existencia de práctica y *opinio iuris* suficiente en muchas disposiciones no sólo del ámbito de los conflictos internacionales, sino también de los conflictos internos<sup>237</sup>. El estudio del CICR expone 161 normas de DIH consuetudinario que son de aplicación a ambos tipos de conflictos. De este modo, el estudio del CICR amplía el derecho aplicable a los conflictos no internacionales, limitado al artículo 3 común y algunas disposiciones del Protocolo II, y completa la reglamentación de los mismos por la vía consuetudinaria.

En la misma dirección, la Sala de Apelaciones del Tribunal Penal para la antigua Yugoslavia señalaba en el fallo relativo al asunto *Tadic* que «la protección de las personas civiles en las hostilidades, en particular contra ataques indiscriminados, la protección de los bienes de carácter civil, en especial del patrimonio cultural, la protección de todas las personas que no participan, o que han dejado de participar, directamente en las hostilidades, así como la prohibición de los medios de guerra proscritos en los conflictos armados internacionales y la prohibición de determinados métodos de conducción de las hostilidades»<sup>238</sup> formaba parte de las normas consuetudinarias que se aplicaban a los conflictos internos. Reconocía de este modo que existen un conjunto de normas consuetudinarias que rigen los conflictos armados internacionales e internos.

Esta extensión o extrapolación de normas consuetudinarias aplicables a los conflictos armados es un avance remarcable, si bien forma parte de un proceso constante de comprobación y resuelve todavía de forma insuficiente la pregunta sobre cuáles son las normas concretas aplicables que deben respetar las fuerzas de Naciones Unidas.

---

236. *Ibid.*, pár. 76.

237. Comité Internacional de la Cruz Roja; *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, septiembre de 2003, Ginebra, pp. 1-83.

238. Citado en STEWART, J.; «Hacia una definición única de conflicto armado en el derecho internacional humanitario. Una crítica de los conflictos armados internacionalizados», *RICR*, nº 850, 2003, nota 28, pp. 313-350.

Además, conviene señalar una última cuestión conexas pero importante: la de saber si las fuerzas de las Naciones Unidas están obligadas por las normas aplicables a los conflictos armados internacionales o sólo por las disposiciones relativas a los conflictos armados no internacionales. Es decir, la de saber si el hecho de que las operaciones militares sean llevadas a cabo por fuerzas de Naciones Unidas afecta a la calificación jurídica de un conflicto como internacional o interno y, por tanto, sus normas aplicables. Parece existir una opinión mayoritaria favorable a entender que la participación de las fuerzas de Naciones Unidas internacionaliza un conflicto armado que pasaría a tener la consideración de internacional<sup>239</sup>.

En síntesis, tanto la base convencional como la consuetudinaria ofrecen soluciones, aunque sean todavía incompletas. Por su parte, Naciones Unidas ha optado por dotarse de un marco normativo específico que, como se verá a continuación, presenta también lagunas importantes.

## 2.2 UN MARCO NORMATIVO *AD HOC* PARA NACIONES UNIDAS: LA POSICIÓN OFICIAL

El reconocimiento por parte de Naciones Unidas en torno a la necesidad de contar con un marco normativo de protección más completo para sus fuerzas de paz, junto con las presiones recibidas de parte de organismos tan importantes como el CICR, han llevado finalmente a la ONU a tener que pronunciarse con mayor claridad sobre esta cuestión, y es así cómo a lo largo de la década de los noventa, se han adoptado distintos textos que persiguen dar respuesta a las necesidades y retos surgidos.

Este proceso ha tomado como punto de partida la singularidad de las fuerzas de paz de Naciones Unidas y ha tenido como objetivo disponer de un marco legal *ad hoc*, que por ahora se ha concretado en dos textos de referencia. De un lado, la *Convención sobre la Seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado* persigue dar respuesta al estatuto de las fuerzas y su protección en casos de ataques, capturas u otras acciones que se puedan cometer contra los integrantes de las operaciones de paz. De otro, el *Boletín del Secretario General de 1999* define ciertas normas y pautas de conducta militar que deben respetar durante su actuación y despliegue.

---

239. El CICR entiende al respecto que «habida cuenta de que las fuerzas de la ONU se caracterizan por su procedencia extranjera y dado que éstas no intervienen en un conflicto interno para ayudar a una parte, sino para poner por obra, *en relación con todas las partes en conflicto*, las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad, es lógico que estén sujetas a la aplicación de las normas de derecho internacional humanitario aplicable a los conflictos armados internacionales», en BOUVIER, A.; «Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado: presentación y análisis», *RICR*, n° 132, 1995, pp. 695-727. Véase también sobre este tema SHRAGA, D.; «The United Nations as an actor bound by international ...», *op. cit.*, pp. 333-334.

## 2.2.1 LA CONVENCIÓN SOBRE LA SEGURIDAD DEL PERSONAL DE LAS NACIONES UNIDAS Y EL PERSONAL ASOCIADO DE 1994

Los integrantes de las operaciones de paz han sufrido ataques a lo largo de toda su historia ya desde 1948. Sin embargo, la proliferación de misiones durante los años noventa trajo consigo un aumento en el número de bajas y la constatación de que ya no se trataba de episodios puntuales, sino que alcanzaba unas dimensiones preocupantes en la labor de las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Las cifras aportadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de Paz son ilustrativas. Las estadísticas basadas en los datos recogidos desde 1948 hasta el 31 de octubre de 2012 presentan un total de 3.048 víctimas mortales del personal que integra operaciones de paz de Naciones Unidas. Entrando en detalle, y por orden en el número de víctimas, sobresalen, la UNIFIL en Líbano con un total de 296 víctimas. La ONUC en el Congo con un total de 249 víctimas, siendo la mayoría, 135, debido a ataques o actos intencionados. La UNPROFOR con un total de 213 víctimas mortales, de las cuales, 100 se deben a accidentes, 74 a ataques o actos intencionados, 27 a enfermedades y 12 a otras causas desconocidas. La UNAMSIL en Sierra Leona con 192 víctimas. La MINUSTAH en Haití con un total de 176 víctimas, de las que una gran mayoría, 128 fueron accidentes. La MONUC en la R.D. Congo con 161. La ONUSOM en Somalia con un total de 160 víctimas mortales, de las cuales 36 fueron accidentes, 114 fueron ataques o actos intencionados, 9 por enfermedades y 1 por otras causas<sup>240</sup>. Por fechas destaca que, efectivamente, en el año 1993 las bajas alcanzaron la cifra máxima de 252, siendo éste el año con mayor número de víctimas causadas por ataques intencionados de los cuales la gran mayoría fueron personal militar<sup>241</sup>.

Si bien ésta es una información parcial, ya que se no dispone de otros datos como podrían ser secuestros o detenciones, es significativa de la problemática que llevó a Naciones Unidas a tener que pronunciarse sobre el estatuto de su personal y su protección. Precisamente, en este contexto se enmarca la adopción en 1994 de la *Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado*<sup>242</sup>. Un breve análisis<sup>243</sup> de la misma se justifica en tanto que texto que permite

---

240. Estadísticas por misión y tipo de incidentes, pueden consultarse en:

[http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByMissionIncidentType\\_4.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByMissionIncidentType_4.pdf)

241. Estadísticas por año, pueden consultarse en

[http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByYear\\_1.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/fatalities/documents/StatsByYear_1.pdf)

242. En vigor desde 1999.

243. Para el análisis de la Convención pueden consultarse BOUVIER, A.; «Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado: presentación y análisis», *RICR*, n° 132, 1995, pp. 695-727; URÍOS MOLINER, S.; «La Convención sobre seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado», *Anuario de Derecho Internacional*, n° 15, 1999, pp. 547-602; BOURLOYANNIS-VRAILAS & INFORMES 11/2013 Las operaciones de paz y la aplicación del Derecho internacional humanitario

observar la progresión de Naciones Unidas a lo largo de las últimas décadas en relación a la aplicabilidad del DIH.

El ámbito de aplicación personal y material de la Convención se define en los artículos 1 y 2 de la misma. La Convención protege, de un lado, al personal de las Naciones Unidas, que comprende todas las personas directamente contratadas por Naciones Unidas o sus organismos especializados y se detalla del siguiente modo:

- «i) Las personas contratadas o desplegadas por el Secretario General de las Naciones Unidas como miembros de los componentes militares, de policía o civiles de una operación de las Naciones Unidas.
- ii) Otros funcionarios y expertos en misión de las Naciones Unidas o sus organismos especializados o el Organismo Internacional de Energía Atómica que se encuentren presentes, con carácter oficial, en una zona donde se lleve a cabo una operación de las Naciones Unidas».

De otro, protege al personal asociado, entendiendo por tal al personal contratado para realizar actividades en apoyo del cumplimiento del mandato de una operación de las Naciones Unidas y detallado como sigue:

- «i) Las personas asignadas por un gobierno o por una organización intergubernamental con el acuerdo del órgano competente de las Naciones Unidas.
- ii) Las personas contratadas por el Secretario General de las Naciones Unidas, por un organismo especializado o por el Organismo Internacional de Energía Atómica.
- iii) Las personas desplegadas por un organismo u organización no gubernamental de carácter humanitario en virtud de un acuerdo con el Secretario General de las Naciones Unidas, con un organismo especializado o con el Organismo Internacional de Energía Atómica».

---

M-CHRISTIANE; «The Convention on the safety of United Nations and Associated Personnel, *The International and Comparative Law Quarterly*, nº 3, Vol. 44, jul.1995, pp. 560-590; SEGURA SERRANO, A.; «La seguridad y la protección del personal de la ONU» en LIÑÁN NOGUERAS, D. & ROLDÁN BARBERO, J. (ed.); *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas*, Plaza y Valdés editores, 2008, pp. 393-419; ARSANJANI, M. ; «Defending the blue helmets: protection of United Nations personnel» en *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 115-147; SHRAGA, D.; «The United Nations as an actor bound by international ...», *op. cit.*, pp. 334-337.

Las situaciones en las que se aplica la Convención se inscriben en las operaciones de paz entendidas como aquellas «establecidas por el órgano competente de las Naciones Unidas de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y realizadas bajo la autoridad y el control de las Naciones Unidas» (artículo 1.c). Conviene señalar que en 2005 se adoptó un Protocolo facultativo a la Convención<sup>244</sup> que viene, precisamente, a completar esta disposición, ampliando el ámbito de aplicación no sólo a este tipo de operaciones, sino también a «todas las operaciones de las Naciones Unidas establecidas por un órgano competente de la Organización de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y realizadas bajo la autoridad y el control de las Naciones Unidas con el fin de:

- a) Prestar asistencia humanitaria, política o para el desarrollo en la consolidación de la paz; o b) Prestar asistencia humanitaria de emergencia» (artículo II, Protocolo facultativo).

Por el contrario, la Convención excluye de su ámbito de aplicación las operaciones

«autorizadas por el Consejo de Seguridad como medida coercitiva de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en las que cualesquiera miembros del personal participen como combatientes contra fuerzas armadas organizadas, a las que se aplica el derecho relativo a los conflictos armados internacionales».

Quedan así fuera del ámbito de protección las operaciones autorizadas conforme al Capítulo VII cuyos integrantes puedan verse envueltos en acciones armadas en calidad de combatientes, ya sea en operaciones bajo mando y control de Naciones Unidas, o bien en coaliciones de Estados o en operaciones bajo mando y control de organismos regionales. Algunos autores, como Arsanjani, hacen una interpretación restrictiva y entienden que la exclusión se activa únicamente cuando concurren cuatro criterios cumulativos. El primero, que la acción haya sido autorizada conforme al Capítulo VII de la Carta. El segundo, que sea una acción coercitiva entendida como el uso de la fuerza armada. El tercero, que el personal se vea implicado en enfrentamientos en calidad de combatientes, tal y como se definen en el artículo 4 del tercer Convenio de Ginebra y el artículo 43 del segundo Protocolo Adicional. El cuarto, que el DIH sea aplicable a la acción concreta, de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 común a los

---

244. LLEWELLYN, H.; «The optional protocol to the 1994 Convention on the Safety on United Nations», *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 55, n° 3, 2006, pp. 718-778 .

Convenios de Ginebra<sup>245</sup>. En definitiva, lo que cabe interpretar de esta disposición es la exclusión de misiones que puedan verse implicadas en el uso de la fuerza en situaciones de combate contra otras fuerzas armadas. Ahora bien, ¿qué sucede en aquellas operaciones que sin estar formalmente autorizadas en virtud del Capítulo VII se ven envueltas en combates puntuales y hacen uso de la fuerza armada?

Los artículos 3 a 19 de la Convención contienen cuestiones de orden procesal y penal, y obligaciones y derechos tanto del Estado/s receptor/es y de tránsito como del personal. El artículo 3 dispone la protección de distintivos, material y medios de transporte que participen en operaciones de las Naciones Unidas. El artículo 4 promueve a concertar acuerdos sobre el estatuto de cada operación, que comprenda, entre otras, disposiciones sobre las prerrogativas e inmunidades de los componentes militares y de policía. El artículo 5 establece la obligación del Estado de tránsito de no obstaculizar la circulación del personal y equipo de las Naciones Unidas. El artículo 6 dispone la obligación del personal de respetar las leyes y reglamentos tanto del Estado receptor como del Estado de tránsito. Los artículos 7 y 8 estipulan las obligaciones que corresponden a los Estados receptores, a saber, garantizar la inviolabilidad del personal, locales y equipo, y la puesta en libertad del personal de las Naciones Unidas capturado o detenido.

Los artículos 9 y 10 definen ciertos actos delictivos que deben ser juzgados por los Estados parte de acuerdo con sus legislaciones nacionales. Entre ellos, los homicidios, secuestros u otros ataques contra la integridad física o la libertad de cualquier miembro del personal de las Naciones Unidas o el personal asociado; o los ataques violentos contra los locales oficiales, la residencia privada o los medios de transporte de cualquier miembro del personal de las Naciones Unidas o del personal asociado, que pueda poner en peligro su integridad física o su libertad. Estas disposiciones de los artículos 9 y 10 de la Convención se incluyen además sistemáticamente en los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas que las Naciones Unidas forman con los países en los que se despliega personal de mantenimiento de la paz.

El artículo 14 obliga al Estado en cuyo territorio se haya cometido alguna de las infracciones previstas a enjuiciarlas con la mayor celeridad posible. Y los artículos 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18 y 19 añaden otras medidas relativas a la prevención, enjuiciamiento, investigación, asistencia, información, trato imparcial y extradición de

---

245. ARSANJANI, M.; «Defending the blue helmets: protection of ...», *op. cit.*, pp. 132-134.

presuntos responsables. De este modo, la comisión de determinados delitos cometidos contra el personal de paz y su investigación es responsabilidad del gobierno receptor y está sujeta a las leyes del país receptor, según se establece en el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y de conformidad con la Convención. De hecho, cada vez que se cometen delitos de gravedad contra personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, especialmente los que entrañan ataques violentos o secuestros, las Naciones Unidas informan de estos hechos al gobierno receptor y solicitan su asistencia para ocuparse de ellos, ya que, como tal, la organización no tiene autoridad ni capacidad para realizar investigaciones penales de presuntos delitos ocurridos en el territorio de un Estado receptor, independientemente de que esos delitos se hayan cometido contra el personal de mantenimiento de la paz o por éste<sup>246</sup>.

Además, conviene recordar también que los ataques graves cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz pueden constituir crímenes de guerra en virtud del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional, ya tengan lugar durante un conflicto armado internacional (artículo 8 2) b) iii)) o durante un conflicto armado interno (artículo 8 2) e) iii)) y, por tanto, la CPI puede tener también una jurisdicción subsidiaria para investigar y enjuiciar tales actos, siempre que el Estado que tenga jurisdicción sobre él no esté dispuesto a llevar a cabo la investigación o el enjuiciamiento o no pueda realmente hacerlo. Asimismo, algunos países que aportan contingentes y fuerzas de policía pueden tener jurisdicción extraterritorial en virtud de su legislación nacional sobre ciertos delitos cometidos contra su personal de mantenimiento de la paz. De hecho, algunos países que aportan contingentes y fuerzas de policía pueden tener acuerdos bilaterales que faciliten la cooperación con el país anfitrión en la investigación y el enjuiciamiento de los delitos y la extradición.

El artículo 20 de la Convención prevé distintas cláusulas de salvaguarda en las que se estipula, entre otras, que nada de lo dispuesto afectará a la aplicabilidad del DIH ni de las normas universalmente reconocidas de derechos humanos, la obligación del personal de Naciones Unidas de actuar de acuerdo con los términos del mandato o el derecho de los estados que aportan voluntariamente personal a poder retirarlo de una operación. Las disposiciones finales (artículos 22 a 29) atañen a cuestiones de tipo procesal relativas a la ratificación, denuncia, revisión, etc.

---

246. Véase *Informe amplio sobre todos los procesos que forman parte de la investigación y el enjuiciamiento de los delitos cometidos contra el personal de mantenimiento de la paz desplazado por las Naciones Unidas*, A/66/598, de 9 de diciembre de 2011.

Las disposiciones recién analizadas, conviene recordar, se aplicarán únicamente al ámbito material de la Convención, es decir, a las OMP que no tengan como fundamento el Capítulo VII de la Carta. A estas últimas se aplica el derecho de los conflictos armados. De modo que la Convención aporta un marco legal complementario a la protección ya ofrecida por el DIH, a la vez que excluyente, ya que remite los casos en los que las fuerzas de Naciones Unidas actúen haciendo uso de la fuerza y tengan la consideración de operaciones coercitivas a la categoría de combatiente, y por tanto, a la protección ofrecida por el DIH para los mismos.

En definitiva, la Convención de 1994 representa un paso importante al aportar un estatuto singular para el personal de las operaciones de mantenimiento de la paz, pero deja también ciertas cuestiones sin resolver. De una parte, la Convención introduce una dualidad de regímenes jurídicos que en la actualidad adquiere importancia, ya que, como se ha señalado, la gran mayoría de operaciones establecidas desde finales de los noventa y en particular desde el año 2000 hasta nuestros días tienen su fundamento precisamente en el Capítulo VII y cabe entenderlas como misiones coercitivas, o al menos no es una cuestión clara ni que cuente todavía con una interpretación uniforme por parte de la doctrina. Por tanto, uno puede argumentar razonablemente que la gran mayoría de operaciones establecidas en los últimos diez años quedan fuera del ámbito de aplicación de la Convención y para éstas, por tanto, no hay un régimen jurídico propio sino que quedan sujetas al estatuto de combatiente previsto en el DIH cuando actúen como tales.

De otra parte, la Convención no determina con precisión cuáles son las normas que deben respetar en su actuación los contingentes militares que actúan en nombre de Naciones Unidas, ni tampoco resuelve la problemática de los casos de violaciones de derecho humanitario atribuidas a los mismos, es decir, su régimen de responsabilidad.

## 2.2.2 LA ADOPCIÓN DEL BOLETÍN DE 6 DE AGOSTO DE 1999: OBSERVANCIA DEL DIH POR LAS FUERZAS DE LAS NACIONES UNIDAS

La problemática de las violaciones del DIH por parte de miembros de operaciones de paz de Naciones Unidas se planteó de forma evidente en el caso de la ONUSOM en Somalia<sup>247</sup>. Tales sucesos forzaron a la organización a tener que clarificar sus

---

247. *Dishonoured Legacy*, Report of the Commission of Enquiry into the Deployment of Canadian Forces to Somalia, Canadian Government Publishing, Ottawa, 1997, disponible en <http://www.dnd.ca/somalia/somaliae.htm>. Pueden consultarse también otros informes: «Somalia: Human rights abuses by the UN Forces», *Africa Rights Report*, Londres, 1993; así como otros documentos de Amnistía Internacional en los que se recogen las investigaciones de Italia y Bélgica sobre el

obligaciones en relación al respeto y cumplimiento del derecho humanitario. Fue precisamente en este contexto cuando el CICR planteó de nuevo la conveniencia de que las fuerzas de Naciones Unidas se sometieran a las normas del DIH de forma clara, y contribuyó a la elaboración de códigos de conducta y directrices que finalmente desembocarían en la adopción de un Código de Conducta interno<sup>248</sup> y de un Boletín del Secretario General.

El Boletín de 6 de agosto de 1999 que lleva por título «Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas»<sup>249</sup> representa un paso importante en el posicionamiento de la organización, ya que esclarece su postura respecto a la aplicabilidad y el cumplimiento de normas concretas de Derecho internacional humanitario por parte del personal militar que realiza operaciones bajo su mando y control.

Si bien este texto tiene un carácter reglamentario y administrativo de orden interno, que no vincula a los Estados, es obligatorio para el personal que actúa en nombre de la organización<sup>250</sup>.

La sección 1.1 determina el ámbito de aplicación del mismo y dispone:

«Los principios y normas fundamentales del derecho internacional humanitario establecidos en el presente boletín serán aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas cuando participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta. Serán también aplicables en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza armada en legítima defensa».

La sección 1.2 establece:

---

comportamiento de sus fuerzas armadas en la ONUSOM: «AI concerns in Europe: January-June 1997», Amnistía Internacional, 1997, «Italy: A briefing for the UN Committee Against Torture», Amnistía Internacional, 1999. LUPU, N.; «Report by the Enquiry Commission on the Behaviour of Italian Peacekeeping troops in Somalia», *Yearbook of International Humanitarian Law*, Vol. 1, 1998, pp. 375-379.

248. Se trata de un breve documento con 10 puntos básicos relacionados con el comportamiento, conducta y disciplina de los contingentes militares de operaciones de paz. En concreto, las reglas número 4 y 5 tienen relación con la violencia sexual y el trato a prisioneros y detenidos. Puede consultarse *online* en [http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/ten\\_in.pdf](http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/ten_in.pdf). Véase también *Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas*, Informe del Secretario General, A/52/488, 17 de octubre de 1997.

249. *Boletín del Secretario General sobre la observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas*, Doc. ST/SGB/1999/13, de 6 de agosto.

250. Para clarificar la naturaleza y el alcance jurídico de los boletines adoptados en el marco de Naciones Unidas, véase boletín ST/SGB/1997/1 relativo a los procedimientos para promulgar cuestiones de tipo administrativo obligatorias para el personal de todo tipo que trabaje para Naciones Unidas.

«La promulgación del presente boletín no afecta al estatuto de protección de que gozan los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz en virtud de la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, de 1994, o a su estatuto de no combatientes, siempre que tengan derecho a la protección otorgada a los civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados».

El Boletín, por tanto, sólo se aplica en aquellas situaciones en que las fuerzas de Naciones Unidas participen como combatientes, incluyendo también el uso de la fuerza en legítima defensa y que actúen bajo mando y control de la organización.

La cláusula dispuesta en esta sección 1.2 relativa al estatuto de no combatientes y a la aplicación de la *Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado* de 1994, ha de interpretarse en el sentido de que las disposiciones del Boletín no deben afectar a la protección de que gozan las fuerzas de mantenimiento de la paz en virtud de la Convención y del DIH. Como señala Uríos Moliner «la referencia a la Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado sita en la sección 1.2 no tiene otra función que dejar claro que se trata de dos regímenes distintos, algo así como las dos caras de la misma moneda. Si el boletín tiene por objeto proteger a las posibles víctimas de las fuerzas bajo mando y control de las Naciones Unidas, la Convención pretende dotar de una adecuada protección, a través de un régimen especial y privilegiado, a los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz al considerar que no son combatientes y que no se les puede aplicar el DIH»<sup>251</sup>.

El Boletín recuerda el marco normativo concreto que sirve de referente en la conducta militar de los contingentes de una operación, a saber, los SOFA, los acuerdos entre Naciones Unidas y el estado/s receptor/es. Aun así, en la sección 3 prevé que en ausencia del mismo, éstas deberán seguir respetando los principios y normas del DIH.

Entrando ya en la determinación de las disposiciones y contenidos, la sección 4 indica que serán los países de origen los encargados de enjuiciar las violaciones de DIH cometidas por contingentes que sean de su nacionalidad.

---

251. URÍOS MOLINER, S.; «El boletín del Secretario General de las Naciones Unidas del 6 de agosto de 1999 sobre la Observancia del Derecho Internacional Humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas», *Derechos y Libertades, Revista del Instituto Bartolomé de las Casas*, nº 9, 2000, p. 486.

Las secciones 5 a 9 recogen los principios y normas fundamentales del DIH aplicables a las fuerzas de las Naciones Unidas: protección de la población civil y principio de distinción entre objetivos militares/civiles, combatientes/civiles, medios y métodos de combate, tratamiento de civiles y personas fuera de combate, tratamiento de las personas detenidas y protección de los heridos, enfermos y el personal médico y de socorro. En concreto, la sección 7.2 prohíbe los siguientes actos en todo lugar y en todo momento: «la violencia contra la vida o la integridad física; el homicidio y los tratamientos crueles como la tortura, la mutilación o cualquier otra forma de castigo corporal; los castigos colectivos; las represalias; la toma de rehenes; la violación; la prostitución forzada; cualquier forma de agresión sexual y trato humillante o degradante; la esclavitud y el pillaje». Establece también, en el punto 3, que «las mujeres serán objeto de protección especial contra todo ataque, y en particular contra la violación, la prostitución forzada o cualquier otra forma de atentado a su pudor».

En síntesis, estas secciones recogen las normas principales del DIH establecidas en los Convenios de Ginebra de 1949. Pero el Boletín incorpora también disposiciones que encuentran su origen en los Protocolos adicionales. Así, por ejemplo, se incorpora la prohibición de causar daños extensos, duraderos y graves al medio natural (artículo 55 del protocolo adicional I), o la protección de los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil (artículo 54 del protocolo adicional primero).

La importancia de este texto reside en el compromiso que asume Naciones Unidas de que sus fuerzas de paz queden sujetas a ciertas normas y la determinación de cuáles son esas normas. Por un lado, recoge disposiciones esenciales consolidadas en el derecho consuetudinario como son el principio de distinción entre objetivos militares y civiles y la protección de la población civil (sección 5). Por otro, recoge disposiciones que sólo están reconocidas en el plano convencional como pueden ser, por ejemplo, la prohibición de utilizar métodos de guerra que puedan causar daños graves y duraderos (sección 6, apartado 3).

En este sentido, el Boletín resulta ser una recopilación *sui generis* de normas del DIH, una recopilación a medida para las fuerzas de Naciones Unidas, algunas reconocidas de forma consuetudinaria, otras por la vía convencional y algunas propias, más extensas y concretas que las ya existentes. Ello, no obstante, el Boletín no cierra ni resuelve definitivamente la cuestión relativa a la aplicabilidad del DIH al ámbito de las operaciones de paz ni su responsabilidad en casos de incumplimientos. De hecho, el mismo texto ya se define en su sección 2 con la pretensión de ser un listado no

exhaustivo de algunos principios y normas del DIH. En definitiva, el Boletín representa un paso importante pero no ofrece todavía una solución satisfactoria.

Hasta la fecha, la posición oficial de Naciones Unidas se sintetiza en estos dos textos recién analizados que, si bien suponen un avance remarkable, no resisten comparación con la precisión y amplitud de los Convenios y Protocolos humanitarios. Además, queda todavía una cuestión importante por resolver: la exigencia de responsabilidad por los actos y violaciones del DIH cometidos por el personal que integra operaciones de paz, en particular, los contingentes militares.

### 2.3. EL INCUMPLIMIENTO DE NORMAS HUMANITARIAS

Como se ha señalado, el conflicto de Somalia planteó la problemática relativa a la comisión de violaciones de DIH por parte de cascos azules, así como también la cuestión de los ataques contra los mismos, si bien no fue el primero ni el último, ya que los episodios de violaciones e incumplimientos se han reproducido en otras misiones, siendo las más recientes y alarmantes, la MONUC y la MONUSCO en la R.D. Congo.

Pese a que los datos aportados por la Unidad de conducta y disciplina del DOMP reflejan una tendencia a la baja en el número de alegaciones presentadas contra las fuerzas de paz, especialmente por abusos y explotación sexual<sup>252</sup>, éste constituye todavía un desafío importante para la organización, dado que suscita no sólo dudas sobre su credibilidad y legitimidad, sino principalmente sobre su responsabilidad internacional.

El debate sobre la responsabilidad internacional de Naciones Unidas debe diferenciarse de otras problemáticas afines como es el análisis de la responsabilidad penal internacional de los miembros de las operaciones de paz. Al respecto y sobre esta última cuestión, hay que recordar que en 2003, el Secretario General de Naciones Unidas promulgó a través de un Boletín normas contra la explotación y el abuso sexuales aplicables a los funcionarios de Naciones Unidas<sup>253</sup> y éstas han venido acompañadas de numerosas políticas y estrategias<sup>254</sup>, y resoluciones de la Asamblea

---

252. Pueden consultarse datos e informaciones en la página web oficial de Naciones Unidas: <http://cdu.unlb.org>.

253. Véase *Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales*, Boletín del Secretario General, documento ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003.

254. Véase *Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz* (Informe Zeid), documento A/59/710, de 24 de marzo de 2005, *Examen amplio de una estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de Naciones Unidas para el mantenimiento de la*

General<sup>255</sup>. Este boletín se aplica a todos los funcionarios de las Naciones Unidas, incluidos los funcionarios de órganos y programas de la organización. Hay que recordar, también, que para el caso de los contingentes militares que integran las misiones de paz se aplica el Boletín de 1999 en cuya sección 7 se prohíbe a las fuerzas que realizan operaciones bajo el mando y control de las Naciones Unidas cometer actos de explotación y abuso sexuales y éstas tienen el deber especial de proteger a las mujeres y los niños.

Pese a la existencia de estos boletines y normas de conducta, éste sigue siendo un problema sin resolver tal y como se constata en los informes anuales presentados por el Secretario General en los que se recogen datos sobre el número y denuncias respecto a los delitos graves cometidos por miembros de misiones<sup>256</sup>. Además, tal y como advierte el grupo de expertos encargado de la elaboración de una *Convención Internacional sobre la exigencia de responsabilidades penales a los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión*<sup>257</sup>, las medidas preventivas adoptadas por Naciones Unidas hasta la fecha no parecen suficientes, por lo que «para dar una respuesta general a ese problema es necesario exigir responsabilidades penales al personal de las operaciones de mantenimiento de la paz que incurra en conductas delictivas»<sup>258</sup>. De ahí la importancia y el debate actual sobre la adopción de esta Convención que aborda precisamente la responsabilidad penal de funcionarios y expertos. Para evitar confusiones en relación con el objeto de nuestra investigación, conviene advertir que este proyecto de Convención no se aplica

«al personal militar de los contingentes nacionales asignados al componente militar de una operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas ni a

---

paz, resolución 59/300, de la Asamblea General, de 30 de junio de 2005, *Necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz*, nota del Secretario General, documento A/60/980, de 16 de agosto de 2006, *Responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión*, Nota de la Secretaría, documento A/62/329, de 11 de septiembre de 2007. 255. Resoluciones de la Asamblea General sobre *Responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión*, resolución 62/63, de 6 de diciembre de 2007, resolución 63/119, de 11 de diciembre de 2008, resolución 64/110, de 16 de diciembre de 2009, resolución 65/20 de 6 de diciembre de 2010 y resolución 66/93, de 9 de diciembre de 2011.

256. Véase *Responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión*, Informe del Secretario General, documento A/63/260, de 11 de agosto de 2008; *Responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión*, Informe del Secretario General, documento A/64/183, de 28 de julio de 2009; *Responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión*, Informe del Secretario General, documento A/65/185, de 29 de julio de 2010, y *Responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión*, Informe del Secretario General, documento A/66/174, de 25 de julio de 2011, así como *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales*, Informe del Secretario General, documento A/63/720, 17 de febrero de 2009, y *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales*, Informe del Secretario General, documento A/64/669, de 18 de febrero de 2010.

257. Proyecto de Convención en documento A/60/980, anexo III, de 16 de agosto de 2006.

<sup>258</sup> Proyecto de Convención en documento A/60/980, anexo III, de 16 de agosto de 2006, pár. 13, p. 8.

otras personas que, de conformidad con las disposiciones del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas concertado por las Naciones Unidas y el Estado receptor para la operación de mantenimiento de la paz, estén sujetas a la jurisdicción exclusiva de un Estado distinto del Estado receptor»<sup>259</sup>.

Tampoco se aplica

«a las operaciones de las Naciones Unidas autorizadas por el Consejo de Seguridad como acción coercitiva al amparo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, en la que un funcionario o experto de las Naciones Unidas en misión intervenga como combatiente contra un ejército organizado, y a las que se aplicaría el derecho relativo a los conflictos armados internacionales»<sup>260</sup>.

Volviendo a la cuestión que nos ocupa, la responsabilidad internacional de Naciones Unidas por la conducta ilícita de sus fuerzas de paz requiere ser analizada desde la perspectiva de los procedimientos de atribución, dado que el ámbito de la responsabilidad penal individual queda recogido en el DIH y derechos internos de los que sean nacionales los distintos contingentes, teniendo en cuenta la Convención de 1994 y el Boletín de 1999 y las normas específicas de cada misión. A modo de recordatorio, tal como expone Cacho Sánchez, «la responsabilidad internacional de las Naciones Unidas surgirá cuando concurren los dos elementos constitutivos del hecho ilícito internacional, esto es, cuando el comportamiento de una fuerza de mantenimiento de la paz sea atribuible a la ONU según el Derecho Internacional y cuando el mismo constituya una violación de una obligación internacional de esa organización»<sup>261</sup>.

### 2.3.1 AUTORIDAD Y CONTROL DE NACIONES UNIDAS *VERSUS* AUTORIDAD Y CONTROL DE LOS ESTADOS

La primera vez que se planteó el problema de identificar quién debía tener responsabilidad por un ilícito cometido por un contingente nacional fue con ocasión de la Fuerza de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC) asumiendo Naciones Unidas responsabilidad de los daños provocados por sus fuerzas en violación del DIH. Esta postura inicial se confirmó en operaciones posteriores como, por ejemplo, con ocasión del accidente ocurrido a un helicóptero británico puesto a disposición de la Fuerza de

---

259. Artículo 2 del Proyecto de Convención en documento A/60/980, anexo III, de 16 de agosto de 2006.

260. *Ibid.*

261. CACHO SÁNCHEZ, Y.; «Responsabilidad Internacional de las Naciones Unidas por la actividad ilícita de sus fuerzas de mantenimiento de la paz», *REEL*, nº 13, 2007, p. 4.

las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP). Por entonces, Naciones Unidas adoptaba un criterio formal de jerarquía y mando y control teórico sobre las operaciones de paz y asumía así una responsabilidad única.

Es verdad que las operaciones de paz de Naciones Unidas son creadas por el Consejo de Seguridad y actúan bajo su mando y control, utilizando los emblemas y las siglas de la organización. Su estatus legal es que son órganos subsidiarios de la organización<sup>262</sup>. De hecho, el mando y control es precisamente uno de los rasgos que las define y las distingue de otras operaciones de organismos regionales o coaliciones de Estados. Por tanto, los integrantes de las operaciones de paz de las Naciones Unidas actúan en todo momento, mientras dure su mandato, bajo la responsabilidad y el mando de la organización y se someten al control directo de sus superiores jerárquicos. El Suplemento de *Un Programa de Paz* distingue tres niveles de autoridad en la dirección y ejecución de las operaciones: la dirección política general, que corresponde al Consejo de Seguridad; la dirección ejecutiva y el mando, a cargo del Secretario General vía DOMP y, finalmente, el mando sobre el terreno, encomendado por el Secretario General al Jefe de la Misión o Representante Especial y éste, a su vez, a los jefes de los distintos Componentes.

Los emblemas y signos distintivos son los de Naciones Unidas (cascos azules, logos, etc.) y los distintos contingentes que componen una operación obedecen a esta unidad de mando y dirección ejercida por el Secretario General a través de su Representante Especial para cada misión, y a través del jefe que asume la dirección de los componentes, militares, policiales y civiles, en cada caso. En consecuencia, la unidad de mando que caracteriza las operaciones de paz de las Naciones Unidas significa que los distintos contingentes militares que integran una misma misión deben funcionar como una unidad integrada, a las órdenes del jefe del componente militar que garantiza esta autoridad y control por parte de Naciones Unidas. De esta forma, los distintos miembros e integrantes del componente militar no responden jerárquicamente a su superior nacional, sino que mientras forman parte de la operación de Naciones Unidas se sitúan bajo las órdenes de jefe militar designado, sea cual sea su nacionalidad.

Ahora bien, es cierto también que las fuerzas de paz mantienen con sus Estados de origen una relación jerárquica y de dependencia, dado que no dejan de ser contingentes/órganos del Estado contribuyente, que sigue ejerciendo un notable grado

---

262. SHRAGA, D.; «The United Nations as an actor bound by international...», *op. cit.*, p. 329.

de control. Es más, las operaciones de paz de las Naciones Unidas no se comprenderían sin estudiar el protagonismo que tienen los Estados en su configuración, ya que son éstos quienes contribuyen con personal, material y todo tipo de bienes para el establecimiento de las mismas y determinan en qué condiciones participan y actúan sus contingentes.

Las aportaciones y contribuciones de los Estados estaban previstas originariamente en el sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, el período de la guerra fría se caracterizó por la desactivación del sistema originario, y por tanto, nunca se llegaron a firmar los convenios especiales previstos en el artículo 43 ni tampoco llegó a funcionar el Comité de Estado Mayor. De ser así, las fuerzas armadas que utilizaría el Consejo de Seguridad serían aquellas que los Estados miembros se comprometían a facilitar de forma permanente, a través de acuerdos especiales a petición del Consejo.

La no aplicación del sistema inicial y la puesta en práctica de un mecanismo alternativo parte de esta limitación, ya que la prestación por parte de los Estados no viene previamente determinada por la existencia de estos convenios especiales del artículo 43, sino por la aportación voluntaria de los mismos caso por caso y de forma distinta. Algunos autores, muy minoritarios, cuestionan la validez de estos métodos alternativos, haciendo una interpretación de la Carta muy restrictiva que, por lo general, ha sido contrarrestada por una opinión mayoritaria que entiende que la no aplicación del artículo 43 no impide al Consejo de Seguridad aludir o emplear los medios del artículo 42 por otras vías. Siguiendo la interpretación de la CIJ en el *asunto sobre ciertos gastos de la organización*<sup>263</sup>, se ha argumentado que la Carta no prohíbe a los Estados hacer aportaciones voluntarias al Consejo de Seguridad para que éste pueda utilizarlas sobre la base del artículo 42, y que la ausencia de los convenios especiales no impide que el Consejo fundamente su actuación en esta disposición y tampoco le deja impotente para la aplicación de las distintas medidas previstas en el mismo<sup>264</sup>.

Lo cierto es que este sistema alternativo concede a los Estados un protagonismo mayor del que ya tenían con el sistema originario, en el que se imponía una obligación jurídica de tener que comprometerse

---

263. Opinión consultiva sobre ciertos gastos de la organización (artículo 17, párr. 3 de la Carta), CIJ *Recueil*, 1962, p. 167.

264. HIGGINS, R.; *Problems and Process: International law and how we use it*, Oxford University Press, 1994, pp. 174-176 y pp. 263-266.

«a poner a disposición del Consejo de Seguridad, cuando éste lo solicite, y de conformidad con un convenio especial [...], las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades, incluso el derecho de paso, que sean necesarias para el propósito de mantener la paz y la seguridad internacionales».

Esta obligación debía articularse mediante dichos convenios especiales. Por el contrario, en la actualidad, no hay ninguna garantía sobre las aportaciones de los Estados, por lo que la acogida que cada uno hace de los llamamientos del Consejo de Seguridad y el Secretario General para el establecimiento de una operación de paz, pasa a ser voluntaria y hay un margen muy amplio para que los Estados decidan, en cada caso, si participan o no y en caso de hacerlo, de qué forma, con qué medios y limitaciones.

La participación de fuerzas armadas y las contribuciones que cada país hace se articula a través de los ya citados *memorandos de entendimiento*. En estos acuerdos bilaterales entre la Organización y el Estado contribuyente se especifican los términos y las condiciones con relación a una operación de paz concreta. Se regulan todas las cuestiones relativas a la provisión de personal, equipo y servicios que cada Estado realiza, así como las condiciones económicas y de reembolso. Estos acuerdos de participación no tienen una naturaleza jurídica clara y no suelen tener la consideración de tratados internacionales. De hecho, no se puede afirmar que estos memorandos vengán a ser una versión alternativa de los convenios previstos originariamente en el artículo 43 de la Carta, ya que lejos de ser así, estos acuerdos se califican y se entienden tanto por los Estados como por la misma organización de Naciones Unidas como documentos operativos, de trabajo, en los que se establecen los términos de participación<sup>265</sup>.

Las razones para entender las distintas aportaciones e implicación de los Estados son varias, y entre ellas destacan las políticas y estrategias de defensa de cada uno con sus intereses nacionales. Por otro lado, no sólo la voluntad del Estado y sus intereses determinan su mayor o menor implicación, sino que hay otros factores que tienen un papel fundamental. Así, por ejemplo, las capacidades y limitaciones, de una parte, operativas que quizá no permiten a un Estado contribuir y aportar contingentes en operaciones que se dan simultáneamente en el tiempo.

---

265. Stephens habla de «*working-level agreement*», *vid.* STEPHENS, D.; «The lawful use of force by Peacekeeping Forces: The tactical imperative», *International Peacekeeping*, Vol.12, nº 2, 2005, p. 159. Al respecto, véase el modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados miembros que aportan personal y equipos. Doc A/46/185, de 23 de mayo de 1991.

Por otra parte, limitaciones jurídicas derivadas del marco constitucional y legislativo de cada Estado que impone importantes restricciones. En efecto, la participación de las fuerzas armadas de cada país está sujeta a unos límites establecidos en las disposiciones constitucionales y el marco legislativo que determina las condiciones y los requisitos en cuanto a su presencia en el extranjero. Ello se traduce en la práctica en un mosaico de contingentes que deben adecuar su comportamiento, de un lado, de acuerdo con las resoluciones, mandatos y reglas específicas de cada misión, y de otro, de acuerdo con su marco normativo nacional, a saber, su constitución, sus leyes, los convenios de los que es parte su Estado, etc.

Ello plantea importantes contradicciones, especialmente, en el régimen del uso de la fuerza, en la ejecución de los mandatos y en la obediencia al control y mando de Naciones Unidas. A pesar de que la noción de mando unificado funciona y se respeta en el plano teórico, ya que por lo general los distintos contingentes actúan y obedecen las directrices del jefe militar de una operación, lo cierto es que los propios Estados disponen sus jefes de Estado Mayor para sus operaciones en el extranjero, cuyas funciones son, precisamente, controlar y verificar que las directrices que reciben sus contingentes nacionales por parte del jefe militar de la operación de paz, son acordes y conformes a las propias disposiciones, ya sean éstas políticas o legales, impuestas desde sus propios Ministerios de Defensa. Esta dependencia de las decisiones de las autoridades estatales se identifica en inglés con la noción de «*phone home*» que viene a ser la expresión coloquial de esta dependencia y control.

Un buen ejemplo de contradicción se encuentra en el caso de Srebrenica. El contraste se reflejaba en las discusiones de los países miembros, las reuniones de la Secretaría a nivel de sede, y lo que sucedía efectivamente en el terreno, que presentaban una distancia evidente. Por otro lado, los distintos comandantes desplegados no estaban de acuerdo en el régimen jurídico relativo al uso de la fuerza habilitado<sup>266</sup>. Así, por ejemplo, los contingentes británicos y noruegos que formaban parte de la UNPROFOR interpretaron su mandato priorizando la protección de civiles, y en consecuencia las reglas de enfrentamiento se definían en función de este mandato principal. Por el contrario, otros contingentes interpretaron su mandato de una forma mucho más restrictiva y en ningún caso hicieron uso de la fuerza frente a abusos o violaciones

---

266. *La caída de Srebrenica*, párs. 213 a 220, pár. 259, párs. 286-287, pár. 306.

inminentes de derechos humanos que no fueran casos explícitos de legítima defensa, tal y como estaban autorizados desde sus instancias nacionales<sup>267</sup>.

Otro ejemplo se planteó en el caso de la ONUSOM II en el que la Comisión de Investigación establecida en virtud de la resolución 885 (1993) del Consejo de Seguridad para hacer indagaciones sobre los ataques armados contra el personal de la ONUSOM II, que provocaron bajas entre sus miembros llegó a afirmar que:

«El Comandante de la Fuerza de la ONUSOM II no tenía un control efectivo sobre los distintos contingentes nacionales que, en grado diverso, seguían pidiendo órdenes a sus autoridades nacionales antes de ejecutar las que recibían del mando de la fuerza. Muchas operaciones imperantes emprendidas bajo la bandera de las Naciones Unidas y en el contexto del mandato de la ONUSOM escapaban totalmente al mando y control de las Naciones Unidas, aun cuando tenían repercusiones cruciales en la labor de la ONUSOM y en la seguridad de su personal»<sup>268</sup>.

Otro ejemplo más reciente fue la crisis humanitaria en Bunia, en la R.D. Congo. El breve plazo de 3 meses previsto para la retirada de las tropas de Uganda y Ruanda de la región provocó un vacío de poder que dio lugar a dramáticos enfrentamientos entre las dos principales tribus apoyadas y auspiciadas por las fuerzas regulares de ambos países. Este vacío sólo se pudo suplir con la presencia de un batallón de 712 miembros del contingente militar de Uruguay, que se desplegó tras la retirada de las fuerzas militares<sup>269</sup>, pero que no impidió las masacres que se cometieron en la ciudad de Bunia, capital de Ituri. Fue así cómo la ciudad fue invadida inicialmente por las milicias lendu que saquearon y asesinaron a miembros de la tribu hema, que, a su vez, a través de la llamada Union of Congolese Patriots (UPC), retomó el control de la misma una semana más tarde iniciando nuevos saqueamientos y asesinatos de miembros de la otra tribu<sup>270</sup>. El balance fueron 563 víctimas civiles y cerca de 20.000 personas que huyeron de la

---

267. FINDLAY, T.; *The use of force...*, op. cit., pp. 226-231.

268. *Informe de la Comisión investigadora establecida en virtud de la resolución 885 (1993) del Consejo de Seguridad para hacer indagaciones sobre los ataques armados contra el personal de la ONUSOM II, que provocaron bajas entre sus miembros*, de 24 de febrero de 1994, adjunto a la *Nota del Secretario General*, Doc. S/1994/653, de 1 de junio de 1994, pár. 243.

269. *Operation Artemis: The Lessons of the Interim Emergency Multinational Force*, Peacekeeping Best Practices Unit, Military Division, DOMP, octubre 2004, pp. 6-8.

270. El líder de este grupo, Thomas Lubanga, está siendo juzgado por crímenes de guerra por la Corte Penal Internacional. También miembros de otras facciones como Germain y Mathieu Ngudjolo, miembros del FNI, están siendo juzgados, así como otros dirigentes de distintas facciones armadas que tienen una orden de búsqueda y captura. Véase información actualizada en la página oficial de la Corte Penal.

ciudad<sup>271</sup> en un breve intervalo de 2 semanas. Human Rights Watch denunció en un informe de 2003 con un título ya de por sí ilustrativo «Ituri: Covered in Blood. Ethnically Targeted Violence in Northeastern DR Congo»<sup>272</sup>, que la ciudad sufría tras la retirada de las tropas una situación de aislamiento por el corte de las principales carreteras, que junto a las condiciones de inseguridad, dificultó de forma reiterada el acceso a la misma y la llegada de ayuda humanitaria.

A pesar de su escaso número, lo cierto es que el contingente militar de Uruguay realizó algunas acciones de protección como alojar a casi 10.000 personas en las zonas de control de la MONUC y en el campo de refugiados del aeropuerto donde obtuvieron asistencia humanitaria (alimentos, agua, alojamiento) y cierta protección. Pese a ello, como se ha indicado, el balance humanitario de esta crisis fue desastroso<sup>273</sup> y la actuación de los integrantes de la MONUC fue objeto de importantes críticas, especialmente, por las contradicciones, ya que el mandato del Consejo de Seguridad preveía la protección coercitiva de la población civil, y aun así, el batallón desplegado no hizo uso de la fuerza para detener algunos de los asesinatos que se cometieron en su presencia durante el saqueo de la ciudad.

Tras lo sucedido, algunos de los contingentes militares que se habían visto implicados en tales episodios comunicaron al DOMP que su actuación había sido adecuada, dado que en su interpretación y capacidad militar, estaban participando en una operación no coercitiva, y en consecuencia, no podían desobedecer sus propias restricciones nacionales. De hecho, en el caso de las matanzas de Bunia se trataba de un batallón de observadores y no de una fuerza de reacción configurada ni entrenada para aquel tipo de despliegue ni actividades. Además, en aquel caso particular, las condiciones establecidas por Uruguay para aceptar situar su batallón en aquel contexto especificaban que éste sólo asumiría funciones de guarda de bienes y materiales de Naciones Unidas y, por tanto, sus ROE únicamente le permitían actuar en legítima defensa. Con todo, estos ejemplos ilustran que el protagonismo de los Estados aumenta de forma significativa cuando se trata de medidas adoptadas en virtud del Capítulo VII de la Carta, que pueden comportar el uso de la fuerza armada, ya que como es lógico, éstos disponen numerosas restricciones en este ámbito específico.

---

271. Carta del Secretario General al Presidente del Consejo de Seguridad, de 16 de julio de 2004, S/2004/573, pp. 25-26.

272. Informe de julio de 2003. Se puede acceder en <http://www.hrw.org/sites/default/files/reports/DRC0703.pdf>, visitado por última vez en marzo de 2009.

273. Informe del Secretario General sobre la MONUC, S/2003/566, pár. 10.

Todo ello nos lleva a tener que admitir que aunque teóricamente el mando y control recae sobre Naciones Unidas, en la práctica, los Estados contribuyentes mantienen una capacidad de control y supervisión muy significativa sobre sus tropas, de forma particular en el régimen del uso de la fuerza y en el ámbito disciplinar. Este planteamiento ha ido poco a poco introduciéndose en los procedimientos de atribución de responsabilidad internacional, y ha modificado la práctica de asumir responsabilidad única por los actos ilícitos que cometen las fuerzas de paz puestas a disposición de Naciones Unidas. Así, se constata en algunos documentos oficiales como por ejemplo el Informe del Secretario General relativo *a la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz y otros sucesivos*. Se reconocía que:

«La responsabilidad internacional de las Naciones Unidas por las actividades de sus fuerzas en un conflicto armado se basa en la suposición de que la operación de mantenimiento de la paz se realiza bajo el mando y control exclusivos de las Naciones Unidas»<sup>274</sup>.

Por otro lado, admitía la responsabilidad internacional de la Organización por los comportamientos de sus fuerzas, pero apuntaba la opción de limitar algunos de sus efectos. Así, por ejemplo, señalaba que en «la relación entre las Naciones Unidas y los Estados que aportan contingentes, la Organización puede pedir reembolsos al Estado respectivo si el daño en cuestión fue el resultado de negligencia grave o dolo o supone responsabilidad penal internacional por parte de un integrante del contingente de esa nacionalidad»<sup>275</sup>. También respecto a las violaciones del DIH por miembros de los contingentes nacionales, el Secretario General proponía que «dado que incumbe al Estado de la nacionalidad la competencia exclusiva sobre los delitos cometidos por miembros de su fuerza y la obligación de garantizar que se respete el Derecho internacional humanitario, tal vez la Asamblea General desee examinar la posibilidad de reconocer la responsabilidad concurrente del Estado de nacionalidad [...] y su responsabilidad respecto de la indemnización»<sup>276</sup>.

En definitiva, se trata de reconocer la dualidad existente en el control que se ejerce sobre los contingentes militares que integran una operación de paz de Naciones Unidas, de un lado, de la propia organización, y de otro, de cada Estado

---

274. *Informe relativo a la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz*, Doc. A/51/389, 1996, párr. 17.

275. Doc. A/51/389, pár. 42, y también Doc. A/51/903, pár. 44, y Resolución 52/247 de la Asamblea General, de 17 de julio de 1998, pár. 7.

276. Doc. A/51/389, pár. 44.

### 2.3.2 ATRIBUCIÓN Y RESPONSABILIDAD COMPARTIDA

Si esto es así, cabe preguntarse si la responsabilidad debe ser también compartida y si el comportamiento ilícito perpetrado por las fuerzas de una operación de paz debe atribuirse conjuntamente a Naciones Unidas y al propio Estado.

Este doble nivel de atribución responde a las peculiaridades, recién señaladas, en cuanto a la transferencia de autoridad, que hace que ésta sea una cuestión compleja, ya que los Estados contribuyentes transfieren únicamente el mando operativo, que no el orgánico, sobre sus fuerzas armadas. Se plantea así el interrogante sobre la responsabilidad de los Estados y de la propia organización y la difícil cuestión de la atribución de responsabilidad, de una parte, a Naciones Unidas, y de otra, a los Estados contribuyentes.

En la actualidad, la Comisión de Derecho Internacional se está ocupando de la cuestión de la responsabilidad de las organizaciones internacionales y en el proyecto de artículos adoptado hasta la fecha<sup>277</sup> se establece una distinción fundamental entre actos cometidos por órganos adscritos plenamente a una organización y actos cometidos por órganos que sin ser adscritos quedan a disposición de una organización puntualmente.

Para el caso de actos realizados por órganos propios de una organización, el criterio de atribución general previsto en el artículo 5 es el siguiente:

«El comportamiento de un órgano o un agente de una organización internacional en el ejercicio de las funciones de ese órgano o agente se considerará hecho de esa organización según el derecho internacional, cualquiera que sea la posición del órgano o el agente respecto de la organización»<sup>278</sup>.

Cabe atribuir responsabilidad a una organización cuando el órgano que actúa y al que es imputable la violación está adscrito a la misma. Para determinar la existencia de este vínculo entre un órgano o agente y una organización internacional hay que referirse a las reglas de la organización.

---

277. Comisión de Derecho Internacional, 61º período de sesiones, documento A/64/10, suplemento nº 10, Proyecto de artículos sobre responsabilidad de las organizaciones internacionales por hechos internacionalmente ilícitos aprobado en primera lectura por la Comisión de Derecho Internacional. Véase también primer proyecto de artículos en el Informe 56º período de sesiones, Doc. A/59/10, 16 de septiembre de 2004, pp. 109 y ss. Las cuestiones sustanciales no sufren modificación de un proyecto a otro. 278. *Ibid*, artículo 5.

En los casos de órganos que no son propiamente de la organización pero que quedan a disposición de la misma, el criterio de atribución es el de control efectivo, según el cual, el artículo 6 establece que:

«El comportamiento de un órgano de un Estado o de un órgano o un agente de una organización internacional que haya sido puesto a disposición de otra organización internacional se considerará hecho de esta última organización según el derecho internacional si ésta ejerce un control efectivo sobre ese comportamiento»<sup>279</sup>.

Este esquema teórico de atribución de responsabilidad a las organizaciones internacionales suscita en el ámbito particular de las operaciones de paz bastantes interrogantes, ya que, por un lado, en el caso de Naciones Unidas, sus operaciones de paz tienen la naturaleza de órgano subsidiario que se encuentra bajo mando y control de la ONU, pero ello no significa que éstas sean como tal un órgano adscrito propiamente a Naciones Unidas. Por otra parte, las operaciones de paz tampoco encajan en la otra categoría de «órgano de un Estado que haya sido puesto a disposición de otra organización internacional», en el que sería de aplicación el criterio de control efectivo, ya que la práctica presenta numerosas operaciones de paz en las que el mando y control por parte de Naciones Unidas convive con el control real y efectivo que los Estados ejercen sobre sus tropas y contingentes, no sólo en la esfera penal y disciplinaria, sino también en el ámbito de su formación y contratación, y, como se ha visto, a la hora de establecer las condiciones y limitaciones de la actuación de sus tropas en misiones exteriores.

En cualquier caso, lo cierto es que los criterios adoptados por la CDI presentan dificultades en su aplicación al ámbito de las operaciones de paz ante posibles violaciones del DIH, ya que a la hora de atribuir responsabilidad por comportamientos ilícitos, los contingentes militares se sitúan en una posición intermedia en la que, de un lado, son un órgano subsidiario de Naciones Unidas, sobre el que, en teoría, la organización ejerce la autoridad de mando y control, y de otro, son soldados de los Estados miembros puestos a disposición de la organización pero supervisada por parte del mismo Estado.

Estas dificultades las reconoce el relator especial cuando afirma que «a veces se han planteado cuestiones relacionadas con la atribución a las Naciones Unidas o a un

---

279. *Ibid*, artículo 6.

Estado del comportamiento de fuerzas militares durante intervenciones recomendadas o autorizadas por el Consejo de Seguridad. En estos casos, la responsabilidad de las Naciones Unidas, de haberla, no se podría presuponer por la atribución de un comportamiento. No podría decirse que se ponen fuerzas autorizadas a disposición de las Naciones Unidas»<sup>280</sup>.

La práctica aporta elementos relevantes en el análisis de esta cuestión. Por un lado, en los casos de operaciones que no son propiamente de Naciones Unidas, es decir, operaciones de organismos regionales o coaliciones aun si están autorizados por el Consejo de Seguridad, los Estados han aceptado que el comportamiento debe atribuirse al estado nacional correspondiente o al organismo regional<sup>281</sup>. Así por ejemplo, en el caso de Somalia en el que un miembro integrante de la UNITAF, de la coalición de estados en apoyo a la ONUSOM II se vio implicado en una reclamación por un accidente de automóvil, el Director de la División de Administración y Logística de Actividades sobre el Terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas escribió al Representante Permanente de Bélgica ante las Naciones Unidas la siguiente consideración:

«Los contingentes belgas que se hallaban en Somalia cuando ocurrió el accidente, el 13 de abril de 1993, formaban parte de la Fuerza de Tareas Unificada (UNITAF) creada por el Consejo de Seguridad en su resolución 794 (1992) y no de la Operación de las Naciones Unidas en Somalia (ONUSOM). De hecho, los únicos ciudadanos belgas que formaron parte de la ONUSOM fueron funcionarios de la sede. La persona implicada en este accidente afirmó en el interrogatorio que trabajaba de cocinero en la operación «Devolver la esperanza»; por tanto, no podía considerarse que formase parte de la operación de las Naciones Unidas. Los contingentes de la UNITAF no se hallaban bajo el mando de las Naciones Unidas y la Organización se ha negado sistemáticamente a aceptar responsabilidades en todas las reclamaciones formuladas con respecto a incidentes en los que hubieran participado esos contingentes»<sup>282</sup>.

---

280. Segundo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, A/CN.4/541, de 2 de abril de 2004, pár. 32

281. Los trabajos de la CDI también distinguen las operaciones de las Naciones Unidas ejecutadas bajo mando y control de la Organización de las Naciones Unidas autorizadas por las Naciones Unidas y ejecutadas bajo mando y control nacional o regional. *Comentarios y observaciones recibidos de las Organizaciones internacionales*, documento A/CN.4/637 add.1.

282. Segundo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, A/CN.4/541, de 2 de abril de 2004, pár. 33.

Sin embargo, en otros casos, la atribución de responsabilidad a los Estados no ha sido tan fácil ni tampoco ha sido aceptada por los mismos. Así por ejemplo, el caso *Behrami et Behrami c. France et Saramati c. France, Allemagne et Norvège*<sup>283</sup> es ilustrativo para la cuestión que nos ocupa. Los hechos del caso Behrami se centran en las bombas de dispersión lanzadas en el bombardeo de la OTAN en Kosovo en 1999 que quedaron sin explotar en distintas partes del territorio kosovar y que provocaron la muerte de uno de los hijos de los demandantes que se pusieron a jugar con ellas al no existir ningún tipo de señalización que advirtiese del peligro de las mismas en aquella zona controlada por la KFOR de la OTAN. En particular, Francia era el país responsable de aquel contingente y del despliegue del mismo en aquella provincia.

Para los demandantes la responsabilidad del ilícito debía recaer en los Estados que aportaron los contingentes a la KFOR. Las características de la KFOR justificaban esta posición ya que, si bien se asumía una cadena de mando unificada (más o menos coordinada), ello no implicaba una cadena de mando jerárquica asumida por la OTAN, sino que cada país ejercía el control sobre sus propios contingentes, de hecho, las reglas de enfrentamiento eran nacionales y no de la OTAN, y las decisiones relativas al despliegue y funciones de cada contingente eran también nacionales. Por ello, en este caso el demandante alegaba la responsabilidad de Francia por su participación en los contingentes de la KFOR y por el control que éstos ejercían sobre dicha zona en la que la KFOR debía realizar las actividades de desminado.

Por el contrario, Francia alegó que su contingente fue puesto a disposición de la KFOR que a través de los dirigentes responsables para cada provincia asumían una cadena de mando unificada y supervisada por la OTAN ante el Consejo de Seguridad. Justificaba también que el control estratégico y operativo era ejercido por el comandante jefe de las fuerzas aliadas en Europa de la OTAN y que el control político era ejercido por el Consejo del Atlántico Norte, y en última instancia, por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Sostenía que la KFOR era, por tanto, una aplicación de una operación de paz autorizada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y que, por consiguiente, las acciones de los contingentes nacionales debían imputarse no a un Estado concreto, sino a la ONU o a la OTAN que ejercía un control global y efectivo sobre todo el territorio.

---

283. Decisión sur la recevabilité de la requête n° 71412/01 (*Behrami et Behrami c. France*) et de la requête n° 78166/01 (*Saramati c. France, Allemagne et Norvège*). Sobre ésta puede consultarse también LAGRANDE, P. ; «Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Observations à propos de la décision de la Cour européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre) sur la recevabilité des requêtes Behrami et Behrami c. France et Saramati c. Allemagne, France et Norvège, 31 mai 2007», *RGDIP*, Vol. 112, n° 1, 1008, pp. 85-110.

El fallo de la Corte Europea de Derechos Humanos atribuyó finalmente responsabilidad a Naciones Unidas al entender que, efectivamente, el Consejo de Seguridad ejercía un control sobre la operación autorizada en virtud del Capítulo VII en la resolución 1244 (1999).

Dispone la Corte que:

«même si l'ONU elle-même admet qu'une certaine marge de progression existe quant aux structures de coopération et de commandement entre le Conseil de sécurité, les Etats fournisseurs de contingents et les organisations internationales contributrices, la Cour estime que le Conseil de sécurité détient l'autorité et le contrôle ultimes et que le commandement effectif des questions opérationnelles pertinentes appartient à l'OTAN»<sup>284</sup>.

Asimismo, la Corte:

«constate que la KFOR exerce des pouvoirs que le Conseil de sécurité lui a légalement délégués en vertu du chapitre VII, de sorte que l'action litigieuse est, en principe, «attribuable» à l'ONU»<sup>285</sup>.

De otra parte, y en relación a las múltiples interpretaciones recién señaladas, también en los casos de operaciones que quedan bajo el mando jerárquico de Naciones Unidas, es decir, en el caso de las operaciones de paz de Naciones Unidas, las posiciones se encuentran divididas. Por un lado, entre los Estados que sostienen la asunción de responsabilidad por parte de la organización de forma exclusiva<sup>286</sup>, por otro, quienes defienden en algunos casos la responsabilidad exclusiva de los Estados<sup>287</sup>, o bien la responsabilidad conjunta y concurrente<sup>288</sup>.

Así, por ejemplo, la primera vez que Naciones Unidas asumió responsabilidad por el comportamiento de contingentes nacionales se produjo cuando el Secretario General

---

284. Decisión citada, párr. 140.

285. *Ibid.*, párr. 141.

286. Declaraciones de Dinamarca, y también en nombre de Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia (A/C.6/58/SR.14, párr. 27), Austria (*ibid.*, párr. 33), Italia (*ibid.*, párr. 46), Canadá (A/C.6/58/SR.15, párr. 3), el Gabón (*ibid.*, párr. 5), Grecia (*ibid.*, párr. 13), Israel (*ibid.*, párr. 21), la Federación de Rusia (*ibid.*, párr. 31), España (*ibid.*, párr. 41), Belarús (*ibid.*, párr. 43), Egipto (A/C.6/58/SR.16, párr. 2) y México (A/C.6/58/SR.21, párr. 48).

287. Declaraciones de Austria (A/C.6/58/SR.14, párr. 33), Italia (*ibid.*, párr. 46), y Canadá (A/C.6/58/SR.15, párr. 3), el Gabón (*ibid.*, párr. 5), Israel (*ibid.*, párr. 21) la Federación de Rusia (*ibid.*, párr. 31), Belarús (*ibid.*, párr. 43) y Egipto (A/C.6/58/SR.16, párr. 2).

288. Declaraciones de Dinamarca, también en nombre de Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia (A/C.6/58/SR.14, párr. 28), Grecia (A/C.6/58/SR.15, párr. 13) e Israel (*ibid.*, párr. 1).

dio satisfacción a las reclamaciones presentadas por Bélgica y otros Estados en relación con daños sufridos por sus respectivos ciudadanos en el Congo como consecuencia de actos lesivos del personal de la ONUC. Como se ha indicado, esta posición inicial ha sido reiterada en numerosas ocasiones en distintas operaciones de paz pero también se ha visto modificada.

En efecto, la postura inicial sobre la responsabilidad de las Naciones Unidas por el comportamiento de sus fuerzas de paz queda bien expresada en el siguiente pasaje del Secretario General recogido en el Informe sobre la financiación de las mismas:

«En reconocimiento de su responsabilidad internacional por las actividades llevadas a cabo por sus fuerzas, y desde el establecimiento de las operaciones de mantenimiento de la paz, las Naciones Unidas han asumido la responsabilidad por los daños causados por miembros de sus fuerzas en el cumplimiento de sus funciones. [...] El compromiso de resolver controversias propias del derecho privado presentadas a las Naciones Unidas y la práctica de hacer frente efectivamente a las reclamaciones de los terceros [...] demuestran que las Naciones Unidas reconocen que se les puede atribuir la responsabilidad por los daños causados por miembros de las fuerzas de la Organización»<sup>289</sup>.

Asimismo las declaraciones del Asesor Jurídico de las Naciones Unidas se expresan en esta dirección:

«Dada su calidad de órgano subsidiario de las Naciones Unidas, el acto de una fuerza de mantenimiento de la paz es, en principio, imputable a la Organización y si se comete infringiendo una obligación internacional, entraña la responsabilidad internacional de la Organización y su obligación de indemnizar. El hecho de que un acto de esa naturaleza pueda haber sido cometido por miembros de un contingente militar nacional que forme parte de las operaciones de mantenimiento de la paz no afecta a la responsabilidad internacional de las Naciones Unidas con respecto a terceros Estados o particulares»<sup>290</sup>.

Ahora bien, como se ha señalado, en las operaciones de paz de Naciones Unidas los Estados también ejercen un control efectivo sobre los contingentes que aportan, y se plantea entonces la cuestión de cómo de efectiva es la capacidad de control que tiene

---

289 A/51/389, 20 de septiembre de 1996, párr. 7 y 8, p. 5.

290. Segundo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales, A/CN.4/541, de 2 de abril de 2004, párr. 36

Naciones Unidas sobre sus cascos azules. Así, por ejemplo, en el caso de la ONUSOM II en Somalia el Secretario General reconoció que:

«El Comandante de la Fuerza de la ONUSOM II no tenía un control efectivo sobre los distintos contingentes nacionales que, en grado diverso, seguían pidiendo órdenes a sus autoridades nacionales antes de ejecutar las que recibían del mando de la Fuerza. Muchas operaciones imperantes emprendidas bajo la bandera de las Naciones Unidas y en el contexto del mandato de la ONUSOM escapaban totalmente al mando y control de las Naciones Unidas, aun cuando tenían repercusiones cruciales en la labor de la ONUSOM y en la seguridad de su personal»<sup>291</sup>.

Se ha sugerido entonces la aplicación del criterio del «grado de control efectivo» que persigue incorporar precisamente el control directo y real que los Estados también ejercen sobre sus tropas. Si bien este criterio lo propuso el Secretario General para los casos de operaciones conjuntas en las que tienen lugar una operación de Naciones Unidas con otra operación de apoyo, resulta también de aplicación a las operaciones de paz de Naciones Unidas. Según el Secretario General:

«La responsabilidad internacional de las Naciones Unidas por las actividades de sus fuerzas en un conflicto armado se basa en la suposición de que la operación de mantenimiento de la paz se realiza bajo el mando y control exclusivos de las Naciones Unidas. [...] Cuando se realizan operaciones conjuntas, la responsabilidad internacional por la conducta de las tropas incumbe a la entidad a la que se haya encomendado el mando y el control de las operaciones, de conformidad con las disposiciones que establecen las modalidades de cooperación entre el Estado o Estados que aportan contingentes y las Naciones Unidas. Cuando no se han adoptado disposiciones oficiales entre las Naciones Unidas y el Estado o Estados que aportan contingentes, la responsabilidad se determinará en cada caso según el grado de control efectivo ejercido por las partes en la operación»<sup>292</sup>. Así, la responsabilidad por comportamientos ilícitos dependerá en cada caso de las disposiciones y modalidades de cooperación pactadas en los distintos memorandos de entendimiento y acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas entre la organización y los Estados. Se podrá entonces atribuir responsabilidad respectivamente a las Naciones Unidas y al Estado que

---

291. S/1994/653, párr. 243 y 244, p. 40.

292. A/51/389, párr. 17 y 18, p. 7.

aporta los contingentes respecto a las esferas de control efectivo que correspondan a cada uno en cada caso. Se adopta así un criterio fáctico y no formal.

Para concluir, la determinación de la responsabilidad por los actos que realizan las tropas integradas en misiones internacionales es un tema espinoso que debe resolverse, a nuestro entender, a través de un sistema de «doble atribución de responsabilidad»<sup>293</sup> en el plano internacional, de un lado a la propia organización y de otro, a cada Estado responsable de su contingente en función de las circunstancias de cada caso. De hecho, la sección 2 del Boletín del Secretario General recuerda que las leyes nacionales de los Estados que aporten contingentes nacionales –incluidos los convenios ratificados por los mismos–, deben seguir aplicándose mientras dure una operación. De modo que los Estados miembros conservan la potestad de reprimir las violaciones graves contra el DIH que puedan realizar sus contingentes nacionales. Por tanto, la puesta a disposición de fuerzas armadas por parte de los Estados a Naciones Unidas no afecta a la aplicación de los tratados que obligan a dichos Estados, ya que éstos siguen vinculados por las obligaciones que han ratificado. También en los acuerdos entre los Estados contribuyentes y la ONU<sup>294</sup> se dispone esta responsabilidad conjunta. Por un lado, de los Estados de ejercer jurisdicción en caso de delitos o infracciones que pudieran ser cometidos por su personal militar al servicio de Naciones Unidas. Por otro, la cláusula 28 prevé que la ONU se compromete a garantizar que sus fuerzas respeten los principios y el espíritu de las convenciones internacionales que regulan la conducta militar de los contingentes, y por tanto, ésta asume también responsabilidad sobre la actuación de los contingentes que actúan bajo su mandato.

A partir de estas consideraciones se entienden las críticas que la doctrina ha argumentado en contra de la decisión del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Behrami et Behrami c. France*, ya que en el mismo, como se ha visto, la Corte adopta un criterio estrictamente formal de autorización contenida en una resolución del Consejo de Seguridad, y prescinde del criterio apuntado por la CDI sobre el control efectivo y sobre el matiz del Secretario General del grado de control efectivo. En consecuencia, como han señalado algunos autores<sup>295</sup>, prescinde de cualquier intento de aproximación a la realidad y a la práctica de las operaciones de paz y crea un

---

293. Comisión de Derecho Internacional, Informe 56º período de sesiones, Doc. A/59/10, 16 de septiembre de 2004, comentario, p. 113.

294. Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas y los Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, A/46/185, del 23 de mayo de 1991.

295. MUJEZINOVIC LARSEN, K.; «Attribution of conduct in peace operations: the "ultimate authority and control" test», *EJIL*, Vol. 19, nº 3, 2008, pp. 509-531.

precedente difícil de corregir para otros casos en los que haya que atribuir responsabilidad a los Estados o a los organismos regionales. En este sentido, por ejemplo, el profesor Sicilianos critica de forma contundente la adopción de esta aproximación formalista, y entiende que este alejamiento del Tribunal Europeo de cualquier consideración de la práctica, conlleva una distorsión del régimen jurídico de la responsabilidad en el marco de las operaciones de paz<sup>296</sup>.

---

296. De hecho, algunos autores como Sicilianos han criticado en este mismo sentido esta decisión de la Corte por su carácter puramente formal que distorsiona cualquier intento lógico de razonar esta cuestión ya de por sí compleja. *Vid.* SICILIANOS, L.A. ; «Entre multilatéralisme et unilatéralisme: l'autorisation par le Conseil de Sécurité ...», *op. cit.*, pp. 376-381.

### 3. LA OBLIGACIÓN DE HACER RESPETAR

Analizada la perspectiva de respetar el DIH y de adecuar el comportamiento de los cascos azules al mismo, conviene ahora abordar la parte complementaria: la obligación de hacer respetar. Como se ha visto, existe una opinión generalizada en la interpretación del principio de «respetar y hacer respetar» desde una dimensión colectiva y extensiva, que interpreta que los convenios humanitarios no sólo vinculan y obligan a los Estados que los hayan ratificado, sino que generan también obligaciones para la comunidad internacional en su conjunto.

La opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado<sup>297</sup> introduce consideraciones que apuntan en esta dirección. De una parte, la Corte argumenta que este principio obliga a todas las partes tanto si participan como si no en un conflicto armado:

«Il résulte de cette disposition l'obligation de chaque Etat partie à cette convention, qu'il soit partie ou non à un conflit déterminé, de faire respecter les prescriptions des instruments concernés»<sup>298</sup>.

De otra, entiende que este principio no sólo se aplica a las partes contratantes de los Convenios, sino que comporta una obligación también para terceros, que se concreta en no reconocer, en el caso particular de la opinión consultiva, la situación ilícita creada a partir de la construcción del muro, así como en la prohibición de prestar cualquier tipo de asistencia para el mantenimiento de tal situación:

«Vu la nature et l'importance des droits et obligations en cause, la Cour est d'avis que tous les Etats sont dans l'obligation de ne pas reconnaître la situation illicite découlant de la construction du mur dans le territoire palestinien occupé, y

297. CIJ, *Dictamen sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, de 9 de julio de 2004, *Recueil* 2004.

298. CIJ, *Dictamen sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, de 9 de julio de 2004, *Recueil* 2004, p.158.

compris à l'intérieur et sur le pourtour de Jérusalem-Est. Ils sont également dans l'obligation de ne pas prêter aide ou assistance au maintien de la situation créée par cette construction. Il appartient par ailleurs à tous les Etats de veiller, dans le respect de la Charte des Nations Unies et du droit international, à ce qu'il soit mis fin aux entraves, résultant de la construction du mur, à l'exercice par le peuple palestinien de son droit à l'autodétermination»<sup>299</sup>.

Es así cómo la Corte reconoce que también Naciones Unidas está llamada a cumplir con la obligación de respetar y hacer respetar el DIH, a pesar de que no sea una parte contratante en sentido formal, pero entiende que se trata de una obligación que forma parte de los principios del derecho internacional consuetudinarios en nombre de los cuales si está obligada:

«La Cour est enfin d'avis que l'organisation des Nations Unies, et spécialement l'Assemblée générale et le Conseil de sécurité, doivent, en tenant dûment compte du présent avis consultatif, examiner quelles nouvelles mesures doivent être prises afin de mettre un terme à la situation illicite découlant de la construction du mur et du régime qui lui est associé»<sup>300</sup>.

En este contexto puede explicarse también la conversión de las operaciones de paz, que han dejado de ser únicamente medios o instrumentos para la resolución pacífica de conflictos y se han convertido en instrumentos de protección humanitaria. De hecho, algunos autores defienden que la mejor manera de hacer efectiva la protección de los derechos humanos y DIH ante violaciones masivas es precisamente mediante el mantenimiento y la imposición de la paz<sup>301</sup>. Y se han estudiado las operaciones de paz de las Naciones Unidas entre los mecanismos de protección del sistema universal de derechos humanos de Naciones Unidas<sup>302</sup>. Otros como Jurgen Habermas argumentan que las operaciones de paz deberían servir para promover el desarrollo y los derechos humanos, y que uno de sus objetivos principales debería ser promover la seguridad humana. También Bellamy, Williams y Breau entienden las operaciones de paz de las Naciones Unidas en el contexto de la responsabilidad de proteger<sup>303</sup>. Asimismo, los

---

299. *Ibid*, pár. 159.

300. *Ibid*, pár.160.

301. INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL: «10th Commission: Presents problems of the use of force in international law», «Sub-group on humanitarian ...», *op. cit.*, p. 211.

302. OPIE, R.; «International human rights promotion and protection through peace operations: a strong mechanism?», *International Peacekeeping: The yearbook of international peace operations*, Vol. 7, 2001, pp. 99-151.

303. BELLAMY, A.J. & WILLIAMS, P.; «Conclusion: what future for peace operations? Brahimi and beyond», *International Peacekeeping*, Vol. 11, nº 1, 2004, pp. 183-212; y de los mismos autores «Contemporary

informes del Secretario General sobre la protección de la población civil incorporan a las operaciones de paz de las Naciones Unidas entre los agentes que deben ofrecer protección, y en particular, en el informe de 2004 confirma a las operaciones de paz como mecanismos de protección de los civiles frente a amenazas inminentes<sup>304</sup>. Otros autores entienden, incluso, que en aquellos casos en los que una operación se establece en el marco del Capítulo VII de la Carta ésta debe contar siempre y explícitamente con un mandato de protección coercitivo. Chesterman por ejemplo argumenta que:

«all Chapter VII mandates should make it explicit that the UN is obliged to protect civilians at risk of human rights abuses or other forms of attack»<sup>305</sup>.

Como es lógico y se ha señalado, esta transformación de las operaciones de paz ha suscitado numerosos dilemas, sobre todo, porque la práctica no se ha correspondido muchas veces con las expectativas generadas con el despliegue de misiones teóricamente protectoras. Es más, la práctica ha demostrado una y otra vez las limitaciones de las operaciones de paz en sus funciones de protección humanitaria. Sin duda, los fracasos de Ruanda y Srebrenica son los más evidentes y de ellos, como se ha visto, se obtuvieron numerosas conclusiones.

Entre las lecciones aprendidas sobresale, por un lado, la relativa a las expectativas creadas por el despliegue de una operación de paz y sus capacidades reales de proteger a la población civil. Kofi Annan apuntaba esta idea en los siguientes términos:

«cuando la comunidad internacional contrae solemnemente una promesa de salvaguardar y proteger a civiles inocentes de una matanza, debe estar dispuesta a respaldar su promesa con los medios necesarios»<sup>306</sup>.

Asimismo, la Comisión independiente sobre Ruanda sostuvo que:

---

Peace Operations: Four challenges for the Brahimi Paradigm», *International Peacekeeping: The yearbook of international peace operations*, Vol. 11, 2007, pp. 1-28; BELLAMY, A.J.; *A Responsibility to Protect The Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity, 2009, pp. 1-268, desde la perspectiva de la protección de los civiles. Breau, por ejemplo, argumenta a favor de las operaciones de paz al entender que son un ejemplo de la puesta en práctica de la llamada responsabilidad de proteger, BREAU, S.C.; «The Impact of the Responsibility to Project on Peacekeeping», *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, nº 3, 2006, pp. 429-464.

304. S/2004/431, de 28 de mayo, párs. 25, 29, 39.

305. CHESTERMAN, S.; *The use of force in UN Peace ...*, op. cit., p. 17.

306. *La caída de Srebrenica*, de conformidad con la Resolución 53/55 de la Asamblea General, A/54/549, de 15 de noviembre de 1999, pár. 504 (en adelante *La caída de Srebrenica*).

«The experience of the Rwandan genocide makes it necessary to add that the United Nations must be aware that its presence in conflict areas also raises among those same civilians an expectation of protection which must be borne in mind when analysing the means necessary to conduct an operation. Whether or not an obligation to protect civilians is explicit in the mandate of a peacekeeping operation, the Rwandan genocide shows that the United Nations must be prepared to respond to the perception and the expectation of protection created by its very presence»<sup>307</sup>.

Con mayor rotundidad la prensa internacional ha afirmado en algunas ocasiones que las falsas expectativas generadas a la población civil con el despliegue de una operación de paz de las Naciones Unidas representan un engaño a muchas personas a las que, en realidad, no se ha protegido. Así, por ejemplo, el *Newsweek International* publicaba en 2004 la siguiente reflexión:

«Whatever the U.N. might say about the rules of engagement and who drew them up, the reality on the ground is that when the U.N. goes into these grim parts of the world, people see the blue helmets and U.N. flag and believe that help has arrived. By its very presence the United Nations is offering hope -- and it is cruel to offer false hope. ... If we will not help these people, let us at least not lie to them»<sup>308</sup>.

Por otro lado, entre las críticas formuladas en los casos de Srebrenica, Kigali y también más recientes en la R.D. Congo sobresale el rechazo a la actitud pasiva que las operaciones de paz han mantenido, impasibles y como simples espectadores, ante determinados actos y atrocidades que se han cometido en su presencia<sup>309</sup>. El caso más emblemático fue, sin duda, la retirada del contingente belga de la École Technique de Kigali, que implicó dejar en la misma unas dos mil personas ruandesas que finalmente fueron asesinadas por las milicias<sup>310</sup>.

---

307. Doc. S/1999/1257, p. 51.

308. «When the UN fails, we all do», *Newsweek International*, 13 diciembre 2004, p.15.

309. CHAN, S.; «And what do peacekeeping troops do apart from bury the dead, then?», *International Relations*, Vol. 13, nº 5, 1997, pp. 27- 36.

310. De hecho, a este episodio Dallaire, el jefe militar de la UNMIR, lo calificó como las «horas más negras» de la operación, en su capítulo «La fin de l'innocence: Rwanda 1994» en MOORE, J. (dir.); *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Ed. Gallimard, Paris, 1998, p. 135; SUHRKE, A.; «Dilemmas of protection: The log of the Kigali Battalion», *International Peacekeeping*, Vol. 5, nº 2, 1998, pp. 1-18.

Todo ello nos lleva a tener que analizar no sólo los mandatos de protección y sus contenidos específicos, sino también una posible responsabilidad de Naciones Unidas.

### 3.1 MANDATOS DE PROTECCIÓN

Los mandatos humanitarios que destacan en el ámbito de las operaciones de paz son, de un lado, la protección de la población civil, y de otro, de la asistencia humanitaria. En muchos supuestos tales mandatos se han visto reforzados con la protección coercitiva. Sin embargo, su desarrollo ha topado con una dificultad inicial que es la de unificar y detallar el significado de lo que cabe entender por protección y sus múltiples concreciones en la práctica.

#### 3.1.1 SIGNIFICADO DE LA NOCIÓN DE PROTECCIÓN DESDE LA PERSPECTIVA DE LAS OPERACIONES DE PAZ

Si bien es cierto que la protección de la población civil y de la acción humanitaria está prevista en el marco del DIH, la concreción de lo que implica en el terreno es imprecisa y hay distintas formas de entenderla. Además, las distintas precisiones que se hacen del término y su concreción en la práctica han dado lugar a muchísimas funciones que de una forma general guardan relación con lo humanitario, pero que no siempre ni en todas las misiones de paz quedan incorporadas.

Desde el ámbito militar hablar de protección es, ante todo, una obligación legal prevista en el DIH, basada fundamentalmente en el principio de distinción entre combatientes y civiles. Desde la perspectiva humanitaria, la protección guarda relación no sólo con el respeto del DIH de todas las partes en conflicto, incluidos terceros como las operaciones de paz, sino también, con el respeto del llamado espacio humanitario entendido como las condiciones de seguridad necesarias en el que poder realizar la acción humanitaria, así como el resultado de las distintas actuaciones y estrategias de asistencia que llevan a cabo todos los actores humanitarios. Al respecto, es oportuno señalar que incluso algunas organizaciones como el CICR<sup>311</sup> tienen sus propias políticas de protección y estrategias de protección humanitaria, adoptando una definición específica de protección, conocida también en inglés como «*egg model*» en alusión a su representación gráfica en tres círculos concéntricos que integran tres tipos de respuesta y acciones según sean para casos de urgencia (*responsive action*), actividades de

---

311. ICRC Protection Policy, Institutional Policy, RICR, Vol. 90, nº 871, septiembre 2008, pp. 751-775.  
INFORMES 11/2013 Las operaciones de paz y la aplicación del Derecho internacional humanitario

asistencia tras la emergencia (*remedial action*), hasta llegar finalmente a una respuesta de rehabilitación y reconstrucción (*environment action*)<sup>312</sup>.

Por su parte, el Consejo de Seguridad en sus múltiples resoluciones integra y utiliza distintas aproximaciones para referirse tanto al enfoque normativo de la protección, como al amplísimo conjunto de actividades que llevan a cabo las agencias y actores humanitarios, a la vez que recoge una perspectiva más reducida que se limita a garantizar la protección física ante situaciones de violencia o ataques inminentes. La terminología y el lenguaje empleado por el Consejo de Seguridad presenta una evolución muy notoria, en algunos casos realiza un llamamiento genérico al respeto de las partes hacia el DIH, y en otros termina con la imposición por la fuerza de medidas muy concretas de protección<sup>313</sup>.

Estas distintas aproximaciones han generado una cierta imprecisión a la hora de poner en práctica los mandatos, y por ello los sucesivos informes del Secretario General presentados al Consejo de Seguridad en relación a esta cuestión han ido acompañados de un esfuerzo de concreción sobre las actividades que se consideran necesarias para realizar mandatos de protección humanitaria, a fin de contribuir a que su aplicación sea eficaz y coherente.

Así, desde la presentación del primer informe relativo a la protección de la población civil en 1999, la Secretaría de Naciones Unidas ha contribuido de forma evidente a la definición de los distintos mandatos humanitarios de las operaciones de paz y a su concreción práctica. De hecho, los informes y documentos sobre la materia son abundantes y configuran, en la actualidad, una recopilación de las principales disposiciones normativas del DIH y derechos humanos aplicables a conflictos armados que el Consejo de Seguridad, en el contexto de operaciones de paz, viene utilizando de forma reiterada.

El primer informe del Secretario General<sup>314</sup> repasaba las principales violaciones de las normas de DIH y derechos humanos que habitualmente se plantean en situaciones de conflicto y, recomendaba medidas concretas al Consejo para que éste pudiese, en el marco de sus funciones, contribuir a la protección física y jurídica de la población civil. Entre las distintas medidas destacaba, en primer lugar, que el Consejo asumiese un rol

---

312. *Ibid.*, p. 759.

313. HOLT, V. & TAYLOR, G. & KELLY, M.; *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges, Case study: United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo (MONUC)*, DOMP-OCHA, noviembre 2008, pp. 33 y ss.

314. S/1999/957.

de impulsor para que los Estados se adhieran al Estatuto de la Corte Penal Internacional, a los principales instrumentos del DIH, de derechos humanos y de refugiados, así como a la Convención de 1994 sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado; en segundo lugar, que se aplicase, cuando fuese necesario, el Capítulo VII y la adopción de medidas coercitivas. En particular, el Secretario General recomendaba el uso de la fuerza en los casos de violaciones sistemáticas y generalizadas de derechos humanos. En tercer lugar, en los casos de desplazamientos internos se recomendaba al Consejo de Seguridad a que alentase a los Estados a respetar los «Principios Rectores de los Desplazamientos Internos» de 1999<sup>315</sup>. Las resoluciones 1265 (1999) y 1296 (2000) sobre la protección de la población civil en conflictos armados son las primeras adoptadas por el Consejo sobre esta materia.

El segundo informe del Secretario General de 2001<sup>316</sup> motivó por parte del Consejo de Seguridad la petición de un texto refundido y esclarecedor en el que se estableciesen las responsabilidades y la coordinación en el sistema de Naciones Unidas en cuanto a la protección de la población civil, así como la preparación de una *Aidé Memoire*<sup>317</sup> que sirviese al Consejo para identificar aquellas cuestiones esenciales y prioritarias, documento que se actualizó y presentó<sup>318</sup> tras el tercer informe<sup>319</sup>.

En todos los informes posteriores<sup>320</sup> se reproduce el mismo esquema de análisis. El Informe de 2004 mostraba «con pruebas crudas e inquietantes» que los civiles seguían siendo «las partes más afectadas por los conflictos armados»<sup>321</sup>. Reconocía que los conflictos de Darfur, Sudán (con más de un millón de civiles, mujeres y niños, desplazados y en condiciones de extrema urgencia en cuanto a su supervivencia), Costa de Marfil (con más de 500.000 personas civiles desplazadas), Irak y Nepal eran sin duda las pruebas más acuciantes de que ésta seguía siendo una asignatura pendiente.

Desde la *Aidé Memoire* publicada en 2002 ha habido hasta tres versiones, la última de ellas, de 2009<sup>322</sup>. En paralelo se han realizado otros esfuerzos para ordenar medidas concretas y eficaces de protección en el ámbito de las operaciones de paz como por

---

315. *Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazados internos*, OCAH, Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings, 1999, pp. 1-89.

316. S/2001/331.

317. Doc. S/PRST/2002/6, anexo.

318. S/PRST/2003/27.

319. S/2002/1300.

320. Tercer Informe S/2002/1300, Cuarto Informe S/2004/431, Quinto Informe S/2005/740, Sexto Informe S/2007/643, Séptimo Informe, S/2009/277.

321. S/2004/431, pp. 1-2.

322. *Vid.* anexo S/PRST/2009/1, de enero de 2009.

ejemplo, en diciembre de 2003, la preparación por parte de la Secretaría de un plan de acción de 10 puntos sobre la protección de los civiles en los conflictos armados<sup>323</sup>. Es frecuente también encontrar como anexos los distintos informes guías que concretan y recopilan las más de 100 recomendaciones que se han planteado desde la presentación del primer documento. Finalmente, los informes de 2009 y 2010 muestran de forma evidente que las limitaciones todavía persisten y que el reto de la protección de la población civil y la asistencia humanitaria en el ámbito del mantenimiento de la paz, si bien presenta mejoras y avances, siguen siendo motivo de preocupación.

Entre las dificultades destacan el rechazo o negación del acceso humanitario, la seguridad del personal humanitario, las crisis de los refugiados y desplazados (que se estima en 50 millones de personas desplazadas de sus hogares) y las cuestiones relativas a las mujeres y los niños sobre los que también ha habido numerosos informes del Secretario General. Los principales retos quedan sistematizados en cuatro grandes bloques: seguir promoviendo el cumplimiento de las normas de DIH y derechos humanos entre las partes del conflicto, en particular, por parte de grupos no estatales; proteger a la población civil y al personal de Naciones Unidas y de otras misiones; garantizar el acceso de la asistencia humanitaria; y por último, mejorar la exigencia de responsabilidad y poner fin a la impunidad de aquellos que cometen violaciones.

Conviene señalar que estos informes han ido acompañados de distintas resoluciones del Consejo de Seguridad que han abordado esta protección desde distintas perspectivas temáticas. Así, por ejemplo, la resolución 1325 (2001) sobre *mujer, paz y conflictos armados* introduce una perspectiva de género en las operaciones de paz y todas las que le ha seguido hasta algunas más recientes como la 1888 (2008) sobre explotación y violencia sexual contra las mujeres. Igualmente, destacan el conjunto de resoluciones sobre la *protección de los niños* y los conflictos armados como por ejemplo la resolución 1612 (2005), entre otras. Asimismo, hay que comentar la celebración, hasta la fecha, de dos debates temáticos sobre la protección humanitaria, uno, de 14 de enero de 2009, y el otro, de 26 de junio del mismo año, con una declaración final de la presidencia que reactivó, por un lado, la importancia y utilidad de las *Aidé Memoire*, y, por otro, propuso la creación de un grupo informal de expertos del Consejo de Seguridad sobre la protección de civiles.

En síntesis, todos los informes del Secretario General sobre la protección de la población civil y, de forma particular, las *Aidé Memoire* publicadas hasta la fecha

---

323. Vid. S/PRST/2003/27, anexo.

representan en la actualidad una guía práctica que persigue mejorar el análisis y la valoración de las cuestiones fundamentales humanitarias y la protección de los civiles, durante las deliberaciones del Consejo de Seguridad, cuando éste debe considerar mandatos de operaciones de paz. En este sentido, sin perjuicio de que cada caso requiere mandatos distintos, estos documentos sirven como pauta general, como guías operativas y prácticas que pretenden servir en las deliberaciones del Consejo y cuyo contenido, además, se basa en la experiencia de una gran diversidad de organismos del sistema de Naciones Unidas y de operaciones de paz. En concreto, la *Aidé Memoire* de 2003 y su actualización de 2009 identifica los principales problemas que surgen en los conflictos actuales y señala cuáles deben ser los objetivos y prioridades a conseguir en relación a la protección necesaria en cada caso, apuntando las cuestiones que deben considerarse en cada uno de ellos, citando los precedentes o supuestos que ha habido. Entre las cuestiones que abarca esta guía se encuentran, en primer lugar, las cuestiones relacionadas con la seguridad para las personas desplazadas y refugiadas, así como de las comunidades de acogida, para las que es necesario, de un lado, proteger sus necesidades, a través de:

- medidas para garantizar la seguridad de las personas desplazadas
- medidas para ubicar los campos de refugiados y desplazados en lugares seguros
- medidas para facilitar el retorno en condiciones de seguridad
- medidas para garantizar la seguridad de las personas que permanecen en sus comunidades o en las de acogida.

Y de otro, mantener el carácter civil y humanitario de los campos y asentamientos de desplazados a través de:

- medidas de seguridad externa e interna (separación de combatientes y civiles, desmovilización y desarme, asistencia técnica y formación a los equipos policiales y militares, ubicación de los campos y asentamientos en lugares seguros y lejos de zonas de riesgo, acuerdos regionales)
- medidas de cooperación con el Estado de acogida (formación de sus cuerpos policiales)
- despliegue de equipos de evaluación y seguimiento
- comprensión regional de los fenómenos de desplazados internos.

En segundo lugar, hay que garantizar el acceso seguro a las poblaciones vulnerables facilitando la acción de asistencia humanitaria, a través de:

- corredores humanitarios, zonas protegidas, escolta armada por parte de fuerzas multinacionales
- diálogo con todas las partes en conflicto
- prestación y entrega de asistencia humanitaria
- obligar al cumplimiento del DIH, derechos humanos y derecho de refugiados
- medidas contra el terrorismo.

En tercer lugar, hay que proteger la seguridad del personal de Naciones Unidas, el personal asociado y el personal humanitario obligando a todas las partes a respetar la imparcialidad y neutralidad de los trabajadores humanitarios, y garantizando un entorno seguro para el personal. En cuarto lugar, las *Aidé Memoire* se refieren también a la seguridad e imperio de la ley fortaleciendo los sistemas policiales y judiciales para la protección de los civiles, y para ello propone las siguientes medidas:

- despliegue de equipos de policía civil bien entrenados como un componente de una operación de paz para asistir al Estado y sus equipos policiales
- asistencia técnica para la policía local, el sistema judicial y penitenciario, legislativo
- reconstrucción y rehabilitación de infraestructura institucional
- mecanismos de protección de derechos humanos.

En quinto lugar, se abordan también las cuestiones relacionadas con el desarme, la desmovilización, reintegración y rehabilitación para facilitar la estabilización y rehabilitación de comunidades a través de:

- programas de desarme y desmovilización de combatientes, incluyendo programas especiales para mujeres y niños dependientes
- programas de reintegración y rehabilitación de excombatientes dentro de sus comunidades, incluyendo medidas especiales para mujeres y niños
- desarme, reintegración y rehabilitación de grupos armados
- programas de alcance regional.

En sexto lugar, se incluyen los temas de armas y actividades relativas a minas a fin de garantizar entornos seguros para la población y los trabajadores humanitarios a través de:

- programas de desminado

- medidas para controlar y reducir el tráfico ilegal de armas (moratoria voluntarias, embargos de armas)
- participación de excombatientes y comunidades locales.

En séptimo lugar, se plantean los efectos en la mujer y la participación de las mujeres para afrontar las necesidades específicas en su protección y fortalecer su rol como actores activos en la protección de los civiles a través de:

- medidas especiales para proteger a las mujeres y niñas de la discriminación y violencia, violaciones y otras formas de abusos sexuales
- medidas para monitorear las alegaciones de violaciones sexuales por parte de personal de Naciones Unidas, personal humanitario o miembros de operaciones de paz
- adoptar una perspectiva de género, incluyendo mujeres en los equipos de asesores de las operaciones de paz
- aumentar la participación de las mujeres en todos los niveles de tomas de decisiones (procesos políticos, organización y gestión de asentamientos y campos de refugiados, diseño y distribución de la asistencia humanitaria, gobierno local, educación, políticas de rehabilitación y reconstrucción).

Y también los efectos en los niños y las necesidades específicas en su protección a través de:

- prevención y finalización del reclutamiento de niños soldados
- iniciativas para tener acceso a niños afectados por el conflicto (días de inmunidad, cese del fuego temporales, días de tranquilidad)
- medidas para desarmar, reintegrar y rehabilitar niños soldados
- integrar expertos en protección de menores en los equipos de asesoramiento de operaciones de paz
- políticas de reunificación familiar
- sistemas de monitorear e informar sobre las situaciones de los menores en conflictos armados.

Se plantea también la cuestión de la justicia y la reconciliación para poner fin a la impunidad de aquellos responsables de crímenes contra la humanidad y derechos humanos a través de:

- establecimiento y uso de procedimientos de investigación y persecución de serias violaciones de DIH y derecho penal internacional
- cooperación de los Estados para la captura de los responsables
- asistencia técnica local para la captura, investigación y juicio de los responsables penales
- exclusión del genocidio, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra de las amnistías
- tribunales penales.

Y promoviendo la reconciliación mediante la:

- investigación y persecución de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado sospechosos de haber cometido crímenes
- mecanismos de reconciliación y verdad
- sistemas de restitución y reparaciones.

Por último, destaca la formación de las fuerzas de seguridad y de mantenimiento de la paz, sobre todo, en DIH, derechos humanos, coordinación civil-militar, códigos de conducta, capacidades de negociación y comunicación, derechos del niño y protección, prevención del SIDA, entre otras. En definitiva, son más de 100 las recomendaciones del Secretario General en esta materia que, como puede observarse, abarcan un amplio abanico de actividades y que en la práctica del Consejo de Seguridad ha dispuesto como mandatos y funciones específicas en las distintas operaciones de paz.

Todo este amplio desarrollo de los últimos diez años ha sido recientemente sistematizado en dos interesantes informes de 2008 y 2009 a iniciativa de la organización Security Council Report. Estos informes que llevan por título «Protection of civilians in Armed Conflict»<sup>324</sup> parten de la premisa de que la protección de civiles es un tema transversal y concluyen que, a pesar de la prioridad de la cuestión y de que éste sigue siendo un tema recurrente en la agenda del Consejo, las cifras muestran de forma evidente que los avances en el plano teórico no se reflejan en la práctica. De ahí que este mismo informe sugiera nuevas recomendaciones para mejorar la protección de civiles por parte del Consejo de Seguridad, y entre éstas destacan la adopción de unas directrices –guías sobre cómo articular la protección de civiles en el marco de las operaciones de paz–, es decir, para hacer operativos los mandatos en funciones que

---

324. *Protection of civilians in Armed Conflict*, Security Council Report, nº 4, 30 de octubre de 2009, pp. 1-40.

sean eficaces y redunden positivamente. También otros autores como Holt y Taylor<sup>325</sup> han estudiado ampliamente la ejecución de los mandatos de protección civil en el ámbito de las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

Este análisis de las funciones humanitarias realizadas sobre el terreno es fundamental para entender de forma coherente su correspondencia con los mandatos y las funciones asignadas a las distintas operaciones por el Consejo de Seguridad. Los informes periódicos del Secretario General son los que detallan y contribuyen a la interpretación y aplicación práctica de los mandatos a la práctica. Del estudio y lectura de los sucesivos informes de seguimiento del Secretario General de Naciones Unidas para cada operación se observan las tareas concretas que llevan a cabo los distintos contingentes en sus zonas de despliegue. El análisis muestra en muchas ocasiones cómo algunas de las actividades no estipuladas en el mandato son cruciales, sobre todo, respecto a las poblaciones locales<sup>326</sup> que de otro modo tampoco se conocerían si no fuese por la lectura detallada de lo que está sucediendo realmente en el terreno. Así, por ejemplo, la existencia de corredores humanitarios, la protección y vigilancia de campos de refugiados, los ataques y asesinatos de trabajadores humanitarios, la suspensión de los trabajos humanitarios por falta de condiciones de seguridad o la falta de acceso a las zonas y a la población sólo se identifican a partir de los informes del Secretario General, y no de los mandatos dispuestos en las resoluciones del Consejo de Seguridad.

Los informes ofrecen también una visión conjunta sobre todos los factores que influyen en una determinada crisis humanitaria y revelan la complejidad de los conflictos, las distintas partes involucradas o los acuerdos de paz incumplidos, así como otros elementos que hay que considerar para entender las emergencias humanitarias asociadas a los conflictos armados, la situación humanitaria y su evolución, las violaciones y atrocidades cometidas, las funciones que realizan las ONG y las agencias especializadas, entre otras informaciones.

Es interesante señalar que son pocos los informes del Secretario General en los que de forma separada y autónoma se trata y aborda la protección de la población civil. Así, en el caso de la MONUC y sólo desde 2008 aparece en los informes un epígrafe separado sobre esta cuestión, mientras que por ejemplo, en la UNAMID pocos o apenas algún informe plantea la protección de civiles como una cuestión autónoma y diferenciada.

---

325. HOLT, V. & TAYLOR, G. & KELLY, M.; *Protecting civilians in the context of UN...*, op. cit.

326. BELLAMY, A. & WILLIAMS, P.; «Introduction: Thinking anew about peace perations», *International Peacekeeping*, Vol. 11, n° 1, 2004, p. 12.

Ello, como es lógico, no significa que no haya múltiples alusiones a esta cuestión, se encuentran de forma dispersa a lo largo del informe.

Por último, cabe apuntar que el hecho de que las funciones asociadas a la protección humanitaria sean muchísimas no significa que el uso de la fuerza autorizado en el contexto de operaciones de paz de las Naciones Unidas las abarque todas. Por el contrario, cada vez están más acotadas las funciones humanitarias que son susceptibles de ser protegidas coercitivamente.

### 3.1.2 LA PROTECCIÓN DE LA POBLACIÓN CIVIL

La protección de la población civil como mandato propio de las operaciones de paz está presente en un número cada vez mayor de misiones, siendo la UNAMSIL la primera vez en la que de forma explícita se incorporan las medidas necesarias para «brindar protección a los civiles que estén bajo amenaza inminente de violencia física» a través de la resolución 1270 (1999) en el marco de una operación de paz<sup>327</sup>.

Este mandato consiste de forma general en garantizar un «entorno seguro» y en la «medida de lo posible» y «en sus zonas de despliegue proteger a los civiles sometidos a una amenaza inminente de violencia física», recordando siempre que la responsabilidad principal recae en el propio Estado, por lo que las operaciones de paz no son un sustituto ni una alternativa a las funciones que deben realizar los Estados en este ámbito. No sólo se hace referencia a la población civil *strictu sensu* sino que incluye también la protección del personal de Naciones Unidas, de los trabajadores humanitarios y componentes de las misiones. Así por ejemplo, la resolución 1590 (2005) en el caso de la UNMIS decide:

«autorizar a la UNMIS a adoptar, en las zonas en que estén desplegadas, sus fuerzas y en el grado en que considere que esté dentro de sus posibilidades, las medidas necesarias para proteger al personal, los recintos, las instalaciones y el equipo de las Naciones Unidas, garantizar la seguridad y libertad de desplazamiento del personal de las Naciones Unidas, el personal humanitario y el personal del mecanismo conjunto de evaluación y de la comisión de evaluación y, sin perjuicio de la responsabilidad que atañe al Gobierno del Sudán, proteger a los civiles que se encuentren bajo una amenaza inminente de violencia física».

---

327. HOLT, V. & TAYLOR, G. & KELLY, M.; *Protecting civilians in the context of UN..*, *Op. cit.*, pp. 36-42.  
INFORMES 11/2013 Las operaciones de paz y la aplicación del Derecho internacional humanitario

En este epígrafe se analiza la protección de la población civil en sentido estricto, con una especial atención a los refugiados y desplazados, y en el siguiente se abordará la protección de los trabajadores humanitarios e integrantes de la misión.

En los últimos años los conflictos armados han provocado desplazamientos masivos de civiles tanto dentro de un país como a través de las fronteras entre países, creando precedentes alarmantes en el ámbito de varias operaciones de paz que han tenido que responder a un creciente número de crisis relacionadas con los desplazamientos internos y los refugiados. Así por ejemplo, en 2001, la situación de los refugiados y desplazados en Sierra Leona fue calificada por el Secretario General como «una de las más graves crisis humanitarias y políticas a las que se enfrenta actualmente la comunidad internacional»<sup>328</sup>, y en la actualidad, la situación extrema de los refugiados y desplazados en Sudán y en la R.D. Congo representa una de las principales preocupaciones humanitarias de nuestra época.

En el informe del ACNUR para 2009 la cifra total de refugiados alcanza los 11,4 millones de personas y la de desplazados internos representa unos 26 millones de personas. Se observa que la gente que huyó de sus hogares lo hizo sobre todo para escapar de conflictos armados como los de Irak (con 2,5 millones de desplazados a comienzos de 2008); la R.D. Congo (1,4 millones) y Somalia (1 millón). Al mismo tiempo, el núcleo de población desplazada continúa creciendo en Sudán (5,8 millones)<sup>329</sup>. De esta forma, se entiende la expresión empleada por la profesora Ramón Chornet cuando sostiene que el «siglo de los refugiados», en referencia al siglo XX, se alarga hasta la actualidad<sup>330</sup>.

Si bien no es el objetivo de este trabajo estudiar con detalle el contexto doctrinal y normativo de la protección de los refugiados y desplazados en los conflictos armados<sup>331</sup>, es necesario apuntar unas breves referencias, dado que las distintas emergencias de refugiados y desplazados acontecidas hasta la fecha<sup>332</sup> han constituido el elemento

---

328. Véase Informe S/2001/513, de 23 de mayo de 2001, pár. 1

329. *La protección de los refugiados y el papel del ACNUR*, ACNUR, 2009.

330. RAMÓN CHORNET, C.; «El «siglo de los refugiados se alarga», en RAMÓN CHORNET, C. (ed.); *Los retos humanitarios del siglo XXI*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2004, pp. 187-205.

331. CASANOVAS I LA ROSA, O.; *La Protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés, Recueil de Cours*, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 1-176; AA.VV.: «La protección de los refugiados en los conflictos armados», *RICR*, nº 843, 2001. Número especial dedicado por completo a este tema, con motivo del 50º aniversario de la Convención de 1951 sobre los Refugiados.

332. Para un estudio más completo sobre las distintas crisis, puede consultarse el libro ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo: Cincuenta años de acción humanitaria*, ed. Icaria, Barcelona, 2000. Consta de 11 capítulos que aportan una visión histórica desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, pasando por la etapa de la descolonización de la década de los setenta, hasta el período de la Guerra Fría y posterior de la década de 1990, con una especial atención en el capítulo 9 a dos importantes situaciones de

humanitario más característico de algunas de las operaciones de paz que se verán a continuación.

Son varias las operaciones de paz de las Naciones Unidas, y de organismos regionales y coaliciones de Estados que les han dado apoyo, que han tenido mandatos relacionados con la protección de los refugiados y desplazados, de los campamentos y su vigilancia, así como las tareas de protección de las vías de retorno y circulación.

El estudio de la práctica muestra que el mandato de protección de la población civil de las operaciones de paz consiste en términos generales en contribuir a un entorno seguro. En general, la terminología del mandato suele reproducirse con pequeñas variaciones desde la primera mención en la UNAMSIL en 1999, por lo que en casi todas se hace referencia a la protección «frente a la amenaza inminente de la violencia física» en una aproximación restringida.

Con frecuencia las resoluciones del Consejo aluden a la protección normativa en el contexto del DIH y los derechos humanos, haciendo llamamientos a las partes de un conflicto a su respeto y cumplimiento. Pocas veces el Consejo detalla este mandato de protección en actividades concretas, en parte, como se ha visto, debido también a las múltiples concepciones sobre lo que cabe entender por protección. Sin duda, las condiciones de seguridad tienen un papel relevante en esta acción humanitaria, por lo que las patrullas y vigilancia de determinadas zonas de pasos fronterizos, corredores de evacuación, campamentos y asentamientos de tránsito por parte de componentes militares han supuesto una contribución positiva.

En algunos casos excepcionales como la MONUC el Consejo ha detallado actividades para proteger a la población civil, como por ejemplo la resolución 1592 (2005) cuando hace referencia a que la operación podrá «utilizar tácticas de acordonamiento y registro para evitar ataques contra civiles y desbaratar la capacidad militar de los grupos

---

emergencia de refugiados, la de los kurdos del norte de Irak en 1991 y la de los Balcanes. Se dedica también un capítulo entero, el 10, a la situación de los refugiados en África, de forma particular, se narra el éxodo masivo de ruandeses, de más de dos millones de personas, al Zaire, Tanzania, Burundi y Uganda tras el genocidio de Ruanda de 1994. Se exponen también de forma sucinta otras situaciones de emergencia importantes producidas en los años noventa, como el conflicto en Somalia que provocó un desplazamiento masivo de población y una gran diáspora o la crisis de refugiados de Timor oriental de 1999. El libro finaliza con un capítulo 11 que plantea algunos de los retos del siglo XXI, analizando el proceso de la globalización, la naturaleza cambiante de los conflictos, la creciente complejidad de los movimientos de población y las nuevas formas de acción humanitaria. Este libro se publicó con motivo del 50 aniversario del ACNUR y puede consultarse a través de internet en la siguiente dirección: <http://www.acnur.org/publicaciones/SRM>, visitado por última vez en junio 2010.

armados ilegales que siguen recurriendo a la violencia en esa zona», siendo éste un caso aislado y puntual de concreción.

De este modo, en el plano práctico, este mandato de protección de la población civil se traduce en distintas funciones que consisten, mayoritariamente, en la creación y protección de zonas humanitarias seguras (ciudades, zonas o regiones geográficas concretas, campos de refugiados, asentamientos, zonas de tránsito, corredores humanitarios de evacuación o retorno de personas), y en el apoyo logístico y la protección para desplazamientos, reasentamientos y repatriación de refugiados y desplazados. En el siguiente cuadro se recogen las distintas operaciones que tienen este mandato destacando las funciones concretas y las actividades que realizan sobre el terreno.

Como puede observarse, entre las operaciones que sobresalen por sus mandatos de protección de refugiados y desplazados destacan la UNAMSIL en Sierra Leona, la ONUB en Burundi, la ONUCI en Costa de Marfil, la UNTAET en Timor oriental o la UNMIK en Kosovo. Entre las operaciones que destacan por su mandato de creación y protección de zonas humanitarias seguras están la MONUC en la R.D. Congo o la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia. Algunas de éstas se analizarán con más detalle a continuación.

Mandato humanitario establecido	Protección de la población civil («entorno seguro», en la «medida de lo posible y en sus zonas de despliegue», «ante el peligro inminente de sufrir violencia física»)				
	Funciones concretas en el terreno (a veces también previstas en el mandato pero no siempre ni en todas)	Condiciones generales de seguridad	Creación y protección de zonas humanitarias seguras		
Ciudades o regiones geográficas concretas			Campos de refugiados o asentamientos	Zonas de tránsito, corredores de evacuación y retorno de personas	
<b>Operaciones</b>	ONUCI (Costa de Marfil) ECOMOG-CEDEAO (Sierra Leona) UNAMSIL (Sierra Leona) UNITAF (Somalia) Operación Licorne (Costa de Marfil) ECOMICI –CEDEAO (Costa de Marfil) ONUCI (Costa de Marfil) ECOMOG –CEDEAO (Liberia) UNMIL (Liberia) UNAMID (Darfur) AMIS II-UA(Sudán) UNMIS (Sudán) MINURCAT (Chad y República Centroafricana) EUFOR Chad-RCA MONUC (R.D. Congo) Fuerza Multinacional (Haití) MINUSTAH (Haití) INTERFET (Timor oriental) UNTAET (Timor oriental)	UNPROFOR– OTAN (antigua Yugoslavia) UNAMIR – Operación Turquoise (Ruanda) AMISOM –UA (Somalia) Operación Artemis /EUFOR(R.D.Congo) UNAMSIL (Sierra Leona)	UNAMIR (Ruanda) UNMIL (Liberia) MINURCAT (Chad y República Centroafricana) Operación Artemis (R.D. Congo)	MONUC (R.D.Congo) ONUCI (Costa de Marfil) ONUB (Burundi) UNMIS (Sudan)	MONUC (R.D. Congo) UNMIS (Sudán) UNAMSIL (Sierra Leona) MINURCAT (Chad y República Centroafricana) AMIS II–UA (Sudán) UNAMIR (Ruanda) ONUSOM II (Somalia) INTERFET (Timor oriental) IFOR-KFOR-EUFOR

Fuente: Elaboración Propia

### 3.1.3 LA PROTECCIÓN DE LA ASISTENCIA HUMANITARIA

En los Convenios de Ginebra de 1948 y en los Protocolos de 1977 la expresión «asistencia humanitaria» se identifica con la noción de socorros humanitarios, envíos de socorro o acciones de socorro. En términos generales, los Convenios reconocen el derecho de las víctimas a ser socorridas previo consentimiento de las partes, el deber de los Estados de socorrer a la población que se encuentre en su poder y el deber de dejar socorrer cuando éstos mismos no pueden hacerlo. De esta forma, cuando las partes no prestan asistencia humanitaria deben permitir y aceptar la ayuda proveniente del exterior sobre la base de su previo consentimiento, y no deben rechazarla arbitrariamente en caso de no poder prestarla a condición de que la acción sea humanitaria en el sentido de no discriminatoria. La concreción práctica de la no discriminación se encuentra en los principios de imparcialidad y neutralidad de la acción humanitaria. Por consiguiente, los Estados y las partes tienen el deber de permitir el paso de suministros humanitarios, pero tienen también derechos de control, así como la prohibición de desviar los socorros para fines distintos. Los convenios prevén un estatuto especial de protección para los actores humanitarios, en particular, para el CICR, sus emblemas y distintivos.

Estas obligaciones y derechos son distintos en función de la población de que se trate y el régimen jurídico aplicable es más detallado para los conflictos internacionales que para los internos<sup>333</sup>. Ambos regímenes jurídicos parten de la premisa básica de que la protección de la población y también de la asistencia humanitaria es responsabilidad primordial de las partes, del Estado o autoridad que ejerce un control efectivo del territorio y, por tanto, son éstas las que deben prestar el consentimiento necesario para que otros puedan realizar la asistencia humanitaria cuando ellos no pueden hacerlo. Asimismo, parten de la distinción entre población civil y combatientes y de la especial protección de la primera categoría contra los efectos de la guerra, entre ellos, la falta de bienes de primera necesidad.

La Corte Internacional de Justicia, en el caso de las *actividades militares y paramilitares de Estados Unidos en y contra Nicaragua*, ofrece una definición de lo que hay que entender por asistencia y lo que no:

«la expresión asistencia humanitaria designa el suministro de productos alimenticios, vestidos, medicamentos y cualquier otra ayuda humanitaria, y

---

333. Esta disparidad, no obstante, ha sido compensada con el reconocimiento y desarrollo de normas aplicables a conflictos internos por la vía consuetudinaria, como ya se ha señalado.

excluye el suministro de armas, municiones u otro equipo, vehículos o material susceptible de ser utilizado para infligir heridas graves o causar muerte de personas»<sup>334</sup>.

Entiende la Corte que «el suministro de una ayuda estrictamente humanitaria a personas o fuerzas que se encuentran en otro país, cualesquiera que sean sus filiaciones políticas o sus objetivos, no puede considerarse como una intervención ilícita o contraria, de algún modo, al derecho internacional»<sup>335</sup>.

En el mismo sentido, la resolución adoptada por el Instituto de Derecho Internacional, en su sesión de Santiago de Compostela en 1989, sobre la protección de los derechos humanos y el principio de no intervención en los asuntos internos de los Estados establece en el artículo 5 que:

«el ofrecimiento de un Estado, un grupo de Estados, una Organización Internacional o un organismo humanitario imparcial como el Comité Internacional de la Cruz Roja, de ayudas alimentarias o sanitarias a un Estado cuya población esté gravemente amenazada en su vida o en su salud, no podrá ser considerado como una intervención ilícita en los asuntos internos de ese Estado. No obstante, tales ofrecimientos de socorro no podrán, particularmente por los medios empleados, revestir la apariencia de una amenaza de intervención armada o de cualquier otra medida de intimidación. Las ayudas serán concedidas y distribuidas sin discriminación. Los Estados en cuyos territorios existan tales situaciones de emergencia no rehusarán arbitrariamente tales ofrecimientos de asistencia humanitaria».

En síntesis, la prestación de la asistencia humanitaria en el contexto de conflictos armados depende ante todo del acceso a las víctimas condicionado al consentimiento del Estado territorial, o partes que *de facto* ejercen un control sobre un territorio o población. Esta exigencia del consentimiento como condición de la licitud de la prestación de asistencia humanitaria queda, en cierta medida, compensada por el deber de las autoridades territoriales de no rehusar arbitrariamente los ofrecimientos de asistencia cuando ellos no la pueden prestar, así como por la prohibición de hacer padecer hambre a la población civil como método de guerra o combate.

---

334. CIJ, *Asunto Actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua c. Estados Unidos)*, de 27 de junio de 1986, *Recueil* 1986, pág. 97.

335. *Ibid.*, pág. 242.

Pese a los esfuerzos y normas recién apuntados, lo cierto es que en numerosos conflictos armados, la acción humanitaria se ha visto obstaculizada impidiendo el acceso a las víctimas, atacando a los agentes humanitarios y los convoyes asistenciales. A veces, este acceso humanitario se ha visto dificultado por las condiciones de inseguridad generales que han hecho imposible cualquier acción, pero en otros casos, ha sido por la falta de capacidad o de voluntad de las partes y los Estados. En numerosas ocasiones la acción humanitaria se ha instrumentalizado y se han utilizado los víveres y suministros humanitarios como bienes mercantiles con los que enriquecerse y los actores humanitarios se han convertido en partes con las que negociar. En otras, la población civil se ha convertido en un fin principal de la acción militar de los distintos grupos armados, estatales y no estatales, y ha sido utilizada como objetivo directo<sup>336</sup>.

En estas circunstancias, a la definición de asistencia humanitaria sobre la base del consentimiento del Estado receptor o partes, se han añadido nuevas acepciones apuntadas por la doctrina tales como la ya citada injerencia o intervención humanitaria. Como se ha visto, fueron las propuestas del profesor Bettati y Kouchner<sup>337</sup> a finales de los ochenta, las que impulsaron el debate sobre la necesidad o no del consentimiento del Estado en todas las circunstancias, al entender que ello limitaba el acceso a las víctimas que en algunas ocasiones quedaba obstruido si las partes no consentían. De este modo, con la expresión «injerencia humanitaria» querían estos autores, como se ha mencionado con anterioridad, hacer referencia a la prestación de la asistencia humanitaria cuando las autoridades obligadas a ello no daban el consentimiento a la entrada de socorros, y se referían entonces a la injerencia humanitaria particular llevada a cabo por organizaciones humanitarias.

En cualquier caso, la realización de actividades humanitarias en zonas de conflicto siempre ha sido una tarea difícil y si a ello se añade la radicalización de la violencia y la generalización de las violaciones de derechos humanos y del derecho humanitario los desafíos son todavía mayores. En la práctica, las iniciativas para garantizar la acción humanitaria y obtener acceso a la población civil han adoptado distintas modalidades, siendo la más común la negociación entre las organizaciones humanitarias y las partes en el conflicto, caso por caso, para garantizar el acceso seguro de los actores y bienes

---

336. ZAHAR, M.; «Protégés, clients, cannon fodder: Civilians in the calculus of militias», *International Peacekeeping*, Vol. 7, nº 4, 2000, pp. 107-128; FISAS, V.; «Los conflictos armados actuales y la construcción de procesos de paz», en GUERRA, A. & TEZANOS, J.F. (ed.); *La paz y el derecho internacional*, Sistema, Madrid, 2005, p. 152.

337. BETTATI, M. & KOUCHNER, B. (ed.); *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir*, Ed. Denoël, Paris, 1987, pp. 1-300.

humanitarios a la población afectada, así como el respeto de los trabajadores y convoyes humanitarios. Sin embargo, en diversas ocasiones, a pesar de estas negociaciones y del marco de protección del que teóricamente deben gozar, las organizaciones humanitarias no siempre han podido acceder a las víctimas, y cada vez con mayor asiduidad, los actores humanitarios han sido objeto de ataques, asesinatos y amenazas, dificultando el desempeño de sus funciones que con frecuencia han sido rechazadas y manipuladas.

Todo ello ha puesto de manifiesto una idea que si bien no es nueva adquiere un renovado interés en el ámbito de las operaciones de paz, y es la necesidad de reforzar el marco de protección relativo a la seguridad de la acción humanitaria, que ha implicado, en numerosas ocasiones, tener que complementar la protección jurídica con una protección material de los trabajadores y las actividades de asistencia. De este modo, en muchos casos en los que la acción humanitaria no se ha respetado, las operaciones de paz de las Naciones Unidas y las fuerzas militares que han intervenido han contribuido a proteger al personal humanitario y han facilitado su acceso a las poblaciones vulnerables, por ejemplo, escoltando convoyes de socorro.

La incorporación de la protección de la asistencia humanitaria como mandato en el contexto del mantenimiento de la paz se encuentra por primera vez en la resolución 688 (1991), en la que el Consejo de Seguridad solicitaba a Irak que concediese a las organizaciones humanitarias acceso a todos los que necesitaban asistencia en su territorio. Desde entonces han sido numerosas las operaciones que han incluido en su mandato el mantenimiento de condiciones de seguridad para llevar a cabo la asistencia, brindando protección a la propia acción humanitaria, a los trabajadores y actividades.

El estudio de la práctica muestra que la incorporación de este mandato de protección de la asistencia humanitaria consiste en términos generales en contribuir a las condiciones de seguridad necesarias y en facilitar y apoyar las actividades de asistencia. A partir de este mandato genérico, se han dispuesto formas de protección mucho más concretas, entre las cuales destacan, en primer lugar, la protección de zonas humanitarias seguras, corredores o pasillos humanitarios y, en segundo lugar, la protección del personal humanitario, la escolta de convoyes y los bienes.

Mandato humanitario genérico	Contribuir a las condiciones de seguridad necesarias y facilitar las actividades de asistencia humanitaria				
Funciones concretas en el terreno ( a veces también previstas en el mandato pero no siempre ni en todas las resoluciones)	Creación y protección de zonas humanitarias seguras		Escortar trabajadores, convoyes humanitarios centros de almacenamiento y distribución	Contribuir condiciones de seguridad y apoyo de asistencia	Participar puntualmente en la prestación directa de asistencia humanitaria (asistencia médica, suministros básicos, agua, electricidad, carreteras, puentes...).
	Protección de puestos e infraestructuras esenciales para el suministro de socorros humanitarios (aeropuertos, puertos, intersecciones)	Pasillos y corredores humanitarios para la libre circulación de suministros de socorro			
Operaciones	ONUSOM II (Somalia) UNPROFOR (antigua Yugoslavia) UNAMSIL (Sierra Leona)	MONUC (R.D. Congo) Operación Turquoise (Ruanda) ECOMOG-CEDEAO (Sierra Leona) UNAMSIL (Sierra Leona)	UNITAF (Somalia) UNMIS (Sudán) UNMIL (Liberia) AMIS II- UA (Sudán) UNAMID (Darfur) MONUC (R.D. Congo) ECOMOG-CEDEAO (Sierra Leona)	UNAMIR (Ruanda) UNITAF (Somalia) ONUSOM II (Somalia) AMISOM (Somalia) ONUCI (Costa de Marfil) ECOMIL –CEDEAO (Liberia) UNMIL (Liberia) AMIS II- UA(Sudán) EUFOR Chad-RCA MINUSTAH (Haití) INTERFET (Timor oriental) UNTAET (Timor Oriental) IFOR-KFOR-EUFOR	ONUCI (Costa de Marfil) ONUB (Burundi) MONUC (R.D. Congo)

Fuente: Elaboración Propia

## 3.2 LA PUESTA EN PRÁCTICA DE LOS MANDATOS

### 3.2.1 LA CREACIÓN Y VIGILANCIA DE ZONAS SEGURAS Y PASILLOS O CORREDORES HUMANITARIOS

El establecimiento de zonas humanitarias seguras, corredores o pasillos humanitarios no es una práctica nueva, pero sí presenta algunas particularidades en el marco de las operaciones de paz, ya que hasta los años noventa no era frecuente que el Consejo de Seguridad adoptase este tipo de medidas como respuesta a determinados conflictos ni tampoco que estableciese su protección coercitiva. Si bien su incorporación de forma expresa en los mandatos de las operaciones de paz sólo se prevé en tres de ellas, en la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia, la UNAMIR en Ruanda y el ECOMOG (CEDEAO) en Sierra Leona, son numerosas las misiones que en la interpretación y concreción de su mandato han facilitado la creación y ofrecido protección a este tipo de zonas. Su consolidación como medida de protección humanitaria en el contexto de operaciones de paz requiere considerar su evolución y comprensión desde otras perspectivas como, por ejemplo, en el marco de agencias y órganos de Naciones Unidas, así como también en las disposiciones del Derecho internacional humanitario.

La práctica de los corredores humanitarios impulsada por la UNICEF y otros actores humanitarios fue reconocida de forma expresa, por primera vez, en distintos documentos oficiales de finales de los ochenta, principios de los noventa.

La resolución 43/131, de 8 de diciembre de 1988 de la Asamblea General, relativa a la asistencia humanitaria a las víctimas de catástrofes naturales y situaciones de emergencia similares, preveía el libre acceso de la asistencia humanitaria a las zonas afectadas, al entender que dejar sin asistencia a las víctimas representaba «una amenaza a la vida y un atentado a la dignidad humana» (preámbulo, pár. 8). A raíz de esta resolución, el Secretario General elaboró en 1990 un Informe sobre la aplicación de la misma<sup>338</sup> en el que entre otras consideraciones proponía distintos medios para facilitar las operaciones de asistencia humanitaria, entre los cuales la posibilidad de crear, a título provisional, en los casos en que fuese necesario, corredores y pasillos humanitarios para la distribución de ayuda médica y alimentaria de emergencia. Estos corredores o pasillos humanitarios debían quedar limitados a una dimensión geográfica adecuada, debían asimismo representar la principal ruta de acceso a las personas

---

338. Informe del Secretario General sobre la aplicación de la Resolución 43/131, de 24 de octubre de 1990, titulado *Humanitarian Assistance to victims of natural disasters and similar emergencies situations*, A/45/587.

necesitadas y a las zonas afectadas, y por último, debían servir únicamente a fines humanitarios y no otros, relativos a la distribución de bienes de emergencia como comida y medicinas u otras actividades humanitarias.

Posteriormente, la Asamblea General acogería con satisfacción esta sugerencia, en la resolución 45/100, de diciembre de 1990, en cuyo párrafo 6 establecía que dichos corredores debían llevarse a cabo de forma concertada entre los gobiernos afectados y ONG interesadas, de acuerdo con las recomendaciones del Secretario General en el citado informe. A fin de asegurar una gran aceptación sobre la creación de estos pasillos y corredores, en esta resolución se restringía su comprensión determinando parámetros en el ejercicio y establecimiento de los mismos, criterios que se inspiraron, en gran medida, en los principios de derecho del mar relativos al derecho de paso inocente. Las limitaciones dispuestas eran en primer lugar de tiempo, ya que se trataba de un derecho de simple tránsito cuya duración no debía exceder la necesaria para socorrer a las víctimas; en segundo lugar, de espacio, ya que no podía ejercerse el tránsito ni la circulación fuera de los trayectos de acceso establecidos; en tercer lugar, de objeto, dado que no tenían otra función que la aportación de cuidados, medicamentos, material de urgencia médica o alimentos, con exclusión de otras formas de asistencia; y en cuarto lugar, restricciones derivadas de los principios deontológico que debían respetarse por parte de todos los actores, especialmente, humanitarios y de imparcialidad.

Este reconocimiento oficial del establecimiento de corredores y pasillos se planteó también en el Consejo Mundial de la Alimentación, en cuyo 15<sup>o</sup> período de sesiones, celebrado en 1989 se aprobó la Declaración de El Cairo<sup>339</sup> en la que se proponía, entre otras cosas, un acuerdo internacional sobre el transporte de ayuda alimentaria de emergencia y el establecimiento de corredores o pasillos humanitarios. Esta propuesta se discutió de nuevo en la 16<sup>a</sup> sesión celebrada en Bangkok en mayo de 1990. Concretamente, el párrafo 19 de la Declaración de El Cairo afirmaba que, para dar un paso más en la eliminación y erradicación del hambre y la inanición, el acuerdo internacional sobre pasillos o corredores seguros para la prestación de alimentos representaba un avance sustancial. Desde entonces, en la práctica de las distintas agencias y órganos de Naciones Unidas<sup>340</sup> este libre acceso se ha concretado en

---

339. Véase Documento A/44/19, suplemento Número 19, titulado *Report of the World Food Council on the work of its fifteenth session*, primera parte.

340. BRUDERLEIN, C. & JOHNS, F.; «*Inter-Agency Expert Consultation on Protected Areas: review of literature*», Febrero 1999, OCHA-Harvard Law School, pp. 353-365.

distintas fórmulas y ha recibido denominaciones múltiples, desde pasillos o rutas humanitarias, hasta corredores de tranquilidad o días y zonas de tranquilidad.

Los pasillos y corredores humanitarios deben estudiarse de forma particular en el ámbito del DIH, ya que es en éste precisamente donde la tradición de que ciertas áreas deben gozar de una protección especial en el contexto de conflictos armados encuentra su origen<sup>341</sup>. En los artículos 14 y 15 del IV Convenio de Ginebra se prevén diversos tipos de zonas protegidas. Se trata, por una parte, de «*áreas y localidades sanitarias y de seguridad*» organizadas de modo que queden al abrigo de los efectos de la guerra los heridos y enfermos, los inválidos, las personas de edad, los niños menores de quince años, las mujeres encinta y las madres de criaturas de menos de siete años» (artículo 14), y por otra, de «*áreas neutralizadas*» destinadas a poner al abrigo de los peligros de los combates, sin distinción alguna, a las personas siguientes: a) heridos y enfermos, combatientes o no combatientes; b) personas civiles que no participen en las hostilidades» (artículo 15).

La diferencia entre ellas concierne a las personas que se benefician de esa protección, a la duración de la neutralización y a la ubicación de esas zonas y localidades. Así, mientras las «*áreas y localidades sanitarias y de seguridad*» previstas en el artículo 14 tienen el objetivo de amparar, como se ha visto, a los heridos, enfermos, personas mayores, niños menores de 15 años, mujeres embarazadas y madres de niños menores de siete años, las «*áreas neutralizadas*» previstas en el artículo 15 están destinadas a dar refugio a los heridos y enfermos, combatientes o no, así como a las poblaciones civiles que se encuentran en la zona de conflicto pero que no participan en las hostilidades. El artículo 60 del Protocolo adicional I agrega las denominadas «*zonas desmilitarizadas*», que son aquellas en las que se han evacuado a todos los combatientes, sus armas y otro material militar y son zonas en las que no se hace uso hostil de las instalaciones, ni se somete a la población civil a actos de hostilidad.

Debe resaltarse que todas estas zonas previstas en el derecho humanitario han de designarse de común acuerdo entre las partes beligerantes, y tales acuerdos se basan en la presunción de que la zona de seguridad es un área limitada, y de que ni las autoridades ni la población cometerán allí actos hostiles. Requieren, por tanto, del consentimiento de las partes y dependen de la completa desmilitarización de la zona.

---

341. Para un análisis más detallado sobre la protección de determinadas áreas en el régimen del derecho internacional humanitario, véase BETTATI, M.; «Las áreas de seguridad en el derecho humanitario», *Anuario CIDOB*, 1995, pp. 320-229; TORRELLI, M.; «Les zones de sécurité», *RGDIP*, Vol. 4, 1995, pp. 787-848.

Como los objetivos militares o las personas que participan en las hostilidades han sido excluidas de su perímetro, en principio, ya no cabe considerarlas como una amenaza para las partes beligerantes.

Esta lógica del Derecho internacional humanitario no se sigue, como se verá, en el contexto de las decisiones del Consejo de Seguridad. La creación y protección de zonas de seguridad y pasillos humanitarios en el marco de operaciones de paz es, como se ha visto, una práctica relativamente reciente, pero que se ha extendido para facilitar no sólo la prestación de la asistencia humanitaria y la distribución de bienes básicos, sino también para garantizar la protección general de la población civil, extendiendo así su ámbito y alcance.

En las *Aidé Memoire* del Secretario General se prevé la creación de estas zonas y corredores con fines de protección de la población civil, y entre otras, la resolución 1296 (2000) en su párrafo dispositivo 10 establece que el Consejo de Seguridad:

«tiene el propósito, cuando proceda, de hacer un llamamiento a las partes en un conflicto para que adopten medidas especiales a los efectos de atender a las necesidades de protección y asistencia de las mujeres, los niños y otros grupos vulnerables, en particular mediante la promoción de «días de inmunización» y otras oportunidades para prestar servicios básicos necesarios de manera segura y sin obstáculos».

Sigue, en el párrafo 14, afirmando que:

«en las situaciones en que los refugiados y los desplazados internos sean vulnerables a las amenazas de hostigamiento o en que sus campamentos sean vulnerables a la infiltración de elementos armados y en que esas situaciones puedan constituir una amenaza para la paz y la seguridad internacionales [...] está dispuesto a examinarlas, y, cuando sea necesario, adoptar medidas adecuadas para contribuir a establecer un entorno seguro para los civiles amenazados por los conflictos».

Para ello, dispone en el siguiente párrafo:

«que está dispuesto a considerar la conveniencia y viabilidad de establecer zonas y corredores de seguridad provisionales para proteger a los civiles».

Ciertamente, las zonas establecidas por el Consejo de Seguridad en el marco de operaciones de paz no siguen la lógica del DIH, empezando por el hecho de que han servido «para cubrir una gran variedad de intentos de declarar áreas al margen de los límites de los blancos militares»<sup>342</sup> y, por tanto, la creación de las mismas responde no sólo a la finalidad de salvaguardar el libre acceso a las víctimas y la prestación de asistencia, sino de proteger en general a la población civil, por lo que el paraguas de estas zonas ha servido para dar cabida a distintos modelos con distintas denominaciones y finalidades, tales como zonas de refugios seguros (Irak, 1991), zonas seguras (Bosnia-Herzegovina, UNPROFOR, 1993-1995), zonas humanitarias seguras (Ruanda, Operación Turquoise, 1994) o corredores humanitarios (ECOMOG [Sierra Leona]). El Consejo ha llegado a utilizar también expresiones más novedosas como los ya citados «días de inmunización para prestar servicios básicos necesarios de manera segura y sin obstáculos»<sup>343</sup>.

Bettati denomina las áreas establecidas por Naciones Unidas como zonas de sustracción<sup>344</sup> entre las que identifica también otras modalidades como, por ejemplo, las zonas preventivas en la frontera entre Somalia y Kenia en 1992, destinadas a reducir los flujos migratorios relacionados con la guerra civil, la inseguridad y el hambre creadas en territorio somalí enviando y suministrando víveres y bienes de primera necesidad que frenasen, a título preventivo, el desplazamiento masivo de población al otro lado de la frontera en la que se agrupaban cerca de 300.000 refugiados. Bettati habla también de las llamadas zonas protegidas o zonas seguras como las establecidas en la antigua Yugoslavia o las rutas azules creadas en el kurdistán irakí en 1991, zonas todas ellas destinadas a proteger a la población civil y a apoyar el retorno seguro de refugiados y la ayuda humanitaria.

Todas estas expresiones genéricas y la terminología utilizada por parte del Consejo de Seguridad no responden a ningún criterio uniforme, por lo que carecen de una definición unánime y oficial, a la vez que no se encuentran recogidas en ningún texto convencional. Así, por pasillos o corredores humanitarios se entiende, actualmente, la

---

342. ROBERTS, A.; «El papel de las cuestiones humanitarias en la política internacional del decenio de 1999», *RICR*, nº 833, 1999, p. 11.

343. Resolución 1296 (2000) del Consejo de Seguridad.

344. BETTATI, M.; ¿Injerencia, intervención o asistencia humanitaria?, *Tiempo de Paz*, nº 32-33, pp. 146-163.

designación de las vías de tránsito utilizadas para garantizar, de un lado, el retorno y circulación seguro de refugiados y desplazados y, de otro, la distribución de socorros. Por zonas seguras cabe entender las áreas delimitadas y temporales que tienen como objetivo proteger a la población civil y la distribución de la asistencia humanitaria durante un conflicto armado. Más allá de sus distintas denominaciones, todas ellas han tenido en común un intento de protección especial y de aislamiento en medio de un conflicto, y han respondido a la finalidad tanto de protección de refugiados y desplazados en sus campamentos y asentamientos y en sus vías de circulación y desplazamientos, como de protección de la asistencia humanitaria, la escolta de convoyes y trabajadores humanitarios.

La competencia del Consejo de Seguridad y el fundamento utilizado para la creación de estas zonas ha sido el Capítulo VII de la Carta. Su establecimiento no se ha planteado en el contexto del DIH y por consiguiente estas zonas no vienen facilitadas por las disposiciones de este ordenamiento y su esquema es notablemente distinto, ya que a diferencia de las «áreas neutralizadas» o «áreas y localidades sanitarias y de seguridad» creadas con el consentimiento y cooperación de las partes en conflicto, las zonas seguras de Bosnia y Herzegovina o los pasillos humanitarios de Ruanda fueron creados e impuestos en virtud del Capítulo VII de la Carta. Además, la protección de estas zonas impuestas recae en fuerzas militares externas (cascos azules, coaliciones u organismos regionales) y no en las mismas partes del conflicto previo consentimiento. Por otro lado, muchas de estas zonas no se han desmilitarizado, ya que tampoco han contado con consentimiento ni apoyo de las partes, por lo que, con frecuencia, los combatientes y sus medios militares han estado presentes en todas ellas<sup>345</sup>.

Sea como sea, en el marco de operaciones de paz estas zonas han tenido distintas denominaciones y de forma expresa se han previsto sólo en las resoluciones relativas a la antigua Yugoslavia, Ruanda o Sierra Leona. Sin embargo, son muchas más las operaciones que han contribuido y realizado actividades de protección de zonas y pasillos con distintos alcances y finalidades, incluso a veces no se han llegado a determinar formalmente y no se entienden como tales zonas seguras pero se ejerce una protección similar.

En la práctica, estas zonas seguras con fines de protección de la población civil se han identificado en algunas situaciones con ciudades o zonas geográficas concretas: UNPROFOR – OTAN (antigua Yugoslavia), UNAMIR – Operación Turquoise

---

345. ROBERTS, A.; «El papel de las cuestiones humanitarias en la política...», *Op. cit.*  
INFORMES 11/2013 Las operaciones de paz y la aplicación del Derecho internacional humanitario

(Ruanda), AMISOM –UA (Somalia), Operación Artemis/EUFOR (R.D. Congo), UNAMSIL (Sierra Leona), en otras han sido campos de refugiados específicos: UNAMIR (Ruanda), UNMIL (Liberia), MINURCAT (Chad y República Centroafricana), Operación Artemis (R.D. Congo), o bien zonas de tránsito y corredores de evacuación de retorno de refugiados y desplazados: MONUC (R.D. Congo), ONUCI (Costa de Marfil), ONUB (Burundi), UNMIS (Sudán).

<b>Creación y protección de zonas humanitarias seguras para la población civil</b>		
<b>Ciudades o regiones geográficas concretas</b>	<b>Campos de refugiados o asentamientos</b>	<b>Zonas de tránsito, corredores de evacuación y retorno de refugiados y desplazados</b>
UNPROFOR – OTAN (antigua Yugoslavia) UNAMIR – Operación Turquoise (Ruanda) AMISOM – UA (Somalia) Operación Artemis EUFOR(R.D. Congo) UNAMSIL (Sierra Leona)	UNAMIR (Ruanda) UNMIL (Liberia) MINURCAT (Chad y República Centroafricana) Operación Artemis (R.D. Congo)	MONUC (R.D. Congo) ONUCI (Costa de Marfil) ONUB (Burundi) UNMIS (Sudán)

Fuente: Elaboración Propia

En cuanto a la protección de la asistencia humanitaria, estas zonas se han identificado con la protección de puestos e infraestructuras esenciales para el suministro de socorros humanitarios (aeropuertos, puertos, intersecciones): ONUSOM II (Somalia) UNPROFOR (antigua Yugoslavia), UNAMSIL (Sierra Leona), y por otro lado, con la creación de pasillos y corredores humanitarios para la libre circulación de suministros

de socorro y trabajadores: MONUC (R.D. Congo), Operación Turquoise (Ruanda), ECOMOG-CEDEAO (Sierra Leona), UNAMSIL (Sierra Leona).

<b>Creación y protección de zonas humanitarias seguras para la asistencia humanitaria</b>	
<b>Protección de puestos e infraestructuras esenciales para el suministro de socorros humanitarios (aeropuertos, puertos, intersecciones)</b>	<b>Pasillos y corredores humanitarios para la libre circulación de suministros de socorro</b>
ONUSOM II (Somalia) UNPROFOR (antigua Yugoslavia) UNAMSIL (Sierra Leona)	MONUC (R.D. Congo) Operación Turquoise (Ruanda) ECOMOG-CEDEAO (Sierra Leona) UNAMSIL (Sierra Leona)

Fuente: Elaboración Propia

Algunos autores, como Torrelli, han criticado abiertamente esta práctica del Consejo en la creación de zonas seguras al margen del DIH, y la han calificado de incoherente y contradictoria<sup>346</sup>. Además, la realidad muestra que, efectivamente, las zonas que han sido establecidas previo consentimiento y negociación con las partes del conflicto han sido más respetadas, que aquellas que se han impuesto por la fuerza, y en las que la protección de la población civil y de la acción humanitaria tampoco ha quedado garantizada. En este sentido, muchos autores como por ejemplo Hyndman han subrayado la importancia del consentimiento de las partes en el establecimiento y creación de zonas seguras tras comparar el éxito y la protección real en tres supuestos

346. TORRELLI, M. ; «Les zones de...», *op. cit.*, pp. 832-835.

distintos como Somalia, Bosnia-Herzegovina y Sri-Lanka<sup>347</sup>. Otros, como Oswald, han cuestionado la creación y protección de este tipo de zonas por parte de operaciones de paz, cuando no están previstas formalmente por el Consejo. Oswald se pregunta si su creación puede deducirse implícitamente de mandatos genéricos como la protección de la población civil o bien a partir de una interpretación de la legítima defensa que puede habilitar a una operación de paz a crear una zona de protección, incluso a partir de principios generales del Derecho internacional que justificarían actuar frente a un genocidio o una violación masiva de derechos humanos con independencia del mandato formalmente establecido y del fundamento jurídico<sup>348</sup>.

En síntesis, el establecimiento de este tipo de zonas y su protección coercitiva por parte de operaciones de paz ha sido criticado por varias razones. En primer lugar, porque se han impuesto a las partes y, por lo tanto, algunos beligerantes no han estado dispuestos a respetarlas, así por ejemplo en la antigua Yugoslavia. En segundo lugar, porque no siempre se han desmilitarizado, y por tanto no han sido realmente inmunes contra los ataques. Por último, porque los recursos en cuanto al personal y al material puesto a disposición para defenderlas contra eventuales ataques han sido totalmente insuficientes, y eso ha tenido trágicas consecuencias para la población<sup>349</sup>. A ello precisamente se refería el Secretario General en su informe sobre la protección de la asistencia humanitaria en el que afirmaba que «las zonas de seguridad y las zonas seguras sólo pueden ser eficaces si el Consejo de Seguridad manifiesta de forma convincente su voluntad política ejerciendo una presión disuasoria destinada a proteger la propia zona así como sus vías de abastecimiento»<sup>350</sup>.

Por otro lado, otros autores han advertido también sobre las dificultades de aplicar las disposiciones del derecho humanitario en determinadas situaciones en las que las partes han sido numerosas o el consentimiento para la creación de tales zonas ha sido imposible. Lo cierto es que en la práctica de las operaciones de paz las zonas seguras pueden identificarse con la protección ofrecida a distintos tipos de áreas, desde

---

347. HYNDMAN, J.; «Preventive, palliative, or punitive? Safe spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia, and Sri-Lanka», *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, nº 2, 1003, pp. 167-185. Véase también sobre la cuestión de las zonas seguras con consentimiento de las partes o impuestas por la fuerza armada BRUDERLEIN, C. & JOHNS, F.; «*Inter-Agency Expert Consultation on Protected Areas:...*», *op. cit.*, pp. 5-10.

348. OSWALD, B.M.; «The creation and control of places of protection...», *Op. cit.*, pp. 1013-1035.

349. Si hay los medios necesarios, entonces la protección de zonas seguras por parte de contingentes militares puede ser viable. Así opinan POSEN, B.R.; «Military Response to Refugee Disasters», *International Security*, 1996, Vol. 21, nº 1, pp. 74-109, citado en BRUDERLEIN, C. & JOHNS, F.; «*Inter-Agency Expert Consultation on Protected Areas:...*», *op. cit.*, p. 8.

350. S/1998/883, de 22 de septiembre de 1998.

aquellas que expresamente se definen como tales en las resoluciones del Consejo, hasta ciudades o sectores geográficos, campos de refugiados, puertos, aeropuertos, entre otras modalidades que en la realidad requieren una protección especial de la población civil, refugiados o desplazados. A continuación, con la finalidad de hacer más ilustrativos los mandatos y funciones asociados con la protección de este tipo de zonas se exponen con mayor detalle los casos de la UNPROFOR en la antigua Yugoslavia y el caso de Ruanda.

### 3.2.2 LA SEGURIDAD Y ESCOLTA DEL PERSONAL Y CONVOYES HUMANITARIOS

El principal ámbito en el que se concreta la protección de la asistencia humanitaria es la escolta del personal y los convoyes asistenciales. La participación de trabajadores humanitarios en los conflictos armados ha planteado reiteradamente la cuestión relativa a su protección material y física, así como de sus actividades y de los bienes y convoyes humanitarios. Durante la década de los noventa se produjo «un inquietante incremento del número y la magnitud de los ataques directos y calculados y del uso de la fuerza contra el personal de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias»<sup>351</sup>. Entre 1992 y 1998, 153 funcionarios internacionales y locales de Naciones Unidas perdieron la vida, se produjeron en el mismo período 43 secuestros, 25 de los cuales, eran personal humanitario de Naciones Unidas<sup>352</sup>.

La protección de los civiles, y de forma especial, del personal de asistencia humanitaria en conflictos armados ha sido objeto de varias resoluciones tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General, así como de Informes del Secretario General, en los que se ha reiterado la importancia de respetar y garantizar la seguridad del personal humanitario ante las frecuentes violaciones y ataques que vienen sufriendo en los conflictos actuales. Al respecto, se puede citar la resolución de la Asamblea General 57/155, sobre *seguridad del personal de asistencia humanitaria y protección del personal de las Naciones Unidas*, así como la resolución también de la Asamblea General 52/167, de 18 de febrero de 1998 sobre seguridad del personal de asistencia humanitaria con un título similar. Por otro lado, cabe destacar la resolución 1265 (1999), de 17 de septiembre y la ya comentada resolución 1296 (2000), de 19 de abril, ambas del Consejo de Seguridad en las que se afirma que los ataques deliberados contra la población civil y la obstaculización de la asistencia humanitaria constituyen en sí mismos una amenaza para la paz. También la resolución 1502 (2003), de 26 de

---

351. Véase el ya citado informe del Secretario General S/1998/883, pág. 26.

352. *Ibid.*, pág. 26.

agosto, del Consejo de Seguridad, solicita al Secretario General que haga una referencia expresa en todos sus informes sobre la cuestión de la seguridad y protección del personal humanitario y de las Naciones Unidas y asociado, de tal modo que el Consejo pueda adoptar las medidas que estime convenientes en tales circunstancias.

En el ámbito del DIH los trabajadores humanitarios son objeto de una especial protección. Además, en el ámbito particular de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado de 1994, ofrece protección a aquellas personas que actúan en este marco. Sin embargo, de la lectura de la Convención parece evidente que no quedan protegidos todos los trabajadores humanitarios, ni todas las personas que actúan en nombre de una ONG en una situación de emergencia, ello, a pesar de que, durante los debates de redacción, algunas agencias manifestaron su parecer para que la noción de personal asociado comprendiera a todas las ONG. Finalmente, la Convención no recoge esta extensión sin más, sino que hace depender la protección de estas organizaciones a partir de una relación contractual muy estrecha con Naciones Unidas.

Una posición antagónica manifestaron otros actores como por ejemplo el CICR, el cual expresó que no «creía necesitar la protección de la Convención en elaboración, ya que la aplicación de la Convención al CICR implicaría forzosamente una relación muy estrecha entre éste y la ONU, incluso en contextos en los que sería, en general, esencial que el CICR fuese y pareciese claramente distinto y diferenciado»<sup>353</sup>. Ello se debe esencialmente a que, como se sabe, el CICR ya dispone de protección especial en el marco de las Convenciones de Ginebra y, por tanto, no necesita normas complementarias.

A estos referentes normativos de protección hay que añadir las disposiciones particulares de cada misión, en el caso de las operaciones de paz de las Naciones Unidas, los Acuerdos sobre el Estatuto de las Fuerzas (SOFA) pertinentes a cada caso. Un paso más adelante lo constituye el Estatuto de la Corte Penal Internacional, en cuyo artículo 8, párrafo 2 se define como crimen de guerra en un conflicto armado internacional o no:

«Dirigir intencionadamente ataques contra personal, instalaciones, material, unidades o vehículos participantes en una misión de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas,

---

353. BOUVIER, A.; «Convención sobre la Seguridad del Personal de las...», *op. cit.*

siempre que tengan derecho a la protección otorgada a civiles u objetos civiles con arreglo al derecho internacional de los conflictos armados».

Hay que resaltar también la Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de diciembre de 2003<sup>354</sup> y la *Aidé Memoire* ya citada con anterioridad, en la cual y con relación a la cuestión del acceso a las poblaciones vulnerables, se prevé el establecimiento de medidas de seguridad pertinentes, entre las que se citan las funciones de las fuerzas multinacionales, los corredores seguros, las zonas protegidas y las escoltas armadas. Sobre la protección y seguridad del personal de asistencia humanitaria y personal asociado, se prevé como necesidad esencial el respeto de todas las partes en el conflicto, de la imparcialidad y neutralidad de las operaciones humanitarias y el apoyo a un ambiente seguro para desarrollar su trabajo.

Con todo, lo cierto es que los ataques contra trabajadores humanitarios y convoyes o bienes humanitarios, así como contra personal de operaciones de paz de las Naciones Unidas u otras ha sido y sigue siendo una práctica frecuente en los conflictos armados actuales<sup>355</sup>, y se puede afirmar, de nuevo, que el problema no reside en la ausencia de normas al respecto, sino en sus constantes violaciones. El Secretario General identifica tres factores que explican la creciente inseguridad del personal humanitario:

1. El deseo de los Estados u otras partes en las situaciones de conflicto de sabotear las operaciones humanitarias que, a su juicio, se oponen a sus propios objetivos políticos, estratégicos o militares.
2. El deseo de librarse de testigos o posibles testigos de violaciones de los derechos humanos y otras transgresiones del derecho internacional creando un clima en que les resulte peligroso desempeñar sus funciones.
3. La desconfianza y las sospechas generalizadas respecto de los motivos e intenciones de las organizaciones humanitarias.

Son varias las operaciones de paz que han realizado este mandato de escolta de trabajadores humanitarios y convoyes asistenciales. Entre éstas destacan la

---

354. Documento S/PRST/2003/27.

355. Los ataques directos contra personal de las Naciones Unidas y otro personal humanitario en Irak y, en particular, los bombardeos de la Sede de las Naciones Unidas y del CICR en Bagdad el 19 de agosto y el 27 de octubre de 2003, o bien el asesinato de seis trabajadores del CICR en 2001 en la R.D. Congo o los ataques contra cascos azules de la MONUC son algunos de los ejemplos.

UNPROFOR en la antigua Yugoslavia; la UNAMSIL en Sierra Leona; la MONUC en la R.D. Congo; la UNMIL en Liberia; la ONUCI en Costa de Marfil; la ONUB en Burundi; la ONUSOM I y II en Somalia o la UNAVEM III en Angola. Las que destacan de forma particular, en base a tal mandato de protección del personal humanitario y convoyes son esencialmente: la MONUC en la R.D. Congo, la UNAMID en Darfur, la UNITAF y ONUSOM II en Somalia, la UNMIL en Liberia, y la AMIS II-UNMIS en Sudán y el ECOMOG en Sierra Leona. A continuación, se examinan brevemente algunas de éstas.

### 3.3 UNA CUESTIÓN PENDIENTE: RESPONSABILIDAD DE NACIONES UNIDAS POR LAS VIOLACIONES MASIVAS Y SISTEMÁTICAS COMETIDAS POR TERCEROS DURANTE EL DESPLIEGUE DE OPERACIONES DE PAZ

A la responsabilidad por los actos directamente cometidos por operaciones de paz se unen otras consideraciones sobre la posible responsabilidad por actos cometidos por terceros durante su despliegue, en particular, en los casos de violaciones del DIH y de derechos humanos.

De los fracasos de Ruanda y Srebrenica se obtuvieron numerosas conclusiones sobre la protección humanitaria y sobre la actuación y omisiones de los cascos azules. Sin duda, estos casos y también otros más recientes como pueden ser la R.D. Congo ilustran las expectativas que genera el despliegue y la presencia de operaciones de paz en conflictos armados marcados por crisis humanitarias.

En este contexto aparecen opiniones que defienden que las misiones deben actuar con contundencia en situaciones masivas de violaciones del DIH y derechos humanos, y que deben incluso asumir responsabilidad por lo que sucede durante su despliegue, no sólo por sus propios actos, sino también por los de terceros. De hecho, incluso, se argumenta que es la reacción institucional que cabe esperar de un órgano subsidiario de Naciones Unidas con un mandato humanitario en virtud del Capítulo VII ante la violación grave de obligaciones de importancia esencial para la comunidad internacional. Es decir, cabe entender que un órgano subsidiario de Naciones Unidas hará respetar por otros aquello en lo que la organización se sustenta.

Además, los dilemas planteados en estos casos, y de forma particular en el de Kigali, presentan interesantes reflexiones. Así, por ejemplo, algunos autores<sup>356</sup> se preguntan si el comandante jefe del contingente militar que recibió las órdenes de retirada no debería haberla desoído o bien haber realizado una interpretación extensiva de lo que se esperaba de su contingente situado en aquella escuela, a sabiendas, además, de que aquellas personas serían asesinadas. Se preguntan si no cabría en estos casos interpretar una autorización implícita de protección. La idea de presumir que una operación de paz puede entenderse autorizada a hacer uso de la fuerza cuando se trata de proteger a la población civil se encuentra también en el Informe Brahimi al señalar:

«el deseo del Secretario General de ampliar la protección de los civiles afectados por conflictos armados y las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad con el fin de facultar explícitamente al personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz para proteger a los civiles que se encuentren en situaciones de conflicto son novedades positivas. Sin duda, el personal de mantenimiento de la paz –contingentes o policía– que presencia actos de violencia contra civiles debería estar autorizado para poner fin a esos actos, de acuerdo con sus medios, en aplicación de los principios básicos de las Naciones Unidas y, como se indica en el informe de la Comisión Independiente de Investigación sobre Ruanda, en consonancia con «la percepción y la expectativa de protección creada por la presencia misma [de la operación]»<sup>357</sup>.

El texto en inglés no utiliza la expresión que aquí hemos enfatizado como «debería estar autorizado», sino de forma más evidente a efectos de nuestra exposición, emplea el término presumir que está autorizada:

«Indeed, peacekeepers –troops or police– who witness violence against civilians should be presumed to be authorized to stop it, within their means»<sup>358</sup>.

A partir de aquí, como se ha señalado, el Informe sugiere también un uso extendido del Capítulo VII como fórmula preventiva.

---

356. VAN BAARDA, T. & VAN IERSEL, F. ; «The Uneasy Relationship between Conscience and Military Law: The Brahimi Report's Unresolved Dilemma, *International Peacekeeping*, Vol. 9, n° 3 , 2002, pp. 25-50; VAN BRABANT, K.; «Security and protection in peacekeeping: A critical reading of the belgian inquiry into events in Rwanda in 1994», *International Peacekeeping*, Vol. 6, n° 1, 1999, pp. 143-145.

357. *Informe Brahimi*, párs. 61-62.

358. *Informe Brahimi*, pár. 62, versión en inglés. Cursiva añadida

Por otro lado, las demandas presentadas contra Naciones Unidas por dos mujeres ruandesas, viuda del juez de la Corte Suprema de Ruanda y la otra, hermana de uno de los ministros tutsis asesinados durante el genocidio, llevan los dilemas al plano jurídico, al de la responsabilidad de Naciones Unidas por las omisiones de sus fuerzas de paz. Las demandas solicitan responsabilidad porque los contingentes militares de la UNAMIR, en concreto los de Ghana, responsables de aquella zona de operaciones en la que fueron asesinados su marido y hermano, respectivamente, no hicieron nada por evitarlo<sup>359</sup>. También se han presentado demandas contra Francia por las omisiones de sus soldados durante la Operación Turquoise y su posible complicidad en el genocidio por no haber actuado y evitado determinados sucesos<sup>360</sup>, así como contra Holanda por la actuación de sus tropas durante las matanzas de Srebrenica, en concreto, por la presencia de soldados que fueron testigos directos de violaciones de mujeres y niñas y que tampoco hicieron nada por evitarlo<sup>361</sup>.

Se plantea así la responsabilidad de las operaciones de paz y de Naciones Unidas por actos que no cometen propiamente los cascos azules, pero que sí suceden durante su despliegue y en ocasiones en su presencia. Conviene en este debate plantear consideraciones desde la perspectiva, en primer lugar, más conceptual y teórica, de comprender las operaciones de paz como instrumentos jurídicos capaces de hacer respetar y proteger el DIH, y en segundo lugar, desde la perspectiva de las capacidades reales y limitaciones de las operaciones de paz.

### 3.3.1 LA OBLIGACIÓN DE ACTUAR PARA DETENER Y CESAR VIOLACIONES

Parece oportuno retomar aquí algunas de las decisiones ya comentadas de la Corte Internacional de Justicia que aportan elementos a tener en cuenta. En primer lugar, en la sentencia sobre las actividades armadas en el territorio de la R.D. Congo de 2005: *R.D. Congo v. Uganda*, de 19 de diciembre de 2005, la Corte entendió que Uganda incumplió sus obligaciones conforme a los tratados de derechos humanos, así como también del DIH por su imposibilidad, como potencia ocupante, de tomar medidas que asegurasen y garantizarasen el respeto y la protección de los derechos humanos en la provincia de Ituri, frente a los actos y las violaciones perpetradas por sus propias

---

359. Noticias publicadas Agence France Presse: *UN being sued for complicity in Rwanda genocide*, 10 junio 2000.

360. Hirondelle News Agency: *Six Rwandas sue French troops for complicity in genocide*, 21 febrero 2005. se puede consultar en <http://www.hirondellenews.com/content/view/2032/505/> , visitado por última vez en mayo 2010.

361. *Criminal Negligence?, Srebrenica Survivors Sue Netherlands, United Nations*, 6 de mayo de 2007, se puede consultar en <http://www.spiegel.de/international/world/o.1518.486755.00.html> , visitado por última vez en mayo 2010.

fuerzas armadas, así como por otros actores y grupos rebeldes presentes en dicho territorio<sup>362</sup>. Así, Uganda no sólo era responsable del comportamiento de sus propias fuerzas, sino también de lo que hicieron otros grupos armados<sup>363</sup>. La argumentación de esta decisión apunta a que la obligación de las fuerzas armadas de proteger los derechos humanos de la población local no deriva sólo del régimen de la ocupación previsto en el DIH, sino también de los convenios internacionales en materia de derechos humanos<sup>364</sup>, y que además, esta obligación no sólo es atribuible al comportamiento de las propias tropas nacionales, sino también por el de aquellos que actúan bajo la dirección de las primeras, o bien, por sus omisiones.

Por otra parte, en la opinión consultiva sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado, se introducen otros aspectos remarcables. Por un lado, la Corte atribuye responsabilidad no sólo a Israel, sino que reconoce también la existencia de obligaciones para terceros Estados derivadas de los actos cometidos por el primero. En concreto, la Corte reconoce:

«les violations par Israël de ses obligations internationales imposent des obligations substantielles aux autres États»<sup>365</sup>.

Y ello en base a que las normas que han sido objeto de violación por parte de Israel tienen el carácter de *erga omnes*:

«aux États tiers du fait que parmi les obligations internationales violées par Israël figurent des obligations erga omnes».

A partir de este carácter *erga omnes* y de otras argumentaciones, se extiende al resto de Estados y también a Naciones Unidas un conjunto de obligaciones. En particular, la Corte argumenta una responsabilidad colectiva a partir de la interpretación sobre el contenido y significado actual del principio de «respetar y hacer respetar» contemplado en el artículo 1 común de las Convenciones de Ginebra.

---

362. *Case concerning armed activities on the territory of the Congo: R.D. Congo v. Uganda*, 19 diciembre 2005, párs. 178-179.

363. *Ibid.*, pár. 209.

364. WILLS, S.; «The "responsability to protect" by Peace Support Forces under International Human Rights Law», *International Peacekeeping*, Vol. 13, n° 4, diciembre 2006, pp. 485-486 y del mismo autor: «Military interventions on behalf of vulnerable populations: The legal responsibilities of States and International Organizations engaged in Peace Support Operations», *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 9, n° 3, 2004, pp. 387-418.

365. *CIJ, Dictamen sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado de julio 2004, Recueil 2004*, pár. 159.

El artículo 41 del proyecto de artículos sobre la responsabilidad de los Estados de la Comisión de Derecho Internacional dispone también en el mismo sentido que las violaciones de normas imperativas conllevan dos consecuencias: por un lado, una obligación positiva de los Estados de tener que cooperar para poner fin a la violación, y por otro, una obligación negativa de los Estados de no reconocer como lícita una situación creada a partir de una violación.

A la luz de estas consideraciones, se puede completar el argumento de la Corte e interpretar la disposición del artículo 41 recién señalada, estableciendo que el principio de respetar y hacer respetar, cuando se trata de normas imperativas, no sólo recoge prohibiciones de no hacer (no reconocer), sino también la obligación de actuar para detener y cesar tales violaciones (cooperar para poner fin). En esta línea sobresale la resolución de 2005 de la Asamblea General que ordena los «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones»<sup>366</sup>. En ésta, el primer principio recogido trata sobre la «obligación de respetar, asegurar que se respeten y aplicar las normas internacionales de derechos humanos y el derecho internacional humanitario» por parte de los Estados, y asegura que esta obligación dimana de los tratados en los que un Estado sea parte, el Derecho internacional consuetudinario, y el derecho interno de cada Estado.

Esta lógica tiene implicaciones para las integrantes de operaciones de paz en el ámbito de la responsabilidad de proteger, no sólo desde la perspectiva de contingentes militares de los Estados, sino también, desde la perspectiva de Naciones Unidas. En efecto, como reconoce la Corte, también Naciones Unidas está llamada a cumplir con esta obligación de respetar y hacer respetar, a pesar de que no sea una Parte contratante en sentido formal, pero entiende que se trata de una obligación que forma parte de los principios del Derecho internacional consuetudinarios en nombre de los cuales sí está obligada. Siguiendo el razonamiento de la Corte se deriva la consideración de las operaciones de paz como un órgano subsidiario de Naciones Unidas, y por consiguiente también, su responsabilidad en el ámbito de las normas imperativas.

---

366. Resolución A/60/147, de 16 de diciembre de 2005 con el título «Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones», P. D'ARGENT; «Le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire»; *Annuaire Française de Droit International*, 2005, pp. 27-55.

Esta extensión del principio de respetar y hacer respetar desde la vertiente no sólo de prohibiciones de no hacer, sino también de obligaciones de actuar para detener y cesar tales violaciones, así como la asunción de una dimensión colectiva que alcanza a los Estados y también a Naciones Unidas a través de sus órganos principales, permite argumentar que una operación de paz de las Naciones Unidas no sólo debe evitar cometer determinadas violaciones, sino que además debe hacer respetar tales normas. Cabe esperar que en situaciones de emergencia humanitaria las operaciones de paz de las Naciones Unidas actúen como un instrumento al servicio de la comunidad internacional y de sus intereses colectivos, es decir, que sus actuaciones puedan entenderse, al menos potencialmente, idóneas o adecuadas para defender ciertas obligaciones *erga omnes* (sobre todo en los casos de crímenes internacionales, genocidio, etc.) que además constituyen el fundamento de la organización que las crea.

Con todo, la cuestión de la responsabilidad por las acciones u omisiones de los soldados de las Naciones Unidas en el terreno, y de lo que deben hacer en caso de violaciones del DIH y derechos humanos, sigue siendo una cuestión abierta y sin resolver<sup>367</sup> que requiere también, en última instancia, considerar la cuestión de las capacidades y limitaciones de las operaciones de paz.

### 3.3.2 LAS CAPACIDADES REALES DE LAS OPERACIONES DE PAZ Y SUS CONDICIONANTES

En efecto, las atrocidades que se han cometido y se siguen cometiendo contra la población civil, especialmente, contra los grupos más vulnerables, mujeres y niños, por poner un ejemplo reciente y actual en la R.D. Congo, con la presencia en el país de más de 16.000 efectivos desplegados, reflejan y muestran algo más que la simple inoperancia o pasividad de unos contingentes militares. Introducen de forma llamativa las dificultades y limitaciones de las fuerzas de la paz para llevar a cabo sus mandatos de protección. Para poder valorar objetivamente una operación de paz y plantearse su responsabilidad por omisiones, complicidades o faltas de actuación, es necesario recordar ciertas limitaciones, derivadas algunas de la práctica y otras de factores de orden jurídico y político, que inciden de forma evidente en sus capacidades.

En primer lugar, las limitaciones de orden político y jurídico explican gran parte de las dificultades y pueden sintetizarse afirmando que el entorno jurídico en el que deben

---

367. Véase análisis de dos sentencias recientes de 2011 que resuelven demandas interpuestas contra Holanda por los incidentes y matanzas de Srebrenica en WILLIAMS, S. & MCGOLDRICK, D.; «Killings at Srebrenica, effective control, and the power to prevent unlawful conduct», *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 67, nº 3, 2012, pp. 713-728.

actuar los contingentes militares que participan en operaciones de paz de las Naciones Unidas se caracteriza por su imprecisión y complejidad. Por un lado, los mandatos y su definición en las resoluciones del Consejo de Seguridad son cada vez más claros y detallados y, en este sentido, es cierto que las autorizaciones para hacer uso de la fuerza son en la actualidad mucho más precisas. Ello, no obstante, hay cuestiones que siguen abiertas a distintas interpretaciones, como por ejemplo ¿qué cabe entender por ataques inminentes contra la población civil?: ¿haber sido testigo de algún ataque o tener información cierta de que se van a cometer asesinatos?, ¿reaccionar o prevenir?, ¿violencia generalizada?, ¿matanzas esporádicas y puntuales?<sup>368</sup>. Por otro, la transición del mandato previsto en la resolución del Consejo de Seguridad a los planes de operaciones y ROE que se preparan desde el DOMP, y su concreción y ejecución por parte de las fuerzas armadas desplegadas en el terreno no es nada clara, debido a las restricciones normativas internas dispuestas por cada Estado, que finalmente contribuye a fragmentar el régimen jurídico aplicable. A ello hay que añadir también las políticas nacionales de cada Estado que inciden de forma evidente en la determinación de las distintas operaciones y en la planificación con un mandato concreto, un número determinado de contingentes y unos recursos y medios materiales.

En segundo lugar, conviene apuntar otros factores externos de gran importancia como son las condiciones geográficas y las especificidades y características de cada conflicto. En el caso por ejemplo de la R.D. Congo el número de contingentes desplegados ha sido y es elevado, pero quizá no el suficiente ni con la celeridad necesaria<sup>369</sup> para las necesidades ni particularidades geográficas incluso climáticas del país. Igualmente, el mandato establecido por el Consejo de Seguridad de forma progresiva ha sido cada vez más preciso y detallado. Sin embargo, estos ingredientes no han sido suficientes en un país grande, pantanoso y lleno de selvas y aldeas alejadas las unas de las otras<sup>370</sup>. En este sentido, la afirmación de que una cosa es asumir la responsabilidad de proteger en Nueva York y otra muy distinta en las densas selvas congoleñas es más que cierta.

---

368. HOLT, V. & TAYLOR, G. & KELLY, M.; *Protecting civilians in the context...*, *op. cit.*, pp. 196-197.

369. Como señala Tull, durante los tres primeros años del conflicto sólo se desplegaron 2.400 efectivos militares, alcanzando los 18.000 en 2006, tras siete años de despliegue, y pese a los constantes llamamientos del Secretario General sobre la necesidad de aumentar los efectivos. De ahí que algunas voces apunten no sólo al mandato y las autorizaciones o a las dificultades relacionadas con el entorno político y geográfico, sino también al apoyo político real que debe haber detrás de un mandato teóricamente sólido. *Vid.* «Refugee International, DR Congo: Give peacekeepers political support and achievable mandate», *Bulletin*, Washington D.C., 6 noviembre, 2008, pp. 1-4.

370. Tull recoge también esta perspectiva que denomina «exógena» de la operación para ofrecer una opinión crítica pero moderada a los factores de la misma. TULL, D.M.; «Peacekeeping in the Democratic Republic of Congo: Waging...», *op. cit.*, p. 223.

También hay que considerar el hecho de que si bien una operación de paz puede quedar autorizada a hacer uso de la fuerza para proteger a la población civil, ello no necesariamente implica que tenga la capacidad de proteger a todas las personas que estén en situaciones de riesgo, ni que ése sea su único mandato. A veces no es suficiente con desplegar una fuerza más o menos bien equipada y numerosa, sino que es necesario observar también si esas fuerzas desplegadas con tales mandatos de protección son capaces de llevar a cabo no sólo aquel mandato, sino también todos los demás con simultaneidad en un contexto geográfico particular.

Por esta razón, algunos autores como Holt y Berkman se plantean de forma realista si la protección de la población civil es un mandato (im)posible para las operaciones de paz<sup>371</sup>, y sostienen que lo es si éstas no tienen mandatos claros y una capacidad adecuada a los mismos que esté adaptada a las circunstancias geográficas y políticas de cada situación.

Teniendo en cuenta estas consideraciones se comprenden las cláusulas de exclusión dispuestas en las resoluciones del Consejo de Seguridad que juegan un papel fundamental a la hora de valorar las capacidades de las operaciones de paz, ya que hasta cierto punto es posible argumentar que lo sucedido, por ejemplo, recientemente, en algunas aldeas del oeste de la R.D. Congo, no entra «dentro de las posibilidades» o «dentro de los medios y capacidades» de los miembros de la actual operación, la MONUSCO, para evitar lo que allí se ha cometido. Estos criterios sirven con carácter general para poner en evidencia que al valorar la actuación de una determinada operación de paz no es posible exigirle una capacidad de proteger en cualquier parte del territorio. Ello, no obstante, estas mismas consideraciones no pueden impedir que en otras circunstancias sí se pueda exigir a los contingentes que integran las operaciones de paz una determinada actuación. Así, por ejemplo, la actuación de las tropas desplegadas en Bunia refleja que estaba a su alcance «dentro de sus posibilidades» y «de sus medios y capacidades» haber evitado algunas de las matanzas de las que fueron testigos.

En definitiva, las restricciones contenidas en los mandatos del Consejo de Seguridad hay que entenderlas, por un lado, como respuesta a la complejidad jurídica de las operaciones de paz, y por otro, como un ejemplo de realismo de lo que pueden y no hacer en relación al mandato establecido.

---

371. HOLT, V.K. & BERKMAN, T.C.; *The impossible mandate?...*, *op. cit.*, pp. 1-241.

Pese a estas limitaciones, el debate sobre la responsabilidad de las operaciones de paz por lo que sucede durante su despliegue, no sólo por sus propios actos, sino también por los de terceros, especialmente en el ámbito de protección de derechos humanos y de DIH, sigue abierto.

## CONCLUSIONES

### I

La incorporación de consideraciones humanitarias en el ámbito del mantenimiento de la paz responde a la complejidad de muchos de los conflictos armados que han tenido lugar desde la terminación de la guerra fría, marcados por importantes crisis en las que la población civil se ha visto castigada de forma llamativa. Tras el antecedente de la Primera Guerra del Golfo el elemento humanitario se ha convertido en uno de los principales componentes del mantenimiento de la paz y ha repercutido de forma evidente en la práctica del Consejo de Seguridad.

La integración de este aspecto humanitario se ha articulado, sobre todo, a través de la aplicación del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, en una redefinición de lo que cabe interpretar por amenaza a la paz, la cual deja de entenderse únicamente como una ausencia de conflictos armados e incorpora una dimensión positiva en la que las personas ocupan un lugar predominante. La noción de seguridad humana se ubica en esta perspectiva amplia de lo que hay que entender por amenaza a la paz, y ello explica que un genocidio, una limpieza étnica o cualquier otro crimen contra la humanidad puedan calificarse, según el Consejo de Seguridad, como una amenaza a la paz en virtud del Capítulo VII de la Carta. Esta ampliación ha venido acompañada de distintas medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad, entre las que destacan, de forma particular, las autorizaciones para hacer uso de la fuerza con fines de protección humanitaria.

### II

La práctica de las autorizaciones de uso de la fuerza con fines de protección humanitaria ha tenido una incidencia particular en las operaciones de paz de las Naciones Unidas, ya que ésta es, sin duda, la institución que ha asumido mayores cambios a raíz de la misma, con la incorporación de una doble dimensión, humanitaria

y coercitiva, ajena a su planteamiento tradicional. Ciertamente, en el proceso de adaptación de las operaciones de paz de las Naciones Unidas sobresale la incorporación de mandatos humanitarios y su protección, que en los años noventa aparecen y se extienden de forma reiterada.

Así, la aplicación del principio de prohibición del uso de la fuerza experimenta en este contexto particular un claro proceso de evolución que transcurre de la legítima defensa en su sentido estricto, pasando por su ampliación para la protección de los mandatos, hasta llegar a las autorizaciones para hacer uso de la fuerza en virtud del Capítulo VII. De las sesenta y cuatro operaciones de paz de Naciones Unidas analizadas en esta investigación, un total de treinta y dos incorporan mandatos humanitarios, y de éstas, en un total de veintiuna el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas que implican el uso de la fuerza armada, autorizando a veces directamente a las mismas operaciones de paz de Naciones Unidas, y en otras ocasiones, a operaciones de apoyo de organismos regionales o coaliciones de Estados. De esta forma, desde la primera operación de paz autorizada, la UNPROFOR en 1992, hasta algunas de las más recientes como la MONUSCO en la R.D. Congo en 2010, las autorizaciones de uso de la fuerza se han convertido en una práctica habitual.

### III

Con la finalidad de aportar claridad se adopta un cambio de denominación en torno a las denominadas operaciones de mantenimiento de la paz, que deja de expresarse utilizando este término y queda reemplazado por una noción más amplia y genérica que es la de *operaciones de paz*. Ello responde al objetivo de evitar confusiones terminológicas, ya que, tradicionalmente, la expresión operaciones de mantenimiento de la paz se ha identificado (y debe seguir identificándose) con el esquema teórico y legal propio de un tipo de operaciones, a saber, con consentimiento estatal y sin autorización para hacer uso de la fuerza. Por el contrario, la noción de operaciones de paz se presenta como un concepto más amplio que persigue dar cabida a los distintos tipos de operaciones establecidas por el Consejo de Seguridad, tanto las de mantenimiento de la paz, identificadas con las medidas preventivas sin uso de la fuerza, como las operaciones de paz del Capítulo VII.

En este sentido, 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 de operaciones de paz 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.

#### IV

Pese a los cambios y evolución apuntados a lo largo del trabajo, la definición del régimen jurídico de las operaciones de paz se encuentra todavía muy condicionada por su concepción tradicional, basada en los tres principios de consentimiento, imparcialidad y prohibición del uso de la fuerza excepto en legítima defensa. De hecho, una opinión muy mayoritaria sigue considerando que estos tres principios constituyen el marco jurídico consuetudinario de las operaciones de paz de las Naciones Unidas y las definen, con carácter general, como medidas preventivas, partiendo de la constatación de que éstas siempre cuentan con el consentimiento del estado receptor y no hacen uso de la fuerza más allá de la legítima defensa.

Sin embargo, la práctica reciente presenta rasgos que alejan de forma evidente esta figura de su esquema teórico original, ya que, como se ha visto, son numerosas las operaciones de paz de las Naciones Unidas fundadas en el Capítulo VII, en contextos previamente calificados como amenazas a la paz, que cuentan con autorizaciones explícitas para la adopción de todas las medidas necesarias para proteger su mandato humanitario, o bien, sin estar propiamente autorizadas, con el apoyo de operaciones coercitivas de organismos regionales o de coaliciones de Estados.

El elemento que mayor disonancia genera en el análisis del régimen jurídico es la presencia del consentimiento en operaciones autorizadas, ya que la práctica contemporánea demuestra la *coexistencia del consentimiento de las partes con las autorizaciones para hacer uso de la fuerza en virtud del Capítulo VII*. Ello suscita importantes contradicciones, dado que una operación de paz de las Naciones Unidas que cuente con una autorización de uso de la fuerza y que al mismo tiempo sea consentida, no encaja en los parámetros teóricos sobre lo que cabe interpretar como una medida consentida y una medida coercitiva. Por esta razón, la presencia de consentimiento en todas las operaciones de paz, incluidas las que están autorizadas en virtud del Capítulo VII, ha llevado a algunos autores a rechazar su consideración como

medidas coercitivas, y a entender que tales autorizaciones tan sólo pretenden reforzar la autoridad del Consejo y recordar el derecho de legítima defensa en su versión amplia, ya que la presencia de consentimiento así lo indica.

Sin embargo, en nuestra opinión, interpretar las autorizaciones de uso de la fuerza como un simple recordatorio o refuerzo de la legítima defensa aleja esta noción del sentido corriente que hay que dar a sus términos, ya que la legítima defensa no requiere autorización alguna por parte del Consejo de Seguridad. En este sentido, parece más acertado interpretar que la existencia de una autorización para adoptar todas las medidas necesarias confirma que aquella operación de paz puede actuar haciendo un uso coercitivo de la fuerza para realizar y cumplir su mandato, y este uso de la fuerza no es contradictorio con el consentimiento previo del Estado. Por consiguiente, *consentimiento y uso de la fuerza no se plantean de forma contradictoria, sino que, en el contexto particular de las operaciones de paz de las Naciones Unidas con mandatos de protección humanitaria se concilian, sin perjuicio de que efectivamente refuercen el carácter atípico de esta figura.*

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.*

## V

El derecho aplicable a las operaciones de paz de las Naciones Unidas viene determinado, en primer lugar, por las normas de carácter general relacionadas con la licitud, alcance y limitaciones de la presencia de tropas extranjeras en el territorio de otro Estado. Estas normas están constituidas, en primer lugar, por el principio, recién señalado, de consentimiento, así como por el principio de imparcialidad y el régimen jurídico del uso de la fuerza, en legítima defensa o según la autorización dispuesta por el Consejo de Seguridad. Asimismo, el respeto del DIH y el Derecho internacional de derechos humanos forman parte también de estas normas generales.

La aplicación del principio de consentimiento y el régimen jurídico del uso de la fuerza podrá variar de una operación a otra en función de los distintos tipos de operaciones. En particular, en las operaciones de paz fundadas en el Capítulo VII, el principio de consentimiento no es jurídicamente necesario, pero sí es relevante desde un punto de vista operativo, y de ahí su presencia en casi todas las operaciones desplegadas hasta la fecha. En efecto, el consentimiento en operaciones de paz de las Naciones Unidas del Capítulo VII se explica, fundamentalmente, por el hecho de que en la práctica se traduce en una cooperación necesaria de las partes. Igualmente, si no hubiese consentimiento previo, tampoco habría voluntad de los Estados contribuyentes de aportar contingentes a operaciones de paz que intervienen sin el apoyo de las partes y Estados a los que se pretende ayudar.

A este primer conjunto de normas hay que sumar las que se han denominado normas específicas, que son aquellas relacionadas con el contexto particular de cada operación, y que definen, de una parte, el estatuto jurídico de los componentes, las condiciones de su presencia y despliegue, y de otra, su mandato y funciones.

Entre éstas destacan las resoluciones del Consejo de Seguridad que ocupan un lugar prioritario, ya que son las que determinan los mandatos y la existencia de autorizaciones para hacer uso de la fuerza. A las resoluciones se unen otras normas particulares como el estatuto de las fuerzas, los memorandos y las reglas de enfrentamiento, que determinan también el régimen jurídico de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. En concreto, las reglas de enfrentamiento juegan un papel fundamental a la hora de ajustar los usos de la fuerza que pueden hacer y se hacen en la práctica, y pese a su discutida juridicidad, constituyen el referente con el que se juzga el comportamiento de un soldado y sus posibles usos excesivos de la fuerza en cada caso particular.

La consideración de estas dos dimensiones normativas configura el régimen jurídico de las operaciones de paz de las Naciones Unidas. De lo contrario, si sólo se consideran los tres principios generales y el respeto de los derechos humanos y el DIH, pero no se sitúan en el contexto de una operación particular, con una resolución y mandato específicos, no se comprenden las múltiples limitaciones y restricciones de las operaciones de paz en sus actuaciones concretas.

El análisis en cada caso de las distintas normas aplicables facilita sistematizar distintos tipos de operaciones. Se trata de diferenciar conceptual y jurídicamente las operaciones de mantenimiento de la paz (Capítulo VI de la Carta), de las operaciones de paz del Capítulo VII. Estas últimas a su vez podrán ser coercitivas y consensuales, o bien, de imposición de la paz. El régimen jurídico y normas aplicables será distinto.

## VI

En concreto, la aplicabilidad del DIH a las operaciones de paz no puede plantearse sin tener en cuenta estas aclaraciones conceptuales y teóricas. El estudio de esta cuestión se ha planteado desde dos perspectivas: de un lado, la de respetar el DIH y ajustar la conducta de los contingentes que integran operaciones de paz a este cuerpo normativo, y de otro, la de hacer respetar por terceros el DIH como elemento sustancial del mandato y funciones de las operaciones de paz.

El respeto del DIH por parte de Naciones Unidas ha oscilado de una posición originaria dudosa y ambigua a la adopción de un marco normativo particular. En efecto, de una postura inicial de rechazo por parte de Naciones Unidas y, tras un largo período de análisis y presión por parte del CICR sobre la posible aplicación de normas humanitarias por la vía convencional y consuetudinaria a Naciones Unidas, ésta ha adoptado finalmente un régimen jurídico *ad hoc* en el que destacan dos textos de referencia. La *Convención sobre la seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado de 1994* y el Boletín del Secretario General de 1999. Ambos textos aportan la protección de las fuerzas de paz desde la perspectiva de los ataques recibidos y un conjunto de normas aplicables que deben respetar en su actuación. Si bien estos textos constituyen avances remarcables, no ofrecen todavía un régimen jurídico completo ni suficiente, en todo caso, no es comparable con el marco normativo ya existente en los Convenios y Protocolos.

La responsabilidad por violaciones cometidas por contingentes que integran operaciones de paz y la atribución de la misma a los Estados o a Naciones Unidas constituye una cuestión pendiente. A nuestro parecer, la solución debe plantearse en forma de responsabilidad conjunta tanto de la ONU como de los Estados, ya que al fin y al cabo, el mando y control viene ejercido desde ambas instancias.

Por otra parte, y desde la perspectiva de hacer respetar el DIH destaca, de forma muy considerable, la asunción y conversión de las operaciones de paz en instrumentos de protección humanitaria. Ciertamente, los mandatos de protección de la población civil y la asistencia humanitaria son abundantes y reiterados y su concreción en la práctica abarca numerosas funciones y actividades que integran desde la creación de corredores, pasillos humanitarios y zonas seguras, hasta la escolta y vigilancia de centros de reparto y convoyes humanitarios.

Es cierto, no obstante, que conforme las operaciones asumen cada vez mandatos humanitarios más amplios acompañados de autorizaciones para hacer uso de la fuerza, las expectativas generadas y las obligaciones derivadas de su mandato escapan quizá a sus capacidades reales, ya que no siempre asumen tales funciones con éxito. Al contrario, son numerosos los casos en los que la presencia y despliegue de miles de contingentes no han logrado detener las violaciones masivas de los derechos humanos y del DIH, por lo que han empezado a surgir voces que plantean no sólo la cuestión relativa a la posible responsabilidad de Naciones Unidas por los actos ilícitos cometidos por sus tropas, sino también por sus omisiones y faltas de actuación, es decir, por las violaciones masivas de derechos humanos y DIH que llegan a suceder en su presencia y despliegue. Se trata ésta de una cuestión polémica y sin resolver.

## BIBLIOGRAFIA

## JURISPRUDENCIA

### I. SENTENCIAS

*Case concerning armed activities on the territory of the Congo: R.D. Congo v. Uganda*, 19 december 2005, *Recueil* 2005.

Decisión sur la recevabilité de la requête n° 71412/01 (*Behrami et Behrami c. France*) et de la requête n° 78166/01 (*Saramati c. France, Allemagne et Norvège*), Cour Européene des Droits de l'Homme (Grande Chambre).

### II. OPINIONES CONSULTIVAS DE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA

*Dictamen sobre la reparación de daños sufridos al servicio de las Naciones Unidas*, de 11 de abril de 1946, *Recueil* 1949.

*Dictamen sobre ciertos gastos de la Organización de Naciones Unidas (artículo 17, párrafo 2 de la Carta de Naciones Unidas)*, de 20 de julio de 1962, *Recueil* 1962.

*Dictamen sobre la licitud del empleo por un Estado de las armas nucleares en caso de conflicto armado*, 8 de julio de 1996, *Recueil* 1996.

*Dictamen sobre las consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, de 9 de julio de 2004, *Recueil* 2004

## DOCUMENTACIÓN

### I. TRATADOS INTERNACIONALES

Carta de las Naciones Unidas, de 26 de junio de 1945.

Convención para la prevención y la sanción del delito de genocidio, de 9 de diciembre de 1948.

Convenio (I) de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos y enfermos de las fuerzas armadas en campaña, de 12 de agosto de 1949.

Convenio (II) de Ginebra para mejorar la suerte de los heridos, enfermos y náufragos de las fuerzas armadas en el mar, de 12 de agosto de 1949.

Convenio (III) de Ginebra relativo al trato de los prisioneros de guerra, de 12 de agosto de 1949.

Convenio (IV) de Ginebra relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949.

Convenio de Viena sobre el derecho de los tratados, de 23 de mayo de 1969.

Protocolo I adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales, de 8 de junio de 1977.

Protocolo II adicional a los Convenios de Ginebra de 12 de agosto relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, de 8 de junio de 1977.

Estatuto de la Corte Penal Internacional, de 17 de julio de 1998.

### II. DOCUMENTOS DE LAS NACIONES UNIDAS

#### 1. INFORMES DEL SECRETARIO GENERAL

*Humanitarian Assistance to victims of natural disasters and similar emergencies situations*, A/45/587, de 24 de octubre de 1990.

*Un Programa de paz: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz, A/47/277- S/24111, de 17 de junio de 1992.*

*Suplemento de un Programa de Paz, A/50/60/-S/1995/1, de 15 de enero de 1995.*

*Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma, A/51/950, de 14 de julio de 1997.*

*Proyecto de Código de Conducta de las Naciones Unidas, Informe del Secretario General, A/52/488, 17 de octubre de 1997.*

*La protección de la asistencia humanitaria a refugiados y otros que se encuentren en situaciones de conflicto, S/1998/883, de 22 de septiembre de 1998.*

*Las causas de los conflictos y el fomento de la paz duradera y el desarrollo sostenible en África, A/52/871-S/1998/318, de 13 de abril de 1998.*

*La protección de la asistencia humanitaria a refugiados y otros que se encuentren en situaciones de conflicto, S/1998/883, de 22 de septiembre de 1998.*

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

*Primer Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en conflictos armados, S/1999/957, 16 de septiembre de 1999.*

*Necesidades de recursos para la aplicación del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas, A/55/507, de 27 de octubre de 2000.*

*Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XX, A/54/2000, de 17 de marzo de 2000.*

*Segundo Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en conflictos armados, S/2001/331, 30 de marzo de 2001.*

*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.*

*Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio, A/57/387, de 9 de septiembre de 2002.*

*Tercer Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en conflictos armados, S/2002/1300, 30 de noviembre de 2002.*

*Investigación de la explotación sexual de refugiados por parte de trabajadores de asistencia humanitaria, Informe del Secretario General sobre las actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna, A/57/465, 11 de octubre de 2002.*

*Cuarto Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en conflictos armados, S/2004/431, 28 de mayo de 2004.*

*Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos, A/59/2005, de 21 de marzo de 2005.*

*Quinto Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en conflictos armados, S/2005/740, 28 de noviembre de 2005.*

*Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (Informe Zeid), A/59/710, 24 de marzo de 2005.*

*Una asociación mundial y regional para la seguridad: problemas y oportunidades A/61/204-S/2006/590, 28 de julio de 2006.*

*Necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz, nota del Secretario General, A/60/980, 16 de agosto de 2006.*

*Sexto Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en conflictos armados, S/2007/643, 28 de octubre de 2007.*

*Informe del Comité Especial sobre responsabilidad penal de los funcionarios y expertos de las Naciones Unidas en misión, A/62/54, primer período de sesiones del 9 al 13 de abril de 2007.*

*Proyecto de modelo revisado de memorando de entendimiento*, Informe del

Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz A/61/19, 12 de junio de 2007.

*Séptimo Informe del Secretario General sobre la protección de civiles en conflictos armados*, S/2009/277, de 29 de mayo de 2009.

*Informe del Secretario General presentado de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1820 (2008) del Consejo de Seguridad*, de 15 de julio de 2009.

*Hacer efectiva la responsabilidad de proteger*, Informe del Secretario General, A/63/677, 12 de enero de 2009.

---

## 2. INFORMES DEL DEPARTAMENTO DE OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ

*Multidisciplinary Peacekeeping: Lessons from recent experience*, diciembre 1996.

*Directrices Generales para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz*, octubre 2000.

*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*, julio 2009.

*Civil-military coordination in UN Integrated Peacekeeping Missions (UN-CIMIC)*, enero 2010.

---

## 3. INFORMES DE LA OFICINA DE COORDINACIÓN DE ASUNTOS HUMANITARIOS

*Guía para la aplicación de los principios rectores de los desplazados internos*, Proyecto sobre Desplazamiento Interno del Instituto Brookings, 1999, pp. 1-89.

*Use of Military or Armed Escorts for Humanitarian Convoys*, septiembre 2001, pp. 1-15.

*Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets To Support United Nations Humanitarian Activities in Complex Emergencies (MCDA-Guidelines)*, 2003, pp. 1-21.

*Civil-Military Relationship in Complex Emergencies*, IASC Reference paper, junio 2004, pp. 1-12.

*United Nations Humanitarian Civil-Military Coordination (UN-CMCoord) Concept*, marzo 2005, pp. 1-7.

Directrices de Oslo: «Directrices sobre la utilización de recursos militares y de la defensa civil en apoyo de las actividades humanitarias de las Naciones Unidas en situaciones de emergencia complejas», Revisión 1, 2006, pp. 1-21.

*Teoría y práctica de la Seguridad Humana. Aplicación del concepto de seguridad humana y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para la Seguridad de los Seres Humanos*, Dependencia de Seguridad Humana, 2009, pp. 1-87.

---

#### 4. OTROS DOCUMENTOS OFICIALES

*Informe sobre el desarrollo humano. Nuevas dimensiones de la Seguridad Humana*, PNUD, Nueva York, 1994.

*Principios Rectores de los desplazamientos internos*, E/CN.4/1998/53/Add.2, 11 de febrero de 1998, Anexo del Informe del Representante del Secretario General, Sr. Francis M. Deng, presentado con arreglo a la resolución 1997/39 de la Comisión de Derechos Humanos.

*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.

*Final Report to the Prosecutor by the Committee established to review the NATO bombing campaign against the Federal Republic of Yugoslavia*, Comité establecido en el seno del Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, 2000, pp. 1-31.

*Human Security Now*, Commission on Human Security, New York, 2003.

*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 Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la mujer sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, E/CN.6/2006/10-E/CN.4/2006/60, 20 de diciembre de 2006.

*2007: año importante para el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas*, Departamento de Información Pública, Asamblea General, 31 de octubre de 2007, Doc. GA/SPD/382.

### III. DOCUMENTOS DE OTRAS INSTITUCIONES Y ORGANIZACIONES

#### 1. DE LA COMISIÓN DE DERECHO INTERNACIONAL

*Estudio sobre la práctica seguida por las Naciones Unidas, sus Organismos especializados y el Organismo Internacional de Energía Atómica*, documento A/CN.4/L.118 y add. 1 y 2, reproducido en *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional* 1967, vol. II.

*Segundo Informe sobre la responsabilidad de las Organizaciones internacionales*, Documento A/CN.4/541, de 2 de abril de 2004.

*Responsabilidad de las organizaciones internacionales: Comentarios y observaciones recibidos de los gobiernos y las organizaciones internacionales*, documento A/CN.4/556, de 12 de mayo de 2005.

*Cuarto Informe sobre responsabilidad de las Organizaciones internacionales*, G. Gaja, relator especial, documento A/CN.4/564, de 28 de febrero de 2006.

*Responsabilidad de las organizaciones internacionales: Comentarios y Observaciones recibidos de las Organizaciones internacionales*, documento A/CN.4/568, de 17 de marzo de 2006.

*Responsabilidad de las organizaciones internacionales: Comentarios y observaciones recibidos de las organizaciones internacionales*, documento A/CN.4/568, add. 1, de 12 de mayo de 2006.

*Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales. Título y texto del proyecto de artículos aprobado por el Comité de Redacción*, documento A/CN.4/L.687, de 31 de mayo de 2006.

*Séptimo informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, G. Gaja, relator especial, documento A/CN.4/610, de 27 de marzo de 2009.

*Responsabilidad de las organizaciones internacionales: Comentarios y observaciones recibidos de las organizaciones internacionales*, documento A/CN.4/637, de 14 de febrero de 2011.

*Responsabilidad de las organizaciones internacionales: Comentarios y observaciones recibidos de las organizaciones internacionales*, documento A/CN.4/637, add. 1, de 17 de febrero de 2011.

*Octavo Informe sobre la responsabilidad de las organizaciones internacionales*, señor G. Gaja, relator especial, documento A/CN.4/640, de 14 de marzo de 2011.

*Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 53º período de sesiones*, del 23 de abril al 1 de junio y del 2 de julio al 10 de 2001, documento A/56/10, suplemento nº 10.

*Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 56º período de sesiones*, del 3 de mayo al 4 de junio y del 5 de julio al 6 de agosto de 2004, documento A/59/10, suplemento nº 10.

*Informe de la CDI sobre la labor realizada en su 61º período de sesiones*, del 4 de mayo al 5 de junio y del 6 de julio al 7 de agosto de 2009, documento A/64/10, suplemento nº 10.

---

## 2. DEL INSTITUTO DE DERECHO INTERNACIONAL

Informe «L'égalité d'application des règles du droit de la guerre aux parties à un conflit armé», *AIDI*, Vol. 50, Tomo II, Sesión de Bruselas, 1963.

Informe «Conditions of Application of Humanitarian Rules of Armed Conflict to hostilities in which United Nations Forces may be engaged», *AIDI*, Vol. 54, Tomo II, Sesión de Zagreb, 1971.

Informe «Les conditions d'application des règles autres que les règles humanitaires relatives aux conflits armés aux hostilités dans lesquelles les Forces des Nations Unies peuvent être engagées», *AIDI*, Vol. 56, Sesión de Wiesbaden, 1975.

Informe «L'application du droit international humanitaire et des droits fondamentaux de l'homme dans les conflits armés auxquels prennent part des entités non étatiques», *AIDI*, Vol. 68, Tomo II, Sesión de Berlín, 1999.

Informe «L'assistance humanitaire», *AIDI*, Vol. 70, Tomo I, 2002-2003.

Résolution «L'assistance humanitaire» aprobada el 2 de septiembre de 2003 en la Sesión de Brujas.

Informe «Problèmes actuels du recours à la force en droit international. Sous-groupe: La légitime défense», Provisional Draft, junio 2007, Sesión Santiago de Compostela, pp. 67-165.

Résolution «Problèmes actuels du recours à la force en droit international. A. Légitime défense» aprobada el 27 de octubre de 2007 en la misma sesión.

Declaración de Brujas sobre el uso de la fuerza, 2 de septiembre de 2003.

Informe «Problèmes actuels du recours à la force en droit international. Sous-groupe: L'intervention d'humanité», Provisional Draft, junio 2007, Sesión Santiago de Compostela, pp. 71-162.

Résolution «Problèmes actuels du recours à la force en droit international - Actions humanitaires» aprobada el 27 de octubre de 2007 en la misma sesión.

---

### 3. VARIOS

Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía estatal (ICISS); *Informe sobre La responsabilidad de proteger*, 2001, pp. 1-111.

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.

Netherlands Institute of War Documentation: *Srebrenica – a «safe» area*, abril 2002.

Voluntary Organisations in Cooperation in Emergencies; *EU Crisis Management-A Humanitarian Perspective*, Briefing paper, Bruselas, enero 2004, pp. 1-20.

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

Security Council Report; *Protection of civilians in Armed Conflict*, nº 4, 30 de octubre de 2009, pp. 1-40.

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

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

## BIBLIOGRAFÍA

ABRIL, R.; «La reforma del Consejo de Seguridad, métodos de trabajo y temas conexos», en CARDONA LLORENS, J.(ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 377-405.

—; *La asistencia humanitaria en los conflictos armados*, Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, pp. 1-470.

—; «The legal regulation of humanitarian assistance in armed conflict: Achievements and gaps», *RICR*, nº 855, septiembre, pp. 515-546.

ABBOT, C.; «Rights and Responsibilities: Resolving the dilemma of humanitarian intervention», *Global Dialogue*, Vol. 7, nº 1-2, 2005, pp. 1-17.

*Actualizing the Responsibility to Protect*, Report of the 43rd Conference on the United Nations of the Next Decade, Évora, 20- 25 June 2008, Stanley Foundation, pp. 1-56.

AA.AA.; *Les Nations Unies et le Droit International Humanitaire*, Actes du colloque international a l'occasion du cinquantième anniversaire de l'ONU, Ed. Pedone, Paris, 1996, pp. 1-478.

—; *A review of peace operations: a case for change*, Conflict, Security and Development Group, King's College London, 2003, pp. 1-61.

—; *Legal and Ethical Lessons of NATO's Kosovo Campaign*, Andru E. Wall Editor, International Law Studies, Vol. 78, Naval War College Newport, Rhode Island, 2002, pp. 1-602.

—; *The UN Security Council and the responsibility to protect: Policy, Process and Practice*, International Peace Academy, Favorita Papers, 2010, pp. 1-135.

—; *The International Response to Conflict and Genocide: Lessons from the Rwanda Experience*, published by Steering Committee of the Joint Evaluation of Emergency Assistance to Rwanda, marzo 1996, version online.

—; «Los cascos azules en el conflicto de la Ex Yugoslavia», *Cuadernos de Estrategia*, nº 82, Instituto Español de Estudios Estratégicos, Centro Superior de la Defensa Nacional, marzo 1996, Madrid, pp. 10-15.

—; *Peacekeeping Peacebuilding: Preparing for the Future*, Finnish Institute of International Affairs (FIIA), Helsinki, 2006, pp. 1-55.

—; *Derecho Internacional Humanitario*, Centro de Estudios de Derecho Internacional Humanitario, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2007, pp. 1-1004.

BAROS, M.; «The UN's response to the Yugoslav crisis: Turning the UN charter on its head», *International Peacekeeping*, Vol. 8, n° 1, 2001, pp. 44-63.

BELLAMY, A.J.; «Whither the Responsibility to Protect? Humanitarian Intervention and the 2005 World Summit», *Ethics and International Affairs Journal*, Vol. 20, n° 2, 2006, pp. 143-169.—; *A Responsibility to Protect The Global Effort to End Mass Atrocities*, Polity, 2009, pp. 1-268.

BELLAMY, A.J. & WILLIAMS, P.; «The UN Security Council and the Question of humanitarian intervention in Darfur», *Journal of Military Ethics*, Vol. 5, n° 2, 2006, pp. 144-160.

—; «Introduction: Thinking anew about peace operations», *International Peacekeeping*, Vol. 11, n° 1, 2004, pp. 1-15.

BELLAMY, A.J. & WILLIAMS, P. & GRIFIN, S.; *Understanding Peacekeeping*, Polity Press, Cambridge, 2004, pp. 1-325.

—; «Conclusion: what future for peace operations? Brahimi and beyond», *International Peacekeeping*, Vol. 11, n° 1, 2004, pp. 183-212.

—; «Contemporary Peace Operations: Four challenges for the Brahimi Paradigm», *International Peacekeeping: The yearbook of international peace operations*, Vol. 11, 2007, pp. 1-28.

—; «The west and contemporary peace operations», *Journal of Peace Research*, Vol. 46, n° 1, 2009, pp. 39-57.

BERDAL, M.; «Lessons not Learned. The Use of Force in "Peace Operations" in the 1990s», *International Peacekeeping*, Vol. 7, n° 4, 2000, pp. 55-74.

—; «Ten Years of International Peacekeeping», *International Peacekeeping*, Vol. 10, n° 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 University Press, 2007, pp. 175-205.

BERMEJO GARCÍA, R.; «El conflicto de Kosovo a la luz del Derecho Internacional Humanitario», en BLANC ALTEMIR, A. (coord.), *La protección internacional de los derechos humanos a los cincuenta años de la declaración universal*, Ed. Tecnos, Madrid, 2001, pp. 169-190.

—; «El genocidio de Ruanda diez años después: una vergüenza para la comunidad internacional a la luz del principio de la responsabilidad de proteger», en AA.VV.; *El derecho internacional: normas, hechos y valores: liber amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid, 2005, pp. 265-286.

BERMEJO GARCÍA, R. & OTIÑANO VIÑES, J.J.; *El conflicto de los Balcanes*, Serie Conflictos Internacionales Contemporáneos, nº 9, Ministerio de Defensa, Escuela de Guerra del Ejército e Instituto Universitario de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria, Madrid, 2007, pp. 1-358.

BERMEJO GARCÍA, R. & LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E.; «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio a modo de introducción», *ADI*, XXI, 2005, pp. 3-12.

—; «La reforma institucional», *ADI*, XXI, 2005, pp. 99-171.

BERMEJO GARCÍA, R. & LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M.E. & GUTIÉRREZ ESPADA, C.; «Apéndice: El Documento Final de la Cumbre Mundial 2005», *ADI*, XXI, 2005, pp.173-181.

BETTATI, M.; «Las áreas de seguridad en el derecho humanitario», *Anuario CIDOB*, 1995, pp. 320-329.

—; «¿Injerencia, intervención o asistencia humanitaria?», *Tiempo de Paz*, nº 32-33, pp. 5-19.—; «Un droit d'ingérence?», *RGDIP*, Tomo 95, nº 3, 1991, pp. 639-670.

—; «L'accès aux victimes: droit d'ingérence ou droit d'assistance?», en *Le droit face aux crises humanitaires*, Vol. II, Comisión Europea, Luxemburgo, 1995, pp. 13-66.

BETTATI, M. & KOUCNER, B. (ed.); *Le devoir d'ingérence. Peut-on les laisser mourir*, Ed. Denoël, Paris, 1987, pp. 1-300.

BOULDEN, J.; «Operaciones de Paz de las Naciones Unidas en la Posguerra Fría: tendencias y retos», *Foro Internacional* 187, XLVII, 2007, nº 1, pp. 36-52.

BOUVIER, A.; «Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y del Personal Asociado: presentación y análisis», *RICR*, nº 132, 1995, pp. 695-727.

BOURLLOYANNIS-VRAILAS & M-CHRISTIANE; «The Convention on the safety of United Nations and Associated Personnel», *The International and Comparative Law Quarterly*, nº 3, Vol. 44, julio 1995, pp. 560-590.

BROTONS, R.; «Un nuevo orden contra el Derecho internacional», *REEI*, 2000, pp. 1-14.

—; «¿De la asistencia a la agresión humanitaria? OTAN versus Consejo de Seguridad», *Política Exterior*, Vol. 13, mayo-junio, 1999, p.17-21.

BOWETT, D.W.; *United Nations Forces: a legal study*, The Lawbook Exchange Limited, originariamente publicado en 1964, reeditado en el 2008, Londres, pp.1-579.

BREAU, S.C.; «The Impact of the Responsibility to Protect on Peacekeeping», *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 11, nº 3, 2006, pp. 429-464.

BRUDERLEIN, C.; «La seguridad de la población como nueva medida de estabilidad mundial», *RICR*, nº 842, 2001, pp. 353-365.

CACHO SANCHEZ, Y.; «Responsabilidad Internacional de las Naciones Unidas por la actividad ilícita de sus fuerzas de mantenimiento de la paz», *REEI*, nº 13, 2007, pp. 1-45.

CASANOVAS I LA ROSA, O.; «Los estados fracasados», en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.); *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 83-90.

CARDONA LLORENS, J.; «El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en tiempo de reformas», en CARDONA LLORENS, J.(ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 17-25.

—; «El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en *Las Organizaciones Internacionales*, 13º, Ed. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 216-264.

—; 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.

—; «La externacionalización/privatización del recurso a la fuerza por las Naciones Unidas», en RODRIGUEZ CARRIÓN, A. & PÉREZ VERA, E.; *Soberanía del Estado y Derecho Internacional: Homenaje al profesor Carrillo Salcedo*, Tomo I, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2005, pp. 317-342.

—; «La descentralización del sistema colectivo de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales», en TORROJA MATEU, H. & GÜELL PERIS, S. (coord.), *Los retos de la seguridad y defensa en el nuevo contexto internacional*, Publicacions i Edicions de la Universitat de Barcelona, 2007, pp. 67-85.

CARRILLO SALCEDO, J.A.; «La asistencia humanitaria en situaciones de conflicto armado», en *La asistencia humanitaria en derecho internacional contemporáneo*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, Sevilla, 1997, pp. 127-159.

—; «Le rôle du Conseil de Sécurité dans l'organisation et la réglementation du droit d'assistance humanitaire», *The Development of the Role of the Security Council: Peace-keeping and Peace building*, RCADI Workshop, 1992, pp. 157-167.

—; «El deber de Injerencia por Razones de Humanidad», en *El Derecho de Injerencia por Razones Humanitarias*, en III Jornadas de Derecho Internacional Humanitario, Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, Sevilla, 1993.

CASANOVAS I LA ROSA, O.; «De l'ajuda humanitària al dret d'ingerència humanitària», *Lliçó inaugural del curs acadèmic 1993-94*, Universitat Pompeu Fabra, Barcelona, 1993.

—; «Bajo el síndrome de Kosovo», *Revista Occidente*, nº 236-237, 2001, pp. 120-127.

—; «Los Estados fracasados», en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.); *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 83-90.

—; *La Protection internationale des réfugiés et des personnes déplacées dans les conflits armés*, *Recueil de Cours*, Martinus Nijhoff, 2005, pp. 1-176.

CASSESE, A.; «Are we moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?», *EJIL*, Vol. 10, n° 1, 1991, pp. 22-30.

—; «A follow-up: Forcible Humanitarian Countermeasures and Opinio Necessitatis», *EJIL*, Vol. 10, n° 4, pp. 791-799.

CHAN, S.; «And what do peacekeeping troops do apart from bury the dead, then?», *International Relations*, Vol. 13, n° 5, 1997, pp. 27-36.

CHAZOURNES, B. & CONDORELLI, L. ; «De la responsabilité de protéger ou d'une nouvelle parure pour une notion déjà bien établie», *RGDIP*, Vol. 10, n° 1, 2006, pp. 11-18.

CHESTERMAN, S.; *The use of force in UN Peace Operations*, External Study, Peacekeeping Best Practices, DPKO, 2004, pp. 1-21.

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, n° 2, 2004, pp. 498-526.

CHORNET RAMÓN, C.; «Demasiado tarde para la población civil. El cometido del Derecho internacional humanitario», en AA.VV.; *El derecho internacional: normas, hechos y valores : liber amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Universidad Complutense, Madrid, 2005, pp. 287-299.

CHINKIN, C.K.; «Kosovo: A "Good" or "Bad" War?», *AJIL*, Vol. 93, n° 4, 1999, pp. 841-847.

COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA, *El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos*, XXVIII Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, diciembre 2003, pp. 1-83.

COMELLAS AGUIRREZÁBAL, M.T.; *La incidencia de la práctica del Consejo de Seguridad en el Derecho Internacional Humanitario*, The Global Law Collection, Ed. Aranzadi-Thomson, Pamplona, 2007, pp. 1-331.

CONDORELLI, L.; «Intervention humanitaire et/ou assistance humanitaire? Quelques certitudes et beaucoup d'interrogations», en *International Legal Issues Arising Under the United Nations Decade of International Law*, Kluwer Law International, Boston/London, 1995, pp. 999-1013.

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.

COX, K.E.; «Beyond Self-Defense: United Nations Peacekeeping Operations & the Use of Force», *Denver Journal of International Law and Policy*, Vol. 27, n° 2, 1999, pp. 250.

DAPHNA, S.; «UN Peacekeeping Operations: applicability of international humanitarian law and responsibility for operations-related damage», *The American Journal of International Law*, Vol. 94, n° 2, 2000, pp. 406-412.

DALLAIRE, R.; *J'ai serré la main du diable. La faillite de l'humanité au Rwanda*, Ed. Libre Expresión, Montreal, 2003, pp. 1-686.

—; «La fin de l'innocence: Rwanda 1994», en MOORE, J. (dir.); *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Ed. Gallimard, Paris, 1998, pp. 125-147.

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*, n° 21, 2005, pp. 273-316.

DONALD, D.; «Neutrality, impartiality and UN Peacekeeping at the beginning of the 21st century», *Internacional Peacekeeping*, Vol. 9, n° 4, 2002, pp. 2-38.

—; «Neutral is not impartial: the confusing legacy of traditional peace operations», *Armed Forces and Society*, Vol. 29, 2003, p. 415-448.

DURCH, W.J. & HOLT, V.K. & EARLE, C.R. & SHANAHAN, M.K.; *The Brahimi Report and the Future of UN Peace Operations*, The Henry Stimson Center, Washington, 2003, pp. 1-145.

ESCOBAR HERNÁNDEZ, C.; «Paz y derechos humanos: una nueva dimensión de las operaciones para el mantenimiento de la paz», *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz* 1996, 1997, pp. 47-102.

—; *Las operaciones de mantenimiento de la paz de concepto integrado: un estudio de la práctica*, Santander, 1995.

FEARON, J.; «Why Do Some Civil Wars Last So Much Longer Than Others?», *Journal of Peace*, Vol. 41, nº 3, 2004, pp. 275-301.

FERNÁNDEZ SANCHEZ, P.A.: *Operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz*, Servicio de Publicaciones: Universidad de Huelva, Ministerio de Educación y Cultura. Dirección General de Investigación Científica y Técnica, 1998, Vol. 1 y 2.

FINDLAY, T.; *The use of force in UN Peace Operations*, SIPRI, Oxford, 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.

FRANCK, T.M.; «Lessons of Kosovo», *AJIL*, Vol. 93, nº 4, 1999, pp. 857-860.

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.

GARCÍA, C.; «La necesidad de redefinir la seguridad: seguridad humana, seguridad colectiva y derecho internacional», en GARCÍA, C. & RODRIGO, A. (eds.); *La seguridad comprometida. Nuevos desafíos, amenazas y conflictos armados*, Ed. Tecnos, Madrid, 2008, pp. 205-227.

GUÉHENNO, J-M.; «On the Challenges and Achievements of Reforming UN Peace Operations», *International Peacekeeping*, Vol. 9, nº 2, 2002, pp. 68-80.

GRASA HERNÁNDEZ, R.; «Los conflictos armados y el uso de la fuerza en la posguerra fría: la intervención en Irak como tendencia», *Tiempo de paz*, nº 68, 2003 (ejemplar dedicado a: La seguridad colectiva y el uso unilateral de la fuerza), pp. 5-18.

—; «Vínculos entre seguridad, paz y desarrollo: evolución de la seguridad humana», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, nº 76, 2006-2007, pp. 9-46.

GRAY, C.; «A Crisis of Legitimacy for the UN Collective Security System?», *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 56, nº 1, 2007, pp. 157-170.

GOWLLAND-DEBBAS, V.; «Re-interpreting the Charter's collective security system», en CARDONA LLORENS, J.(ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 273-289.

GOULDING, M.; «The evolution of United Nations Peacekeeping», *International Affairs*, Vol. 69, nº 3, 1993, pp. 451-464.

—; «The use of force by the United Nations», *International Peacekeeping*, Vol. 3, nº 1, 1996, pp. 1-18.

GUTIÉRREZ ESPADA, C.; «El Derecho Internacional Humanitario y los conflictos Armados Internos», *Revista española de derecho militar*, nº 68, 1996, pp. 13-36.

—; «Uso de la fuerza, intervención humanitaria y libre determinación (la "Guerra de Kosovo")», *ADI*, XVI, 2000, pp. 93-132.

—; «Sobre la justificación (jurídica) de la intervención armada por causa de humanidad», en RAMÓN CHORNET, C. (coord.), *Derechos y libertades ante las nuevas amenazas a la seguridad global*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 47-78.

—; «¿No existe, acaso, justificación jurídica posible para las intervenciones armadas por causa de humanidad?», en *Cursos de Derechos Humanos de Donostia-San Sebastián*, Vol. V, 2005, pp. 203-224.

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. 11, 2007, pp. 29-45.

HERRMANN, I. & PALMIERI, D.; «Les nouveaux conflits: une modernité archaïque?», *RICR*, Vol. 85, n° 849, 2003, pp. 2-44.

HINOJOSA MARTÍNEZ L.M.; «Globalización y Soberanía de los Estados», *REEI*, n° 10, 2005, pp. 1-14.

HYNDMAN, J.; «Preventive, palliative, or punitive? Safe spaces in Bosnia-Herzegovina, Somalia, and Sri-Lank», *Journal of Refugee Studies*, Vol. 16, n° 2, 1003, pp. 167-185.

HIGGINS, R.; «Second Generation Peacekeeping», *ASIL Proceedings*, Vol. 89, 1995, pp. 275-279.

—; «Peace and Security. Achievements and Failures», *EJIL*, Vol. 6, n° 3, 1995, pp. 1-16.

HOLT, V.K. & BERKMAN, T.C.; *The impossible mandate? Military preparedness, the responsibility to Project and modern peace operations*, The Henry L. Stimson Center, Washington, 2006, pp. 1-241.

HOLT, V. & TAYLOR, G. & KELLY, M.; *Protecting civilians in the context of UN peacekeeping operations: Successes, Setbacks and Remaining Challenges*, DOMP-OCHA, noviembre 2008, pp. 1-402.

HUESA VINAIXA, R.; «Desarrollo normativo, eficacia del sistema y legitimidad», en CARDONA LLORENS, J. (ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 323-329.

IGLESIAS VELASCO, A.J.; «El principio de injerencia y la asistencia humanitaria en Somalia», *Tiempo de Paz* (Título monográfico: asistencia humanitaria: vida o muerte), Vol. 32-33, primera-verano, 1994, pp. 43-57.

—; «La espinosa cuestión de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas», *REEI*, n° 5, 2002, pp. 1-53.

—; *Los problemas del mantenimiento internacional de la paz*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2003, pp.1-421.

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

—; «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.

—; «El empleo defensivo de la fuerza armada por las operaciones de mantenimiento de la paz», *Revista española de derecho militar*, nº 85, 2005, pp. 213-242.

—; El principio de injerencia y la asistencia humanitaria en Somalia», *Tiempo de Paz: asistencia humanitaria: vida o muerte*, Vol. 32-33, primavera-verano, 1994, p. 43-57.

Independent International Commission on Kosovo, *Kosovo Report: conflict international response*, Lessons Learned, Oxford University Press, 2000.

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.

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.

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.

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

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

KENNEDY, K.M.; «The relationship between the military and humanitarian organizations in Operation Restore Hope», *International Peacekeeping*, Vol. 3, n° 1, 1996, pp. 101-102.

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

—; La mission intérimaire des Nations Unies au Kosovo, nouvel essai d'administration directe d'un territoire», *AFDI*, XLV, 1999, pp. 335-370.

—; Responsabilité des Etats pour actes accomplis en application du Chapitre VII de la Charte des Nations Unies. Observations à propos de la décision de la Cour européenne des Droits de l'Homme (Grande Chambre) sur la recevabilité des requêtes Behrami et Behrami c. France et Saramati c. Allemagne, France et Norvège, 31 mai 2007», *RGDIP*, Vol. 112, n° 1, 1008, pp. 85-110.

LLEWELLYN, H.; «The optional protocol to the 1994 Convention on the Safety on United Nations», *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 55, n° 3, 2006, pp. 718-778.

LÓPEZ-JACOISTE, M. E.; *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*, Ed. Civitas, Madrid, 2003, pp. 1-396.

LUPI, N.; «Report by the Enquiry Commission on the Behaviour of Italian Peacekeeping troops in Somalia», *Yearbook of International Humantiarian Law*, Vol. 1, 1998, pp. 375-379.

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.

MACKINLAY, J. & CHOPRA, J.; «Second Generation Multinational Operations», *Washington Quarterly*, Vol. 15, n° 1, 1992, pp.113-131.

MACRAE, J.; «Defining the boundaries: international security and humanitarian engagement in the post-Cold War world», en AA.VV.; *The humanitarian decade*.

*Challengens for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. II, OCHA, New York, 2004, pp.106-119.

MALONE, D.M. & WERMESTER, K.; «Boom and bust? The changing nature of UN peacekeeping», *International Peacekeeping*, Vol. 7, n° 4 , 2000, pp. 34 -54.

MANSSON, K.; «The forgotten agenda: human rights protection and promotion in Cold War Peacekeeping», *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 10, n° 3, 2005, pp. 379-403.

MÁRQUEZ 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*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Cruz Roja España, Sevilla, 1997, pp. 81-125.

MARTÍN RODRÍGUEZ, P.; «El estatuto jurídico de las fuerzas armadas españolas en el extranjero: marco general de análisis», en LIÑÁN NOGUERAS, D. & ROLDÁN BARBERO, J. (ed.); *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas*, Plaza y Valdés editores, Madrid, 2008, pp. 39-99.

MILANO, E.; «Security Council Action in the Balkans: reviewing the legality of Kosovo's territorial status», *EJIL*, Vol. 14, n° 5, 2003, pp. 999-1022.

MOORE, J. (dir.); *Des choix difficiles. Les dilemmes moraux de l'humanitaire*, Ed. Gallimard, Paris, 1998, pp. 1-458.

MORTON, D.; «Humanitarian space», en AA.VV.; *The humanitarian decade. Challengens for Humanitarian Assistance in the last decade and into the future*, Vol. II, OCHA, New York, 2004, pp. 124-127.

MUJEZINOVIC LARSEN, K.; «Attribution of conduct in peace operations: the "ultimate authority and control" test», *EJIL*, Vol. 19, n° 3, 2008, pp. 509-531.

MURPHY, R.; «United Nations military operations and international humanitarian law: what rules apply to peacekeepers?», *Criminal Law Forum*, Vol. 14, n° 2, 2003, pp. 153-194.

OJINAGA RUIZ, R.; *Emergencias humanitarias y derecho internacional: la asistencia a las víctimas*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, pp. 1-662.

OLIVER, G.F.; «The other side of peacekeeping: peace enforcement and who should do it?», *International Peacekeeping: The yearbook of international peace operations*, Vol. 8, 2002, pp. 99-117.

ORAKHELASHVILI, A.; *Legal aspects of global and regional international security-The institucional background*, Final Report, NATO/EAPC Research Programme, mayo 2000, pp. 1-84.

—; «The Power of the UN Security Council to Determine the Existence of a Threat to the Peace», *Irish Yearbook of International Law*, Vol. 1, 2006, pp. 61-100.

OSWALD, B.M.; «The creation and control of places of protection during United Nations Peace Operations», *RIRC*, nº 844, 2001, pp. 1013-1035.

OPIE, R.; «International human rights promotion and protection through peace operations: a strong mechanism?», *International Peacekeeping: The yearbook of international peace operations*, Vol. 7, 2001, pp. 99-151.

P. D'ARGENT; «Le droit à un recours et à réparation des victimes de violations flagrantes du droit international des droits de l'homme et de violations graves du droit international humanitaire»; *Annuaire Française de Droit International*, 2005, pp. 27-55.

PASTOR PALOMAR, A.; «Soberanías fallidas y virtuales en el comienzo del nuevo milenio: Afganistán, Irak, R.D. del Congo, Sudán», en AA.VV.; *El derecho internacional: normas, hechos y valores: liber amicorum José Antonio Pastor Ridruejo*, Universidad Complutense, Madrid, 2005, pp. 335-358.

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.

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*, Ed. Tecnos, Madrid, 2003, pp. 1-261.

PICONE, P.; «Le autorización all'uso Della forza tra sistema delle Nazioni Unite e diritto internazionale generale», *Rivista di diritto internazionale*, n° 1, 2005, pp. 5-75.

PONS RAFOLS, X.: «La mejora de la eficacia y coherencia del sistema de las Naciones Unidas: el papel de la Secretaria y el informe del Secretario General», *REEI*, n° 10, 2005, pp. 1-16.

PORRETO, G. & VITÉ, S.; *The application of international humanitarian law and human rights law to international organizations*, Research Paper Series, n° 1, University Center for International Humanitarian Law, 2006, pp. 1-105.

POZO, P.; «La aplicación del derecho internacional humanitario a las fuerzas de Naciones Unidas: algunos interrogantes», en RAMÓN C. y otros, *El Derecho Internacional Humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Tirant Lo Blanch Monografías, 2002, pp. 319-354.

RAMÓN CHORNET, C.; «Nuevos conflictos, nuevos riesgos para la seguridad humana», en *El derecho internacional humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 355-370.

REMIRO BROTONS, A.; «El derecho internacional humanitario/los crímenes internacionales», Capítulo XXX, en *Derecho Internacional*, Ed. Tirant lo Blanch, pp. 1221-1276.

RYNIKER, A.; «The ICRC's Position on Humanitarian Intervention», *RICR*, n° 482, 2001, pp. 527-532.

RYAN, S.; «United Nations peacekeeping: A matter of principles?», *International Peacekeeping*, Vol. 7, n° 1, 2000, pp. 27-47.

SANJOSÉ GIL, A.; «Algunas reflexiones sobre el Informe del Grupo de Alto Nivel creado por el Secretario General y el futuro del sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas», *REEI*, n° 9, 2005, pp. 1-23.

SAROOSHI, D.; «The UN and the Establishment of Peace'», *Current Legal Problems*, 53, 2000, pp. 621-645.

SAROOSHI, D. & HIGGINS, R.; «Institutional Modes of Conflict Management», en NORTON MOORE, J. & TURNER, F. (eds.), *National Security Law*, Carolina Academic Press, 2<sup>nd</sup> ed., 2005, pp. 211-320.

SAURA, J.; «Lawful Peacekeeping: Applicability of International Humanitarian Law to United Nations Peacekeeping Operations», *Hasting Law Journal*, Vol. 58, 2006-2007, pp. 479- 531.

SEGURA SERRANO, A.; *El derecho internacional humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Ed. Plaza y Valdés, Madrid, 2009, pp. 1-253.

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.

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.

—; Réforme des Nations Unies et nouvelles menaces», en CARDONA LLORENS, J. (ed.); *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, pp. 99-125.

SIMMA, B. (ed.); *The Charter of the United Nations: A commentary*, 2<sup>nd</sup> ed., New York, Oxford University Press, 2002.

SITKOWSKI, A.; «Reflections on the Peacekeeping Doctrine», *International Peacekeeping: The yearbook of international peace operations*, Vol. 7, 2001, pp. 181-196.

SUHRKE, A.; «Dilemmas of protection: The log of the Kigali Battalion», *International Peacekeeping*, Vol. 5, nº 2, 1998, pp. 1-18.

SOREL, J.M.; «Le caractère discrétionnaire des pouvoirs du Conseil de sécurité: remarques sur quelques incertitudes partielles», *Revue Belge de Droit International*, Vol. 2, 2004, pp. 462-483.

TARDY, T.; «The UN and the use of force: A marriage against nature», *Security Dialogue*, Vol. 38, nº 1, 2007, pp. 49-69.

TERRIE, J.; «The use of force in UN peacekeeping: the experience of MONUC», *African Security Review*, Vol. 18, nº 1, 2009, pp. 21-34.

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.

TORRELLI, M.; «Les zones de sécurité», *RGDIP*, Vol. 4, 1995, pp. 787-848.

THÜRER, D.; «El Estado desestructurado y el derecho internacional», *RICR*, nº 836, 1999, pp. 731-761.

URBINA, J.G.; *Derecho Internacional humanitario. Conflictos armados y conducción de las operaciones militares*, Colección Estudios Internacionales, Tórculo Edicions, Santiago, 2000, pp. 1-264.

URÍOS MOLINER, S.; «La Convención sobre seguridad del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado», *Anuario de Derecho Internacional*, nº 15, 1999, pp. 547-602.

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*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 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*, Ed. Marcial Pons, Madrid, 2005, pp. 1-328.

WERNER, S. & YUEN, A.; «Making and Keeping Peace», *International Organization*, nº 59, 2005, pp. 261-292.

WILLS, S.; «The "responsability to protect" by Peace Support Forces under International Human Rights Law», *International Peacekeeping*, Vol. 13, nº 4, diciembre 2006, pp. 485-486.

—; «Military interventions on behalf of vulnerable populations: The legal responsibilities of States and International Organizations engaged in Peace Support Operations», *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 9, nº 3, 2004, pp. 387-418.

WILLIAMS, P.; «Into the Mogadishu Maelstrom: The African Union Mission in Somalia», *International Peacekeeping*, Vol. 16, nº 4, 2009, pp. 514-530.

WILLIAMS, S. & MCGOLDRICK, D.; «Killings at Srebrenica, effective control, and the power to prevent unlawful conduct», *The International and Comparative Law Quarterly*, Vol. 67, n° 3, 2012, pp. 713-728.

WHITE, N.; «Commentary on the Report of the Panel on United Nations Peace Operations (The Brahimi Report)», *Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 6, n° 1, 2001, pp. 127-146.

ZAHAR, M.; «Protégés, clients, cannon fodder: Civilians in the calculus of militias», *International Peacekeeping*, Vol. 7, n° 4, 2000, pp. 107-128.

ZWANENBURG, M.; «Compromise or Commitment: human rights and international humanitarian law obligations for UN Peace Forces», *Leiden Journal of International Law*, Vol. 11, n° 2, 1998, pp. 229-245.

## ALTRES TÍTOLS:

### INFORMES ICIP

10/2013

Empresas militares y de seguridad y el Derecho internacional humanitario  
Jaume Saura Estapà y Marta Bitorsoli Cirocco

9/2013

Transitional Justice in Nepal  
Carlos Fernández Torné

8/2013

Los crímenes de naturaleza sexual en el Derecho internacional humanitario  
Magdalena M. Martín y Isabel Lirola

7/2013

República Democrática del Congo: Un estat de la qüestió  
Josep Maria Royo

6/2012

La responsabilidad penal del personal de Naciones Unidas  
Xavier Pons (Dir.) y Elisenda Calvet (Coord.)

5/2012

Prevençió de Conflictes, Foment de la Pau i Cooperació per al Desenvolupament  
Nadja Gmelch

4/2011

La Unión Europea y la Conferencia de Revisión de la Corte Penal Internacional  
Claudia Jiménez, Montserrat Pi y Esther Zapater

3/2011

Justicia en épocas de transición. Conceptos, Modelos, Debates, Experiencias  
Farid Samir Benavides

2/2010

Reflexiones sobre la categoría de víctima de violencia política con mirada de género  
María Truñó

1/2010

Un Servei Civil Noviolent: Viabilitat i Característiques  
Rubén Campos

## DOCUMENTS ICIP

10/2013

Les institucions medievals de pau a Catalunya  
OCTUBRE 2012

9/2012

El futuro de la Corte Penal Internacional  
GENER 2012

8/2012

Companies in Conflict situations: Advancing the research agenda  
OCTOBER 2011

7/2011

Polarización y Conflictos en América Latina  
MAYO 2011

6/2011

La Paz en Movimiento  
OCTUBRE 2010

5/2011

Pau, Conflicte i Seguretat a l'Àfrica  
NOVEMBRE 2010

4/2010

Conditions pour la consolidation de la paix en Côte d'Ivoire  
SEPTEMBRE 2010

3/2010

Midiendo la paz. Iniciativas, limitaciones y propuestas  
MARZO 2010

2/2010

The Barcelona Forum on Decentralized Governance and Conflict Prevention  
6-8 JULY 2009

1/2010

Jornades del Moviment per la Pau  
13 i 14 DE NOVEMBRE DE 2009

## RESULTATS DE RECERCA

04/2012

La política de exportaciones de armamento de los países de la Unión Europea a África (2002-2010)

Eduardo Melero

03/2012

Lecciones aprendidas de la participación española en guerras asimétricas (2000-2012)

Rafael Martínez (Dir.)

02/2012

Justicia de Transición: El caso de España

Santiago Rípol i Carlos Villán (Dir.)

01/2012

Las Operaciones Militares de España en el Exterior

Eduardo Melero Alonso

*Todos los números disponibles en / All numbers available at / Tots els números disponibles*

*a:*

[www.gencat.cat/icip/](http://www.gencat.cat/icip/)

INSTITUT  
CATALÀ  
INTERNACIONAL

PER LA PAU

GRAN VIA, 658 BAIX. 08010 BARCELONA  
T. 93 554 42 70 | F. 93 554 42 80  
ICIP@GENCAT.CAT | WWW.ICIP.CAT