

## LA CONTRIBUCIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS A LA PACIFICACIÓN DEL ESPACIO MEDITERRÁNEO

Pablo Antonio Fernández Sánchez

Eulalia Wladimir Petit de Gabriel

### I. Introducción.

El espacio mediterráneo ha sido y sigue siendo, una encrucijada entre continentes, entre culturas y sistemas sociopolíticos muy diversos. Es un espacio geográfico multiforme, otrora cuna y vía de comunicación y expansión de sucesivas civilizaciones: la fenicia, la cartaginesa, la griega, la romana, la judeocristiana, la musulmana, etc. Hoy es prueba de la convivencia necesaria entre sistemas políticos y conceptos culturales, sociales, económicos y humanos bien diversos.

Quizás el denominador común de todos los pueblos que habitan sus riberas sea el pasado, la Historia. Por ello es difícil analizar el conjunto mediterráneo como una región por se homogénea. Pero quizás, también por ello, por la Historia, se pueda analizar como un espacio común e indivisible.

Desde una perspectiva de paz y seguridad, el Mediterráneo es un espacio geográfico inestable. En este sentido, el Mediterráneo ha sido considerado "el área más volátil del mundo"<sup>1</sup> o en palabras del que fuera Secretario General de la Organización de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, "el área más sensible"<sup>2</sup> del mundo.

Boutros Boutros Ghali, antiguo Secretario General, indica en Un Programa de Paz que "las fuentes de los conflictos y las guerras son hondas y multifacéticas. Para llegar a ellas deberemos hacer todo lo que esté a nuestro alcance por consolidar el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, promover un desarrollo económico y social sostenible a fin de alcanzar una prosperidad más generalizada, mitigar los sufrimientos (...) "<sup>3</sup>, pero quizás en el espacio mediterráneo no sea éste el problema clave sino la superposición de civilizaciones y el conglomerado de los diversos grupos humanos que se asientan en sus orillas. Una vez más, la Historia es su identidad, pero al mismo tiempo su inestabilidad.

---

<sup>1</sup>.- WHITE,- N.D.: *Keeping the peace - The United Nations and the maintenance of international peace and security*, Manchester University Press, Manchester and New York, 1993, p. 217.

<sup>2</sup>.- Documento NU S/15956 (1983).

<sup>3</sup>.- Doc. A/47/277 y S/24111, de 17 de junio de 1995, par. 5.

Por ello ha sido objeto de preocupación en los distintos foros internacionales. La inquietud por la paz y la seguridad en el Mediterráneo es percibida en la actualidad de forma clara y acuciante. En el marco de Naciones Unidas, siempre ha habido una especial atención a esta región, hecho que vemos confirmado por el volumen de operaciones de mantenimiento de paz que se ha desplegado en este marco físico. Y en la actualidad, esa atención se muestra más integradora, probablemente por haber deducido de todos los procesos de pacificación realizados en el Mediterráneo que esta región requiera soluciones globales. Prueba de ello es que a partir de 1981 la Asamblea General de Naciones Unidas decidió desglosar del punto general de su agenda relativo a la "Revisión de la Declaración sobre reforzamiento de la seguridad internacional" un apartado específico dedicado al "Reforzamiento de la seguridad y la cooperación en la región mediterránea"<sup>4</sup>.

En 1982, la Asamblea General, con un criterio más realista, consideró que "la seguridad del Mediterráneo y de las regiones adyacentes eran interdependientes y que eran necesarios nuevos esfuerzos para crear las condiciones de seguridad y cooperación fructífera en todos los ámbitos y para todos los Estados y pueblos del Mediterráneo"<sup>5</sup>.

En 1993, la Asamblea General volvió a afirmar que la seguridad en el Mediterráneo estaba estrechamente ligada tanto a la seguridad europea como a la paz y seguridad internacionales. Asimismo expresó su satisfacción por los continuados esfuerzos de los Países Mediterráneos y su contribución activa para la eliminación de todas las causas de tensión de la región y para la consecución de soluciones justas y duraderas, por medios pacíficos, a los persistentes problemas de la región, y ello a través de la retirada de las fuerzas extranjeras de ocupación, mediante el respeto a la soberanía, independencia e integridad territorial de todos los Estados del Mediterráneo y del principio de autodeterminación de los pueblos<sup>6</sup>.

Esta preocupación por la paz y la seguridad en el Mediterráneo se ha visto recogida en otros foros intergubernamentales: así, la primera reunión regular del Consejo Presidencial de la Unión Árabe del Maghreb, que tuvo lugar en Túnez, en enero de 1990; las decisiones adoptadas en la segunda reunión ministerial de los Estados del Mediterráneo Occidental, en Argel (octubre de 1991); la Declaración del Consejo Europeo de Ministros relativa a las relaciones entre Europa y el Maghreb, en Lisboa (junio de 1992); las conclusiones y recomendaciones de la primera Conferencia Inter-Parlamentaria de Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo, en Málaga (junio de 1992); el Documento de Helsinki "Los desafíos del cambio", adoptado por los Jefes de Estado y de Gobierno de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (julio de 1992); las conclusiones de la Décima Conferencia de los Jefes de Estado y de Gobierno de los Países No-Alineados, en Jakarta (septiembre de 1992); los párrafos 37 y 38 del comunicado adoptado en la reunión de Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Commonwealth, en Chipre, en octubre de 1993<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup>- En la agenda preliminar de trabajo de la Asamblea General para la sesión de 1994 este punto figuraba con el número 70. Vid. Doc. A/49/100, de 26 de julio de 1994.

<sup>5</sup>- Resolución 37/118.

<sup>6</sup>- Resolución 48/81.

<sup>7</sup>- Esta preocupación intergubernamental por la paz y la seguridad en el Mediterráneo tendrá un momento culminante con la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en el Mediterráneo que tiene prevista la Presidencia española de la Unión Europea, como uno de los ejes de su política exterior, que se desarrollará durante el segundo semestre de 1995.

En ámbitos no gubernamentales, también encontramos una multiplicidad de iniciativas sobre la paz y la seguridad en el Mediterráneo. Por ejemplo, el congreso internacional sobre el futuro de la región mediterránea celebrado en Túnez en noviembre de 1992; los dos seminarios organizados bajo los auspicios de la Unión Europea Occidental en Madrid en octubre de 1992 y en Roma en marzo de 1993, respectivamente; o el seminario organizado por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa en Valletta en mayo de 1993.

Ahora bien, una cuestión es la preocupación expresada por estas reuniones y documentos y otra los conflictos reales abiertos en el Mediterráneo que han necesitado, y que sin duda y a riesgo de parecer pesimistas, aún puede que necesiten la contribución de la ONU. Por ello, en este trabajo nuestro análisis se inclinará por la faceta operacional de la participación de esta Organización Internacional, completado por una reflexión de conjunto, en clave jurídica. Dentro de esa primera delimitación hemos escogido aquellos conflictos, pasados o actuales, en los que su naturaleza ha permitido desplegar una operación de mantenimiento de la paz por la Organización de las Naciones Unidas en algún país ribereño del Mediterráneo<sup>8</sup>.

Por supuesto que este examen que proponemos se limitará, como hemos dicho, a las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, en el sentido de considerarlas como un medio de arreglo pacífico que ofrecen las Naciones Unidas para contribuir a la pacificación de la zona. Por operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz entendemos, siguiendo Un Programa de Paz del Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Boutros Boutros Ghali, "el 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 la participación de personal militar o policial de las Naciones Unidas y, frecuentemente, también de personal civil"<sup>9</sup>.

Sin embargo, esa reflexión de conjunto nos obligará a ver otros aspectos dado que los conflictos objeto de estas operaciones han sido el centro de otras acciones pacificadoras:

---

<sup>8</sup>- No trataremos la operación de mantenimiento de la paz desplegada entre Libia y Chad denominada UNASOG: Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en la Faja de Aouzou, más que nada porque su desarrollo operacional no se configura en el espacio mediterráneo, sino hacia el interior, en la frontera entre Libia y Chad.

En cualquier caso se trata de una OMP muy particular, por lo que a continuación resumimos sus elementos esenciales: de común acuerdo, Libia y Chad solicitaron a Naciones Unidas el envío de una misión de observación para la retirada de tropas de una frontera en el marco de aplicación de la sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 3 de febrero de 1994 sobre una controversia fronteriza.

Mediante la Resolución 910, de 14 de abril de 1994, el Consejo de Seguridad decide enviar un equipo de reconocimiento para comprobar sobre el terreno la viabilidad de una OMP. Para ello excepciona la prohibición de sobrevuelo de territorio libio establecida en la resolución 748 de 1992.

En la Resolución 915, de 4 de mayo de 1994 el Consejo de Seguridad crea UNASOG. No se pronuncia sobre la existencia de una situación susceptible de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, sino que se trata de una ayuda para la ejecución de una sentencia sobre una cuestión fronteriza. Se actúa por petición de las partes, previo informe favorable del Secretario General. El mandato de esta misión es supervisar la retirada, con una duración de 40 días. La misión estuvo compuesta por 9 observadores y 6 personas de apoyo.

Además, esta resolución estableció en un cuerpo aparte, y fundamentado en el Capítulo VII, una exención a la resolución 748 de 1992 para el traslado y desplazamiento del grupo de observación.

La Resolución 926, de 13 de junio de 1994 da por terminado el mandato de la UNASOG al cumplirse los objetivos fijados en el plazo indicado inicialmente, verdadera muestra de mandato claro, preciso y viable y de la temporalidad de la operación.

<sup>9</sup>- Doc. A/47/277 y S/24111, de 17 de junio de 1992, par. 20.

unas veces por parte de la propia Organización de las Naciones Unidas, otras por los Estados implicados, con el concurso de terceros y, muchas veces, por organizaciones regionales. Es más, a menudo todas estas acciones se han desarrollado o se desarrollan simultáneamente. Nosotros haremos referencia a algunas de estas acciones cuando examinemos los conflictos de los que nos ocupamos.

Por tanto, vamos a partir del estudio de la naturaleza de los conflictos en los que Naciones Unidas ha intervenido con una operación de mantenimiento de paz, con especial consideración del momento y condiciones en que se despliega. Con ello intentaremos obtener la suficiente perspectiva para, analizando los elementos esenciales de tales operaciones de forma comparada, establecer los elementos comunes que puedan identificar al espacio mediterráneo en la perspectiva de la paz y la seguridad internacionales.

Para empezar situándonos históricamente, es necesario reseñar que aunque actualmente todos los países ribereños del Mediterráneo son miembros de Naciones Unidas, ello no ha sido siempre así.

De todos los Estados ribereños son miembros originarios de Naciones Unidas: Francia, Yugoslavia, Grecia, Turquía, Siria y Líbano<sup>10</sup> y Egipto.

Las causas para la no pertenencia originaria de los demás son diversas y en algunos casos complejas. Por ejemplo, Italia por ser país enemigo y España por haber estado alineada con las potencias del eje durante la Segunda Guerra Mundial. Israel ni siquiera existía como Estado en aquellos momentos. Otros eran territorios coloniales<sup>11</sup> como Túnez<sup>12</sup>, Marruecos<sup>13</sup>, Chipre<sup>14</sup>, Argelia<sup>15</sup>, Malta<sup>16</sup>. Por su parte Libia, como colonia italiana

---

<sup>10</sup>.- Se trataba de dos territorios bajo mandato confiado por la Sociedad de Naciones a Francia (tipo A). En 1936 sendos tratados (Francia-Siria y Francia-Líbano) pusieron fin al régimen de mandato. Preveían una alianza permanente entre el antiguo mandatario y los nuevos Estados, una política exterior común en lo relativo a sus intereses comunes y la posibilidad de que Siria y Líbano pudieran recurrir a la asistencia francesa para garantizar su propia seguridad.

El estallido de la Primera Guerra Mundial impidió que ambos Estados entrasen en la Sociedad de Naciones, pues ni siquiera había dado tiempo para que el Parlamento francés ratificase los tratados. La independencia fue proclamada en 1941 fuera del marco de la Sociedad de Naciones, por el General De Gaulle, y debía realizarse de forma progresiva con base en los tratados de 1936. Las negociaciones se prolongaron excesivamente, por lo que estalló una revuelta en la primavera de 1945. Ello dio lugar a una intervención británica. El 13 de diciembre de 1945 fue confirmada la independencia de estos países mediante dos acuerdos franco-británicos, tratados que disponían asimismo la retirada de las tropas francesas y británicas, que se produciría en la práctica antes de finales de 1946.

<sup>11</sup>.- Téngase en cuenta que en este caso tales territorios sí estaban dentro de la Organización, en tanto que gozaban de las garantías del régimen de mandatos. Sin embargo, al no ser Estados soberanos e independientes no podían disfrutar de la cualidad de Miembros de la Organización.

<sup>12</sup>.- Túnez se encontraba bajo protectorado francés desde el Tratado del Bardo, de 12 de mayo de 1881, completado por la Convención de Marsa de 8 de junio de 1883. Sin embargo, la práctica administrativa francesa tuvo tendencia a sobrepasar las disposiciones de estos tratados, estableciendo una auténtica administración directa de la metrópoli sobre el territorio tunecino.

Los tratados franco-tunecinos de 3 de junio de 1955 establecieron una autonomía más acorde con el concepto de protectorado. El régimen establecido en estos acuerdos era una transición hacia la total independencia, la cual sería reconocida en el acuerdo de 20 de marzo de 1956, completado por un acuerdo ulterior, de 15 de junio de 1956, relativo a la representación diplomática de Túnez y a la cooperación entre ambos Estados (Francia y Túnez) en materia de política exterior.

<sup>13</sup>.- La situación internacional de Marruecos fue, durante mucho tiempo, sumamente compleja.

En el plano económico, el territorio marroquí se encontraba regido por el llamado principio de "la puerta abierta" establecido en el Acta General de la Conferencia de Algeciras de 7 de abril de 1906 (*Gaceta de Madrid*, 7

durante la Segunda Guerra Mundial siguió la suerte de otras colonias de los vencidos, es decir, su administración fiduciaria por parte de las Naciones Unidas<sup>17</sup>. Albania<sup>18</sup> y Bulgaria<sup>19</sup> luchaban en aquellos momentos por su configuración ideológica, lo que les impidió participar en la Conferencia de San Francisco.

---

de enero de 1907), confirmado por la convención franco-alemana de 4 de noviembre de 1911, que permitía la adhesión de terceros Estados.

En el político, el tratado de Fes de 30 de marzo de 1912 estableció un protectorado francés sobre Marruecos. Sin embargo, el régimen era bastante más complejo debido a la existencia de tres zonas: una zona francesa, una zona española y una zona internacional (Tánger).

Un tratado de 27 de noviembre de 1912 reconoció a España, en el llamado Marruecos español, una cierta competencia jurisdiccional y administrativa, superpuesta a la que poseía el representante del Sultán para esa zona (el Califa).

La ciudad de Tánger estaba sometida a un régimen internacional desde el 27 de noviembre de 1912.

El protectorado francés, como también ocurriera en Túnez, se había desnaturalizado, consistiendo en realidad en una administración directa del territorio. El régimen fue derogado mediante una declaración común franco-marroquí de 2 de marzo de 1956, que reconocía que el tratado de Fes no se correspondía con las necesidades modernas, así como proclamaba la independencia de Marruecos. Las competencias internacionales fueron traspasadas a Marruecos mediante el tratado de 28 de mayo de 1956, aunque se preveía una cooperación en materia de relaciones exteriores.

<sup>14</sup>.- Turquía cedió la administración de la isla de Chipre a Gran Bretaña mediante un tratado de 4 de junio de 1878. El Reino Unido pronunció formalmente la anexión mediante una orden de 5 de noviembre de 1914.

Chipre accedió a la independencia en 1960 conforme a los acuerdos de Londres de 1959, concluidos entre Grecia, Turquía y el Reino Unido.

<sup>15</sup>.- Desde el dominio de la Kabília en 1859 tuvo un estatuto de colonia francesa y durante la Segunda Guerra Mundial, su capital Argel se convirtió incluso en la sede del Comité Nacional de Liberación. El 1 de septiembre de 1947 la Asamblea Nacional francesa le otorga la condición de Departamento. Sin embargo en la realidad práctica, esta Ley estatutaria nunca llegó a aplicarse, lo que condujo a las revueltas que finalizaron con la obtención de la independencia de Francia el día 3 de julio de 1962, fecha de la proclamación oficial de su independencia. Forma parte de las Naciones Unidas desde el 8 de octubre de 1962.

<sup>16</sup>.- Durante la Segunda Guerra Mundial, Malta estuvo sometida como colonia británica a intensos ataques italianos. Sin embargo resistió y en 1947 se le otorgó una Constitución con cierta autonomía, pero sin independencia, que no llegaría hasta el 21 de septiembre de 1964. Es miembro de Naciones Unidas desde el 2 de diciembre de 1964.

<sup>17</sup>.- Tras la rendición incondicional de Italia, la Tripolitania y Cirenaica (hoy Libia) quedaban en manos de la ONU para que determinara su estatuto jurídico. Provisionalmente el territorio obtuvo un régimen de administración fiduciaria. El 21 de noviembre de 1949 la Asamblea General decidió crear un Estado independiente con el nombre de Libia, que obtuvo su constitución como Reino Unido de Libia el 1 de enero de 1952, ingresando en Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1955.

<sup>18</sup>.- En 1939 Albania fue anexionada a Italia y durante la Segunda Guerra Mundial sirvió de doble campo de batalla. Uno contra los ocupantes y otro para la conquista del poder entre posturas ideológicas opuestas. En 1944 Enver Hoxha consiguió el poder central y estableció un sistema comunista que fue proclamado en 1946, bajo el control de la Unión Soviética. Entonces se proclamó la República y se estableció una nueva Constitución. Esto quiere decir que no participó en la Conferencia de San Francisco debido a la situación política interna. Entró a formar parte de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1955.

<sup>19</sup>.- Durante la Segunda Guerra Mundial Bulgaria mantuvo una actitud extraña, dado que había declarado la guerra a Gran Bretaña y a los Estados Unidos, mientras en 1941 las tropas alemanas ocupaban el país. Tras el cambio de signo de la guerra, Bulgaria se declaró neutral el 26 de agosto de 1944 en la guerra rusogermana y negoció la paz con los poderes occidentales. Sin embargo, la URSS no aceptó dicha neutralidad y le declaró la guerra el 5 de septiembre. El 28 de octubre se consigue un armisticio mientras Bulgaria le declararí la guerra a Hitler. Todas estas circunstancias unidas al proceso revolucionario que se producía en aquellos momentos en el país impidieron su participación en la creación de la ONU. El 9 de septiembre de 1946 se proclamó la República Popular. Entró a formar parte de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1955.

Así, podemos decir que hay tres grandes etapas en el camino hacia un espacio mediterráneo, en el que todos los Estados ostentan la condición de miembros de Naciones Unidas. Un primer momento en 1945, en el que sólo son miembros de Naciones Unidas los Estados ya citados como miembros originarios: Francia, Yugoslavia, Grecia, Turquía, Siria, Líbano y Egipto (una incorporación aislada sería la de Israel, en 1949). Un segundo momento sería en 1955, cuando el 14 de diciembre se incorporan España, Italia, Albania, Bulgaria y Libia, gracias al acuerdo de los grandes bloques ideológicos. Un tercer momento a partir de 1956 cuando gradúa y escalonadamente se van incorporando los Estados surgidos de la descolonización. Así, Túnez y Marruecos, en 1956; Chipre, en 1960, Argelia, en 1962 y Malta, en 1964.

Con posterioridad las únicas modificaciones derivan de la desaparición de la antigua Yugoslavia. La admisión de las Repúblicas resultantes se produce entre 1992 y 1993, con el difícil y aún sin resolver problema de la condición de la República Federativa de Serbia y Montenegro en tanto que miembro sucesor de la antigua Yugoslavia<sup>20</sup>.

Existen varios puntos de inflexión o ejes, en torno a los que podemos hacer un análisis de la naturaleza de los conflictos que generaron las operaciones de mantenimiento de paz (OMP en adelante) en el Mediterráneo por lo que la opción metodológica puede ser muy variada, dependiendo dónde queramos incidir. Dado que lo importante es conocer la contribución de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz o a la pacificación del espacio mediterráneo, nos permitimos hacer una clasificación en torno a la propia naturaleza de las OMPs, es decir reflejar inicialmente la naturaleza de los conflictos que dieron lugar a OMPs de interposición y otras funciones, por orden cronológico y, finalmente aquellos conflictos que dieron lugar a OMPs con grupos de observación. Ahora bien, aunque metodológicamente se haga esta presentación, hay que partir del principio de que no todas las OMPs son de naturaleza pura. Por ello a la hora de su análisis nos encontraremos aspectos o funciones que podrían haber sido analizados en otros apartados.

De esa forma, expondremos dentro de las operaciones de interposición y otras funciones:

UNEF I<sup>21</sup> - Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas;

UNFICYP - Fuerzas de las Naciones Unidas en Chipre;

UNPROFOR - Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas; y,

ONURC - Operación de Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia.

---

<sup>20</sup>.- Los Estados de Croacia, Bosnia Herzegovina y Eslovenia fueron admitidos como miembros de la Organización de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1992; Macedonia fue admitida el 8 de abril de 1993. En cambio, aun cuando la República Federal de Serbia y Montenegro se pretende continuadora de la antigua Yugoslavia en su condición de miembro, el Consejo de Seguridad consideró que debía solicitar su admisión como miembro de la Organización, dado que no la reconocía como continuadora de la antigua República Federativa de Yugoslavia (Resolución 777, de 19 de septiembre de 1992). La Asamblea General asumió esta recomendación del Consejo en su Resolución 47/1 de 22 de septiembre de 1992.

<sup>21</sup>.- Utilizamos las siglas más conocidas.

Dentro de las operaciones de observación:

UNSCOB - Comité Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes, así como la Subcomisión de Observadores Militares de los Balcanes;

UNTSO - Fuerza de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua;

UNOGIL - Fuerza de Observación de las Naciones Unidas en Líbano;

UNEF II - Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas;

UNDOF - Fuerza Disuasoria de Observadores de las Naciones Unidas; y,

UNIFIL - Fuerza Interina de Naciones Unidas en Líbano.

Sin embargo podríamos haber atendido al orden cronológico de las mismas<sup>22</sup>, o bien al hecho de que la operación estuviese en vigor o se hubiese dado ya por concluida<sup>23</sup>, e incluso haberlas trabajado en función del espacio del Mediterráneo donde se han desarrollado, sea el europeo o el de Oriente Próximo<sup>24</sup>.

La razón de no escoger una presentación por áreas geográficas, que nos facilitaría la comprensión de los problemas subregionales, es para entender cómo estas misiones se corresponden con la naturaleza de los conflictos en sí mismos y no porque se trate de una sub-región determinada. Ello nos ayudará a comprender mejor la contribución de la ONU en la pacificación de los mismos en un único espacio mediterráneo.

Hemos incluido al final del trabajo un cuadro en el que se sistematizan algunos de los elementos de las operaciones de mantenimiento de la paz aquí estudiadas. Dicho cuadro, en cambio, está ordenado cronológicamente, lo que nos permite observar la evolución de este tipo de actuaciones de la Organización de Naciones Unidas a través de sus elementos esenciales.

## **II. El establecimiento de operaciones de las naciones unidas para el mantenimiento de paz con fuerzas de interposición y otras funciones.**

### **1. Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF), 1956-1967.**

#### **A. La naturaleza del conflicto del Canal de Suez.**

Como es bien sabido, las relaciones entre los países árabes e Israel han sido tensas desde el mismo momento del nacimiento del Estado judío, produciéndose continuas incursiones y

---

<sup>22</sup>- Desde una perspectiva diacrónica y tomando como referencia la fecha de establecimiento de la operación, la exposición hubiera debido ser UNSCOB (1947), UNTSO (1949), UNEF (1956), UNOGIL (1958), UNFICYP (1964), UNEF II (1973), UNDOF (1974), UNIFIL (1978), UNPROFOR (1992), ONURC (1995).

<sup>23</sup>- Son seis las operaciones que en la fecha presente continúan estando activas, con despliegue de efectivos y un mandato concreto: UNFICYP (Chipre), UNPROFOR (ex-Yugoslavia) y ONURC (Croacia), en el Mediterráneo europeo; UNTSO (Palestina), UNIFIL (Líbano) y UNDOF (Siria), en el Mediterráneo del Oriente Próximo.

<sup>24</sup>- Esta opción podría llegar a confundir y ver el espacio mediterráneo como dos espacios marcados, y la verdad es que la acción de las Naciones Unidas viene determinada por los condicionamientos de la historia política de los Estados implicados, sin que exista respuesta marcadamente europea y otra para Oriente Próximo.

escaramuzas en las fronteras. Ello provocó que el 24 de febrero de 1949 Israel y Egipto firmaran un Acuerdo de Armisticio que sería observado por UNTSO como luego veremos.

Recordemos también que durante la segunda mitad del siglo XIX se había construido un Canal Internacional artificial de 168 kilómetros que unía el Mar Mediterráneo con el Mar Rojo<sup>25</sup> y que era muy codiciado por las potencias occidentales, sobre todo por Francia y el Reino Unido.

Ante las pretensiones de Nasser de nacionalizar el Canal de Suez, británicos y franceses quisieron intervenir haciendo uso, incluso, de la fuerza llegado el caso. El decreto de nacionalización fue firmado el 26 de julio de 1956<sup>26</sup> y la reacción inmediata de Francia y el Reino Unido fue considerarla ilegal<sup>27</sup>.

Se estuvo pensando en la utilización de la fuerza para evitar esta nacionalización. Sin embargo, no podía apoyarse esta posición jurídica de legítima defensa que hasta el Presidente EISENHOWER había rechazado<sup>28</sup>, e incluso los servicios jurídicos del Foreign Office británico<sup>29</sup>.

El 28 de agosto de 1956 el Reino Unido remitió el caso al Consejo de Seguridad por razones jurídicas, políticas y tácticas<sup>30</sup>. En el seno de este órgano no se logró en principio aprobar resolución alguna.

Acudieron franceses y británicos a conversaciones secretas con Israel, donde planearon un ataque israelí a Egipto para el 29 de octubre<sup>31</sup>. Tal como estaba previsto, el 29 de octubre de 1956 se produjo un ataque israelí en territorio egipcio, llegando casi a alcanzar la zona del Canal. Ello suponía la ruptura del acuerdo de Armisticio firmado entre ambos países, ruptura denunciada por UNTSO.

Nuevamente, el Consejo de Seguridad se vio paralizado por el ejercicio del derecho de veto de Francia y Reino Unido. La beligerancia de estos dos últimos países era patente y con la excusa jurídica de proteger la libre circulación a través del Canal de Suez y la

---

<sup>25</sup>.- Este Canal fue posible por los Tratados firmados el 30 de noviembre de 1854 y el 5 de enero de 1856 entre Gran Bretaña, Francia y Egipto, gobernado este último por un Virrey que representaba al Sultán de Turquía, entonces soberano del territorio egipcio.

<sup>26</sup>.- Su texto puede consultarse en U.S. Department of State Publication, núm. 6392, "The Suez Canal Problem", 1956, p. 31.

<sup>27</sup>.- Los argumentos jurídicos de franceses y británicos pueden consultarse en MATTHEWS,- Robert O.: "The Suez Canal Dispute: A Case Study in Peaceful Settlement", en *International Organization*, vol. XXI, 1967 pp. 79-101.

<sup>28</sup>.- EISENHOWER,- D.D.: *The White House Years: Waging Peace, 1956-1961*, Doubleday, Garden City, New York, 1965, pp. 664-665.

<sup>29</sup>.- Véase un análisis del informe de FITZMAURICE al respecto en MARSTON,- Geoffrey: "Armed intervention in the 1956 Suez Canal crisis: the legal advice tendered to the British Government", en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 37, núm. 4, 1988, p. 789.

<sup>30</sup>.- POGANY señala, en el aspecto jurídico el artículo 37-1 de la Carta, el pre-requisito político de referir al Consejo una cuestión antes de utilizar la fuerza y la necesidad de que la Unión Soviética no capitalizara tácticamente el tema. Ver su obra POGANY,- Istvan S.: *The Security Council and the Arab-Israeli Conflict*, St. Martin's Press, New York, 1984, p. 60.

<sup>31</sup>.- PINEAU,- Christian: *1956 Suez*, Ed. Laffont, Paris, 1976, pp. 149-154.



protección de sus nacionales<sup>32</sup>, el día 31 de octubre enviaron 240 aviones que destruyeron los principales aeropuertos egipcios y estacionaron tropas en la zona del Canal.

Ante la inactividad del Consejo de Seguridad, el tema fue trasladado a la Asamblea General a propuesta de Yugoslavia, votándose como cuestión de procedimiento (escapando así al ejercicio del veto de los miembros permanentes). El fundamento jurídico de esta remisión fue la Resolución UNIÓN PRO PAZ, que permitía este nuevo procedimiento. La Asamblea General, el día 1 de noviembre de 1956 se reunió en sesión especial de emergencia para tratar esta crisis.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.**

La primera reacción de la Asamblea General fue la de solicitar el alto el fuego y la retirada de Israel a sus líneas de armisticio<sup>33</sup> y de las tropas británicas y francesas<sup>34</sup>, hasta que el día 2 de noviembre de 1956, la Asamblea decidió la creación de una fuerza internacional de emergencia: la UNEF<sup>35</sup>. Su misión esencial sería la de "asegurar y supervisar el cese de las hostilidades".

HAMMARSJÖLD, Secretario General de las Naciones Unidas por aquellos entonces, negoció la retirada de las tropas anglo-francesas, lo que se produjo en diciembre de 1956, y la de las tropas israelitas, que se consiguió a principios de 1957. Ello permitió acuerdos concretos con todas las partes implicadas en el conflicto, con la intención de un despliegue de personal militar que colaborara estrechamente en la pacificación del conflicto.

Las funciones de la UNEF fueron escrupulosamente negociadas entre las Naciones Unidas y Egipto, por desarrollarse en territorio egipcio, y se plasmaron en documentos jurídicos que cubrían todas las cuestiones relativas al despliegue<sup>36</sup>. Su llegada a Egipto se produjo el 12 de noviembre de 1956.

Las áreas y las funciones asignadas fueron las siguientes:

- En el área de Suez se interpondrían entre las fuerzas egipcias y las fuerzas extranjeras, especialmente las francesas y británicas que permanecieron hasta el 22 de diciembre de 1956; colaborarían con las autoridades locales de Puerto Said y Puerto Fuad en el mantenimiento de la ley y el orden; evitarían sabotajes a los campos petrolíferos; liberarían los campos de minas; contribuirían al intercambio de prisioneros; protegerían los buques franceses y británicos estacionados en el Canal; investigarían las situaciones de violaciones del cese el fuego, contrabando y desaparecidos; y, finalmente, vigilarían los vehículos y los materiales de UNEF en Puerto Said.

- En la Península de Sinaí (entre diciembre de 1956 y marzo de 1957): tomarían posesión de las zonas liberadas por las tropas israelíes, incluido el Monasterio de Santa Catalina; interposición de fuerzas; intercambio de prisioneros; liberación de campos de

---

<sup>32</sup>.- MARSTON, Geoffrey: "Armed intervention in the 1956 Suez Canal crisis: the legal advice tendered to the British Government", en *International and Comparative Law Quarterly*, vol. 37, núm. 4, 1988, pp. 799 y ss.

<sup>33</sup>.- Resolución 997 (ES-I), de 2 de noviembre de 1956.

<sup>34</sup>.- Resolución 1002 (ES-I), de 5 de noviembre de 1956.

<sup>35</sup>.- Resolución 998 (ES-I) de 3 de noviembre de 1956.

<sup>36</sup>.- Véase un comentario a este documento en KAY,- Zachariah: "The U.N. Forces in Korea and Sinai", en *International Relations*, vol. II, núm. 3, 1961, p. 175.

minas; reparación de carreteras dañadas; e investigación, a instancias de Egipto, de un incidente producido en la estación de ferrocarril de Romani.

- En la Franja de Gaza (desde el 8 de marzo de 1957): tras la retirada de las tropas israelíes, asumió el control de la zona a falta de una administración local organizada o responsable; asunción temporal del control de prisiones; custodia de instalaciones y lugares públicos; mantenimiento de servicios esenciales para la población; prevención de infiltraciones y liberación de campos de minas.

Además de todas estas funciones, transportó 72 prisioneros egipcios desde Djibouti (Somalia francesa) hasta El Cairo y repatrió a dos enfermos egipcios desde un hospital del Jerusalén controlado por los judíos<sup>37</sup>.

Hay que señalar que UNEF no pudo desplegarse en territorio israelí por falta de consentimiento de Israel, lo que prueba la existencia de un principio jurídico<sup>38</sup> que enmarca las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, cual es el consentimiento del Estado territorial donde se despliega una operación.

La contribución de las Naciones Unidas a este conflicto se extendió hasta su retirada en junio de 1967<sup>39</sup> a petición del Presidente Nasser: recordemos aquí una vez más que el consentimiento es una de las bases de una operación de mantenimiento de la paz, pero recordemos también que la temporalidad es otra de las características de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

## **2. Fuerzas de las Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP), 1964 - ...-**

### **A. La naturaleza del conflicto de Chipre**

Durante más de trescientos años, Chipre formó parte del Imperio Otomano. En 1878 fue ocupada por tropas británicas, ocupación que Turquía no reconoció hasta 1923. Tras la Primera Guerra Mundial, en la que Turquía se alió a Alemania, se firmó el Tratado de Lausanne de 1923 mediante el cual Turquía reconoció formalmente la anexión de Chipre al Imperio Británico, ocupación que duró exactamente hasta su independencia en 1960.

De los 600.000 habitantes de la isla, las cuatro quintas parte son de origen griego y profesan la religión ortodoxa, aunque Chipre nunca ha formado parte de la moderna Grecia. Sin embargo, los greco-chipriotas habían ayudado en la Revolución nacional griega de 1820, pero durante todo el siglo XIX, salvo esa ayuda mencionada a la Revolución, los greco-chipriotas mostraron poco entusiasmo por la *enosis*, es decir, por la unión con Grecia<sup>40</sup>. No obstante, tras la cruenta guerra greco-turca de los años veinte, la *enosis* llegó a

---

<sup>37</sup>- Doc. A/3694 and Add. I, Report of the Secretary-General, 9 Oct. 1957.

<sup>38</sup>- El coronel DRAPER señala que además de jurídico es operativo dado que se exige para asegurar la presencia de la fuerza en un territorio concreto. Ver DRAPER,- G.I.A.D.: "United Nations Forces", en *Revue de droit pénal militaire et droit de la guerre*, vol. 5, núm. 1, 1966, p. 55.

<sup>39</sup>- La retirada del consentimiento egipcio se produjo poco antes de la Guerra de los seis días, iniciada por Israel alegando legítima defensa preventiva frente a un inminente ataque egipcio.

<sup>40</sup>- HIGGINS,- Rosalyn: *United Nations Peacekeeping*, vol., IV, Europe, 1946-1979, Oxford University Press, New York, 1981, p. 81.

ser la máxima aspiración política de los chipriotas griegos, formándose incluso un movimiento liderado por la Iglesia Ortodoxa de Chipre<sup>41</sup>.

Durante la década de las cincuenta, Grecia solicitó en cinco ocasiones la *enosis* de Chipre ante la Asamblea General<sup>42</sup>. Su objetivo era establecer un proceso de auto-determinación para el pueblo de Chipre, interpretando que en un posible referéndum ganaría la teoría de la *enosis* y no la del *taksim*, auspiciada por los turcos<sup>43</sup>.

El 11 de Febrero de 1959 se firmó el Acuerdo de Zurich entre Grecia y Turquía, firmándolo también representantes de ambas comunidades chipriotas, la griega y la turca.

El 19 de febrero del mismo año se firmó el Acuerdo de Londres. El Arzobispo ortodoxo Makarios, desde Atenas, volvió a Chipre en olor de multitudes el 1 de marzo de 1959<sup>44</sup>. Por aquellos entonces la mayoría de los funcionarios británicos habían abandonado la isla y los chipriotas habían promocionado a los más altos puestos burocráticos<sup>45</sup>.

La Constitución chipriota de 16 de agosto de 1960 tiene sus raíces en estos Acuerdos, que son incorporados a su vez a los Tratados de Garantía<sup>46</sup>, del Establecimiento de la República de Chipre<sup>47</sup> y al Tratado de Alianza entre el Reino de Grecia, la República de Turquía y la República de Chipre<sup>48</sup>.

La Constitución de 16 de agosto de 1960 contenía cuatro tipos de normas:

A) Reconocimiento de la existencia separada de las dos comunidades.

B) Búsqueda de la seguridad de participación de cada comunidad en el ejercicio de las funciones de Gobierno.

C) Garantía de los derechos humanos y libertades fundamentales.

D) Complejo sistema de garantías de la supremacía de la Constitución.

Mediante el Tratado de Garantía firmado en Nicosia el 16 de agosto de 1960, todas las partes firmantes se comprometían a asegurar el mantenimiento de su independencia, integridad territorial y seguridad, así como el respeto de su Constitución, comprometiéndose además a no participar en ningún acuerdo de unión política o económica con ningún Estado.

---

<sup>41</sup>.- La Iglesia Ortodoxa Chipriota era autocéfala desde el año 811 en que rompió con la Iglesia Patriarcal Griega.

<sup>42</sup>.- Véanse en este sentido las siguientes Resoluciones de la Asamblea General: A/2704, de 20 de agosto de 1954; A/2920, de 25 de julio de 1955; A/3120, de 13 de junio de 1956; A/3617, de 18 de julio de 1957; y A/3874, de 15 de agosto de 1958.

<sup>43</sup>.- Véase sobre este proceso en Naciones Unidas el espléndido anexo documental aportado por la obra de XYDIS,- Stephen G.: *CYPRUS, Conflict and Conciliation, 1954-1958*, The Ohio State University Press, Columbus, Ohio, USA, 1967, 704 pp.

<sup>44</sup>.- VANEZIS,- P.N.: *Makarios: Faith and Power*, Abelard-Schuman Ltd. New York, 1972, p. 141.

<sup>45</sup>.- CRAWSHAW,- Nancy: "The Republic of Cyprus: From the Zurich Agreement to Independence", en *The World Today*, December 1960, p. 532.

<sup>46</sup>.- *United Nations Treaty Series*, vol. 382 (1960), núm. 5475.

<sup>47</sup>.- *Ibidem*, núm. 5476

<sup>48</sup>.- *United Nations Treaty Series*, vol. 397 (1961), núm. 5712.

Grecia, Reino Unido y Turquía reconocían y garantizaban la independencia, integridad territorial y seguridad de la República de Chipre.

Así, Chipre se constituyó en 1960 como Estado independiente, y el 21 de septiembre de 1960 llegó a ser el número 99 de los Estados Miembros de las Naciones Unidas y más tarde Miembro de la Commonwealth Británica<sup>49</sup>.

Pero muy pronto se hizo patente la inestabilidad interna entre ambas comunidades y la falta de seguridad, sucediéndose los incidentes armados durante muchos años. Ello daría lugar a acciones muy diversas.

1.- Una acción inicial multilateral, encabezada por el Reino Unido.

El 27 de diciembre de 1963 el Gobierno británico sugirió al chipriota que fuerzas estacionadas en la Isla podrían velar por el mantenimiento de la paz y el cese el fuego. Makarios aceptó y, con tropas británicas, griegas y turcas, bajo mando de Gran Bretaña, se desplegó en la Isla una fuerza multinacional de paz. El Reino Unido informó al Consejo de Seguridad<sup>50</sup>.

2.- Una acción organizada por el Secretario General.

El 8 de enero de 1964, los Gobiernos de Chipre, Grecia, Reino Unido y Turquía solicitaron al Secretario General que enviara un observador a Chipre. El 16 de enero, U THANT nombró al Teniente General hindú Prem Singh Gyani como su Representante Especial. Sus gastos serían pagados por el Gobierno chipriota<sup>51</sup>.

3.- Una operación de mantenimiento de la paz, montada por el Consejo de Seguridad a petición de Gran Bretaña.

En realidad era la solución aceptada por Chipre que, en cambio, había rechazado la idea de un despliegue de una fuerza de mantenimiento de la paz de la OTAN.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.-**

El Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 186 (1964), de 4 de marzo, creó la Fuerza de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en Chipre, conocida como UNFICYP (United Nations Forces in Chyprus)<sup>52</sup>. Esta Resolución fue adoptada por unanimidad del Consejo, aunque la Unión Soviética, Francia y Checoslovaquia se abstuvieron de votar el párrafo 4 (disposición relativa a los poderes del Secretario General en orden al establecimiento de la composición y tamaño de la Fuerza)<sup>53</sup>. Esta cuestión no invalida dicho párrafo dado que las Resoluciones o se aprueban en su conjunto o no, pero en esa época era tradicional someterla a votación párrafo a párrafo.

La Fuerza de las Naciones Unidas en Chipre contó desde sus inicios, como es preceptivo, con el consentimiento y la cooperación de Chipre.

---

<sup>49</sup>.- VANEZIS, P.N.: *Makarios: Faith and Power*, Abelard-Schuman Ltd. New York, 1972, p. 145.

<sup>50</sup>.- Doc. S/5508 de 9 de enero de 1964.

<sup>51</sup>.- Doc. S/5516 de 17 de enero de 1964, par. 4.

<sup>52</sup>.- Véase el Doc. S/5575, de 4 de marzo de 1964.

<sup>53</sup>.- BALLALOU, Jacques: "L'opération des Nations Unies a Chipre", en *Revue Générale de Droit International Public*, tome LXXX, 1976, p. 138.

En principio el establecimiento de esta Fuerza se hizo por tres meses<sup>54</sup>, pero improrrogablemente se ha ido extendiendo su mandato hasta el extremo que aún continúan estacionadas estas Fuerzas en la isla de Chipre<sup>55</sup>.

Su función o mandato consiste en preservar la paz y seguridad internacionales, prevenir el recurso a la lucha, contribuir al mantenimiento de la ley y el orden y la vuelta a una situación normal.

Económicamente, esta operación se sostiene mediante la provisión de contingentes de Estados Miembros, aceptación de cuotas o contribuciones voluntarias y la ayuda que pueda proporcionar Chipre<sup>56</sup>.

Para complementar esta fuerza, el Secretario General crea la UNCIVPOL, fuerza de policía civil, establecida directamente por el Secretario General, sin ulterior confirmación del Consejo de Seguridad<sup>57</sup>.

Como consecuencia de la invasión de Chipre por Turquía en 1974 la misión de UNFICYP tuvo que adaptarse a las nuevas circunstancias, así que tomó la iniciativa de proteger a civiles, a los turistas que se encontraban en el país en esos momentos, de proteger el complejo del aeropuerto de Nicosia, etc., a pesar de no tener mandato para ello. El Secretario General justificó estas acciones en el marco general del mandato para colaborar a un cese el fuego, en el que se pedía que la UNFICYP hiciera todos los esfuerzos para asegurar el mantenimiento de la paz<sup>58</sup>. Esta actividad humanitaria serviría luego para ampliar los mandatos constitucionales de otras operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz.

El mandato de UNFICYP se renueva invariablemente cada seis meses, actuando estas fuerzas de "colchón" o de instancia de amortiguación de la crisis, mientras los esfuerzos para lograr una pacificación duradera se prosiguen mediante consultas y reuniones de alto nivel entre las partes, auspiciadas por el Secretario General de Naciones Unidas.

### **3. Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR), 1992 - ...-**

#### **A. La naturaleza del conflicto de la ex-Yugoslavia.**

Tras la I Guerra Mundial en que se desintegró el Imperio Austro-Húngaro, Croacia y Eslovenia, como partes integrantes de dicho Imperio, se unieron voluntariamente al Reino

---

<sup>54</sup>.- Se hizo operativa en marzo de 1964, bajo el mando del Teniente General hindú P.S.Gyani.

<sup>55</sup>.- Sin embargo, a partir de la resolución 254 (1968), de 18 de junio, la prórroga se efectúa por períodos de seis meses.

<sup>56</sup>.- Actualmente y desde 1994, Chipre se ha comprometido a correr con un tercio de los gastos de la operación (S/25647), mientras que el Consejo ha decidido que la Organización correrá con el resto de los gastos no cubiertos así o mediante aportaciones voluntarias (Resolución 831 de 1993).

<sup>57</sup>.- Las obligaciones esenciales de esta policía eran las de establecer un nexo con la policía chipriota, apostarse en ciertas áreas donde la tensión fuera más fuerte y en las que los policías de Naciones Unidas pudieran colaborar a relajarla, acompañar a las patrullas de la policía chipriota en el reconocimiento de vehículos en las carreteras y otras cuestiones, investigar los incidentes que pudieran producirse en ambas comunidades y en los que estuvieran envueltos miembros de la comunidad contraria, etc.

<sup>58</sup>.- Véase en este sentido el informe del Secretario General al respecto, Doc. S/11353/Add.7, de 25 de julio de 1974.

de Serbia que luchó al lado de los aliados. Ello ocurrió en julio de 1917 tras la Declaración de Corfú<sup>59</sup>: la unión de los eslavos del sur se formalizaría el 1 de diciembre de 1918.

Hasta 1929 se llamó formalmente Reino de Serbios, Croatas y Eslovenos, pero ante los agravios comparativos de unas y otras comunidades, el Rey decidió cambiar el nombre por Yugoslavia<sup>60</sup>.

En 1934 un nacionalista y fascista croata asesinó en Marsella al Rey serbio de Yugoslavia, Alejandro I, y al Ministro francés de Asuntos Exteriores, Louis Barthou.

Cuando comenzó la II Guerra Mundial, Alemania invadió Yugoslavia creando el Estado satélite de Croacia, afín a los intereses nazis, que colaboraría a la masacre de "cientos de miles de serbios así como miles de judíos y gitanos"<sup>61</sup>.

Se trata de un Estado que ha vivido permanentemente una violencia étnica. Si a ello unimos que Yugoslavia contaba con cuatro lenguas oficiales: el serbo-croata<sup>62</sup>, el esloveno, el macedonio y el albanés, y que hay tres grandes religiones en el país, con el 32% de católicos (mayoritariamente croatas y eslovenos), el 41% de ortodoxos (serbios, montenegrinos y macedonios) y el 12% de musulmanes (bosnios, albaneses y turcos), podemos percibir las dificultades de convivencia en este país.

Quizás el único período de casi tolerancia fue la época de Tito, desde 1945 hasta 1980, año en que este líder muere. Sin embargo, también se produjeron enfrentamientos, y sobre todo injusticias, en todos los frentes.

Tras la muerte de Tito, los discursos nacionalistas comenzaron a proliferar en todos los sentidos y en enero de 1990, croatas y eslovenos se declararon Estados independientes de la Federación Yugoslava, reprimiendo en su territorio, a su vez, cualquier intento separatista de las minorías serbias. En esta primera fase, la comunidad internacional no reconoció los nuevos Estados de Croacia y Eslovenia: muy especialmente Estados Unidos, la Comunidad Europea<sup>63</sup> y la Unión Soviética tomaron partido a favor de la unidad de Yugoslavia.

Al mismo tiempo los Estados participantes en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa indicaron en la Declaración de 3 de septiembre de 1991, que sería inaceptable cualquier cambio territorial hecho por la fuerza en Yugoslavia.

Los derroteros violentos del conflicto obligaron a Yugoslavia a que propiciara de motu propio una reunión urgente del Consejo de Seguridad para que tratara de buscar alguna solución que evitara la extensión de la guerra. El Consejo de Seguridad, por su parte, expresó en la Resolución 713 (1991) de 25 de septiembre, su total apoyo a los esfuerzos

---

<sup>59</sup>.- DRAGNICH,- Alex N.: "Yugoslavia in historical perspective", en *Mediterranean Quarterly*, vol. 3, núm. 3, Summer 1992, p. 6.

<sup>60</sup>.- En serbo-croata YUG, significa SUR y SLAV, ESLAVOS, lo que dio lugar a YUGOSLAVIA.

<sup>61</sup>.- ROBERTS,- Walter R.: "The life and death of integration in Yugoslavia", en *Mediterranean Quarterly*, vol. 3, núm. 2, Spring 1992, p. 35.

<sup>62</sup>.- En realidad los croatas han querido elevar su dialecto al rango de lengua, y en todo caso los alfabetos escritos de ambas comunidades son diferentes. En palabras de IGLAR, "la mayor diferencia entre los dos es que el serbio usa el alfabeto cirílico mientras que el croata usa el alfabeto latino". Ver IGLAR,- Richard F.: "The constitutional crisis in Yugoslavia and the International Law of self-determination: Slovenia's and Croatia's right to secede", en *Boston College International & Comparative Law Review*, vol. XV, Winter 1992, pp. 231-232.

<sup>63</sup>.- Véanse los comunicados oficiales de la Comunidad Europea de 26 de marzo y de 8 de mayo de 1991, respectivamente, en el *Boletín de las Comunidades Europeas* 3-1991, p. 71 y 5-1991, p. 83.

colectivos para la paz y el diálogo propiciados ya por la Comunidad Europea y por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa. De forma simultánea se impusieron a Yugoslavia varios tipos de sanciones:

1) por parte del Consejo de Seguridad, un embargo de armas en el marco del capítulo VII de la Carta<sup>64</sup>; y,

2) por parte de la Comunidad Europea, suspensión del acuerdo de países preferentes con Yugoslavia<sup>65</sup>.

Al mismo tiempo se desarrollaron intentos de arreglo pacífico:

1) bajo los auspicios de los Estados Miembros de la Comunidad Europea -cuyo representante era Lord Carrington-, con la ayuda de los Estados Participantes en la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, para lograr un acuerdo de cese el fuego, que se obtendría el 23 de noviembre de 1991;

2) el Secretario General nombró un Enviado Personal el 8 de octubre de 1991, en la persona de Cyrus Vance; y,

3) el 26 de noviembre de 1991 el Representante Permanente de Yugoslavia envió una carta al Presidente del Consejo de Seguridad en la que solicitaba el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz por parte de las Naciones Unidas<sup>66</sup>. Yugoslavia todavía no se había desintegrado como Estado. El Secretario General en un informe<sup>67</sup> señaló que no se daban las condiciones para tal operación, hasta tanto las partes no cumplieran el acuerdo de cese el fuego de 23 de noviembre de 1991.

Se produjo un importante cambio cuando Alemania presionó a los demás miembros de la Comunidad Europea para que Croacia y Eslovenia fueran reconocidos como Estados. El 15 de enero de 1992, todos los miembros de la Comunidad Europea los reconocieron<sup>68</sup>, al poco tiempo de haberlo hecho el Vaticano.

Por su parte el Consejo de Seguridad admitió en la Resolución 740 (1992), de 7 de febrero, que el embargo de armas a las antiguas Repúblicas yugoslavas no estaba siendo completamente observado y requirió que el Secretario General fuera preparando ya la operación de mantenimiento de la paz, que se crearía ese mismo mes.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.**

La Resolución 743 (1992) de 21 de febrero, teniendo en cuenta el artículo 25 y el capítulo VIII de la Carta de San Francisco,

---

<sup>64</sup>- Resolución 713 (1991), de 25 de septiembre. Para la vigilancia del cumplimiento de este embargo creó posteriormente un Comité con representantes de todos los miembros del Consejo de Seguridad (Resolución 724 (1991), de 15 de diciembre).

<sup>65</sup>- Mediante un acuerdo adoptado en una reunión ministerial extraordinaria que tuvo lugar en Roma, el 8 de noviembre de 1991.

<sup>66</sup>- Doc. S/23240.

<sup>67</sup>- Doc. S/23280.

<sup>68</sup>- Véase la Declaración de reconocimiento en el *Boletín de las Comunidades Europeas*, 12.1991, pp. 119-120.

*"Decide establecer, bajo su autoridad, una Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (UNPROFOR) de acuerdo con el Informe del Secretario General y el plan de mantenimiento de paz de las Naciones Unidas".*

Esta operación que nacía como una acción protectora y no coercitiva contó con el consentimiento de todas las facciones que operaban en el territorio de la antigua Yugoslavia, tenía el mandato político de crear las condiciones de paz, solución provisional para facilitar el que se llegue a un arreglo pacífico del conflicto, y observar el respeto del cese el fuego. Se creó en un marco de temporalidad y sin la posibilidad del uso de la fuerza, lo que en ocasiones ha sido muy criticado con el desarrollo de los acontecimientos, pero consecuente con la naturaleza jurídica de una OMP.

El 29 de febrero de 1992, el Gobierno de musulmanes y croatas de Bosnia-Herzegovina decidió en un referéndum su propia independencia. Al poco de conocerse los resultados de la votación, el 1 de marzo de 1992, dos nacionalistas musulmanes y un croata ametrallaron a los asistentes a una boda serbia en Sarajevo, desencadenando la guerra civil entre Bosnia-Herzegovina y Serbia<sup>69</sup>.

El 6 de abril de 1992, los Estados de la Comunidad Europea reconocieron a Bosnia-Herzegovina, cuyo líder era Alija Izetbegovic, mientras que el 7 de abril lo haría Estados Unidos, junto con el reconocimiento de Croacia y Eslovenia.

En protesta por el reconocimiento de Bosnia-Herzegovina por los Estados Miembros de la Comunidad Europea, esa misma noche Serbia proclamó la República Serbia de Bosnia-Herzegovina. Serbia en realidad buscaba que no se reconociese a Bosnia-Herzegovina como entidad política independiente por las implicaciones que ello acarrearía.

Mientras tanto, "los cascos azules no quisieron líos y retiraron sus fuerzas, unos 250 militares, de la capital bosniaca, instalando el cuartel general en Belgrado"<sup>70</sup>. Boutros-Ghali reconoció que la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas estaba en peligro.

Los tres nuevos Estados -Croacia, Eslovenia y Bosnia-Herzegovina- fueron admitidos como Miembros de las Naciones Unidas el 22 de mayo de 1992.

En este momento se renovaron las sanciones, pero con específica sustitución del sujeto al que se imponen, no se trata ya de Yugoslavia<sup>71</sup>, sino de sanciones a Serbia y Montenegro<sup>72</sup>.

El Consejo de Seguridad, teniendo en cuenta que la continuidad automática de la antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia en las Naciones Unidas no había

---

<sup>69</sup>.- De acuerdo con el censo de 1991 la población Bosnia estaba formada por un 43'7% de musulmanes, un 31'3% de serbios y un 17'3% de croatas.

<sup>70</sup>.- ARIJA.- José Manuel: "Yugoslavia, la tierra del odio", en *Historia 16*, núm. 198, Octubre 1992, p. 20.

<sup>71</sup>.- El Consejo de Seguridad había comenzado a hablar de la "antigua República Federativa Socialista de Yugoslavia" en la Resolución 752, de 15 de mayo de 1992.

<sup>72</sup>.- Fueron renovadas tanto las sanciones unilaterales -por ejemplo, la suspensión por parte de los Estados Unidos de los derechos de aterrizaje de compañías yugoslavas en su territorio y otras sanciones- como las institucionales por parte de la Comunidad Europea, el GATT y otras organizaciones internacionales.



sido aceptada para Serbia y Montenegro, actuando bajo el capítulo VII, condena a Serbia y Montenegro<sup>73</sup> estableciendo un embargo y otras prohibiciones.

Uno de los problemas más graves en el conflicto era -y es- el desplazamiento de la población, el flujo de refugiados y la asistencia a la población, así como los problemas de abastecimiento de productos básicos (alimentos, medicinas, etc.). Este aspecto del conflicto está siendo cubierto, esencialmente, por la labor de ACNUR y del Comité de Ayuda de Emergencia, coordinado por Jan Eliasson, así como por la Cruz Roja<sup>74</sup>.

A la par, el Consejo de Seguridad excepcionó del embargo impuesto a la antigua Yugoslavia los productos y artículos de primera necesidad o destinados a la asistencia humanitaria<sup>75</sup>.

En este contexto, UNPROFOR ha visto ampliado sucesivamente su mandato, hasta el punto que el apoyo a la distribución de la asistencia humanitaria ha llegado a constituir el grueso de la labor que las Fuerzas de Protección desempeñan en la ex-Yugoslavia. Si inicialmente el mandato de UNPROFOR era observar el respeto del acuerdo de cese el fuego y el más genérico mandato de crear las condiciones de paz, la magnitud del conflicto y, sobre todo, sus consecuencias sobre la población, llevaron al Consejo de Seguridad a decidir sucesivamente:

- que UNPROFOR garantizara el acceso al aeropuerto de Sarajevo con fines humanitarios y que garantizara la llegada y distribución de la asistencia humanitaria<sup>76</sup>;

- que UNPROFOR controlara la inmigración y las aduanas en el cometido de sus funciones<sup>77</sup>; y,

- que UNPROFOR vigilara las zonas de protección y zonas rosas creadas por el Consejo de Seguridad<sup>78</sup>.

---

<sup>73</sup>- Resolución 757 (1992), de 30 de mayo. Dicha resolución prohíbe las importaciones desde Yugoslavia; las exportaciones hacia Yugoslavia; la venta de cualquier producto que no sea estrictamente necesario para cuestiones médicas o de alimentación.

Igualmente entre las sanciones que impone se encuentran:

- 1.- La prohibición del permiso de vuelo, sobrevuelo, aterrizaje o despegue de aviones yugoslavos.
- 2.- La prohibición de hacer mantenimiento o equipamiento de los aviones yugoslavos.
- 3.- Reducción del personal diplomático y consular en Belgrado.
- 4.- Prohibición de participación en eventos deportivos.
- 5.- Suspensión de la cooperación científica, técnica y cultural y de visitas oficiales.

Para el cumplimiento de este embargo general, la Resolución dicta que el Comité creado por la Resolución 724 (1991) de 15 de diciembre sea el encargado de su vigilancia.

<sup>74</sup>- Consciente de esta situación, y ante las denuncias del Comité Internacional de la Cruz Roja, la Resolución 770 (1992) de 13 de agosto, bajo el mandato constitucional del capítulo VII de la Carta el Consejo de Seguridad: "Solicita que el acceso continuo y sin impedimento a todos los campos, centros de prisioneros o detención, sean garantizados inmediatamente al Comité Internacional de la Cruz Roja y otras relevantes organizaciones humanitarias".

<sup>75</sup>- Resolución 760 (1992), de 18 de junio.

<sup>76</sup>- Resolución 758 (1992), de 8 de junio.

<sup>77</sup>- Resolución 769 (1992), de 7 de agosto.

<sup>78</sup>- Resolución 802 (1993), de 25 de enero.

Junto a este núcleo de funciones humanitarias, las Fuerzas de Protección se han visto atribuidas algunas otras en ámbitos bien distintos: respecto del comportamiento de las partes en conflicto y no relativas a la asistencia de la población que padece las consecuencias del mismo.

De un lado, UNPROFOR recibió autorización para controlar los acuerdos de retirada completa del ejército yugoslavo de Croacia, la desmilitarización de la península de Prevlaka y la retirada de las armas pesadas de las áreas vecinas a Croacia y Montenegro<sup>79</sup>.

Días después, el Consejo de Seguridad decidió que la UNPROFOR vigilara el cumplimiento de la prohibición de vuelos militares, en particular, mediante el emplazamiento de observadores, cuando fuera necesario, en campos de aviación en el territorio de Bosnia Herzegovina, estableciendo un mecanismo apropiado de autorización e inspección<sup>80</sup>.

De otro lado, el Consejo de Seguridad decidió establecer una presencia de UNPROFOR en la antigua República Yugoslava de Macedonia<sup>81</sup>, con personal militar, civil y administrativo, para el que requirió el consentimiento de la ex-República Yugoslava de Macedonia<sup>82</sup>. Su misión era, y es<sup>83</sup>, un despliegue preventivo, pues no existen signos de guerra como en Bosnia.

Finalmente, el mandato de UNPROFOR ha sido ampliado a la remoción de minas, la información pública y la policía civil<sup>84</sup>.

Queda por tratar el punto relativo al uso de la fuerza y la relación entre las acciones militares llevadas a cabo por la OTAN y la misión de la UNPROFOR. Asimismo es necesario diferenciar los usos de fuerza dirigidos a forzar el cumplimiento del embargo y demás sanciones impuestas por el Consejo a la antigua Yugoslavia y el uso de fuerza destinado a garantizar el cumplimiento del mandato de UNPROFOR.

El punto de partida es el momento de creación de las Fuerzas de Protección. En ese instante inicial no se hacía indicación alguna respecto al uso de fuerza<sup>85</sup>.

Pero un año después, el Consejo de Seguridad estableció que los componentes de UNPROFOR se dotaran de los medios de defensa necesarios para su protección<sup>86</sup>. No hay que perder de vista que se habla de protección personal u operacional. A partir de esta resolución, las fuerzas de la ONU en la antigua Yugoslavia estarán dotadas de los medios

---

<sup>79</sup>.- Resolución 779 (1992), de 6 de octubre.

<sup>80</sup>.- Resolución 781 (1992), de 9 de octubre.

<sup>81</sup>.- Resolución 795 (1992), de 11 de diciembre.

<sup>82</sup>.- Esta nueva función de UNPROFOR se debe a la significativa mayoría serbia de Macedonia y a los intereses encontrados que respecto a ese territorio tenían Albania, Grecia, Serbia y Bulgaria. Los propios países limítrofes a Macedonia estaban preocupados, hasta el punto de que Bulgaria y Hungría solicitaron un despliegue de observadores de la Comunidad Europea a lo largo de sus fronteras para prevenir cualquier violación fronteriza y para testificar su conducta correcta. Sin embargo, la Comunidad Europea no accedió a efectuar tal despliegue.

<sup>83</sup>.- A partir del 31 de marzo de 1995 la facción de la UNPROFOR desplegada preventivamente en Macedonia se conoce con las siglas de UNPREDEP: Fuerzas de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas. No se crea una nueva operación sino que se le da nombre propio a una parte de la UNPROFOR.

<sup>84</sup>.- Resolución 947 (1994), de 30 de septiembre.

<sup>85</sup>.- Resolución 743 (1992), de 21 de febrero.

<sup>86</sup>.- Resolución 807 (1993), de 19 de febrero.

militares precisos para repeler eventuales ataques u obstáculos en el cumplimiento de sus misiones.

Mucho más allá fue, sin embargo, la Resolución 836 (1993), de 4 de junio. En la misma, el Consejo de Seguridad autorizaba a UNPROFOR para que repeliera los ataques contra las áreas seguras establecidas en la Resolución 824 (1993) en Bosnia Herzegovina, así como para que observara el cese el fuego y promoviera la retirada de las unidades militares y paramilitares de aquellos puntos claves que impidiesen la llegada de la asistencia a la población civil. Para ello, autorizó a UNPROFOR, en el marco de la autodefensa, para que tomara las medidas necesarias, incluido el uso de la fuerza, para repeler los bombardeos contra las áreas seguras de cualquiera de las partes o las incursiones dentro de ellas, o cualquier obstrucción deliberada alrededor de dichas áreas para la libertad de movimiento de UNPROFOR o de los convoyes de ayuda humanitaria.

El Secretario General con base en esta resolución solicitó a la OTAN que efectuara ataques aéreos selectivos para impedir el estrangulamiento de Sarajevo<sup>87</sup>.

La Resolución 958, de 19 de noviembre de 1994, estableció que la autorización contenida en la Resolución 836 para adoptar todas las medidas necesarias para hacer cumplir las áreas seguras de Bosnia Herzegovina también era aplicable a las medidas que se adopten en la República de Croacia<sup>88</sup>.

De estos usos de fuerza vistos hay que distinguir claramente aquellos destinados a imponer el cumplimiento del embargo y demás sanciones de la Resolución 757 (1992), de 30 de mayo, ya citada.

Así, el Consejo de Seguridad estableció el 31 de marzo de 1993, mediante su Resolución 816, que, de acuerdo con el Secretario General y con UNPROFOR, los Estados Miembros, por sí o a través de organizaciones o arreglos regionales, adoptaran todas las medidas necesarias en el espacio aéreo de Bosnia Herzegovina para garantizar la prohibición de vuelos, de forma proporcionada a las circunstancias específicas y al carácter de los vuelos.

En el mismo sentido, las acciones llevadas a cabo el 25 de mayo de 1995 por fuerzas de la OTAN iban dirigidas a forzar la retirada del armamento pesado en el entorno de Sarajevo<sup>89</sup>.

---

<sup>87</sup>.- Ello obedece a que la naturaleza de las OMPs no les permite hacer uso de la fuerza más allá de la legítima defensa. El Secretario General, consciente de ello, prefirió que fuese una organización regional quien cumpliera la misión prevista en la Resolución 836 (1993).

<sup>88</sup>.- Tras la crisis iniciada el 26 de mayo de 1995, cuando fuerzas serbias hicieron más de doscientos cincuenta rehenes entre miembros de las fuerzas de UNPROFOR y observadores militares de la OTAN, utilizando a algunos de ellos como escudos humanos, Francia solicitó una ampliación del mandato de UNPROFOR, vista la desprotección en que quedaban los cascos azules en el seno del conflicto.

<sup>89</sup>.- Una cuestión de relevancia, aunque no podamos tratarla extensamente en este trabajo es la tensión originada entre el Consejo de Seguridad y el Secretario General en cuanto al mando y control de las acciones de fuerza llevadas a cabo por la OTAN. El Secretario General había mantenido ante el Consejo de Seguridad que una vez adoptada la decisión política, el mando y el control sobre el momento pertinente para ejecutar las acciones de fuerza por parte de las organizaciones regionales le correspondería a él. En aquel momento, el Secretario General fue reacio a asumir esa misma responsabilidad, vistas las consecuencias producidas por una acción de la OTAN: el secuestro como rehenes de miembros de las Fuerzas de Protección y de observadores militares de la OTAN, y la utilización de algunos de ellos como escudos humanos.

Serbia y Montenegro, a comienzos de 1995, han adoptado medidas para cerrar la frontera internacional que mantienen con Bosnia con idea de ganarse la credibilidad internacional. De esta forma se podrá controlar la ayuda que envían a sus hermanos serbios de Bosnia, lo que le ha supuesto una felicitación por parte del Consejo de Seguridad en su Resolución 970 (1995), de 12 de enero.

Pero en el transcurso de 1995 se ha creado un nuevo frente relacionado con la permanencia de UNPROFOR en Croacia. El Gobierno croata solicitó primero la retirada de la operación, aunque luego accedió a una reducción de los contingentes desplegados. Finalmente ha sido necesario establecer una nueva operación, de manera que su contingente sustituya formalmente al de UNPROFOR. Una vez más se detecta la importancia del consentimiento para el despliegue, e incluso, para el mantenimiento de una presencia de las Naciones Unidas en un territorio.

#### **4. Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (ONURC), 1995- ...**

##### **A. La naturaleza del conflicto de Croacia.-**

Ya hemos dicho que Croacia había expresado su deseo de que UNPROFOR se retirara de su territorio porque estaba incómoda por la situación en que se hallaba la Krajina, una parte de su territorio pero que, sin embargo, estaba bajo control serbio. Las fuerzas de UNPROFOR estaban actuando en dicho territorio, bajo el mandato general establecido por el Consejo de Seguridad. Estas circunstancias hicieron temer que Croacia no autorizara más allá del 31 de marzo de 1995 el despliegue de UNPROFOR en su territorio, de conformidad con la resolución 947 (1994). Ya Croacia había enviado a las Naciones Unidas una carta en la que explicaba su opinión sobre estas circunstancias y solicitaba el establecimiento de una nueva OMP que llevara incorporado el nombre de Croacia, para separarla totalmente de UNPROFOR<sup>90</sup>.

El Secretario General era consciente de las dificultades de la situación y además era conocedor de las circunstancias en que deben operar las misiones de las Naciones Unidas. Resulta imprescindible contar con el consentimiento del soberano territorial y la cooperación de todos los implicados, por tanto, debía negociar con Croacia las condiciones del mantenimiento de UNPROFOR o dar otra solución al problema. De lo contrario, las fuerzas de las Naciones Unidas deberían salir de Croacia, con las consiguientes consecuencias de dejar la situación en manos de la violencia bruta.

Su decisión, negociada con las autoridades de Croacia, fue proponer al Consejo de Seguridad una nueva operación de mantenimiento de paz que sustituyera a los cascos azules desplegados en territorio croata, aunque tuviese una estructura de mando coordinada con UNPROFOR.

##### **B. La acción de las Naciones Unidas.**

El Consejo de Seguridad considerando estos nuevos acontecimientos y la opinión del Secretario General, puesta de manifiesto en su Informe de 22 de marzo de 1995<sup>91</sup>, y

---

<sup>90</sup>.- Doc. S/1995/206.

<sup>91</sup>.- Doc. S/1995/222 y Corr. 1.

actuando de nuevo en el marco del capítulo VII, decidió establecer bajo su autoridad la Operación de las Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia (ONURC)<sup>92</sup>, con el siguiente mandato:

"a) Desempeñar plenamente las funciones contempladas en el Acuerdo de Cesación del Fuego de 29 de marzo de 1994 concertado entre la República de Croacia y las autoridades locales serbias<sup>93</sup>;

b) Facilitar la aplicación del Acuerdo Económico de 2 de diciembre de 1994 concertado bajo los auspicios de los Copresidentes de la Conferencia Internacional sobre la ex-Yugoslavia<sup>94</sup>;

c) Facilitar la aplicación de todas las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, incluidas las funciones descritas en el párrafo 72 del mencionado informe<sup>95</sup>;

d) Asistir en la fiscalización, mediante la supervisión y la presentación de informes, del cruce de personal militar, equipo militar, suministros y armas, a través de las fronteras internacionales entre la República de Croacia y la República Federativa de Yugoslavia (Serbia y Montenegro), en los cruces de frontera que están bajo la responsabilidad de la ONURC, según se establece en el plan de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la República de Croacia<sup>96</sup>;

e) Facilitar la prestación de asistencia humanitaria internacional a la República de Bosnia y Herzegovina a través del territorio de la República de Croacia;

f) Supervisar la desmilitarización de la península de Prevlaka de conformidad con la Resolución 779 (1992)".

La naturaleza de esta OMP quedó establecida al decidir el propio Consejo de Seguridad que la ONURC "sea un arreglo provisional para crear las condiciones que conduzcan a una solución negociada consecuente con la integridad territorial de la República de Croacia y que garantice la seguridad y los derechos de todas las comunidades que vivan en una zona concreta de la República de Croacia".

Dado que fue establecida en el marco del capítulo VII, mencionado de forma expresa, y al mismo tiempo el Consejo la calificó como arreglo provisional, parece que se pudiera estar refiriendo al artículo 40, como base jurídica para su establecimiento. Sin embargo, dice "arreglo provisional" y no "medida provisional", que es lo adecuado a la terminología de la Carta. Quizás no sea más que un error de traducción y no tenga mayor importancia. Sin embargo, creemos que hay una diferencia cualitativa entre "arreglo" y "medida". Por nuestra parte consideramos que, a pesar de la mención expresa del capítulo VII, el Consejo de Seguridad está pensando en una medida de arreglo pacífico.

No creemos que se trate de diplomacia preventiva ni de aquellas medidas que el Secretario General de las Naciones Unidas llamaba de consolidación de la confianza en su

---

<sup>92</sup>- Resolución 981 (1995), de 31 de marzo.

<sup>93</sup>- Doc. S/1994/367.

<sup>94</sup>- Doc. S/1994/1375.

<sup>95</sup>- Se refiere al *Informe del Secretario General* de 22 de marzo de 1995, Doc. S/1995/222 y Corr. 1.

<sup>96</sup>- Doc. S/23280, anexo III.

Programa de Paz<sup>97</sup>. Es cierto que estas medidas están pensadas inicialmente para acuerdos intergubernamentales, en el sentido de intercambiar misiones militares o hacer maniobras conjuntas, traspasar información, etc. Sin embargo, también son posibles estas medidas en el marco institucional multilateral, como ha dejado manifiestamente claro SCHRICKE, al estudiar el marco de la CSCE<sup>98</sup>. El propio Secretario General en su Programa de Paz cuando habla de ellas, incorporándolas a la Diplomacia Preventiva, las ve en este doble sentido: no obstante, las concibe pensando en el marco regional, y nunca advierte la posibilidad de su utilización por parte de las Naciones Unidas. Debemos decir que tampoco la descarta expresamente. En este sentido, el Programa de Paz dice:

"La confianza y la buena fe son esenciales para reducir la probabilidad de conflictos entre los Estados. Existen muchas medidas de esa índole a disposición de los gobiernos que quieran emplearlas. Ejemplos de ellas son el intercambio sistemático de misiones militares, la formación de centros regionales o subregionales de reducción de riesgos y las medidas de fomento de la libre circulación de la información, incluida la supervisión de los acuerdos regionales sobre armamentos. Pido a todas las organizaciones regionales que estudien qué nuevas medidas de consolidación de la confianza podrían aplicarse en sus regiones y que informen a las Naciones Unidas de los resultados de esos estudios. Organizaré consultas periódicas sobre medidas de consolidación de la confianza con las partes en controversias potenciales, actuales o pasadas, y con las organizaciones regionales, ofreciéndoles el asesoramiento que la secretaría pueda aportar"<sup>99</sup>.

Por tanto, puede decirse que, a pesar de la coincidencia terminológica del nombre de la OMP en Croacia -Operación de Naciones Unidas para el Restablecimiento de la Confianza en Croacia- y esta figura jurídica de la diplomacia preventiva -medidas para la consolidación de la confianza-, no se trata de este tipo de medidas. Es claramente una OMP clásica en el sentido de que sus funciones de control de la cesación del fuego, control de armas y cruce de personal militar, aplicación de acuerdos económicos y de resoluciones del Consejo de Seguridad, prestación de asistencia humanitaria y supervisión de la desmilitarización de la península de Prevlaka, son funciones que llevan a cabo los cascos azules en el marco de las OMPs.

Un elemento novedoso quizás lo suponga el control -coordinación más bien- de las fuerzas de las Naciones Unidas destacadas en esta OMP. Parece deducirse de la Resolución 981 (1995) de 31 de marzo de aquellas están bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, por supuesto, pero coordinadas por un "Comandante de la Fuerza de las Naciones Unidas en el teatro de operaciones". Creemos que ha utilizado una elipse literaria para evitar el nombre de UNPROFOR. Sin embargo, hay que deducir que toda la actividad de las fuerzas de las Naciones Unidas en la antigua Yugoslavia funcionaron coordinadamente, ya se trate de las fuerzas de UNPROFOR en Bosnia-Herzegovina, en Macedonia (UNPREDEP), o estas nuevas de ONURC en Croacia. El mando y control, por tanto de esta OMP es idéntico, en términos operativos.

---

<sup>97</sup>.- Doc. S/24111 y A/47/277, de 17 de junio de 1992.

<sup>98</sup>.- Ver artículo BOUTROS BOUTROS,- Ghali: "L'Agenda pour la Paix. Analyse et premières reactions", en *Annuaire Français de Droit International*, 1992, p. 14.

<sup>99</sup>.- Parágrafo 24.

Otro elemento que sorprende menos pero que merece ser mencionado es la autorización que hace a los Estados Miembros, actuando en el ámbito nacional o por conducto de las organizaciones o acuerdos regionales, para que puedan actuar, coordinadamente con el Secretario General y el Comandante de la Fuerza, con "todas las medidas necesarias para prestar apoyo aéreo inmediato al territorio de la República de Croacia en defensa del personal de la ONURC en el desempeño de su mandato".

Con esta autorización trata de dar respuesta al problema de la protección del personal, pero también al de la misión. Por tanto, opta porque sean los Estados Miembros, aislada o colectivamente los que se enfrenten a un eventual uso de la fuerza y no los propios cascos azules.

El 28 de abril de 1995, el Consejo de Seguridad decidió unánimemente autorizar el despliegue de ONURC conforme a lo indicado en el informe del Secretario General del 18 de abril de 1995. En este informe, el Secretario General reducía drásticamente el número de efectivos que pasarían de los 12.000 iniciales a 8.750, decidiéndose igualmente la supervisión de las fronteras de Croacia con Bosnia Herzegovina y la República de Yugoslavia. Sin embargo, los rebeldes serbios se niegan a ello, por lo que las tropas de las Naciones Unidas tendrán que limitarse a una presencia simbólica en los puestos fronterizos, lo que obviamente no satisface al Gobierno croata.

No obstante todavía es demasiado pronto para hacer un balance, aunque sea meramente jurídico, de esta OMP recién estrenada. Habrá que dejar que transcurra un tiempo prudente.

### **III. El establecimiento de operaciones de las naciones unidas para mantenimiento de la paz con grupos de observación**

#### **1. Comité Especial de las Naciones Unidas en los Balcanes (UNSCOB: 1947-1952) y Subcomisión de Observadores Militares de los Balcanes (1952-1954)**

##### **A. La naturaleza del conflicto de Grecia**

Grecia, junto a Yugoslavia, fue ocupada por el ejército alemán durante la Segunda Guerra Mundial. El 28 de mayo de 1941 el rey Jorge II y su Gobierno se exiliaron, primero en El Cairo y luego en Londres. En los últimos meses de la guerra, tras regresar a Atenas el gobierno de Unidad Nacional de Jorge Papandreu, Churchill obtuvo de Stalin que Grecia fuera considerada zona de influencia reservada a Gran Bretaña.

En diciembre de 1945 las tropas inglesas neutralizaron y alejaron de la capital a la principal organización guerrillera<sup>100</sup>, con lo que quedaron como fuerzas principales los monárquicos y el partido comunista (EAM). En las elecciones de marzo de 1946 triunfaron aquellos y Tsaldaris se convirtió en primer ministro, pero su incapacidad para hallar soluciones a la crisis económica reavivó la guerra de guerrillas. Desde Yugoslavia y la frontera Norte pasaban constantemente armas para los comunistas. ¿Iba a convertirse Grecia en un país comunista?; ¿llegaría la órbita soviética al Mediterráneo central? En una nota de 21 de febrero de 1947 Londres comunica a Washington que no tiene capacidad para continuar su ayuda económica y militar al gobierno heleno; un mes después Truman decide el apoyo norteamericano. Es un hecho sintomático de la era de las superpotencias; Joseph

---

<sup>100</sup>.- El ELAS -Ethnikos Laikos Apeleftherotikos Stratos- o Ejército Popular de Liberación Nacional, brazo armado del EAM -Ethnikos Apeleftherotikos Metopo- o Frente de Liberación Nacional.

Jones, funcionario del Departamento de Estado y redactor de la doctrina Truman, exclama: "Inglaterra, en esta hora, ha traspasado la función de líder mundial, con todas sus cargas y toda su gloria, a Estados Unidos"<sup>101</sup>.

En este contexto político de reconstrucción nacional tras la ocupación alemana, de áreas de influencia del comunismo y de los intereses británicos primero y norteamericanos después, las acciones pacificadoras en sentido amplio no comienzan por la creación de una operación de mantenimiento de la paz, sino que éste será su punto de llegada.

Hubo una acción inicial multilateral, para la observación de las elecciones griegas de fines de 1945. Con base en el acuerdo de Varkiza, de 12 de febrero de 1945, los Gobiernos Británico, Francés y Americano aceptaron invitaciones para enviar observadores para supervisar las futuras elecciones<sup>102</sup>. El Gobierno Soviético, por el contrario, rehusó participar argumentando que era una interferencia en los asuntos internos de Grecia<sup>103</sup>. De cualquier manera, esto era ya un presagio del desacuerdo entre Londres y Moscú sobre la deseada "área de influencia" británica en los Balcanes.

A finales de noviembre de 1945 llegaron a Atenas los Miembros de AMFOGE<sup>104</sup>, es decir, la Misión Aliada para Observar las Elecciones Griegas.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.**

En enero de 1946, el Gobierno Soviético utilizó la primera reunión del Consejo de Seguridad para solicitar la retirada de las tropas británicas de Grecia, sin éxito, debido, como es lógico, al veto británico y al de los otros aliados<sup>105</sup>. Dicha demanda, realizada el 21 de enero de 1946, se basaba en que la situación en aquel país de la Península Balcánica era extremadamente tensa y que la presencia de tropas británicas, no dictada por la necesidad, no sólo suponían una presión externa sobre los asuntos internos griegos sino que era aprovechada por grupos reaccionarios contra las fuerzas democráticas dentro del país<sup>106</sup>.

El mismo Diciembre de 1946<sup>107</sup>, Tsaldaris solicitó al Consejo de Seguridad que enviara una Comisión de Encuesta a Grecia, con el objetivo de investigar la participación de Yugoslavia, Albania y Bulgaria en las infiltraciones y ayuda a la guerrilla.

En este estado de cosas, "ninguna de las Grandes Potencias vio a la Organización como un instrumento de conciliación"<sup>108</sup>, pero a pesar de ello, el 19 de diciembre de 1946, el Consejo de Seguridad votó unánimemente el establecimiento de una Comisión de Investigación, actuando bajo el artículo 34 de la Carta y con el objetivo de investigar las

---

<sup>101</sup>.- Citado en FERNÁNDEZ,- Antonio: *Historia Universal: Edad Contemporánea*. Volumen IV, Vicens Universidad, Barcelona, 1990, p. 611.

<sup>102</sup>.- Las elecciones se celebraron el 31 de marzo de 1946, tal como estaban previstas, bajo la supervisión de los observadores aliados y dio como resultado el triunfo de los conservadores monárquicos, debido, entre otras cosas, al boicoteo de las elecciones por la izquierda griega.

<sup>103</sup>.- WOODHOUSE,- C.M.: *The story of modern Greece*. Faber and Faber, London, 1968, pp. 256-257.

<sup>104</sup>.- Se corresponde con las palabras inglesas Allied Mission for Observing Greek Elections.

<sup>105</sup>.- WOODHOUSE, C.M.: *The story ...*, op. cit., p. 257.

<sup>106</sup>.- Security Council Official Records, 1st. year, 1st ser., p. 74.

<sup>107</sup>.- Security Council Official Records, 1st year, 2nd ser., suppl. 10, annex 16, pp. 169-72 (S/203).

<sup>108</sup>.- COUFOUDAKIS,- Van: "The United States, the United Nations, and the Greek Question, 1946-1952", en el libro editado por IATRIDES,- John O.: *Greece in the 1940s. A Nation in Crisis*, University Press of New England, Hanover and London, 1981, p.289.



alegadas violaciones de las fronteras entre Albania, Bulgaria, Yugoslavia y Grecia. Esto, como dice HIGGINS, "marcó la primera tentativa de las Naciones Unidas hacia el mantenimiento de la paz a través del establecimiento de órganos subsidiarios"<sup>109</sup>.

La Resolución 339 (1946), de 19 de diciembre, en la que se establece dicha Comisión de Investigación indica que debía componerse de los Representantes de cada uno de los Estados que fueran Miembros del Consejo de Seguridad en 1947<sup>110</sup>. Asumió sus poderes en Atenas el día 29 de enero de ese mismo año.

El 25 de junio de 1947 la Comisión de Investigación hizo público su primer informe. En él consideraba, por mayoría, que Yugoslavia, Albania y Bulgaria habían ayudado a la guerra de guerrillas en Grecia; que Bulgaria y Yugoslavia habían ayudado al movimiento separatista entre Eslavo-Macedonios en Grecia con la intención de incorporar a Macedonia a la Federación de Yugoslavia; y que las violaciones fronterizas no conectadas con las actividades guerrilleras no eran deliberadamente provocadas y que los incidentes no evidenciaban intenciones agresivas.

Por supuesto que la minoría era la Unión Soviética y Polonia, quienes consideraron, por el contrario que la evidencia citada por la mayoría era contradictoria y poco convincente. Así, el informe de esta Comisión no pudo producir ninguna Resolución por parte del Consejo de Seguridad, dado que se vio paralizado por el ejercicio del derecho de veto, unas veces de la Unión Soviética y otras de los Estados Unidos.

No fue hasta mediados de septiembre de 1947 cuando se volvió a pronunciar nuevamente el Consejo de Seguridad mediante la Resolución 34, de 15 de septiembre de 1947. En ella, se decide sacar de la lista de temas a estudiar por el Consejo la controversia entre Grecia de un lado y Albania, Bulgaria y Yugoslavia de otro, requiriendo al Secretario General para que entregara a la Asamblea General toda la documentación necesaria que sobre el tema pudiera requerir.

Desde su primera intervención en el asunto y gracias al reenvío del Consejo de Seguridad, la Asamblea General creó una operación de mantenimiento de la paz. Aun cuando se manejaban dos proyectos de resolución, uno soviético y otro americano, fue éste último el que salió adelante al contar con 36 votos favorables, 6 en contra y 10 abstenciones.

La Resolución de la Asamblea General 109 (II) de 21 de octubre de 1947 instituyó el Comité Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes. NACHMANI considera que "el establecimiento de UNSCOB fue producto de la convicción de los Estados Unidos de que los griegos eran incapaces de manejar sus propios asuntos"<sup>111</sup>.

El establecimiento de este Comité Especial se hizo con el objetivo de observar el acuerdo de los cuatro Gobiernos de la zona en las recomendaciones dadas en la Resolución

---

<sup>109</sup>.- HIGGINS,- Rosalyn: *United Nations Peacekeeping*. Vol., IV, Europe, 1946-1979, Oxford University Press, New York, 1981, p. 5.

<sup>110</sup>.- Estos fueron los siguientes: Australia, Bélgica, Brasil, China, Colombia, Estados Unidos, Francia, Polonia, Reino Unido, Siria y la Unión Soviética. Por su parte, Albania, Bulgaria, Grecia y Yugoslavia nombraron unos oficiales de enlace para servir a la Comisión.

<sup>111</sup>.- NACHMANI,- Amikan: *International Intervention in the Greek Civil War*. Praeger, New York, 1990, p. 37.

y con el objetivo de que el Comité estuviera a disposición de los Gobiernos balcánicos para la ejecución de dichas recomendaciones.

Los Miembros de dicho Comité Especial serán los Representantes de Australia, Brasil, China, Estados Unidos, Francia, México, Netherlands, Pakistán, Polonia, Reino Unido y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Su cuartel general estaría situado en Tesalonika.

El requerimiento hecho al Secretario General para que estableciera los medios necesarios para este Comité tiene naturaleza meramente administrativa, como se corresponde con la idea inicial que se tenía de su figura.

Por supuesto que Polonia y la Unión Soviética se opusieron al establecimiento de UNSCOB (United Nations Special Committee On Balkans, es decir, Comité Especial de las Naciones Unidas para los Balcanes).

Comenzadas las tareas de este Comité, pronto se establecieron tres grupos de observación en cada uno de los otros países, sobre todo con idea de "observar e informar continuamente al Comité"<sup>112</sup>, de la marcha de las buenas relaciones vecinales entre los distintos Estados. Se establecieron también tres Sub-Comités, uno para hacer operativos los grupos de observación, otro para la discusión de los problemas políticos y el último para los refugiados y las minorías.

El Representante de Australia en dicho Comité indicó que la competencia del Comité para establecer observadores era una extralimitación, pues, según él, la labor principal de dicho Comité debía consistir en la asistencia a los cuatro Gobiernos respecto al mandato de la Asamblea General y que la función de observación era meramente secundaria y complementaria<sup>113</sup>.

El 4 de junio de 1948, el Comité Especial estableció una nueva política: iba a ampliar su mandato para "examinar cualquier violación fronteriza alegada que se pueda hacer o que pueda ser comunicada después del 1 de mayo de 1948 al Secretario General o al Comité Especial por cualquiera de los Gobiernos implicados" y "transmitir esas comunicaciones a los grupos de observación apropiados para su investigación"<sup>114</sup>. El delegado de Australia seguía en desacuerdo con esta postura que la propia Asamblea General se iba a encargar de dilucidar.

El Primer Comité de la Asamblea General adoptó una resolución el 11 de noviembre de 1948 solicitando al Presidente de la Asamblea General, al Secretario General, al Presidente de dicho Comité y al Relator que actuaran en su capacidad de conciliadores, para explorar las posibilidades en la búsqueda de un acuerdo entre las partes<sup>115</sup>. Véase aquí como la actividad diplomática del Secretario General se hace patente, actividad que años más tarde va a ser trascendental en las operaciones para el mantenimiento de la paz llevadas a cabo por las Naciones Unidas.

---

<sup>112</sup>.- Doc. A/574, 30 June 1948, 1st Report of UNSCOB.

<sup>113</sup>.- *Ibidem*, anexo 4.

<sup>114</sup>.- Doc. A/574, 30 June 1948, 1st Report of UNSCOB.

<sup>115</sup>.- HOWARD,- Harry N.: "Greek Question in the Fourth General Assembly of the United Nations", *Bulletin of the U.S. Department of State*, vol. 22, 1950, p. 307.

La Asamblea General debatió profundamente el informe del Comité Especial y mediante su Resolución 193 (III), de 27 de noviembre de 1948, lo aprobó instruyendo específicamente al Comité para que continuara utilizando los grupos de observación para que le sigan informando sobre las relaciones de Albania, Bulgaria y Yugoslavia con los grupos guerrilleros griegos. Ello supuso un espaldarazo a su misión previa. La función de observación y la publicidad de las violaciones flagrantes hicieron que esta Comisión tuviera cierto éxito.

Al año siguiente, la Asamblea General le siguió prestando la misma atención al tema, primero con la creación del Comité de Conciliación para Grecia, instituido por el Primer Comité de la Asamblea General el 29 de septiembre de 1949. La Resolución de la Asamblea General 288 (IV), de 18 de noviembre de 1949, nota con satisfacción que "los Gobiernos de Albania, Bulgaria y Yugoslavia han anunciado públicamente que guerrilleros griegos que han entrado en sus respectivos territorios han sido desarmados e internados" y apela a que se facilite "la repatriación a Grecia de aquellos individuos que deseen retornar y vivir bajo el imperio de la ley".

La Resolución 382 (V), de 1 de diciembre de 1950 confirmó el mandato de UNSCOB, aunque en el otoño de 1951 comunicó a la Asamblea General que el carácter del problema había cambiado y que su misión no se hacía ya necesaria.

Una vez que se hubo aprobado la importante Resolución de la Asamblea General de las Naciones Unidas 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, conocida como UNIÓN PRO PAZ, y que se estableció una Comisión para la Observación de la Paz, la Asamblea General decidió, mediante la Resolución 508, de 7 de diciembre de 1951, terminar el mandato de UNSCOB para establecer una Sub-Comisión para los Balcanes, dentro de la Comisión para la Observación de la Paz. Esta nueva Sub-Comisión tendría de 3 a 5 Miembros<sup>116</sup> y su autoridad específica sería contar con observadores<sup>117</sup>, al igual que lo había hecho UNSCOB, visitar las aéreas cuando fuera necesario y considerar aquellos hechos de los que fuese informado. Inició sus labores el 31 de enero de 1952, con una reunión inicial en París. El 12 de diciembre de 1952, la Comisión de Observación de la Paz decidió renovar el mandato de la Sub-Comisión para los Balcanes<sup>118</sup>.

Durante este tiempo, la Sub-Comisión consideró que los informes de los observadores de la zona no merecían ser trasladados a la Comisión de Observación de la Paz de la Asamblea General<sup>119</sup>.

Durante 1953 y 1954 no hubo más que un incidente serio en una de las fronteras observadas<sup>120</sup> y el 23 de diciembre de 1953, a instancias de Grecia los observadores se redujeron a tres, localizados en la frontera greco-búlgara. Finalmente el 28 de mayo de 1954 la propia subcomisión aprobó la retirada de dichos observadores y, como dice

---

<sup>116</sup>- Los Primeros Cinco Miembros serían Colombia, Estados Unidos, Francia, Pakistán y Suecia.

<sup>117</sup>- Grecia había solicitado formalmente que fuesen enviados observadores a la zona. Véase United Nations General Assembly, Peace Observation Commission, Balkan Subcommittee, A/CN.7-SC.1/1.

<sup>118</sup>- *Yearbook of United Nations 1952*, p.291.

<sup>119</sup>- United Nations General Assembly, Official Records, Eighth Session, Supplement No. 1, A/2404, p. 49.

<sup>120</sup>- United Nations General Assembly, Official Records, Ninth Session, Supplement No. 1, A/2663, p. 29

WAINHOUSE, esto redujo a la Sub-Comisión a una organización sobre el papel que probablemente todavía exista, porque desde entonces no hay datos de su abolición<sup>121</sup>.

## **2. Organización de las Naciones Unidas para la Supervisión de la Tregua (UNTSO), 1949 - ...-**

### **A. La naturaleza del conflicto de Palestina.**

Palestina ha pertenecido al Imperio Otomano durante más de 300 años<sup>122</sup>. En abril de 1920, tras la decadencia de este fabuloso imperio mediterráneo tras la I Guerra Mundial, el Reino Unido obtuvo el Mandato del Consejo Supremo Aliado para la administración de dicho territorio, que posteriormente fue ratificado por la propia Sociedad de Naciones<sup>123</sup>.

El Mandato británico sobre Palestina era del tipo A, es decir, un mandato que se aplicaba "a ciertas comunidades pertenecientes al Imperio turco" que habían conseguido un estado de desarrollo en el que se le podría 'reconocer provisionalmente' como Estado independiente<sup>124</sup>. La vida de este mandato iba a resultar muy difícil por la coexistencia en el mismo territorio de dos comunidades étnicamente muy diferentes: una árabe y otra judía, y por la contradicción de las promesas hechas a unos y otros al final de la I Guerra Mundial.

Esas dificultades de convivencia iban a persistir tras la II Guerra Mundial, por lo que se intentó una partición de Palestina entre judíos y árabes en una Conferencia en Londres, en enero de 1947, que terminó en fracaso rotundo.

Ante el incremento de la violencia, el 2 de abril de 1947 Gran Bretaña solicitó que la cuestión de Palestina fuera inscrita en el orden del día de la siguiente sesión de la Asamblea General.

La Asamblea General aprobó el 29 de noviembre de 1947 un plan de partición de Palestina, por lo que Gran Bretaña decidió retirarse<sup>125</sup>. Haciendo dejación de sus responsabilidades internacionales, las tropas británicas abandonaron el territorio palestino el 15 de mayo de 1948.

Se creó un Estado de Israel, que fue inmediatamente admitido como miembro de la Organización de las Naciones Unidas en 1949. Israel convirtió a Jerusalem en su capital sin que el estatuto de internacionalización previsto llegara a aplicarse. Las fuerzas armadas de Egipto, Irak, Transjordania, Siria y Líbano cruzaron sus fronteras e iniciaron así una

---

<sup>121</sup>.- WAINHOUSE,- David W.: *International Peace Keeping at the Crossroads*. The John Hopkins University Press, Baltimore, Md, EEUU, 1973, p. 237.

<sup>122</sup>.- Desde 1518 tal como recoge NATION ASSOCIATES en su Memorándum sometido a la Asamblea General de las Naciones Unidas, *The Palestine Problem and Proposals for its Solution*, abril de 1947, p. 14.

<sup>123</sup>.- El Mandato de la Sociedad de Naciones de 24 de julio de 1922 puede consultarse en CATTAN,- Henry: *Palestine and International Law - The legal aspects of the Arab-Israeli Conflict*. Longman, London and New York, 1973, pp. 260-265.

<sup>124</sup>.- HIGGINS,- Rosalyn: *United Nations Peacekeeping (1946-1967) - Documents and Commentary*. Oxford University Press, vol. I, London, New York, Toronto, 1969, p. 5.

<sup>125</sup>.- La Resolución A 181(II), de 29 de noviembre de 1947, establecía que el mandato británico terminaría el 1 de agosto de 1948.

cruenta lucha de años<sup>126</sup>. Las áreas de la Palestina árabe fueron formalmente unidas al Reino Jachemita de Jordania el 24 de abril de 1950<sup>127</sup>.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.-**

La acción de las Naciones Unidas fue muy diversa durante la segunda mitad de la década del 40. Así, en mayo de 1947, la Asamblea General creó<sup>128</sup> un Comité Especial para Palestina (UNSCP)<sup>129</sup>. Este órgano no contaba con ningún representante de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Este Comité examinó las propuestas de otro Comité *ad hoc* relativas a la partición de Palestina.

Asimismo se creó una Comisión de las Naciones Unidas para Palestina, para supervisar la puesta en práctica de la Resolución A 181 (II), de 29 de noviembre de 1947, relativa a la finalización del mandato británico, la partición de Palestina y la internacionalización de la ciudad de Jerusalén.

Tras varios llamamientos del Consejo de Seguridad a la tregua<sup>130</sup> y al cese de todas las actividades de naturaleza militar y paramilitar, así como de actos de violencia, terrorismo o sabotaje que pongan en peligro la paz en la región, el Consejo de Seguridad estableció una Comisión de Tregua para Palestina<sup>131</sup>. Nótese que el Consejo de Seguridad no crea la UNTSO sino una Comisión de Tregua para Palestina. Según establecía la propia Resolución "la función de la Comisión será asistir al Consejo de Seguridad supervisando el cumplimiento por las partes de la Resolución del Consejo de Seguridad de 17 de abril de 1948".

Paralelamente, la Asamblea General nombró un mediador<sup>132</sup> en Palestina.

En cuanto a la Organización de las Naciones Unidas para la supervisión de la tregua, lo primero que hay que decir es que no fue creada formalmente, pero se entiende existente desde el momento en que, a petición de la Comisión de Tregua, el Consejo de Seguridad

---

<sup>126</sup>- LEONARD,- Larry L.: "The United Nations and Palestine", en *International Conciliation*, núm. 454, October 1949, p. 607.

<sup>127</sup>- COMMITTEE ON THE EXERCISE OF THE INALIENABLE RIGHTS OF THE PALESTINIAN PEOPLE: *The need for convening the International Peace Conference on the Middle East*, United Nations, New York, 1989. Véase también, HASSOUNA,- Hussein A.: *The League of Arab States and Regional Disputes: A Study of Middle East Conflicts*. Sijthoff, Leiden, Oceana, New York, 1975, pp. 256-257.

<sup>128</sup>- Resolución 106 (S-I), de 15 de mayo de 1947.

<sup>129</sup>- United Nations Special Committee for Palestine.

<sup>130</sup>- Resolución S/714, de 1 de abril de 1948; resolución S/723, de 16 de abril de 1948.

<sup>131</sup>- Resolución S/727, de 23 de abril de 1948.

<sup>132</sup>- Tras el asesinato del Conde Folke Bernadotte (primer mediador), las funciones de mediación fueron asumidas por el Representante Personal del Secretario General, Ralph BUNCHE. Sus funciones eran:

- Utilizar sus buenos oficios con las autoridades locales y comunitarias de Palestina para acordar una operación de los servicios comunes necesarios para la seguridad y el bienestar de la población palestina, asegurar la protección de los Santos Lugares, edificios religiosos y áreas históricas de Palestina, así como promover un arreglo pacífico de la futura situación de Palestina.

- Cooperar con la Comisión de Tregua para Palestina creada por el Consejo de Seguridad, el 23 de abril de 1948.

- Invitar, teniendo en cuenta el bienestar de la población palestina, a las agencias especializadas de las Naciones Unidas, la OMS, la Cruz Roja Internacional, etc. para la asistencia y cooperación adecuada.

envía observadores militares exigiendo para ello el consentimiento de los Estados Miembros de la Liga Árabe y de las autoridades judías y árabes de Palestina<sup>133</sup>.

Mientras esto sucedía, para complicar aún más el entramado institucional, la Asamblea General creó la Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina<sup>134</sup> y le traspasó las funciones antes atribuidas al Mediador.

Entre enero y abril de 1949 se firmaron acuerdos de armisticio entre Israel y Egipto, Líbano, Jordania y Siria, en los que se señalan las líneas de demarcación, aun cuando éstas no podían considerarse fronteras políticas y territoriales entre Israel y los Estados árabes. A partir de estos acuerdos, se redujo el número de observadores de UNTSO. Su mandato se transformó: de la supervisión de la tregua se pasó al mantenimiento de las líneas de cese el fuego, la supervisión de los acuerdos de armisticio y la inspección de zonas desmilitarizadas<sup>135</sup>.

Posteriormente, desde 1956 a junio de 1967, se volvió a modificar el mandato de UNTSO, al tener que coordinarse con UNEF, a raíz de la intervención anglo-francesa por el control del Canal de Suez.

Hasta nuestros días, esta operación sigue existiendo operativa, habiendo colaborado con las demás operaciones desplegadas en la zona (UNEF, UNDOF y UNOGIL).

### **3. Grupo de Observación de las Naciones Unidas en Líbano (UNOGIL), 1958.**

#### **A. La naturaleza del conflicto de Líbano.**

En Febrero de 1958 Egipto y Siria habían formado la República Árabe Unida, mientras que Jordania e Irak habían formado una Federación, con el Rey Faisal de Irak como Cabeza de dicha Federación.

Las relaciones entre la República Árabe Unida y Líbano eran muy tensas debido a que este último país seguía una política pro-occidental que irritaba a egipcios y sirios. Incluso durante los difíciles días de la nacionalización del Canal de Suez, Líbano se decantó abiertamente en favor del Reino Unido y Francia y se negó a romper relaciones diplomáticas con estas potencias europeas.

Las revueltas internas que se generaron en Líbano en 1958 como consecuencia del deseo del Presidente Chaumon de conseguir un segundo mandato presidencial fueron achacadas a las infiltraciones masivas de Siria y al fomento de la inestabilidad por parte de la República Árabe Unida. Según la Constitución libanesa el Presidente tenía limitado su período de permanencia en el Gobierno a seis años<sup>136</sup>.

El 22 de mayo de 1958 Líbano solicitó una reunión del Consejo de Seguridad para que éste considerara su denuncia de instigación a la rebelión en Líbano por parte de la República Árabe Unida. Líbano acusó a la RAU de "intervenir ilegal, masivamente y sin

---

<sup>133</sup>.- Resolución S/801, de 29 de mayo de 1948.

<sup>134</sup>.- Resolución 194 (III), de 11 de diciembre de 1948.

<sup>135</sup>.- Resolución 73 (1949) del Consejo de Seguridad. En la misma resolución el Consejo da por terminado el mandato del mediador en relación con las obligaciones que aquel tenía en el marco de las resoluciones del Consejo de Seguridad.

<sup>136</sup>.- *The New York Times*, July 11, 1958, p. 6.

provocación en los asuntos de Líbano" lo que "amenaza la independencia de Líbano" y "pone en peligro el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales"<sup>137</sup>.

Cada uno de los Estados contaba a su vez con apoyos entre las grandes potencias.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.**

Suecia propuso que ante tales circunstancias podría autorizarse un grupo de observación de las Naciones Unidas para que se destacara en Líbano y asegurara que no habría infiltraciones ilegales en la frontera<sup>138</sup>.

El Consejo de Seguridad, con la abstención de la Unión Soviética adoptó su Resolución 128 (1958) de 11 de junio. En ella decidió despachar urgentemente un grupo de observadores a Líbano para que asegurara que no había infiltración ilegal de personal, armas u otro material a través de las fronteras con Líbano. De esta manera nació la que sería conocida como UNOGIL, o Grupo de Observadores de las Naciones Unidas en Líbano. Su mandato estricto era observar si se producían las infiltraciones ilegales denunciadas por Líbano.

Además, tras el golpe de estado del Rey Hussein de Jordania el 14 de julio de 1958 auto proclamándose Jefe de la Federación entre Irak y Jordania, los Estados Unidos, a petición de Líbano, decidieron enviar un contingente de sus tropas a territorio libanés.

Tras un período en el que los informes de la UNOGIL, pese a las numerosas denuncias existentes, constataban la inexistencia de infiltraciones ilegales, el Consejo de Seguridad decidió traspasar la cuestión de Líbano a la Asamblea General<sup>39</sup>. Por otra parte, era imposible una acción más directa del Consejo de Seguridad sobre el conflicto, dadas las circunstancias políticas.

La Asamblea General se reunió en sesión de emergencia del 8 al 21 de agosto de 1958 para tomar cartas en este asunto. Como era de esperar, fue un hervidero político de propuestas y contrapropuestas maximalistas de unos y otros esperando que un órgano plenario les fuera más favorable que un órgano restringido como el Consejo de Seguridad, sometido a las reglas del veto. En este sentido, después de muchas discusiones, la Asamblea General adoptó la Resolución 1237 (ES-III), de 21 de agosto de 1958, a propuesta de los Países Árabes, incluidos los afectados. En esta Resolución la Asamblea General, en su lenguaje más tradicional, después de llamar a la concordia y a la paz, requirió al Secretario General para que facilitara la retirada de las tropas extranjeras de Jordania y Líbano, sin hacer expresa mención ni al Reino Unido ni a los Estados Unidos.

El 1 de octubre de 1958 el Reino Unido informó al Secretario General que había acordado la retirada de sus tropas con el Gobierno de Jordania, lo que sucedería a partir del día 20 de octubre<sup>140</sup>. Por su parte, los Estados Unidos también anunciaron su acuerdo con el Gobierno de Líbano para proceder a la retirada de sus tropas<sup>141</sup>, completándose la retirada el día 2 de noviembre y el 25 de octubre respectivamente.

---

<sup>137</sup>.- *Security Council Official Records*, 13th yr., 824th meeting, pp. 3.

<sup>138</sup>.- Doc. S/4022.

<sup>139</sup>.- Resolución 129 (1958), de 7 de agosto, adoptada por unanimidad.

<sup>140</sup>.- Doc. A/3937.

<sup>141</sup>.- Doc. A/3942.

UNOGIL existió sólo durante 6 meses, desde el 11 de junio hasta el 9 de diciembre de 1958 y emitió cinco informes, el último de los cuales, de 17 de noviembre de 1958, recomendó la retirada por completo de la misión. Hay que entender que UNOGIL no fuera totalmente capaz de cumplir con su mandato, dado que hubo cuatro factores que lo imposibilitaron, a juicio de Mona GHALI: su tamaño, el área y la naturaleza del terreno en el que operaba, las restricciones de movimiento que tuvo y el equipo inadecuado con que se le proveyó<sup>142</sup>.

En efecto, el Secretario General solicitó un aumento de observadores y de puestos de observación, así como equipos y dinero; sin embargo, la respuesta fue la contraria, su disminución. El 21 de noviembre el Secretario General emitió un informe, una vez que ya el Gobierno del Líbano había entablado relaciones cordiales con el de la RAU y estaba en disposición de que UNOGIL se retirara ordenadamente, lo que se produjo el 9 de diciembre de 1958.

#### **4. Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (UNEF II), 1973-1979**

##### **A. La naturaleza del conflicto entre Egipto e Israel.**

En 1973 se produjo un ataque coordinado egipcio y sirio a Israel para intentar recuperar los territorios que éste último había ocupado tras la Guerra de los Seis Días (1967). Egipto, con la ayuda de la Unión Soviética<sup>143</sup>, pudo atravesar el Canal de Suez y adentrarse en los territorios ocupados por Israel desde la Guerra de los Seis Días. Consecuentemente, se estaba violando la línea del armisticio vigilada por UNTSO. Los observadores de UNTSO informaron al Secretario General de esta nueva violación de las líneas de observación.

Por su parte Siria atacó otro frente, el de los Altos del Golán, pero su estudio lo dejaremos para un momento posterior<sup>144</sup>.

Dos días después del primer ataque egipcio en la Península del Sinaí, Israel intentó contraatacar los dos frentes abiertos pero se encontró con dificultades en el de Egipto. Estas circunstancias animaron a Jordania a entrar en el conflicto, en apoyo de sus hermanos árabes. Sin embargo, la suerte de Israel cambió sustancialmente desde el 14 de octubre de 1973. En esta fecha rechazó las ofensivas egipcias y en dos días incluso consolidó sus posiciones iniciales<sup>145</sup>.

En el plazo de tres días, Israel consiguió cercar al Tercer Ejército egipcio en el Sinaí y aproximarse a Damasco e incluso amenazó con tomar la ciudad de Suez, situada en pleno territorio egipcio en el continente africano.

---

<sup>142</sup>.- GHALI,- Mona: "United Nations Observation Group in Lebanon: 1958", en DURCH,- William J.: *The Evolution of UN Peacekeeping - Case Studies and Comparative Analysis*, St. Martin's Press, New York, 1993, p. 175.

<sup>143</sup>.- ROSTOW,- Eugene V.: "The illegality of the arab attack on Israel of October 6, 1973", en *American Journal of International Law*, vol. 69, núm. 2, 1975, p. 272.

<sup>144</sup>.- Véase el apartado E.- Fuerza Disuasoria de Observadores de las Naciones Unidas en Siria (UNDOF), 1974 - ...-

<sup>145</sup>.- BAR-YAACON,- Nisim: "Keeping the Peace between Egypt and Israel, 1973-1980", en *Israel Law Review*, vol. 15, núm. 2, 1980, p. 204.



Lo que comenzó siendo un enfrentamiento entre estos países se convirtió pronto, ante la reacción energética de Israel, en un riesgo de escalada, al verse implicados intereses económicos<sup>146</sup>, así como las dos superpotencias.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.**

Esta nueva crisis en plena orilla sur del Mediterráneo complicaría enormemente la situación del mundo por aquellos tiempos. El Consejo de Seguridad se mostraba inoperante y Egipto, que primero aceptó una fuerza multinacional compuesta por contingentes americanos y soviéticos, retiró su consentimiento por las complicaciones de su despliegue<sup>147</sup>. Simultáneamente, los países árabes exportadores de petróleo decidieron subir el precio del barril hasta en un 130%, reduciendo a su vez las exportaciones.

No fue hasta el 25 de octubre de 1973 cuando el Consejo de Seguridad, tras una propuesta de Kenia, decidió la constitución y envío de una Fuerza de Naciones Unidas<sup>148</sup> (UNEF II). La Fuerza fue aceptada por Egipto y su despliegue se produjo en menos de 36 horas. No se trataba de una fuerza de interposición como UNEF, sino de una operación de observación y vigilancia del alto el fuego. Su mandato específico era la vigilancia del cese del fuego y la observación de la vuelta a las posiciones iniciales ocupadas el 22 de octubre de 1973<sup>149</sup>. Por tanto, como dice MANIN, "un órgano pasivo que observa y da cuenta"<sup>150</sup>.

La Unión Soviética aceptó, por primera vez, contribuir a los gastos de una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, y los Estados Unidos aceptaron que Polonia, en aquellos años tras el telón de acero, participase en el contingente.

Por su parte, Israel se comprometió a no destruir el Tercer Ejército egipcio, al cual tenía totalmente rodeado y colapsado.

El 18 de enero de 1974, Egipto e Israel firmaron el Acuerdo Sinaí I<sup>151</sup> sobre la retirada parcial de Israel de los territorios ocupados en el Sinaí, donde UNEF II quedaba como garante. Ello supuso en la realidad que UNEF II quedaba estacionada en una zona-tampón entre las tropas israelíes y las egipcias.

El 1 de septiembre de 1975 se firmó el Acuerdo Sinaí II<sup>152</sup>, en el que Egipto favorecería a Israel con la libertad de tránsito comercial marítimo a través del Canal de Suez y la libertad de navegación a través del Bab el Mandeb, a cambio de una nueva retirada israelí de la zona oriental y de los campos de petróleo egipcios de Abu Rudeis.

UNEF II estuvo operando sobre el terreno hasta 1979, observando los acuerdos que se habían alcanzado en 1974 y 1975 entre Egipto e Israel, los primeros realizados entre un país árabe e Israel hasta la firma de los Acuerdos de Camp David, el 17 de septiembre de 1978.

---

<sup>146</sup>.- Recordemos el embargo general de petróleo de Arabia Saudita a los Estados Unidos y Holanda.

<sup>147</sup>.- FABIAN,- Larry L.: "Toward a Peacekeeping Renaissance", en *International Organization*, vol. 30, núm. 1, 1976, p. 154.

<sup>148</sup>.- Resolución 340, de 25 de octubre de 1973.

<sup>149</sup>.- No se tuvo en cuenta las posiciones del 5 de octubre que eran favorables a Israel ni las del 10, claramente favorables a Egipto, sino una intermedia, la del 22 de octubre, casi una media entre las dos anteriores.

<sup>150</sup>.- MANIN,- Philippe: "L'O.N.U: et la Guerre du Moyen-Orient", en *Annuaire Français de Droit International*, 1973, pp. 553-554.

<sup>151</sup>.- Doc. S/11198 y Anexos, de 18 de enero de 1974.

<sup>152</sup>.- Doc. S/11818, Add. 1, de 2 de septiembre de 1975.

El 24 de julio de 1979 UNEF II culminó su retirada, habiendo cumplido con su misión de observación y garantía de todos los acuerdos concluidos entre Israel y Egipto, que se cumplieron ejemplarmente.

## **5. Fuerza Disuasoria de Observadores de las Naciones Unidas (UNDOF), 1974 - ...-**

### **A. La naturaleza del conflicto de Siria.**

En 1949 se estableció un armisticio entre Israel y Siria, contemplándose en el acuerdo de armisticio una línea de separación observada por UNTSO.

A mediados de los años sesenta, grupos palestinos empezaron a operar desde territorio sirio con el apoyo de Hafez-al-Assad, quien, en esos momentos de Guerra Fría, se sentía protegido por la Unión Soviética.

Como ya se ha dicho, en la guerra de 1967, Israel ocupó los Altos del Golán, una franja de tierra siria, situada a unos 75 kms. de Damasco. Con los ataques de Siria y Egipto a Israel el 6 de octubre de 1973, Siria inicialmente recuperó parte de estos territorios pero por poco tiempo. El 10 de octubre Israel contraatacó las recién conquistadas posiciones sirias y se adentró en los Altos del Golán más aún de lo que antes lo estaba. Llegó a casi 20 kms. de Damasco. Entre el 23 y el 25 de octubre de 1973, Israel y Siria aceptaron el cese el fuego que fue observado por UNTSO.

Tras dos meses de intermitentes hostilidades se celebró en Ginebra una Conferencia de Paz en la que Siria se negó a participar. Egipto e Israel llegaron a un acuerdo interino para conseguir un cese de las hostilidades que abriera el mundo de la confianza mutua. Por su lado, Siria e Israel habían aceptado reunirse en Washington con el Secretario de Estado Norteamericano Henry Kissinger para tratar de llegar a un acuerdo, que no llegó hasta que ambas delegaciones consiguieron llegar a un consenso. Hafez-al-Assad, Presidente de Siria, era consciente que sólo conseguiría los adelantos diplomáticos con Israel a través de los Estados Unidos, a pesar del apoyo que le prestaba la Unión Soviética<sup>153</sup>.

El 29 de mayo de 1974 los dos Gobiernos aceptaron firmar un Acuerdo por el que ambos cesarían el fuego. El Acuerdo fue efectivamente firmado el 31 de mayo<sup>154</sup>.

Este Acuerdo no es en sí mismo un acuerdo de paz, porque tal como recoge Mona GHALI, a instancia de Siria, el acuerdo hace mención específica de que no es un tratado de paz, sino 'sólo un paso hacia una paz justa y duradera en base a la Resolución del Consejo de Seguridad 338'<sup>155</sup>.

Este Acuerdo estableció también tres zonas de desmilitarización que habían de ser ocupadas por una Fuerza de las Naciones Unidas y otras dos zonas de limitación de armas y fuerzas. Además de todo esto se preveía un intercambio de prisioneros y la repatriación de los cadáveres. El Apartado E de dicho Acuerdo establecía que todas estas circunstancias serían inspeccionadas por personal de las Naciones Unidas, conocido en dicho Acuerdo como Fuerza Disuasoria de Observadores de las Naciones Unidas.

---

<sup>153</sup>.- JAMES,- Alan: "The United Nations on Golan: Peacekeeping Paradix", en *International Relations*, vol. IX, núm. 1, 1987, p. 67.

<sup>154</sup>.- El Acuerdo puede consultarse en *International Legal Materials*, vol. XIII, nº 4, 1974, pp. 880-897.

<sup>155</sup>.- GHALI,- Mona: "United Nations Disengagement Observer Force", en *DURCH; WILLIAM,- J.: The Evolution of UN Oeacekeeping ...*, op. cit., p. 154.

A la vista de las circunstancias y de que este proyecto incluía la solicitud de creación de una Fuerza de Naciones Unidas que se hiciera cargo de las áreas desmilitarizadas, los Estados Unidos solicitaron urgentemente una reunión del Consejo de Seguridad que se celebró el día 30 de mayo.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.**

El mismo día de la firma del Acuerdo, el Consejo de Seguridad tomó la decisión de adoptar la Resolución 350 (1974), de 31 de mayo, en la que da la bienvenida a estos Acuerdos y decide establecer inmediatamente la Fuerza Disuasoria de Observadores de las Naciones Unidas, bajo su autoridad. Sería, como dice PELCOVITS, "un complejo mecanismo de seguridad que supuso responsabilidades políticas arduas y sin precedente en una fuerza internacional"<sup>156</sup>.

Para el establecimiento de UNDOF no hizo falta consentimiento, ya que éste fue automático al contemplarse su propia creación en el Acuerdo de mayo de 1975<sup>157</sup>.

El Secretario General de las Naciones Unidas dirigió el primer informe de UNDOF al Consejo de Seguridad el 17 de noviembre de 1974. En él manifestaba el éxito de la misión por haber conseguido no sólo mantener la calma en el área sino también hacer progresos para establecer una paz justa y duradera en la región<sup>158</sup>, por lo que se renovó el mandato de UNDOF en la Resolución 363 (1974), de 29 de noviembre<sup>159</sup>.

Hay dos factores que justifican el éxito de UNDOF: su modesto mandato y la cooperación que recibió de Israel y Siria. Por tanto puede hablarse de que la solución del caso vino por la vía diplomática y no por la vía militar. Probablemente, como señala WHITE, la razón por la que Siria no intervino directamente cuando Israel invadió Líbano en 1978 y 1982 fue la presencia de UNDOF en la zona<sup>160</sup>.

En 1981, se produjo un nuevo factor de desestabilización en la zona al aprobar el Parlamento israelí el 14 de diciembre una Ley de "Aplicación de la legislación israelí en los Altos del Golán"<sup>161</sup>. Siria solicitó inmediatamente la reunión urgente del Consejo de Seguridad<sup>162</sup>, quien tres días más tarde adoptó la Resolución 497 (1981), de 17 de diciembre. En dicha Resolución se decidía que la imposición del Derecho israelí, la jurisdicción y administración en los territorios ocupados de los Altos del Golán sirios son nulos y no tienen efectos jurídicos internacionales.

---

<sup>156</sup>.- PELCOVITS,- N.A.: "UN Peacekeeping and the 1973 Arab-Israeli Conflict", en *ORBIS*, vol. XIX, núm. 1, 1975.

<sup>157</sup>.- SOMMEREYNS,- Raymond: "United Nations Peace-Keeping Forces in the Middle East", en *Brooklyn Journal of International Journal*, vol. VI, núm. 1, 1980, p. 23.

<sup>158</sup>.- Doc. S/11563.

<sup>159</sup>.- Esta renovación ha sido permanente y sigue siendo permanente, puesto que aún dura la misión en los Altos del Golán, probablemente a la espera de un acuerdo definitivo de Paz entre Siria e Israel.

<sup>160</sup>.- WHITE, N.D.: *Keeping the peace...*, *Op. cit.*, p. 244.

<sup>161</sup>.- *International Legal Materials*, vol. XXI, núm. 1, 1982, p. 163.

<sup>162</sup>.- Doc. S/14791.

Al persistir Israel en justificar la necesidad de aplicar el Derecho israelí, justificando un vacío legal en la zona, el Consejo de Seguridad, en su Resolución 500 (1982), de 28 de enero, decidió trasladar esta cuestión concreta a la Asamblea General<sup>163</sup>.

La Asamblea General el 5 de febrero de 1982 también condenó a Israel declarando que la aplicación del Derecho israelí equivaldría a la anexión efectiva del territorio y esto es contrario al Derecho Internacional.

La forma en que UNDOF está contribuyendo a mantener la paz entre Siria e Israel es mediante la prevención de incidentes, reduciendo la ansiedad y neutralizando las crisis<sup>164</sup>.

En septiembre de 1992 Israel y Siria comenzaron a discutir sobre sus diferencias y hasta la fecha siguen discutiendo: la paz está cada vez más cerca, una vez obtenida en Egipto, Palestina y Jordania. Sólo quedan Siria y Líbano, donde, dicho sea de paso, las diferencias no son tan grandes como las existentes entre aquellos que ya han logrado la paz. Y para Siria la guerra es muy costosa. Hasta 1988 llevaba un saldo negativo de 7.000 muertos, 21.000 heridos, 600 tanques, 165 aviones y 7 barcos destruidos, el territorio de los Altos del Golán perdido, así como destrucciones de la infraestructura económica del país<sup>165</sup>.

Un buen comienzo de un posible desenlace fue la declaración del Gobierno israelí reconociendo la soberanía siria sobre los Altos del Golán<sup>166</sup>.

## **6. Fuerza Interina de Naciones Unidas en el Líbano (UNIFIL), 1978 - ...-**

### **A. La naturaleza del conflicto de Líbano.-**

La sociedad libanesa estaba cada vez más profundamente dividida en facciones políticas, organizaciones armadas, etc. En 1975 comenzó una guerra civil, a partir de la que sólo ha reinado la anarquía en dicho país.

Los países vecinos estaban atentos a cualquier evolución del conflicto libanés y cada uno de ellos apoyaba a un grupo diferente. Siria estaba atormentada con la idea de que Israel tuviera influencias sobre Líbano y a finales de mayo de 1976 decidió enviar tropas<sup>167</sup> con la idea inicial de equilibrar las circunstancias políticas de Líbano, sobre todo atacando al Movimiento Nacional Libanés<sup>168</sup>. Su idea de una invasión ostensible era la de terminar una guerra civil y restaurar la paz<sup>169</sup>. Desplegó sus tropas inicialmente al lado de los Cristianos Maronitas. Sin embargo, el curso de los acontecimientos le iba a llevar a ayudar al Grupo Amal contra el Grupo Hezbollah, sostenido por Irán<sup>170</sup>. Más tarde sostuvo la causa

---

<sup>163</sup>.- Doc. S/Agenda/2329/Rev.1.

<sup>164</sup>.- JAMES,- Alan: *The United Nations on Golan...*, op. cit., pp. 78-84.

<sup>165</sup>.- COLLELO,- Thomas (Ed.): *Syria - a country study. Headquarters*. Department of the Army, Washington DC, EEUU, 1988, pp. 242-243.

<sup>166</sup>.- *El País*, lunes 29 de mayo de 1995, p. 4.

<sup>167</sup>.- Para entender mejor la intervencion de Siria, vease LAWSON,- Fred H.: "Syria's intervention in the Lebanese civil war 1976: a domestic conflict explanation", en *International Organization*, vol. 38, núm. 3, 1984, pp. 451-480.

<sup>168</sup>.- COLLELO,- Thomas: *Syria ...*, op. cit., p. 31.

<sup>169</sup>.- SASSEN,- Sandra M.: "The Taif Accord and Lebanon's Struggle to Regain its Sovereignty", en *American University Journal of International Law and Policy*, vol. 6, núm. 1, 1990, p. 62.

<sup>170</sup>.- Irán también sostenía a las Fuerzas Revolucionarias Iraníes, que era un grupo evidentemente No-Libanés. Sin embargo, con el trascurso del tiempo fue reduciendo su ayuda inicial, sobre todo tras la muerte del Ayatollah

de los Suníes contra los Cristianos Maronitas del General Michel Aoun. Con esto, Líbano se iba a convertir en un país ocupado por dos Estados, Siria e Israel, y víctima de dos revoluciones, la palestina y la iraní<sup>171</sup>.

Una Conferencia celebrada en Riyadh, Arabia Saudita, el 16 de octubre de 1976, terminó formalmente con la guerra civil libanesa. Ese mismo mes la Liga Árabe determinó establecer una Fuerza Disuasoria Árabe, destacada en Líbano, para imponer y supervisar un cese el fuego que legitimara la presencia siria en Líbano<sup>172</sup>. Su misión estricta era supervisar la retirada de las fuerzas palestinas del Norte y el Sur de Líbano, asegurar que todas las fuerzas regresaran a sus lugares de ocupación de antes de abril de 1975 y mantener bajo su control las armas pesadas<sup>173</sup>.

Esta Fuerza Disuasoria Árabe entró en conflicto con el Ejército Libanés y con las tropas libanesas cristianas en varias ocasiones y estuvo a punto de provocar mayores conflictos.

A raíz de las frecuentes incursiones árabes en territorio israelí procedentes del Sur de Líbano, Israel como medida de represalia atacó Líbano, con un saldo de 2.000 muertos y más de 25.000 desplazados.

## **B. La acción de las Naciones Unidas.**

El día 15 de marzo de 1978 el Gobierno libanés, considerando que no era responsable de la presencia de palestinos en el Sur de Líbano, protestó ante el Consejo de Seguridad por la invasión de Israel. El Consejo de Seguridad se reunió a los dos días y al cabo de otros dos adoptó la Resolución 425 (1978), de 19 de marzo. En ella el Consejo de Seguridad ordenó un cese inmediato de las acciones militares de Israel contra el territorio de Líbano y exigió la retirada de las fuerzas israelíes. Igualmente decidió establecer una fuerza interina de Naciones Unidas (UNIFIL) al sudeste de Líbano para que confirmara la retirada de las fuerzas israelíes.

La misión de UNIFIL era confirmar la retirada de las fuerzas israelíes de la zona, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y la ayuda y asistencia al Gobierno de Líbano para que mantuviera su autoridad en el área.

En la Resolución citada aparece la expresión "sin dilación" (y no inmediatamente); Se determina, además, como ámbito de aplicación espacial todo el territorio libanés. Ello provocó dificultades en orden a entender la amplitud de la retirada y el calendario propuesto, ya que el objetivo de la retirada había que complementarlo con el del restablecimiento de la paz y seguridad internacionales y con el de ayuda al Gobierno Libanés para asegurar la restauración de su autoridad efectiva en la región. Además, no

---

Jomeini. Ver NORTON,- Augustus Richard: "Lebanon after Ta'if: Is the Civil War over?", en *The Middle East Journal*, vol. 45, Summer 1991, p. 471.

<sup>171</sup>.- SASSEN,- Sandra M.: "*The Taif Accord ...*", *Op. cit.*, p. 57.

<sup>172</sup>.- De sus 30.000 componentes en enero de 1977, 27.000 eran sirios.

<sup>173</sup>.- Resolución de 18 de octubre de 1976 de la Conferencia Árabe de Riyadh, localizada en KHALIDI,- Walid: *Conflict and violence in Lebanon: confrontation in the Middle East*. Center for International Affairs, Harvard University, Cambridge, MA, EEUU, 1979, pp. 197-199.

podía considerarse que restablecer la autoridad libanesa en el Sur pudiera disociarse del restablecimiento de la autoridad en el resto del país, sobre todo en Beirut<sup>174</sup>.

La misión de restaurar la autoridad efectiva del Gobierno Libanés resultó ser una misión sin precedente y una tarea compleja y delicada para las Naciones Unidas<sup>175</sup>.

Esta Fuerza Interina debía estar coordinada con UNTSO, responsable de controlar la línea del armisticio del Acuerdo de 1949.

Israel se fue retirando en fases sucesivas del territorio libanés, a lo largo de 1978 y de acuerdo con UNIFIL. Sin embargo, no dejaron de producirse incursiones durante los años siguientes. En 1981, el Consejo de Seguridad reiteró su llamamiento al cese del fuego y de las luchas.

Este llamamiento fue permanentemente desoído por todas las partes en el conflicto, que no olvidemos eran muchas y muy variadas: desde el Ejército libanés, liderado por el General Lahhud; el Grupo Amal, apoyado por Siria y liderado por Nabih Berri; el Grupo Hezbollah, apoyado por Irán; los Drusos del Partido Socialista Progresista de Walid Jumblatt; las Fuerzas Libanesas de Samir Jaja, auspiciadas por Irak; el Ejército del Sur de Líbano, del General Antoine Lahd, instigado por Israel; las Fuerzas Revolucionarias Iraníes, por Irán; hasta las Fuerzas israelíes, palestinas de la OLP y sirias<sup>176</sup>.

Todas luchaban contra todas, en un descontrol que afectaba a la seguridad de puertos, aeropuertos, medios de comunicación, etc. Los métodos de lucha iban desde las clásicas incursiones militares a las tácticas de guerrilla, incluido el terrorismo, dentro y fuera del país. Incluso se empezó a hablar del "síndrome de Beirut"<sup>177</sup>.

El 4 de junio de 1982 un atentado contra el embajador israelí en Londres desencadenó nuevos ataques contra las posiciones palestinas en el sur del Líbano. El Consejo de Seguridad volvió a solicitar el alto el fuego<sup>178</sup>; sin embargo, Israel comenzó su segunda invasión de Líbano, conocida como Operación Paz para Galilea.

Minutos después de la invasión, el Comandante en Jefe israelí informó al Jefe de las fuerzas de UNIFIL.

Esta invasión modificó las circunstancias en las que operaba técnicamente UNIFIL, dado que ahora tenían que operar tras las líneas israelíes y aumentar su ayuda y protección a la población civil. Sin embargo, se consideró plausible su continuidad, por lo que su mandato fue renovado por el Consejo de Seguridad en la Resolución 511 (1982), de 18 de junio. Los meses siguientes fueron profundamente tensos y violentos.

---

<sup>174</sup>.- MARTINEZ,- Jean-Claude: "La Force Intérimaire des Nations Unies au Liban". *Annuaire Français de Droit International*, 1978, pp. 501-503.

<sup>175</sup>.- *Ibidem*, p. 503.

<sup>176</sup>.- Un recuento de estas fuerzas y su número, así como su área de operaciones puede consultarse en GHALI,- Mona: *United Nations Interim Force in Lebanon*, en DURCH,- William J.: *The Evolution of UN Peacekeeping ...*, *op. cit.*, p.182.

<sup>177</sup>.- Recuérdense las crisis de los secuestros producidos en Beirut, sobre todo la de 1985. Véase en este sentido, COLLELO,- Thomas: *Syria ...*, *Op. cit.*, pp. 228-231.

<sup>178</sup>.- Resolución 508 (1982), de 5 de junio de 1982.

Los Estados Unidos iniciaron contactos diplomáticos con Israel y Líbano para intentar llegar a un acuerdo de retirada de tropas<sup>179</sup>. Se logró el 17 de mayo de 1983<sup>180</sup>, pero nunca se intercambiaron los instrumentos de ratificación, por lo que nunca entró en vigor<sup>181</sup>.

El 14 de enero de 1985 Israel anunció un plan de retirada en tres fases. Sin embargo el Gobierno libanés no lo consideró satisfactorio.

Desde 1986, UNIFIL ha dividido su área de operaciones en cuatro partes: el área noroccidental, el área central, el área controlada por las fuerzas israelíes y el sector Norbatt<sup>182</sup>.

El 26 de septiembre de 1989, el Comité de Mediación de la Liga Árabe -compuesto por el Presidente de Argelia, el Rey de Arabia Saudita y el Rey de Marruecos- convino un acuerdo de cese de las hostilidades entre las distintas facciones político-militares que operaban en Líbano. El 30 de septiembre reunió a los 62 Miembros del Parlamento Libanés, supervivientes de los 99 iniciales, en la ciudad de Taif (Arabia Saudita). Allí acordaron iniciar las conversaciones que culminaron con el Acuerdo de Taif destinado a poner de nuevo el país en marcha. El General Aoun no lo recibió muy bien dado que quería garantías de una total retirada de las tropas sirias<sup>183</sup>.

Como dice Mona GHALI, "UNIFIL puede ser juzgada en dos niveles, como una fuerza de mantenimiento de paz y como una organización humanitaria. En su primer nivel, su experiencia ha sido sombría"<sup>184</sup>. Esta misma autora auguraba cuatro soluciones para el de UNIFIL. Una su retirada, que sería perjudicial desde el punto de vista psicológico, porque desarmaría psicológicamente a los habitantes del Sur de Líbano y los animaría a trasladarse hacia zonas del Norte; y desde el punto de vista político, porque crearía un vacío que sería aprovechado por las distintas facciones que operan en la zona. Otra opción sería interponer fuerzas que no sean de la ONU, pero habría que encontrar a suficientes voluntarios. Quizás Francia respondería pero posiblemente no por mucho tiempo, y ni siquiera Estados Unidos se atrevería. En tercer lugar, si se reinterpretara el mandato de UNIFIL surgirían problemas que la ONU ahora no desea, además de que complicaría en exceso su mandato. Finalmente, mantener el *status quo* a la espera de generosos acuerdos por parte de los implicados<sup>185</sup>.

#### IV. Análisis de los elementos esenciales

Si bien en los apartados anteriores hemos analizado la naturaleza de los conflictos y las circunstancias del establecimiento de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, aquí vamos a separar tan sólo algunos elementos de la acción pacificadora y, sobre todo, de las OMPs desplegadas. En realidad, no se trata de hacer tanto

---

<sup>179</sup>.- Para conocer la política de los Estados Unidos respecto al Líbano en estos momentos, véase SIGLER,- John H.: "United States policy in the aftermath of Lebanon: the perils of unilateralism", en *International Journal*, vol. XXXVIII, núm. 4, 1983, pp. 556-576.

<sup>180</sup>.- Este Acuerdo fue reproducido por *International Legal Materials*, vol. XXII, núm. 4, 1983, pp. 708-735.

<sup>181</sup>.- UNITED NATIONS: *The Blue Helmets - A review of United Nations Peace-keeping*. United Nations Publications, New York, 1990, p. 146.

<sup>182</sup>.- Para conocer la situación de UNIFIL durante los años 1986 y 1987, véase ISSELE,- Jean-Pierre: "La situation de la F.I.N.U.L. en 1986-1987", en *Annuaire Française de Droit International*, 1987, pp. 107-128.

<sup>183</sup>.- SASSEN,- Sandra M.: *The Taif Accord ...*, *Op. cit.*, p. 67.

<sup>184</sup>.- GHALI,- Mona: *United Nations Interim...*, *op. cit.*, p. 197.

<sup>185</sup>.- *Ibidem*, pp. 200-203.

un estudio exhaustivo de cada una de ellas, pues habría trabajo suficiente para escribir tantos libros como operaciones, sino, más en consonancia con la extensión de este trabajo, de un análisis de algunos de sus elementos. Se han escogido en razón de que puedan ilustrarnos acerca de la evolución seguida por esta técnica de las operaciones de mantenimiento de la paz, adaptándose a las cambiantes Naciones Unidas y a la cambiante realidad de las relaciones internacionales. Muy especialmente, se ha intentado hacer hincapié en los aspectos más relevantes para una visión general y completa del esfuerzo pacificador de las Naciones Unidas en el Mediterráneo.

En esa línea, es de interés analizar primero de forma global, el tipo de conflicto en el que se ha actuado, luego el órgano que ha dispuesto la creación de la operación de mantenimiento de la paz; en tercer lugar, el mandato encomendado y, por tanto, el tipo de operación. Finalmente, no está de más un análisis de las actuaciones paralelas.

## **1. La tipología de los conflictos.**

Los conflictos que han sido vistos a lo largo de las páginas anteriores pueden presentar elementos comunes y de ello podemos sacar provecho. Nos permitimos señalar dos rasgos diferenciados de los conflictos: uno, son las causas y orígenes históricos de los conflictos tratados; el otro es el grado de internacionalización de los mismos.

### **A. Causas y orígenes históricos.**

El origen de todos los conflictos que han merecido la atención pacificadora de las Naciones Unidas en el área mediterránea no guarda relación con las estructuras económicas o sociales de un país determinado, como sería el caso de Centro América, por ejemplo. El origen no es, por tanto, estrictamente ideológico<sup>186</sup>, si exceptuamos el conflicto de Grecia.

En todos los conflictos están presentes los elementos étnico-religiosos, que, por otro lado, no suponen una novedad histórica. No hay que olvidar que fue el Emperador Teodosio quien ya separó con una línea divisoria Oriente de Occidente en donde hoy se encuentra Bosnia-Herzegovina.

Esta tensión ha estado siempre presente, ya sea de forma manifiesta o de forma latente. La línea divisoria se ha ido modificando en función de las distintas épocas históricas, pero siempre sujeta a un radio de acción muy limitado. De ahí las permanentes tensiones en los Balcanes primero y en Oriente Próximo después.

La desmembración del Imperio Otomano permitió que la avaricia de las potencias occidentales de la época se hiciera con territorios con grupos humanos que habían estado subyugados a dicho Imperio durante siglos. Ello acarreó una fricción cultural que terminó provocando la mayoría de los conflictos que hemos analizado.

Cuando Turquía fue vencida se colonizaron sus antiguas provincias, que a su vez habían sido arrebatadas a sus propios pueblos o a las potencias occidentales de antaño. Los nuevos colonizadores, sobre todo Gran Bretaña, la superpotencia de la época, empezó a dar síntomas de fatiga en su liderazgo mundial tras la II Guerra Mundial y traspasó los poderes

---

<sup>186</sup>.- Aunque en el área mediterránea también se producen conflictos ideológicos, como el de Argelia, por ejemplo, aquí no se analizan dado que sólo nos referimos a aquellos que hayan supuesto el establecimiento de una operación de mantenimiento de la paz.



a los Estados Unidos. Ello se manifiesta claramente en el conflicto de los Balcanes. Esa misma impotencia se vio en el caso de Chipre y en el de Palestina.

A partir de la posguerra mundial, cuando los Estados Unidos se hace con el liderazgo occidental y la Unión Soviética con el socialista, uno de los puntos de fricción entre ambas superpotencias va a ser el Mediterráneo, indistintamente el europeo-continental o el de la orilla sur.

Las Naciones Unidas tuvieron la oportunidad de desplegar operaciones de mantenimiento de paz sólo en aquellos conflictos en cuyo seno, aun siendo campo de la influencia de la tensión Este-Oeste, subyacía un elemento histórico -ya sea étnico o religioso- no bien resuelto, tal como en el fondo está sucediendo hoy día en África.

## **B. Grado de internacionalización.**

En la actualidad se considera un avance histórico en la función de mantenimiento de la paz y en el desarrollo de las OMPs, el que hayan estado o estén desplegadas varias OMPs en algunos países debido a una situación de desgobierno interno o de falta de estructuras, lo cual lleva a graves desastres humanitarios, a ser campo abonado de guerras civiles, etc.: Camboya, Ruanda, Somalia son algunos ejemplos. El despliegue de una OMP en estas condiciones se considera una función novedosa por la conjunción de una doble circunstancia. De un lado, la naturaleza del conflicto, interno y no internacional. De otro lado, las funciones desempeñadas por las fuerzas de mantenimiento de la paz, dejan de ser tan sólo funciones de contención de las partes para ampliarse a la organización de elecciones, la asistencia humanitaria, el desempeño de funciones de policía e incluso de administración y representación del Estado, etc.

Consideramos que la novedad referida reside en la conjunción de los factores (conflicto interno y naturaleza de las funciones desempeñadas por la OMP), puesto que desde el comienzo de la historia de las OMPs han existido algunas desplegadas en un Estado o en razón de un conflicto interno, sin que se consideren precedentes inmediatos de esta tendencia. Ello es debido a que, tratándose de conflictos internos, las funciones desempeñadas por las OMPs son las más clásicas: observación de fronteras o interposición entre dos fuerzas contrarias.

Asimismo, entre las OMPs más antiguas encontramos algunas, cuyas funciones son distintas a las de observación, supervisión e interposición, como es el caso de la asistencia a la población civil o a las instituciones gubernamentales necesitadas de ayuda para lograr el control efectivo sobre un territorio.

Ambos elementos se dan en las operaciones desplegadas en el Mediterráneo, pero de forma separada: algún conflicto de bajo nivel de internacionalización -sin que exista enfrentamiento directo entre dos Estados-, así como alguna OMP que desempeña funciones novedosas, más allá de la interposición o de la observación. Este segundo caso lo trataremos al analizar el contenido del mandato.

En cuanto al primero, la participación de una OMP en un conflicto interno, pensamos que no existe ninguno de carácter estrictamente interno de entre los estudiados. Sin embargo podemos hacer una clasificación en función del grado de internacionalización del conflicto.

En este sentido, los dos conflictos en los que no puede decirse que ha habido choques directos entre Estados, u otros entes como Movimientos de Liberación Nacional, son los conflictos de los Balcanes y de Chipre.

El caso de los Balcanes es el de un Estado en transición política en el que las influencias externas se hacen sentir y provocan una fuerte inestabilidad. El caso de Chipre es un conflicto entre dos comunidades aparentemente diferenciadas por su ascendencia y religión (turco-chipriotas y greco-chipriotas). En ambos casos estamos ante conflictos que se desarrollan dentro de un territorio estatal, que son percibidos sin duda como susceptibles de poner en peligro la paz y la seguridad internacionales, pero que no enfrentan directamente a varios Estados.

En ambos casos hay ciertos elementos de internacionalización, aunque sólo sea por las influencias de la Guerra Fría y la creación de zonas de influencia en el primer caso y los intereses encontrados de Grecia y Turquía en el segundo. En este segundo conflicto, la internacionalización es tan fuerte que Turquía ha proclamado por la fuerza un Estado Turco chipriota, sólo reconocido hoy por Turquía.

Un segundo grupo de conflictos está constituido por aquellos claramente internacionales. En este apartado podemos considerar todos los conflictos estudiados de Oriente Próximo. En todos los casos, conflicto de Palestina, de Egipto, de Líbano y de Siria, nos encontramos agresiones de unos Estados contra otros, sucesivas infiltraciones y apoderamientos de territorios de unos y otros.

Finalmente, hemos dejado en un apartado especial el conflicto yugoslavo. En sus orígenes se trata de un conflicto interno en la República Federal Socialista de Yugoslavia. Pero como veíamos en el análisis histórico del conflicto, en un determinado momento los Estados admiten la independencia de Croacia y Eslovenia. El conflicto, a partir de ese instante se transforma en internacional. Asimismo, el Consejo de Seguridad deja de referirse al conflicto yugoslavo para referirse a la antigua Yugoslavia, al tiempo que va recomendando la admisión de las Repúblicas secesionistas en la Organización de las Naciones Unidas.

La particularidad, a nuestro juicio, es que el conflicto *per se* no cambia de naturaleza. Sin embargo, la mutación en la condición internacional de los participantes o contendientes nos exige un cambio de consideración, más que nada formal, del conflicto. Al pasar de ser Repúblicas federadas a ser Estados independientes y soberanos, el conflicto deja de ser interno para serlo interestatal. En cualquier caso, la internacionalización no deriva del hecho de que intervengan nuevos Estados en el conflicto, distintos de aquellos entre los que surgió -aunque en realidad el conflicto surgió en el interior de un Estado y no entre Estados-, sino del cambio de condición jurídico-internacional de las partes en el conflicto.

## **2. Órgano que establece la operación<sup>187</sup>.**

Hoy estamos acostumbrados a un casi total protagonismo del Consejo de Seguridad en el momento de establecer una OMP. En ese sentido, pocas fueron las operaciones montadas en esos años por la Asamblea General<sup>188</sup>. Y es que una vez superadas las divisiones

---

<sup>187</sup>.- Para una visión panorámica, en la que será fácil constatar la evolución, véase el cuadro final.

<sup>188</sup>.- Excepciones serían la Operación de las Naciones Unidas para Verificar el Referéndum en Eritrea (UNOVER), en 1992 y la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), en 1994.

ideológicas que eran el principal freno del Consejo de Seguridad, éste ha comenzado a actuar de forma laboriosa, sin querer hacer dejación ni cesión de su responsabilidad en materia de paz y seguridad internacionales.

Y ello hasta el punto de un cierto unilateralismo -respecto del equilibrio previsto en la Carta en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales- del Consejo de Seguridad, hoy más que nunca instrumento de política exterior de ciertas potencias<sup>189</sup>.

Sin embargo y volviendo la vista atrás, las tensiones de la guerra fría afectaron desde el principio a la Organización y sus órganos hasta el punto de llegar a inventar la técnica que hoy conocemos como operaciones de mantenimiento de la paz por la imposibilidad de poner en práctica los mecanismos coercitivos previstos en la Carta. Esas mismas tensiones afectaron a las propias OMPs, en las que durante una etapa -aproximadamente hasta 1960<sup>190</sup>- existió una alternancia entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General a la hora de establecer y dirigir las OMPs.

Lo más importante es, quizás, señalar cómo el Consejo de Seguridad suele ser el primer órgano en conocer de las crisis. Sin embargo, en esos primeros años ante la imposibilidad de actuar del Consejo, era práctica habitual la remisión de la cuestión a la Asamblea General. Ello permitió que conflictos como el de los Balcanes<sup>191</sup> o el que se desarrolló entre Israel y Egipto en 1956 no quedaran sin tratamiento, lo cual redundó sin duda en beneficio de toda la región. Ello se debe a que, a pesar de los condicionamientos de la Guerra fría, los órganos de Naciones Unidas eran conscientes de la trascendencia de crear condiciones de estabilidad en el espacio mediterráneo.

Así pues, en ese primer período hasta 1960 existe una alternancia entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. En las cuatro primeras operaciones (UNSCOB, UNTSO, UNEF y UNOGIL) existe un notable protagonismo de la Asamblea: es quizás su época dorada. Su actuación se mueve entre la creación de la operación por propia iniciativa (UNSCOB y UNEF), a la gestión y conclusión de una operación creada por el Consejo de Seguridad (como es el caso de UNOGIL).

En el primero de los casos, la creación de UNSCOB el 21 de octubre de 1947, mediante la resolución 109 (II), y la creación de UNEF en 1956, Resolución 998 (Es-I), la Asamblea General encuentra su competencia en la remisión del tema del Consejo de Seguridad a la Asamblea.

La Asamblea General tiene competencia suficiente para conocer de los asuntos que le remite el Consejo de Seguridad en orden al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales en virtud de los artículos 10 (competencia genérica de la Asamblea General), 11 (competencia específica de la Asamblea en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales), 12 (actuación concurrente y separada del Consejo de

---

<sup>189</sup>.- Las más de las veces se trata de la política exterior de Estados Unidos, pero no exclusivamente. Así, detrás de la intervención en Ruanda se encuentran los intereses históricos franceses, que cuenta en su haber más de cincuenta intervenciones unilaterales en países africanos en este siglo. Al menos, si algo se ha adelantado es que actualmente se trata de acciones institucionalizadas o autorizadas, lo cual supone una coordinación con terceros Estados, distintos de aquel directamente interesado en el conflicto.

<sup>190</sup>.- Primera etapa que coincide, asimismo, con los años en los que el papel y la función político-diplomática del Secretario General se va desarrollando y adquiriendo carta de naturaleza.

<sup>191</sup>.- Hay que tener en cuenta que cuando se transfirió el tratamiento de este conflicto a la Asamblea General no existía aún la Resolución 377 (V), "Unión pro paz", de 3 de noviembre de 1950.

Seguridad y de la Asamblea General en orden al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales) y 14 (facultad o poder de la Asamblea General de acudir y recomendar medios de arreglo pacífico de controversias), de la Carta de San Francisco. A ello se añade la facultad que le concede el artículo 22 de la Carta para crear los órganos subsidiarios que estime oportunos.

En el caso del conflicto de los Balcanes, el Consejo de Seguridad había creado previamente una Comisión de Investigación de composición intergubernamental<sup>192</sup>. Sin embargo no fue capaz de montar y poner en marcha la OMP. La razón, sin duda, se encuentra en la naturaleza del conflicto, claramente contaminada del enfrentamiento Este-Oeste: ni la URSS había querido participar en la supervisión de las elecciones griegas, ni el Reino Unido quería permitir expandirse el comunismo -desde Albania, Bulgaria y Yugoslavia- hasta Grecia<sup>193</sup>.

Otro elemento característico de esta operación es que se despliegan equipos de observadores en el territorio de Albania y Bulgaria -con su consentimiento-, aunque en ese momento no eran Estados miembros de la Organización. Recordemos que no se incorporan hasta 1955.

La Resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, "Unión pro paz", permitió que la Asamblea General conociera del conflicto del Canal de Suez y, tras el desistimiento del Consejo de Seguridad, que actuara creando UNEF<sup>194</sup>.

El caso de UNOGIL es sumamente curioso, por cuanto que el Consejo creó la operación mediante su resolución 128 (1958), de 11 de junio, pero en la resolución 129 (1958), de 7 de agosto, traspasó los poderes sobre la misma a la Asamblea General. Recordemos que esta operación, no demasiado exitosa, fue sumamente breve y apenas duró seis meses -su retirada se produjo en diciembre de 1958-. Sin embargo, permitió la creación de una operación híbrida en cuanto al órgano que ejercía el control sobre la misma<sup>195</sup>.

En UNTSO, aunque es el Consejo de Seguridad el que creó y el que controlaba la operación<sup>196</sup>, la Asamblea General tuvo una actuación paralela sumamente activa: creó en

---

<sup>192</sup>- Su fundamento se encuentra en el artículo 34 de la Carta -que permite al Consejo investigar toda controversia o situación susceptible de poner en peligro la paz y seguridad internacionales-, en relación con el artículo 29, que permite al Consejo de Seguridad crear los órganos subsidiarios que estime oportunos para el cumplimiento de sus funciones.

<sup>193</sup>- Si bien inicialmente esta fue la posición del Reino Unido, fue reforzada posteriormente con la posición de Estados Unidos respecto al conflicto.

<sup>194</sup>- En la raíz del conflicto se encontraban los intereses de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, como son los intereses ingleses y franceses ante la nacionalización del Canal de Suez por Nasser. Las potencias, en lugar de actuar por sí y unilateralmente para defender sus intereses pactaron con Israel de forma secreta el ataque a Egipto. En cualquier caso, el Consejo de Seguridad, evidentemente, no podía actuar en estas circunstancias.

<sup>195</sup>- La práctica indica que sin ser frecuente esta actuación es lo suficientemente ejercitada como para no crearla una excepción. Piénsese, por ejemplo, en el conflicto de Nueva Guinea Occidental, donde el Secretario General crea la OMP con autorización posterior de la Asamblea General o en el conflicto entre Afganistán y Pakistán, donde el Secretario General crea la OMP con posterior autorización del Consejo de Seguridad. Sin embargo, es el único caso en que el órgano que la crea cede su control a otro órgano.

<sup>196</sup>- No podemos decir que la cree puesto que, como se recordará, esta operación tiene una génesis un tanto extraña: el Consejo de Seguridad estableció una Comisión de Tregua para Palestina. Esta Comisión solicitó el envío de observadores sobre el terreno, para lo que el Consejo de Seguridad requirió el consentimiento de las partes. A partir de este momento ya se habla de UNTSO, pues reúne dos elementos esenciales: el despliegue o presencia de Naciones Unidas sobre el terreno y el consentimiento de las partes.

primer lugar un Comité Especial para Palestina encargado de estudiar los planes de partición, creó luego una Comisión de Naciones Unidas para Palestina y una Comisión de Conciliación de Naciones Unidas para Palestina. Quizás lo más significativo fue el envío, sobre el terreno, de un Mediador, que era en principio distinto al Representante del Secretario General en la zona de conflicto. Tras el asesinato del Conde Bernadotte fue asumido por el Representante personal del Secretario General, hasta que la Asamblea atribuyó las funciones del mediador a la última de las Comisiones antes citadas, la Comisión de Conciliación de Naciones Unidas para Palestina.

A partir de 1960 en cambio, el protagonismo absoluto es del Consejo de Seguridad. A esta línea pertenecen UNFICYP, UNEF II, UNDOF, UNIFIL, UNPROFOR y ONURC.

De todos estos supuestos lo más curioso es la creación de UNDOF, prevista por las partes en el Acuerdo de cese el fuego de 31 de mayo de 1974. El Consejo de Seguridad, con una inmediatez asombrosa gracias a la convocatoria extraordinaria por parte de Estados Unidos, decidió la creación de la Fuerza solicitada, con el mandato diseñado por las partes en el Acuerdo de cese el fuego. De ahí que no fuera necesaria una ulterior petición de consentimiento a las partes, manifestado *a priori* en el acuerdo ya citado. No se trata de una particularidad en cuanto al órgano que crea la operación, pero sí en cuanto al margen de maniobra de éste que se ve determinado por el acuerdo de las partes, que preveía asimismo las funciones que debía asumir la fuerza organizada por Naciones Unidas.

La predominancia del Consejo es la tendencia dominante en la actualidad. Muy en consonancia con esta tendencia, el antiguo Secretario General, Boutros Boutros Ghali, en su Programa de Paz, establece como principio clave de las operaciones de mantenimiento de la paz "el apoyo constante del Consejo de Seguridad"<sup>197</sup>, dejando en esta formulación una puerta abierta -de acuerdo con la filosofía del Programa de Paz y de Boutros Ghali a la posible actuación de la Asamblea General, por cuanto no se habla de establecimiento y control de la operación sino de "apoyo".

Sin embargo, en la hora presente, el Consejo de Seguridad es mucho más celoso de su propia competencia al respecto. En esa línea indica que los principios conforme a los que deben llevarse a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz son, entre otros, "un objetivo político claro con un mandato preciso, sujeto a revisión periódica, cuyo carácter o duración sólo podrían ser modificados por el propio Consejo; (...) la imparcialidad en la aplicación de las decisiones del Consejo de Seguridad..."<sup>198</sup>.

### **3. La duración de las operaciones de mantenimiento de la paz.**

Las operaciones de mantenimiento de la paz establecidas en el Mediterráneo pueden dividirse en cuanto a su duración, *grosso modo*, en dos grupos: las operaciones concluidas y las que aún se encuentran desplegadas.

Entre las que han terminado su mandato se encuentran UNSCOB (1947-1951), UNEF (1956-1967), UNOGIL (junio de 1958-diciembre de 1958) y UNEF II (1973-1978). Su duración no es una constante: la más breve duró seis meses (UNOGIL) y la más larga, aproximadamente once años (UNEF). Ello está en relación con el conflicto y las

---

<sup>197</sup>.- S/24111, A/47/277, de 17 de junio de 1992, párrafo 50.

<sup>198</sup>.- S/25859, de 28 de mayo de 1993.

circunstancias del mismo, pero sobre todo, con el elemento determinante de la retirada de las fuerzas, que es diverso en cada caso.

En el caso de UNSCOB, y pese a que la Asamblea General confirmara su mandato mediante la Resolución 382 (V), de 1 de diciembre de 1950, UNSCOB comunicó en otoño de 1951 a la Asamblea que la situación había cambiado y que su misión no se hacía ya necesaria. La Asamblea retiró UNSCOB a través de su Resolución 508, de 7 de diciembre de 1951. Por tanto, en este caso es la propia misión la que solicita su retirada<sup>199</sup>.

UNEF fue retirada, en cambio, por la retirada del consentimiento del Estado sobre el que estaba desplegada, Egipto. En efecto, Nasser solicitó en 1967 que fuese retirada la fuerza de las Naciones Unidas<sup>200</sup>.

UNOGIL, de cortísima duración, solicitó ella misma su retirada en el último de los informes que emitiera. El problema de esta operación era principalmente la falta de efectivos. Al mismo tiempo, el Gobierno de Líbano entablaba relaciones cordiales con la República Árabe Unida, lo cual hacía innecesario el mantenimiento del despliegue de fuerzas.

UNEF II finalizó su mandato por la efectiva consecución de un acuerdo de paz. Su misión había sido la observación de los acuerdos preliminares concluidos entre Israel y Egipto en 1974 y 1975. Al firmarse los acuerdos de Camp David en 1978 se normalizaron las relaciones entre ambos países y la operación dejó de considerarse necesaria.

Sistematizando de alguna forma los cuatro supuestos nos encontramos con:

- 1) Retirada del consentimiento del soberano territorial: UNEF I.
- 2) Retirada a petición de la propia fuerza por resultar inviable su labor: UNSCOB y UNOGIL.
- 3) Cumplimiento del mandato: UNEF II.

Por otro lado, están ahora mismo desplegadas UNTSO (desde 1948), UNFICYP (desde 1960), UNDOF (desde 1974), UNIFIL (desde 1978), UNPROFOR (desde 1992) y ONURC (actualmente recién establecida, 1995).

Si partimos de que en la naturaleza de las OMPs se encuentra su temporalidad, entenderemos que una operación como UNFICYP, desplegada sobre el terreno desde 1964 requiera cada seis meses la reunión del Consejo de Seguridad para la renovación del mandato.

La presencia sobre el terreno de estas operaciones es el testimonio de la pervivencia de los conflictos y de la dificultad para llegar a una solución pacífica. Al mismo tiempo, nos

---

<sup>199</sup>.- En realidad fue sustituida por una Sub-comisión para los Balcanes. Institucionalmente, esta Subcomisión estaba creada dentro de la Comisión para la Observación de la Paz de la Asamblea General, órgano subsidiario creado a raíz de la Resolución Unión Pro Paz 377 (V), de 3 de noviembre de 1950.

La Sub-Comisión para los Balcanes contaba con observadores desplegados sobre el terreno y estuvo operativa desde enero de 1952 hasta mayo de 1954, en que ordenó la retirada de los observadores. Sin embargo, la Sub-Comisión sigue existiendo sobre el papel puesto que nunca fue abrogada.

<sup>200</sup>.- Entonces llamada República Árabe Unida. La retirada del consentimiento en este momento no es baladí. Pocas fechas después, Israel desencadena la Guerra de los Seis Días como respuesta preventiva a un inminente ataque egipcio.

muestra la lentitud de las medidas que necesariamente acompañan a una operación de mantenimiento de paz, ya que la OMP en sí misma no supone la solución del conflicto.

Por otro lado, podemos pensar que dada la vocación temporalmente limitada de los despliegues de las OMPs, la existencia de operaciones en vigor desde 1947, 1964 o 1974 son "esquizofrenias". En realidad, no se trata de un fenómeno exclusivamente mediterráneo: el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP) fue desplegado en 1949 y sigue hoy desplegado. Pero no deja de ser una situación extraña la de operaciones de tan larga duración aún operativas sobre el terreno.

Si nos asomamos a un planisferio terrestre, sólo encontraremos operaciones recientemente creadas (de 1991 en adelante), a excepción de las operaciones del Mediterráneo citadas y la de India y Pakistán.

Por tanto, vemos que en el espacio Mediterráneo se condensa un alto número de "quistes" históricos a la paz y seguridad internacionales. La propia conciencia de ello es lo que obliga a la Organización a mantener esos despliegues, incluso si los avances en los medios de arreglo que necesariamente han de funcionar de forma paralela a las OMPs no son sustanciales.

Así pues son tres focos de violencia, Chipre, la antigua Yugoslavia y Oriente Próximo - Siria, Líbano e Israel- los que permanecen abiertos en el Mediterráneo hoy día con un despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz, sin que ello signifique que sean los únicos focos potenciales. Por desgracia, hay otras situaciones, sumamente complejas, que ponen en peligro la paz y seguridad de la región e incluso la paz y seguridad internacionales. Sin intención de señalar, ni tampoco de forma exhaustiva, creemos que Argelia y Turquía son hipótesis de trabajo que la Organización no debe desconocer.

#### **4. El mandato de las operaciones<sup>201</sup>.**

Es necesario partir de la idea de que las operaciones de mantenimiento de la paz son uno de los elementos que pueden intervenir en la pacificación del conflicto. Esto significa varias cosas: en primer lugar, significa que no son un elemento necesario. Así, han existido y existen otros conflictos en este área geográfica cuyo tratamiento ha sido llevado a cabo por otros mecanismos, sin la presencia de una OMP. Algunos ejemplos han sido citados en el apartado anterior. En ese sentido, es determinante que se reúnan varios elementos para que sea posible crear y desplegar una OMP: consentimiento y cooperación de las partes, solicitud al órgano pertinente, consideración de oportunidad sobre la creación de la OMP del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, disposición de los Estados Miembros para colaborar con la aportación de los contingentes necesarios, etc.

En segundo lugar, las operaciones de mantenimiento de la paz no tienen por finalidad ni por objeto, dada la naturaleza y contenido de sus funciones, imponer una solución pacífica a las partes. Esto es, ni son fuerzas de imposición, puesto que las propias partes consienten su presencia y el desarrollo de su mandato, ni el hecho de que logren cumplir su mandato implica una solución al conflicto, controversia o situación que originaron su creación y

---

<sup>201</sup>.- En este apartado vamos a obviar la enumeración detallada de las funciones que entran en el mandato de cada una de las operaciones de mantenimiento de la paz desplegadas en el Mediterráneo. Para una visión al mismo tiempo detallada y de conjunto, véase el cuadro del anexo.

despliegue. Por ello es usual que las OMPs sean un medio de apoyo para facilitar otros medios de arreglo pacífico como pueden ser la negociación entre las partes, la investigación de los hechos, la mediación, los buenos oficios ... Este último aspecto quedará claramente de manifiesto cuando analicemos el siguiente apartado.

Es necesario tener en cuenta estas precisiones para entender la virtualidad y eficacia del mandato encomendado a cada una de las fuerzas estudiadas en este trabajo. Vamos a tratar en primer lugar las funciones que cumplen las OMPs (observación, interposición, funciones humanitarias, etc.), en segundo lugar, el carácter evolutivo de los mandatos, y, en tercer lugar, la cuestión de la modificación de la nomenclatura en el caso de modificación del mandato o del territorio en que se despliegan las operaciones.

### **A. Funciones de las operaciones de mantenimiento de la paz.**

Las operaciones desplegadas en el Mediterráneo nos permiten observar la evolución desde unas OMPs cuya función podría definirse como pasiva (observación de fronteras o de un alto el fuego o interposición entre los contendientes) hacia el desarrollo de mandatos de participación activa en la vida de las personas y partes afectadas por el conflicto (así, los mandatos de protección de civiles, prestación de asistencia en tareas de policía, prestación o garantía de la asistencia humanitaria y alimentaria, etc.).

Haciendo un ejercicio de sistematización podemos clasificar las funciones de las OMPs en observación, interposición y otras funciones, esencialmente humanitarias. En la práctica, la mayoría de las OMPs no son de un tipo puro, sino que desempeñan funciones diversas. De las nueve operaciones desplegadas en el Mediterráneo, siete tienen el carácter de operaciones de observación: UNSCOB, UNTSO, UNOGIL, UNEF II, UNDOF, UNIFIL y UNPROFOR (despliegue preventivo en Macedonia).

Cuatro operaciones conllevaron el despliegue de fuerzas de interposición: UNEF, UNFICYP, UNPROFOR y ONURC.

Al menos cuatro operaciones tienen funciones de carácter humanitario: UNFICYP, UNIFIL, UNPROFOR y ONURC. Estas dos últimas son operaciones sumamente complicadas por lo que es difícil encasillarlas: sus mandatos, como veremos, son múltiples y aunque el más notorio de UNPROFOR es el de garantizar el puente aéreo y los convoyes para la distribución de ayuda humanitaria, tiene asimismo funciones de interposición y de observación en frontera, así como de observación del cese del fuego, lo mismo ocurre con ONURC.

Entre las operaciones de observación hay diferentes objetos de "observación": las fronteras, en el caso de UNSCOB, UNOGIL, UNPROFOR (frontera de Macedonia) y ONURC; una tregua, el alto el fuego o un acuerdo de armisticio, como en UNTSO, UNEF II y ONURC; y, finalmente, zonas desmilitarizadas, como en el caso de UNDOF y en UNTSO. Esta última vio muy pronto ampliado su mandato inicial al poco tiempo de ser creada, en concreto, tras los armisticios de 1949. Desde entonces incluye esta función de observación respecto a las zonas desmilitarizadas por tales acuerdos.

Este último supuesto, el de observación de zonas desmilitarizadas, fue nuevamente revitalizado por el Secretario General Boutros Boutros-Ghali al concebirlo, en su Programa de Paz, como una medida de diplomacia preventiva (o también de consolidación de la paz, medida simétrica de la diplomacia preventiva). No cabe duda que este tipo de despliegue



venía siendo realizado por las fuerzas de mantenimiento de la paz, bien con finalidad preventiva bien como medida de asegurar un alto el fuego o un acuerdo de paz.

*"Como norma, hasta ahora se han establecido zonas desmilitarizadas por acuerdo entre las partes al concluir un conflicto. Aparte del despliegue de personal de las Naciones Unidas en esas zonas como parte de las operaciones de mantenimiento de la paz, debe estudiarse ahora la utilidad de tales zonas como una forma de despliegue preventivo, a ambos lados de una frontera, con el acuerdo de las dos partes, con objeto de separar a beligerantes potenciales, o a un lado de la línea fronteriza, a petición de una parte, con objeto de eliminar cualquier pretexto para un ataque. Las zonas desmilitarizadas serían símbolos del interés de la comunidad internacional en que se prevenga el conflicto"*<sup>202</sup>.

El concepto de diplomacia preventiva en el momento en el que UNDOF asume esta función de observación de zonas desmilitarizadas alcanzaba tan sólo a ciertas actividades de consulta llevadas a cabo por el propio Secretario General. A raíz del Programa de Paz se va a ampliar el concepto de diplomacia preventiva -al menos en la terminología que emplea Boutros Ghali- para dejar de ser actividad privativa del Secretario General y no limitarse tan sólo a consultas con las partes.

Finalmente, las fuerzas de UNPROFOR están cumpliendo un mandato de observación de frontera de carácter preventivo en la ex-República Yugoslava de Macedonia<sup>203</sup>. Esta República no es combatiente ni beligerante en el conflicto yugoslavo, sin embargo, los intereses encontrados de Grecia y otros Estados limítrofes han llevado al punto de extender una parte de los cascos azules de la UNPROFOR a la zona macedonia fronteriza. Técnicamente, y aún cuando es un mandato de observación, se está conociendo como "despliegue preventivo". La finalidad preventiva de la figura es clara: no existiendo un conflicto real actualmente abierto en ese territorio, las posibilidades de que llegue a ocurrir son numerosas. El Secretario General Boutros Boutros Ghali ha recogido esta figura en su Programa de Paz, ya citado.

*"Ha llegado el momento de elaborar planes para las circunstancias en que se justifique un despliegue preventivo, lo que podría hacerse en diversos casos y de distintos modos. Por ejemplo, en situaciones de crisis nacional, podría procederse a un despliegue preventivo a petición del gobierno o de todas las partes interesadas, o con su consentimiento; en las controversias entre Estados, ese despliegue podría efectuarse cuando dos países considerasen que la presencia de las Naciones Unidas a ambos lados de su frontera podría reducir el riesgo de hostilidades; también podría efectuarse un despliegue preventivo cuando un país se considerase amenazado y solicitara el despliegue de una presencia apropiada de las Naciones Unidas solamente a lo largo de su frontera"*<sup>204</sup>.

---

<sup>202</sup>.- *Parágrafo 33 del Programa de Paz*, Doc. S/24111, A/47/277, de 17 de junio de 1992.

<sup>203</sup>.- Resolución 795 (1992), de 11 de diciembre. Es con posterioridad a este despliegue cuando Macedonia solicita la admisión en la Organización de las Naciones Unidas (S/25147), admisión que es recomendada por el Consejo de Seguridad a la Asamblea General en la Resolución 817 (1993), de 7 de abril.

Vemos un nuevo supuesto de operación desplegada, en este caso durante unos meses, en un Estado que aún no es miembro de las Naciones Unidas. Recordemos que ya había sucedido con ocasión de la auto-ampliación del mandato de UNSCOB y el estacionamiento de grupos de observación en Bulgaria y Albania en 1947. Albania y Bulgaria no se incorporaron a las Naciones Unidas hasta 1955.

<sup>204</sup>.- *Parágrafo 28, doc. S/24111, A/47/277*, de 17 de junio de 1992.

El supuesto macedonio se corresponde, dentro del esquema utilizado en el párrafo por el Secretario General, con el último de los supuestos: se trataba de un despliegue solicitado por Macedonia, y que se realizó exclusivamente a lo largo de la frontera en territorio macedonio.

Entre las fuerzas de interposición el mandato era uniforme: intentar la separación de los combatientes y la retirada de unos y otros a sus posiciones iniciales o de negociación.

En uno y otro tipo de operación encontramos funciones novedosas y, sobre todo, de participación activa de las fuerzas en la vida interna del conflicto. Quede claro que con ello no queremos decir que las fuerzas de interposición tomen partido por alguna de las partes implicadas en el conflicto. Muy al contrario, las fuerzas de OMP se caracterizan por su imparcialidad, lo cual ha condicionado históricamente la participación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en esas fuerzas.

## **B. Carácter evolutivo de los mandatos.**

De forma difusa pero desde los inicios de la actividad de la Organización de las Naciones Unidas en la pacificación de los conflictos, la tendencia nos lleva desde unas fuerzas de interposición entre partes hasta unas fuerzas dedicadas a proteger y garantizar unas ciertas condiciones a la población civil del entorno del conflicto.

En concreto, en fecha tan temprana como 1956, las fuerzas de UNEF tienen que asumir tareas de policía para ayudar y reforzar las de las propias autoridades de Egipto. Sin tratarse de una situación interna de desarticulación del Estado como ha podido ocurrir en Camboya, estamos ante el embrión de líneas de actuación futura para las operaciones de mantenimiento de la paz. Poco a poco, las operaciones dejan de ser exclusivamente fuerzas de interposición o de observación -funciones de presencia pasiva de las Naciones Unidas, a nuestro juicio- para desempeñar tareas activas en favor bien del sostenimiento de las autoridades de un Estado en crisis (sea por amenazas externas o, con el paso del tiempo, también en los supuestos de problemas internos) o la asistencia a su población civil.

Esto último es lo que sucede poco después con las fuerzas de UNFICYP que, a partir de 1974, van a desempeñar tareas de protección de civiles. Asimismo, UNIFIL a partir de 1982, tras la segunda invasión de Israel en el Líbano, al quedar las fuerzas de mantenimiento de la paz tras las líneas israelíes, desempeñará actividades humanitarias como la asistencia, ayuda y protección de la población civil. Con ello se trataba de evitar los desplazamientos masivos de los Altos del Golán y el Sur del Líbano hacia el Norte del país, lo que tendría por efecto la consolidación de la presencia israelí en la franja Sur de Líbano.

Pero el punto álgido, dentro del Mediterráneo, de esta tendencia es el despliegue en 1992 de UNPROFOR, uno de cuyos mandatos es facilitar la distribución de la ayuda humanitaria, primero en Croacia y luego en Bosnia Herzegovina y garantizar "zonas seguras" y reductos en torno a determinadas ciudades, acosadas por el fuego y la guerra, con miras a proteger y salvaguardar la población de las mismas.

UNPROFOR, como ya hemos indicado, ha desempeñado además funciones de interposición y de observación de los sucesivos cese el fuego, acordados para ser sistemáticamente violados, en Croacia y Bosnia Herzegovina.

En términos generales, el caso yugoslavo -en el que hemos podido comprobar que el mandato de la OMP va cambiando y creciendo- no es el único ni mucho menos. Sin ser tan notorios ni complejos existen supuestos anteriores dentro del ámbito mediterráneo.

Por ejemplo, en la primera de las operaciones desplegadas -UNSCOB- fue la propia operación la que interpretó el contenido de su mandato para determinar que la creación de grupos de observación se encontraba incluida. Dichos grupos de observación se desplegaron en Estados distintos al que inicialmente había recibido la operación, Grecia. Así la propia OMP recabó el consentimiento de Albania, Bulgaria y Yugoslavia. Es más, los dos primeros -Albania y Bulgaria- no eran en aquella época (1947) miembros de las Naciones Unidas, y no lo serían hasta 1955, como hemos dicho. Algún Estado hubo que objetó y denunció esta ampliación de mandato desde dentro de la propia operación, pero recibió la confirmación posterior de la Asamblea General, por lo que su legalidad quedaba salvada, cuando menos *a posteriori*.

Poco tiempo después, UNTSO, cuyo mandato inicial era la supervisión de la tregua, vio como su mandato se extendía al mantenimiento de las líneas de cese el fuego y la supervisión de zonas desmilitarizadas fruto de los acuerdos de armisticio de 1949. En realidad esta ampliación de mandato no cambia sustancialmente el tipo de actuación que hasta entonces habían desplegado los observadores de UNTSO.

No es ese el caso, en cambio, en Chipre. Las nuevas funciones que en un momento dado se encomendaron a UNFYCIP eran de carácter bien distinto a las originales: a partir de 1974 -la operación había sido desplegada en 1964- las fuerzas de UNFICYP no sólo están encargadas de la interposición entre las partes sino de la protección de los civiles. Esta misión sí constituye un hito en la evolución de las funciones de las fuerzas, que no tienen ya por destinatarios las partes en el conflicto -contendientes y beligerantes- sino la población que sufre pasivamente las consecuencias de los conflictos, como también ya ha sido señalado.

Lo mismo había de ocurrir tras la segunda invasión israelí en el Líbano en 1982. Si el mandato inicial era la observación de la retirada de las fuerzas a las líneas del acuerdo de armisticio, cuando los israelíes rebasan nuevamente estas líneas en 1982, la población del Sur de Líbano queda a merced de los israelitas, perdiendo Líbano el control efectivo sobre su territorio. Por ello, el Consejo de Seguridad extiende el mandato de UNIFIL a la asistencia, ayuda y protección de la población civil.

Finalmente, en UNPROFOR la ampliación de mandato no es sólo *ratione materiae*, sino también *ratione loci*. Esto es, el mandato inicial de observación del cese el fuego acordado entre Croacia y Serbia y Montenegro, se amplía a la garantía de acceso de la ayuda humanitaria tanto al aeropuerto de Sarajevo, como en su posterior distribución a las ciudades ocupadas. Pero más tarde, de las mismas fuerzas de UNPROFOR se destaca una parte en Macedonia como observadores, en una misión preventiva, pues en la antigua República Yugoslava de Macedonia no existían, ni existen en la actualidad, combates.

Por tanto, el contenido del mandato se ha visto acrecentado tanto en el tipo de funciones que cumple UNPROFOR como en el escenario en que los ha ido desempeñando.

El despliegue en Croacia fue substituido por una nueva operación de mantenimiento de paz, ONURC, como hemos explicado.

### C. Modificaciones en la nomenclatura.

Suele ocurrir a menudo que el cambio de mandato de la operación conlleve un cambio de nomenclatura, así UNAVEM I y UNAVEM II, ONUSOM I y ONUSOM II. Sin embargo, durante décadas no ha sido esa la técnica utilizada en ninguna de las operaciones desplegadas en el Mediterráneo por parte de la Asamblea o del Consejo, según el caso.

Pues UNEF y UNEF II, pese a compartir nombre, se correspondían con conflictos completamente distintos, entre partes diferentes y, por tanto, con mandatos radicalmente diferentes.

No obstante, asistimos en el momento presente a un fenómeno similar en el Mediterráneo en el caso del conflicto en la antigua Yugoslavia. De un lado, se ha desgajado ONURC de UNPROFOR; de otro lado, el despliegue preventivo en Macedonia ha recibido nombre propio: UNPREDEP<sup>205</sup>. Y decimos que el fenómeno es similar, pretendiendo decir que no es idéntico. En estos dos supuestos, ONURC y UNPREDEP, el cambio de nomenclatura no deriva de una nueva modificación o ampliación del mandato: éste sigue siendo el que las fuerzas de UNPROFOR desplegadas en cada territorio venían teniendo.

El cambio de nomenclatura no conlleva, además, la extinción de la operación anterior, UNPROFOR, que continúa actuando en el ámbito territorial de Bosnia Herzegovina. Por el contrario, se produce una coexistencia entre las tres operaciones. La relación entre ONURC y UNPROFOR, de un lado, y UNPREDEP y UNPROFOR, de otro, no se organiza sobre las mismas bases.

En el caso de ONURC-UNPROFOR, se trata de dos operaciones de mantenimiento de la paz separadas y distintas. Sin embargo, existen mecanismos para asegurar la transición entre las fuerzas de UNPROFOR y ONURC, así como medios de colaboración entre ambas fuerzas, que deberán funcionar tras el completo y efectivo despliegue de ONURC, como por ejemplo, el mantenimiento de estructuras de apoyo de UNPROFOR en la República de Croacia, incluida su sede<sup>206</sup>.

En cuanto a la relación entre UNPREDEP-UNPROFOR, se trata de un cambio de designación de los destacamentos de UNPROFOR que operan en Macedonia. La Resolución 983 (1995), de 31 de marzo, dispone en su párrafo segundo:

"Decide que la UNPROFOR dentro de la ex República Yugoslava de Macedonia se llame Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) con el mandato establecido en el párrafo 85 del informe del Secretario General de 22 de marzo de 1995, y que continúe el mandato de la UNPREDEP por un período que termine el 30 de noviembre de 1995".

Como queda claro en el texto de la Resolución no se crea una nueva operación.

Esta distinción queda más clara aún si analizamos las Resoluciones aprobadas el 30 de marzo de 1995. Una es la relativa a ONURC -la Resolución 981 (1995)-; otra es la relativa a UNPREDEP -Resolución 983 (1995); la Resolución intermedia entre ambas -la 982 (1995)- es la relativa al estatus de UNPROFOR y al período transitorio hasta el completo despliegue de ONURC. No existe una coordinación similar ni disposiciones equivalentes

---

<sup>205</sup>.- Resolución 983 (1995), de 30 de marzo.

<sup>206</sup>.- Véanse las resoluciones 981 y 982 (1995), de 30 de marzo, en todos sus párrafos dispositivos.

respecto a UNPREDEP en una hipotética Resolución ulterior, puesto que UNPREDEP es UNPROFOR.

En el fondo, la diferencia entre ONURC y UNPREDEP responde a condicionamientos políticos. Como hemos explicado anteriormente, a principios de 1995 comenzó a fallar el consentimiento croata respecto a los contingentes de UNPROFOR desplegados en su territorio. La solución política a esa crisis se encontró mediante la negociación e institución de una operación de mantenimiento de la paz separada. El caso macedonio, sin embargo, no obedece a condicionamientos políticos de la situación del despliegue, sino a lo que consideramos una política de estética de la presencia de Naciones Unidas en Yugoslavia. Aprovechando el justificado cambio en Croacia, se desliga formalmente, que no en su funcionamiento operativo, el despliegue preventivo de UNPROFOR. Con ello quizás se evita que se carguen las tintas en las críticas a UNPROFOR, obviando las funciones que, como el despliegue preventivo, venía realizando a satisfacción.

## 5. Las actuaciones paralelas.

Como decíamos al comienzo del apartado anterior, las operaciones de mantenimiento de la paz no solucionan por sí mismas los conflictos entre las partes. Su función es mucho más modesta: crear unas condiciones mínimas, estabilizando el conflicto para que las partes puedan acercar sus posiciones y buscar una solución a través de medios pacíficos. Por ello, es muy usual encontrar al mismo tiempo del despliegue de la OMP otros mecanismos de auto o resolución de controversias.

En primer lugar, la OMP no suele ser la primera medida adoptada. Es muy usual que se hayan considerado otras medidas con anterioridad, bien en el marco institucional de las Naciones Unidas bien en otro marco (institucional o no).

Así, en casi todos los conflictos que hemos visto, el despliegue de una OMP no es una primera medida. Recurrir al establecimiento de una OMP, por su coste, por lo que compromete a las partes y a terceros Estados, requiere intentos previos de arreglo. Entre otras razones, los medios de arreglo iniciales servirán para encontrar el consentimiento y cooperación suficiente y necesario de las partes para poder desplegar la operación.

Sin ánimo de ser exhaustivos recordemos algunas de las medidas de carácter previo al despliegue de las OMPs en los conflictos que hemos visto. En el conflicto de los Balcanes hubo una acción multilateral para la supervisión de las elecciones. Nótese que en la actualidad la observación de elecciones se puede estar convirtiendo en uno de los mandatos posibles de las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>207</sup>. En el año 1946 se veía aún como algo propio del ámbito interno del Estado y ni siquiera el consentimiento de Grecia bastó para que la Organización de las Naciones Unidas desarrollase tal labor: el riesgo de injerencia retrajo a alguno de los miembros del Consejo de Seguridad<sup>208</sup>, por lo que esta acción pacificadora fue llevada a cabo por una coalición multilateral. En este mismo conflicto intervino también una Comisión de Investigación creada por el Consejo de Seguridad, de composición intergubernamental, antes de crear y desplegar la OMP.

---

<sup>207</sup>.- En realidad, la primera vez que una OMP tuvo el control de unas elecciones en un territorio soberano fue en el caso de ONUCA, en febrero de 1990. Véase Doc. ONUSAL, El Salvador, *Hoja de Información n° 2, "El papel de las Naciones Unidas en el proceso de paz de Centroamérica"*, p. 3.

<sup>208</sup>.- En concreto a la Unión Soviética.

En el caso de Palestina, antes que la OMP -cuya creación es sumamente curiosa, nunca establecida de forma expresa- la Asamblea General desarrolló una labor pacificadora a través de un Comité Especial para la Partición, una Comisión para la supervisión de la retirada británica, y otros esfuerzos colectivos.

En Chipre se desplegaron tropas multilaterales en diciembre de 1963 y el Secretario General nombró un observador, todo ello antes de crearse UNFICYP en 1964.

En el Líbano, a parte de las negociaciones entre las partes, constante en todos los conflictos del Mediterráneo con frutos más o menos inmediatos pero sin duda esenciales, hubo un despliegue de una Fuerza Disuasoria por parte de la Liga Árabe, con una actuación un tanto desafortunada.

En Yugoslavia hubo desde un principio un esfuerzo negociador animado por la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (hoy, OSCE) y la Comunidad Europea, así como una labor del Secretario General para acercar a las partes y rebajar la tensión a través de su Representante Personal.

Una vez desplegada la OMP, ésta coexiste con esos otros medios de arreglo, pero muy especialmente con las negociaciones entre las partes, muchas veces intervenidas por un tercero en calidad de mediador, de buenos oficios, etc.

Un supuesto muy especial lo constituye el conflicto en la antigua Yugoslavia. En estas operaciones, sobre todo en UNPROFOR, coexisten medidas pacificadoras como las ya citadas y medidas sancionadoras, como el embargo, cuyo contenido fuera ampliado desde las armas hasta todo tipo de importaciones y exportaciones, salvo los alimentos y productos de primera necesidad y las medicinas. Pero además, han sido autorizadas medidas de fuerza no sólo para hacer efectivo y hacer respetar el embargo sino, lo que es mucho más llamativo, medidas de fuerza para garantizar y permitir el desarrollo de la función de las fuerzas de paz.

La naturaleza de las operaciones de mantenimiento de la paz no permite que sean contingentes de la OMP los que garanticen con el uso de la fuerza el acceso al medio en el que han de operar. Pueden, por supuesto, hacer uso de la fuerza en legítima defensa o en defensa de la misión, pero no disponen de armamento ofensivo. Por ello, el Secretario General articuló el recurso a las fuerzas de la OTAN, cumpliendo así las previsiones de la Carta que permiten que las medidas de fuerza que adopte el Consejo sean ejecutadas por organismos regionales<sup>209</sup>. Sin embargo, esta rara combinación, que no se ha producido con anterioridad, ha resultado a nuestro juicio negativa. El conflicto yugoslavo ha servido de banco de prueba en más de una ocasión: en lo que respecta a la combinación de coerción y operación de mantenimiento de la paz creemos que puso de manifiesto su incompatibilidad pues la debilidad estructural -en cuanto a las posibilidades de hacer uso de la fuerza- de la misión de paz de las Naciones Unidas las convierte en rehenes del conflicto<sup>210</sup>.

---

<sup>209</sup>.- Artículo 53, parágrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas: "El Consejo de Seguridad utilizará dichos acuerdos u organismos regionales, si a ello hubiere lugar, para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad. Sin embargo no se aplicarán medidas coercitivas en virtud de acuerdos regionales o por organismos regionales sin autorización del Consejo de Seguridad, ...".

<sup>210</sup>.- Y si hasta hace poco esta no era más que una frase de estilo, desde el pasado 26 de mayo de 1995 se ha hecho dolorosa realidad en el caso yugoslavo.

No debemos ser tan hipercríticos que desconozcamos la positiva labor de las fuerzas de UNPROFOR en cuanto a su mandato de garantizar la distribución de la ayuda humanitaria. ¡Sin duda la situación sería aún peor de no estar allí UNPROFOR!. Pero, por otro lado, el debate crítico debe ir más allá de justificar una actuación como el menor de los males.

## V. Conclusiones y perspectivas de futuro

Lo primero que puede concluirse respecto al espacio mediterráneo en tanto en cuanto espacio donde se desarrollan operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz es que la respuesta de las Naciones Unidas ha sido generosa. De las 38 OMPs que se han establecido hasta la fecha, 10 han tenido el espacio mediterráneo como escenario; es decir, más de un veinticinco por ciento de las operaciones desplegadas por la ONU se han desarrollado en los países con litoral mediterráneo. Ello demuestra el interés de las Naciones Unidas por este espacio.

Lógicamente las Naciones Unidas no responden *per se* sino en función del respaldo de los Estados Miembros de la Organización, en especial de las Grandes Potencias. A pesar de haber sido un escenario donde las tensiones Este-Oeste han estado presentes, la fragilidad y la vulnerabilidad de toda la zona no la han hecho propicia para una conflagración más directa como las habidas en el Sudeste Asiático, en Centroamérica o en el África subsahariana. Por tanto, la amortiguación de las crisis ha sido posible gracias al acuerdo de las grandes potencias y a la labor de las Naciones Unidas.

Es verdad que las Naciones Unidas no han podido actuar más que en aquellos conflictos en que los Estados Miembros le han permitido hacerlo. Sin embargo, en el Mediterráneo éstos han sido numerosos si lo comparamos con otras zonas del mundo, lo que demuestra el interés estratégico del espacio mediterráneo para la paz y seguridad internacionales.

La comentada fragilidad de esta zona -recordemos las palabras de Javier Pérez de Cuéllar con que comenzábamos nuestro estudio, y que caracterizaban al Mediterráneo como "el área más sensible del mundo"- se debe a la naturaleza de los conflictos, y no tanto al enfrentamiento de las potencias en la época de Guerra Fría. El Mediterráneo fue un escenario más de esa contienda, pero la actuación de las Naciones Unidas tiene en este espacio rasgos característicos, como son la continua presencia, en el tiempo y en el espacio, o la multiplicación e innovación en cuanto a las funciones desarrolladas por las fuerzas de mantenimiento de la paz.

Todas estas características de las OMPs derivan de la vulnerabilidad del Mediterráneo en razón de la tipología de los conflictos pasados y presentes: en todos ellos está presente el elemento étnico-religioso, característica, por tanto, de todos los conflictos donde han operado y operan las misiones de paz de las Naciones Unidas en el área mediterránea. En nuestra opinión ello es así por el peso histórico de las grandes religiones monoteístas del mundo que tradicionalmente han luchado por ser hegemónicas en esta zona. Ello incitaba al poder político que ha mantenido permanentes guerras desde hace siglos.

La desintegración del Imperio Romano, la del Imperio Otomano y, finalmente, la del Imperio Austro-Húngaro dejó muy viva la llama de la intolerancia, que ha sido alimentada por la mezquina influencia de las Potencias Occidentales, que se precipitaron en la total descolonización corriendo los riesgos que hoy conocemos todos.

Naciones Unidas, a través de sus operaciones, nunca ha distinguido el espacio mediterráneo de la orilla norte y el de la orilla sur. Por el contrario en ambas orillas ha

desplegado imparcialmente sus misiones de paz. Tanto en una como en otra se han desarrollado OMPs de observación, de interposición de fuerzas y otras funciones, entre ellas la humanitaria. Igualmente en ambas orillas ha intervenido tanto el Consejo de Seguridad como la Asamblea General, indistintamente. De la misma forma, se han desplegado simultáneamente observadores de las Naciones Unidas en varios territorios, sujetos al mandato de una única operación, en ambas orillas.

Es decir, se confirma la existencia de un espacio único, en el que las causas de inestabilidad provienen siempre de la cesura histórica que de Norte a Sur se produce en el espacio mediterráneo medio-oriental entre culturas y religiones de carácter dominante.

Esta zona ha permitido a las Naciones Unidas perfilar su contribución a los esfuerzos pacificadores, inventando no pocas cuestiones relacionadas con la seguridad colectiva en este área del mundo. Diez OMPs han supuesto un importante acervo a la construcción de esta institución en el marco de las Naciones Unidas. Por tanto, el escenario mediterráneo también ha contribuido a perfilar la acción de la ONU en esta fase de los conflictos.

Pero claro está, hay que tener siempre en cuenta que las OMPs no bastan para resolver un conflicto, tan sólo amortiguan, congelan el conflicto o, desde hace ya un tiempo, asisten a la población, sujeto pasivo del conflicto. Por ello, están siempre acompañadas de otras medidas de pacificación que pueden o no ser institucionales, y de serlo, pueden estar protagonizadas por las Naciones Unidas o por alguna organización regional. Esto último ocurre sobre todo con respecto a los conflictos de Oriente Próximo, en los que el papel de la Liga Árabe, entre otros, es importante.

Asimismo, queremos repetir, pues es la clave de bóveda del sistema, que las OMPs no deben ser la primera medida que se adopte: debe ser una medida subsidiaria, por cuanto que la utilización de otros medios en primer lugar ayuda a lograr el necesario consentimiento y colaboración de las partes. Además, es necesario una comprobación mínima de la voluntad de las partes por la pacificación, puesto que de existir sólo formalmente llegamos a situaciones como la de UNPROFOR en Yugoslavia, enfrentada a las partes para poder hacer llegar la ayuda humanitaria y hacer cumplir las zonas seguras, no disponiendo, sin embargo, de los medios suficientes para imponer su presencia, por ser ello incongruente con la propia naturaleza jurídica de las OMPs.

El Mediterráneo nos muestra la realidad de estas afirmaciones, como creemos haber puesto de manifiesto a lo largo de las páginas anteriores.

Es verdad que la Organización de las Naciones Unidas no ha intervenido en todos los conflictos habidos en el Mediterráneo, sino sólo en aquellos en que las partes han consentido, y los Estados Miembros estaban dispuestos a colaborar. Esa es la razón por la que no interviene actualmente en Argelia. En este país del Magreb se trata de un conflicto interno en el que las violaciones de derechos humanos son muy graves, siendo la represión político-religiosa una de las características del conflicto. No cabe duda que las Naciones Unidas han actuado en los últimos años sobre situaciones similares -aunque no incluían el peligroso ingrediente del integrismo religioso-, sin embargo para actuar mediante una OMP serían necesarios ciertos pasos que no se han dado: reconocimiento de partes en el conflicto, consentimiento de las mismas para una presencia institucional, predisposición para cooperar con las fuerzas de mantenimiento de la paz y para lograr una solución pacífica de la controversia.



Otro conflicto es el genocidio del pueblo kurdo, hasta ayer como quien dice a manos de los iraquíes, hoy a manos de los turcos<sup>211212</sup>. En este caso también faltan los elementos básicos -tanto jurídicos como políticos- que permitirían un despliegue de fuerzas de mantenimiento de la paz<sup>213</sup>.

Se habla de retirar las fuerzas de las Naciones Unidas en Bosnia y en Croacia<sup>214</sup> y quizás no les falte razón a los que creen que hay que repensar el papel de las Naciones Unidas en esta zona caliente. Pero si ello es así, qué razones hay para mantener las operaciones en Oriente Próximo o en Chipre, o para que Turquía reprima a sus anchas a los kurdos. Los intereses occidentales no bastan, porque de lo contrario estaremos condenados a una permanente inestabilidad en el Mediterráneo.

Pero además, la paz y la seguridad en el Mediterráneo no es tan sólo una cuestión de intereses entre potencias -aunque los haya-, sino un problema profundo, herencia histórica cultural y religiosa, que se expresa en tendencias de dominación e imposición entre las propias culturas y sociedades que habitan sus riberas. Como decíamos al principio de nuestro trabajo, el Mediterráneo debe ser hoy resistente a la prueba de "la convivencia necesaria entre sistemas políticos y conceptos culturales, sociales, económicos y humanos bien diversos".

Hemos visto que la inestabilidad del Mediterráneo se alimenta precisamente de la superposición de civilizaciones, culturas y religiones. Pero esta Historia común, más que una tragedia, es la garantía de la convivencia necesaria para un futuro compartido.

Sevilla, 31 de mayo de 1995

---

<sup>211</sup>

<sup>212</sup>- Y ello gracias al consentimiento tácito de Irak, que no protestó por la invasión de su territorio por el ejército de Turquía -que se dirigía contra población y objetivos kurdos- hasta tres días después de haberse producido.

<sup>213</sup>- No hay que perder de vista además que Estados Unidos ha apoyado, y no condenado, la actuación turca, por cuanto estaba dirigida a reprimir a los terroristas kurdos que actuaban desde territorio iraquí contra intereses turcos.

<sup>214</sup>- Véase al respecto DROZDIK, William: "New Fighting Forces UN to Rethink Its Balkans Role" en *Herald Tribune*, May 13-14, 1995, pp. 1 y 4; y DOBBS, Michael: "U.S. Risks Grow in Balkan Quagmire", en *Herald Tribune*, May 15, 1995, pp. 1 y 6

## VI. Anexo

OPERACIÓN	ÓRGANO	MANDATO	OTRAS ACTUACIONES
<p>UNSCOB</p> <p>R. 109 (II)</p> <p>21.10.47</p> <p>-</p> <p>R. 508</p> <p>7.12.51</p>	<p>Asamblea General</p> <p>(Remisión del CS)</p>	<p>Tipo: OBSERVACIÓN</p> <p>.- Observar el acuerdo entre Grecia, Bulgaria, Albania y Yugoslavia, así como ayudar al desarrollo de las relaciones vecinales.</p> <p>.- Auto-ampliación del mandato para crear subgrupos de observadores en Albania, Yugoslavia y Bulgaria. Ratificado por la Asamblea General <i>a posteriori</i>.</p>	<p>1) Acción multilateral para la supervisión de las elecciones (noviembre de 1945 a marzo de 1946).</p> <p>2) Comisión de Investigación de composición intergubernamental, creada por el CS (art. 34 de la Carta): diciembre de 1946.</p> <p>3) Remisión del tema del CS a la AG: R. 34, de 1947.</p>
<p>UNTSO</p> <p>R. S/801</p> <p>29.5.48</p> <p>-</p> <p>?</p>	<p>Consejo de Seguridad</p> <p>(AG actúa de forma paralela)</p>	<p>Tipo: OBSERVACIÓN</p> <p>.- Observación de la tregua.</p> <p>.- A partir de 1949: mantenimiento de las líneas de cese el fuego;</p> <p>.- Supervisión de los acuerdos de armisticio;</p> <p>.- Inspección de las zonas desmilitarizadas.</p>	<p>1) AG: Comité Especial para Palestina (mayo de 1947) para el examen de las propuestas de partición.</p> <p>2) AG: Comisión de las Naciones Unidas para Palestina: supervisión de la retirada británica (noviembre de 1947).</p> <p>3) CS: Comisión de Tregua para Palestina (abril de 1948).</p> <p>4) AG: nombra un mediador.</p> <p>5) AG: Comisión de Conciliación de las Naciones Unidas para Palestina: asume las funciones del mediador (diciembre de 1948).</p>
<p>UNEF</p> <p>R. 998 (Es-I)</p> <p>1956</p> <p>-</p> <p>1967</p>	<p>Asamblea General</p> <p>(Remisión del CS)</p>	<p>Tipo: INTERPOSICIÓN + OTRAS FUNCIONES</p> <p>OTRAS FUNCIONES</p> <p>.- Interposición entre Israel y Egipto hasta la retirada a las líneas del armisticio.</p> <p>.- Ayuda a las autoridades egipcias en tareas de policía.</p>	<p>Consejo de Seguridad conoce del tema pero no decide nada, por lo que lo remite a la Asamblea General.</p>

UNOGIL R. 128 11.6.58	Consejo de Seguridad y Asamblea General	Tipo: OBSERVACIÓN .- Observación de la frontera para comprobar la inexistencia de infiltraciones de personas, armas o material de forma ilegal.	R. 129 (1958), de 7 de agosto: traspaso de la OMP del CS a la AG.
UNFICYP	Consejo de Seguridad	Tipo: INTERPOSICIÓN + HUMANITARIA .- Preservar la paz y prevenir el recurso a la lucha. .- Contribuir al mantenimiento de la ley y el orden y a la vuelta a la situación de normalidad. .- Ampliación de funciones en 1974: protección de civiles.	1) Despliegue de una tropa multilateral, diciembre de 1963. 2) SG nombra un observador, enero de 1964. 3) El Secretario General ofrece sus buenos oficios.
UNEF II R. 340 25.10.73	Consejo de Seguridad	Tipo: OBSERVACIÓN .- Observación y vigilancia del alto el fuego.	
UNDOF R. 350 31.5.74 - ?	Consejo de Seguridad	Tipo: OBSERVACIÓN .- Supervisión de zonas desmilitarizadas y de zonas de limitación de armamentos.	
UNIFIL R. 425 19.3.78 - ?	Consejo de Seguridad	Tipo: OBSERVACIÓN + HUMANITARIA .- Observación de la retirada de las fuerzas israelíes. .- Apoyo a las autoridades libanesas para "restaurar la autoridad efectiva". .- A partir de 1982 (segunda invasión israelí): asistencia, ayuda y protección a la población civil.	Fuerza Disuasoria de la Liga Árabe: octubre de 1976, con la misión de imponer y supervisar un alto el fuego. Entró en conflicto con las distintas facciones.
UNPROFOR R. 743 21.2.92 -	Consejo de Seguridad	Tipo: INTERPOSICIÓN + OBSERVACIÓN + HUMANITARIA .- Observar el respeto del acuerdo de cese el fuego, crear condiciones de paz para facilitar que se llegue a	MEDIOS DE ARREGLO PACÍFICO. 1) Conferencia de paz: Comunidad Europea y Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa.

?		<p>una solución pacífica y duradera del conflicto.</p> <p>AMPLIACIONES SUCESIVAS:</p> <p>.- R. 758 (9.6.92): garantizar el acceso libre al aeropuerto de Sarajevo, abierto para distribución de ayuda humanitaria.</p> <p>.- R. 769 (7.8.92): control de la inmigración y de la aduana en Bosnia y Herzegovina.</p> <p>.- R. 779 (6.10.92): control de los acuerdos de retirada del ejército yugoslavo de Croacia, desmilitarización de la península de Prevlaka y retirada de armas pesadas de Croacia y Montenegro.</p> <p>.- R. 781 (9.10.92): observación y vigilancia del cumplimiento de la prohibición de vuelo en territorio de Bosnia-Herzegovina.</p> <p>.- R. 795 (11.12.92): despliegue preventivo en Macedonia. A partir de la R. 892 (1995), es conocido como UNPREDEP.</p> <p>.- R. 802: zonas de protección y zonas seguras.</p> <p>.- R. 947 (30.9.94): remoción de minas, información pública y policía civil.</p>	<p>2) Enviado Personal del Secretario General.</p> <p>SANCIONES.</p> <p>1) No institucionales: USA, Comunidad Europea, entre otros.</p> <p>2) Institucionales:</p> <p>.- Sanciones comerciales en el marco del GATT.</p> <p>.- COI: exclusión de los Juegos Olímpicos de 1992.</p> <p>.- Restricciones en la Exposición Universal de Sevilla, 1992.</p> <p>.- ONU:</p> <p>* embargo de armas (R. 713).</p> <p>* R. 757:</p> <p># embargo de todo tipo de producto salvo los necesarios para cuestiones médicas o alimentación.</p> <p># zona de exclusión aérea.</p> <p># reducción de personal diplomático.</p> <p># suspensión de cooperación científica.</p> <p># prohibición de participación en eventos deportivos</p>
<p>ONURC</p> <p>R. 981</p> <p>31.3.95</p> <p>-</p> <p>?</p>	<p>Consejo de Seguridad</p>	<p>Tipo:INTERPOSICIÓN + OBSERVACIÓN + HUMANITARIA</p> <p>.- Control del cese el fuego.</p> <p>.- Control de armas y de cruce de personal militar.</p> <p>.- Aplicación de acuerdos económicos y Resoluciones del Consejo de Seguridad.</p>	

		<ul style="list-style-type: none"><li>.- Supervisión de la desmilitarización.</li><li>.- Prestación de asistencia humanitaria.</li></ul>	
--	--	--	--