

PRINCIPIOS DE LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ*

GERMÁN VALLEJO ALMEIDA

Resumen

El presente artículo hace parte de un proyecto de investigación que busca realizar un análisis desde la perspectiva de diferentes ramas del Derecho público – específicamente el Derecho Constitucional, el Derecho internacional público, la Historia del Derecho y el Derecho Administrativo – de lo que se denomina el carácter fáctico de lo normativo, y de lo que se denomina el carácter normativo de lo fáctico, con el fin de ofrecer referencias de tipo teórico y de tipo práctico en lo referente a la manera en cómo el Derecho se relaciona con la sociedad y la política, y en cómo se influyen de manera recíproca y constante.

El problema jurídico que se pretende abordar con el Proyecto de investigación en general, es analizar, estudiar y comprender la relación entre movimientos sociales, políticos y/o del devenir social, con la creación e interpretación del derecho en Colombia y el mundo (entendido como las relaciones derivadas del Derecho internacional público).

Palabras clave: Derecho público, Derecho internacional, paz.

El autor: Doctorado en Derecho por la Universidad Externado de Colombia, Magister en Cooperación y estudios internacionales. Universidad de Barcelona, España. Docente universitario.
germanvallejo@hotmail.com

* Artículo evaluado.

PRINCIPLES OF PEACE-KEEPING OPERATIONS

Abstract

This article is part of a research project aimed at performing an analysis of what is usually called “the factual nature of the normativity” on the one hand, and “the normative character of the factual” on the other side, from the perspective of different branches of public law: constitutional law, public international law, history of law and administrative law. This analysis is intended to provide theoretical and practical references regarding the relation of Law with society and politics, and their reciprocal and continuous influence. The juridical problem addressed in the overall research project is analyzing, studying and understanding the relationship between social and political movements, with the creation and interpretation of law in Colombia and all over the world (understood as the relations derived from public international law).

Key words: Public law, International law, Peace

The author: PhD in Law of *Universidad Externado de Colombia*; Master in cooperation and international studies of University of Barcelona (Spain).

Introducción

Pese a que las Operaciones de Mantenimiento de la Paz no están expresamente consagradas en la Carta de las Naciones Unidas, con la práctica han tomado un papel protagónico en el devenir internacional a través de los años, y en consecuencia, su campo de acción y características se han venido decantando y poco a poco se han convertido en elementos esenciales de este tipo específico de las misiones, incluso podríamos decir que en Principios orientadores, pues son estos los que las diferencian de otros tipos de acciones desplegadas por la ONU. Dichos Principios son (1) Cooperación y consentimiento de las partes; lo cual implica la aceptación de los actores involucrados en las misiones de las Naciones Unidas que ofrecen apoyo en el proceso de paz; (2) Imparcialidad, en el sentido de no tomar partido en conflictos o imponer una solución política en particular a los problemas específicos o sin resolver y en no influir en el equilibrio político que podría ser decisivo para la resolución de un conflicto; (3) Uso excepcional y limitado de la Fuerza, pues ésta debe ser empleada sólo en casos extraordinarios y para defender los bienes y personas de la Operación de Mantenimiento de la Paz, con el fin de llevar a cabo su mandato; (4) Respeto al Derecho Internacional Humanitario.

Otras dos características deseables como complemento a los Principios antes mencionados son: (a) Mandato preciso y (b) objetivo claro. Bajo los cuatro principios y las características deseables se hace más viable garantizar el logro de los objetivos trazados en cada Operación de Paz y, por tanto, el objetivo de paz y seguridad internacional.

En este trabajo, pretendemos entregar a la comunidad científica y política colombiana, elementos que aporten la claridad necesaria para estudiar las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) a la luz del derecho internacional, conocer sus alcances y contenido, proporcionarles elementos para animarse, o en un momento dado, rechazar la instauración de la figura en Colombia, pero basados en el conocimiento científico de la figura. Este trabajo no pretende ser un catálogo de todas las aristas que pueda contener una OMP, pues esa labor además de inmensamente amplia, ha sido desarrollada en extenso por diferentes autores, y aún por la propia ONU, principalmente con fines didácticos. Por el contrario, este trabajo quiere acotar su campo de acción a delimitar la figura, tanto en sus usos y aplicaciones, como en su fundamentación jurídica.

Es decir, que el problema jurídico a resolver gira en torno a la imprecisión jurídica que existe en el orden nacional y aún en el internacional, acerca de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas en general, y de la viabilidad jurídica del establecimiento de una de estas Operaciones en Colombia en particular.

Metodología

El análisis documental fue la base metodológica utilizada para el desarrollo del presente artículo. Para ello realizamos un estudio de la normatividad de la Carta de las Naciones Unidas relacionada con las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y de la evolución histórica de las mismas, con base en el análisis de casos prácticos, de los fundamentos jurídicos nacionales e internacionales y de los Principios que le dan vida a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

También, soportados en casos de anteriores OMP, realizamos un análisis de los posibles usos que en la actualidad puede tener la figura, con el fin de ver la cabida de algunos de ellos en el caso colombiano, pretendiendo que por vía de ejemplo se pueda alcanzar un mayor acercamiento a la misma.

Para lograr nuestro objetivo estudiamos la normatividad internacional, -especialmente la Carta de las Naciones Unidas y las diferentes Resoluciones y documentos emanados del Consejo de Seguridad, de la Asamblea General y de la Secretaria General- la doctrina nacional y extranjera y, desde luego, la normatividad nacional, tanto constitucional como legal y reglamentaria.

Con estas variadas bases documentales como apoyo, hemos utilizado especialmente las técnicas deductivas, aunque sin menospreciar las técnicas inductivas, provenientes del estudio de casos concretos de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que habrían de llevarnos a ciertas conclusiones.

A pesar de la diversidad documental y de la combinación de técnicas utilizadas, hemos seguido la metodología científica pretendiendo no llegar a “la verdad”, pero sí al orden y la coherencia que tanta falta hacen en torno a la figura de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

Resultados

Es necesario iniciar mencionando que las características de las OMP, toda vez que las mismas son fruto de la práctica, han condicionado el actuar de las Naciones Unidas en el marco del arreglo pacífico de controversias. Dichas características, pueden ser consideradas Principios jurídicos, que aunque no se encuentran contemplados en la Carta, se han vuelto esenciales dentro de este tipo de misiones e identifican la figura frente a otras formas de actuación de la Organización.

Los Principios y directrices de las OMP, a pesar de no encontrarse de manera explícita en la Carta de las Naciones Unidas, se desprenden de la práctica, de la doctrina y de algunos documentos oficiales, tales como “United Nations Peacekeeping Operations: principles and guidelines” y hacen referencia a tres características filosóficas. Estas son: el consentimiento de las partes, la imparcialidad, el uso excepcional y limitado de la fuerza y el respeto al Derecho Internacional Humanitario que se deriva de la anterior.² Adicionalmente, a nuestro modo de ver sería conveniente incluir dos importantes características de orden práctico que deben tenerse en cuenta a la hora de implementar una misión de paz y que por más que no estén estipulados dentro de la Carta de las Naciones Unidas, pueden sobre entenderse si se busca alcanzar una solución exitosa. Dichas características serían la de tener un objetivo claro y un mandato preciso, ya que sin esto es difícil que una misión pueda alcanzar el fin específico para el cual fue creada.

A continuación se expondrán las características que a nuestro entender constituyen Principios fundamentales de las OMP y algunos ejemplos que buscan evidenciar su importancia a la hora de la implementación de una operación. Estos “Principios” o características que a nuestro entender deben tener las OMP, sumado al hecho de que se realicen con fundamento en el Capítulo VI de la Carta, serán los criterios que nos permitan identificar cuando nos encontramos indefectiblemente ante una OMP.

En un primer momento encontramos la característica de consentimiento y cooperación de las partes. La Carta de las Naciones Unidas contempla en sus capítulos VI y VII dos tipos de acciones: las preventivas o pacíficas, y las coercitivas. Las OMP fueron creadas como mecanismo de arreglo pacífico de controversias; y es

² UNITED NATIONS. “United Nations Peacekeeping Operations, principles and guidelines”. 2008, disponible en línea en: http://pbpu.unlb.org/pbpps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf, Recuperado: 20 de mayo de 2009.

en esa medida que la participación de Naciones Unidas en un conflicto con dichas Operaciones debe tener como objetivo ayudar a la paz con la colaboración de las partes que en él intervienen, razón por la cual “el consentimiento de las partes ha sido considerado siempre como un Principio sine qua non dentro de este tipo de misiones de Naciones Unidas.³ Este Principio permite a los Estados escoger libremente los medios por los cuales desean solucionar el conflicto. Esta posibilidad está consagrada en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General donde se establece que “los diferendos internacionales deben estar regulados sobre la base de la equidad soberana y conforme al Principio de libre escogencia de los medios”⁴. El consentimiento está ligado al Principio de soberanía y al de libre elección del medio de arreglo pacífico de controversias elegido, debido a que la participación de las Naciones Unidas está sujeta al derecho de los Estados de elegir si desean la colaboración de una organización internacional en la solución de su conflicto.

En esa medida, si las partes dentro de su libertad de escoger alguno de los medios de solución pacífica de controversias, escoge el de la implantación de una OMP, estaríamos cumpliendo con esta característica o principio.

Ahora bien, dentro de un conflicto al interior de un Estado existe más de una parte involucrada. A pesar de considerarse deseable que todas las partes del conflicto expresen su consentimiento y manifiesten su voluntad de cooperar con las Naciones Unidas, lo cierto es que cuando de conflictos internos se trata, lo importante es la manifestación expresa del consentimiento del Estado soberano que requiere la participación de las Naciones Unidas en su territorio. Igualmente, esencial al consentimiento del Estado donde se desenvuelve el conflicto, es “(...) el consentimiento de cualquier Estado implicado o cualquier Estado que en razón de la intervención de las Naciones Unidas pueda verse afectado eventualmente.”⁵

El consentimiento se entiende expresado en cuanto un Estado solicita a Naciones Unidas el establecimiento de una OMP en su territorio⁶. De igual manera se entiende

³ BOWETT, DEREK. “United Nations Peace-keeping”, en *The Envolving United Nations : a Prospect for Peace* Europe Publications, London, 1971, p.77

⁴ HUBERT ET AUTRES, THIERRY. *Droit International Public*. Ed. Montchrestien, 1981, p. 558.

⁵ A manera de ejemplo podría tomarse el caso de un Estado a través del cual sea necesario que el personal de las Naciones Unidas, los cascos azules, pase o tenga que ubicarse para acceder al territorio en conflicto, como fue el caso de la Operación desplegada en territorio libanés UNIFIL que requirió de la aceptación de Siria e Israel por tratarse de territorio de paso obligatorio para los cascos azules.

⁶ Un ejemplo que podemos traer a colación, es el de la petición hecha por el Primer Ministro Congolés Patrie Lumumba, en telegrama de 13 de julio al Secretario General con el fin de que se enviaran tropas de las

otorgado si una vez establecida la misma, el Estado acepta la Operación⁷. Así pues, en el caso de un Estado en el que a la fuerza insurgente le ha sido reconocido el status de beligerancia, podría pensarse que debe contarse con el consentimiento tanto del gobierno legítimamente constituido como el de la o las fuerzas insurgentes que han sido objeto de tal reconocimiento⁸.

Por otra parte, la cooperación es un elemento complementario del consentimiento. La cooperación que se exige es la del Estado que solicita la intervención de Naciones Unidas y, en los casos pertinentes, la de la fuerza que ha adquirido el Status Internacional de Beligerancia; cuando se trate de grupos insurgentes o movimientos de liberación nacional, su consentimiento no es necesario pero contribuye en gran medida al éxito de la Operación. La cooperación de las partes no es vista como un requisito indispensable para el establecimiento de una OMP, pero se entiende como una extensión del consentimiento que ayuda en el camino al éxito.

Los requisitos de consentimiento y cooperación durante el desarrollo de toda la OMP son esenciales para la existencia de la misma, dado que a falta de ellos, estaríamos frente a una operación de carácter coercitivo, y por tanto frente a otra figura del derecho internacional regulada en el capítulo VII de la Carta.

La Operación adelantada en El Salvador, es un ejemplo del Principio del consentimiento de libre escogencia en general y de escogencia de una OMP en particular y de cooperación de las partes.

En el marco de un proceso de negociaciones para conseguir la paz del gobierno de El Salvador con el FMLN, el consentimiento para que se iniciara una OMP se dio de diversas maneras. En el Acuerdo de Ginebra, negociado y suscrito por los

Naciones Unidas para repeler las agresiones hechas por la armada belga, allí se establecía expresamente la solicitud de “e..) envoie urgent par Organisation de Nations Unies d'une aide militaire” (El énfasis es propio).

⁷ De hecho, en palabras de FERNÁNDEZ SÁNCHEZ: “Las partes pueden expresar el consentimiento, antes o después, de que los órganos políticos de las Naciones Unidas hayan tomado la decisión de establecer una OMP”, Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz, Universidad de Huelva, Madrid, 1998. p.114

⁸ A manera de ejemplo podríamos tomar la Resolución 693 de mayo 20 de 1991 emitida por el Consejo de Seguridad. Ese es el sentido de lo dispuesto en el encabezado del Acuerdo de Ginebra de 4 de abril de 1990: “A solicitud de los Presidentes centroamericanos y en el marco del mandato de buenos oficios que me confirió el Consejo de Seguridad a través de la resolución 637 del 27 de julio de 1989, he celebrado consultas con el Gobierno de El Salvador y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional (FMLN) con miras a convenir el formato, la mecánica y el ritmo de un proceso orientado a lograr, en el plazo más breve posible, bajo mis auspicios, el fin definitivo del conflicto armado en ese país(...)”.

representantes del Gobierno Salvadoreño y del FMLN el 4 de abril de 1990, se dispuso lo siguiente “(...) El objetivo inicial será el de lograr acuerdos políticos para la concertación de un cese del enfrentamiento armado y de todo acto que irrespete los derechos de la población civil, lo que deberá ser verificado por las Naciones Unidas, sujeto a la aprobación del Consejo de Seguridad. (. . .) 2. El proceso se realizará bajo los auspicios del Secretario General y de manera continua e ininterrumpida”⁹.

La voluntad de las partes para utilizar la OMP como solución pacífica para el conflicto salvadoreño se vería reforzada en un acuerdo posterior entre las mismas.¹⁰ En el Acuerdo de San José, de 26 de julio de 1990, se destinó un acápite específico a la verificación internacional de lo pactado, allí se determinaría lo siguiente: “10. De conformidad con lo establecido por el Acuerdo de Ginebra y con la Agenda para las negociaciones aprobada en Caracas, las Partes manifiestan su conformidad con los términos dentro de los cuales se desempeñará la Misión de verificación de las Naciones Unidas en materia de derechos humanos (en adelante “la Misión”), tal como se expresan a continuación (...) 12. La Misión estará bajo la responsabilidad de un Director designado por el Secretario General de las Naciones Unidas”¹¹ (El énfasis es propio).

Se trata no sólo de una manifestación de voluntad, sino de una real y efectiva intención de hacer realidad lo pactado encontrándose de por medio el Principio de la buena fe¹², que evidencie no solamente un consentimiento formal sino material y de cooperación entre las partes. Partiendo de la buena fe de la participación de las Naciones Unidas por intermedio de una OMP, el Secretario General desarrolla este Principio en los siguientes términos: “De este entendimiento básico con respecto a la presencia de las Naciones Unidas en el país se deduce que, en su actuación, las Naciones Unidas deben disfrutar de libertad de movimientos dentro de su zona

⁹ Documentos N46/551-S/23128, 9 de Octubre de 1991. Carta de El Salvador de fecha 8 de octubre de 1991 por la que se transmite el texto del acuerdo de Ginebra Firmado e14 de abril de 1990 por el gobierno de El Salvador y el FMLN.

¹⁰ Debemos recalcar que los Acuerdos que se han mencionado se encuadran dentro de un proceso intenso de negociaciones que duró diez años, es decir, la posibilidad de una OMP como solución pacífica, viable para lograr una paz duradera llegó después de la formación de un convencimiento de las partes involucradas en el conflicto que comenzaría formalmente con los acuerdos de Esquipulas II, de 14 de febrero de 1989, y las Declaraciones de Costa del Sol, Tela y San Isidro, de 14 de febrero de 1989.

¹¹ Determinación que desembocaría en la ONUSAL, adoptada mediante Resolución del Consejo de Seguridad 693 de 1991.

¹² Este Principio de la buena fe ha sido invocado como fundamental en la Declaración de Manila sobre el Arreglo Pacífico de Controversias Internacionales, en el artículo 5° se establece que Los estados procuraran, de buena fe y con un espíritu de cooperación, el arreglo pronto y equitativo de sus controversias internacionales...

de operaciones, así como de todas las facilidades de acceso a esa zona, y disponer de los servicios de comunicaciones necesarios para el buen funcionamiento de su tarea”, aplicación práctica de este Principio implica el establecimiento de qué ha de considerarse como zona de operaciones.

Como segunda característica encontramos el Principio de imparcialidad, que si bien no es rector de las OMP desde sus inicios, ha venido tomando fuerza con el paso del tiempo. Pero para hablar de imparcialidad hay que entenderla en su sentido activo. “La posición de las Naciones Unidas no puede limitarse a una observación externa e impávida ante las circunstancias; por el contrario, la ONU debe prestar sus servicios técnicos para colaborar en la solución real del conflicto, guiando a las partes por el camino más pacífico para llegar a compromisos plausibles en el escenario de acuerdos en donde se exprese la voluntad de los involucrados en el conflicto, en algunos casos deberá buscar medios de protección a minorías o a grupos discriminados, todo ello con el fin de encontrar soluciones duraderas a los problemas que aquejan las regiones que han pedido su ayuda”¹³.

Vale la pena aclarar que a la hora de instaurar una OMP la ONU debe haber investigado el caso a profundidad y tener claridad sobre los antecedentes del problema y sus causas para poder definir imparcialmente quien es agresor o quién ha quebrantado el DIH. Luego, si se da esta participación, la misión estará determinada por reglas preestablecidas y es por ello que no se habla de neutralidad, pues puede haber un pronunciamiento que no necesariamente ha de favorecer a una de las partes, excluyendo la neutralidad pues implica participación, acción en el conflicto¹⁴.

La ONU ha sido reiterativa en manifestar su imparcialidad en el desarrollo de las OMP, es así como en el Doc. S/4389/96 se manifiesta que “Asimismo, de la norma de que las unidades de las Naciones Unidas no deben tomar parte en conflictos internos, se desprende que no podrán ser empleadas para imponer una solución política determinada de problemas pendientes ni para influir en el equilibrio político que sea decisivo para esa solución. Fuera de las razones generales en que se

¹³ VALLEJO ALMEIDA, German. Tesis Doctoral, Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, delimitación de la institución, fundamentos y aproximación a su aplicabilidad al caso colombiano; Universidades Externado de Colombia, Javeriana y Rosario; Bogotá 2008.

¹⁴ En estas operaciones, la imparcialidad debe significar cumplimiento de los Principios de la Carta y de los objetivos de un mandato basado en esos Principios. Ese tipo de imparcialidad no equivale a neutralidad ni a igualdad de tratamiento de todas las partes, en todos los casos, en todo momento, lo cual puede llegar a equivaler a una política de contemporización.

apoya este Principio, existe una concreta, a saber, que sólo sobre esa base pueden las Naciones Unidas pedir a los Estados Miembros que participen con hombres y materiales en esta operación”¹⁵.

También se puede constatar que la imparcialidad de la Organización de las Naciones Unidas, se ha visto reforzada por las decisiones del Consejo de Seguridad. A manera de ejemplo, en la Resolución 146 de 9 de agosto de 1960, dicho órgano expresa “4. Confirma que la Fuerza de las Naciones Unidas en el Congo no será parte en ningún conflicto interno, constitucional o de otro tipo, que no intervendrá en modo alguno en conflictos de este tipo ni se utilizará para decidirle resultado de los mismos”. De esta manera podemos ver que las características de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz se fueron perfilando desde el Principio del actuar de las Naciones Unidas como requisitos necesarios para el éxito de la operación y la integridad de la Fuerza que se envíe para el cumplimiento del mandato.

Vale la pena recordar la Misión de Observadores de las Naciones Unidas en Georgia (UNOMIG), instaurada en agosto de 1993 para verificar el acuerdo de cesación del fuego entre el Gobierno de Georgia y las autoridades de facto de Abjasia en Georgia. Esta operación tuvo un mandato amplio que iba desde procurar un arreglo pacífico del conflicto, hasta supervisar la cesación del fuego y otros acuerdos militares acordados por las dos partes. Las nuevas responsabilidades en materia de derechos humanos y actividades humanitarias, así como ciertas funciones de policía civil añadidas posteriormente aumentaron aún más el grado de complejidad de la labor de la misión.

“La participación activa del grupo de oficiales de policía de la UNOMIG hizo sentir su presencia. Los oficiales se ganaron la confianza de la población local trabajando hombro con hombro con los órganos de orden público locales y poniendo de su parte para reforzar la capacidad de la fuerza policial local. El éxito de esta misión se debió en gran parte a esta participación activa de la Organización, y su interés en extender sus funciones de simple observador, y manteniendo siempre una posición imparcial, colaboró activamente en la solución del conflicto”¹⁶.

Es importante tener en cuenta que antes de instaurarse una OMP, la Organización ha realizado una investigación del caso a profundidad y tiene claridad sobre la naturaleza del conflicto, de esta manera puede decidir imparcialmente quién es

¹⁵ Doc S/4389 de 1960. Par 13.

¹⁶ Extraído de la página web <http://www.un.org/spanish/missions>

agresor o quién ha vulnerado o se encuentra vulnerando los Principios y normas del Derecho Internacional.¹⁷

En seguida, si se da una participación y un pronunciamiento de las Naciones Unidas, el mismo será determinado por reglas preestablecidas y claras dando paso a la existencia de un pronunciamiento que no necesariamente ha de favorecer a una de las partes, y por consiguiente, excluye la neutralidad pues implica participación y acción en el conflicto.

En estas operaciones, la imparcialidad debe significar cumplimiento de los Principios de la Carta y de los objetivos de un mandato basado en esos Principios. Ese tipo de imparcialidad no equivale a neutralidad ni a igualdad de tratamiento de todas las partes, en todos los casos, en todo momento, lo cual puede llegar a equivaler a una política de contemporalización.

El uso excepcional y limitado de la fuerza por parte de los agentes de Naciones Unidas es la tercera característica común a todas las OMP y es una consecuencia lógica de la naturaleza de estas por ser un mecanismo pacífico para la resolución de conflictos.

En la ejecución de la mayoría de las OMP que hasta el momento se han desplegado, el uso de la fuerza por parte de los cascos azules se ha restringido a la legítima defensa personal y a la vez compulsiva, entendida como la defensa de los bienes de la OMP por una parte, y por otra la fuerza necesaria para poder dar cumplimiento al mandato que fue encomendado a la misión¹⁸. La misión adelantada en el Congo es el hito inicial en el que Naciones Unidas recurren al uso excepcional de la fuerza para cumplir el objeto de la misión y en legítima defensa. El Congo solicitó la presencia de las Naciones Unidas después de la obtención de su independencia de Bélgica, pues esta independencia produjo un caos y la posibilidad de secesión de varias provincias atentando de ésta manera contra la integridad territorial congoleña haciendo que el Secretario General propusiera la imposición de sanciones contra Katanga, -la provincia rebelde- lo cual trajo como consecuencia que las fuerzas de esta provincia emprendieran ataques contra las fuerzas de la ONU y esta situación obligó a las fuerzas de la misión a emprender una acción militar –que en este caso

¹⁷ En este sentido, conviene recordar a FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio cuando afirma que "(...) en cualquier conflicto las partes no están totalmente definidas o no gozan de la misma subjetividad internacional o están impugnando, a veces legítimamente, las reglas imperantes, las reglas preexistentes, pensemos especialmente en las guerras civiles". *Las Operaciones de las Naciones Unidas...*, op. cit, p.132

¹⁸ Lo anterior puede desprenderse de las conclusiones del documento A/3943, párrafo 178.

podríamos enmarcar dentro de la legítima defensa-, que trajo como consecuencia la finalización de la secesión en 1963.

El uso de la fuerza entonces, no depende de una autorización de manera general, sino restringida a prevenir o impedir una inminente agresión o respuesta a la misma y en donde se ve involucrada la seguridad o integridad del personal de la misión. La ONU se encuentra comprometida como las demás partes a respetar el DIH y por ende el ejercicio abusivo, desmedido o arbitrario de la fuerza, compromete la responsabilidad de la Organización.

Ahora bien, a pesar de que el uso de la fuerza debe ser limitado y acorde al mandato, tampoco debe aplicarse sin una capacidad militar suficiente, como ocurrió en el caso de la ex-Yugoslavia.¹⁹ Es decir, una OMP necesita un equilibrio entre la fuerza necesaria para cumplir su misión, y el uso prudente y racional de la misma para no desdibujar su naturaleza de medio de arreglo pacífico. La práctica ha sido incuestionable en mostrar que es necesario englobar dentro de este Principio la posibilidad de usar la fuerza con el fin de repeler cualquier intento violento de impedir el cumplimiento del mandato que se ha encargado a la Misión²⁰. Se hace énfasis en un uso limitado y proporcionado pero suficiente de fuerza que permita evitar el fracaso de la Misión, pues sólo así es posible que la Organización cumpla con el fin que se le ha impuesto, a saber, mantener la paz y seguridad internacionales.²¹

Sin embargo, en nuestra opinión, al hablar de uso “suficiente” de la fuerza no es posible ampliar este concepto hasta el punto de incluir la iniciativa en el uso de la fuerza por parte del personal de una OMP, pues ello la desnaturaliza y la convierte en una acción enmarcada dentro del Capítulo VII de la Carta (art. 42), lo cual va en contra de la calidad misma que por acuerdo entre las partes se quiere dar a la Misión de las Naciones Unidas. Es evidente que los Principios que rigen las acciones de las Naciones

¹⁹ Se dieron situaciones, por ejemplo, en las que los miembros de la FFAA, además de encontrarse inmersos en el fuego de tres facciones contendientes distintas (Serbios, Musulmanes y Croatas) pasaron a ser blanco de las hostilidades cuando, en algunos casos, los grupos combatientes llegaron a apuntar deliberadamente a los camiones blancos de la ONU en donde se encontraban los indefensos Observadores que, como es sabido, no portan armas.

²⁰ Son los casos concretos de Yugoslavia, Ruanda y Somalia, en los que por causa del “uso de la fuerza” en una misión de paz, cayeron numerosos efectivos de los comandos de Cascos Azules enviados por la Organización. Para información más detallada pueden leerse los análisis del profesor FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio. *Las Operaciones de las Naciones Unidas*, Op.cit, p. 138 a 141.

²¹ Doc. A/47/253, op.cit. p.8.

Unidas impiden que una OMP sea utilizada como medio para dar aplicación a una decisión tomada bajo lo dispuesto en el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas.²²

Se hace importante señalar que la autorización del uso de la fuerza a los contingentes de la OMP podría desnaturalizar el despliegue mismo de la operación. Traemos a colación, la operación UNPROFOR, en donde el Secretario General en su informe sobre la protección de zonas seguras se expresó en los siguientes términos: “Desde el inicio de su despliegue en Bosnia y Herzegovina, el mandato de la UNPROFOR ha estado plagado de ambigüedades que han afectado a la actuación de la Fuerza y a su credibilidad entre las partes, los miembros del Consejo de Seguridad y el público en general. La UNPROFOR no es una operación de imposición de la paz, y ha surgido cierta confusión respecto al uso del capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas en algunas de las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas a su mandato, particularmente en casos en que no sean de legítima defensa,²³ (El énfasis es propio). Queda demostrado que el establecimiento de este tipo de zonas tiene serias implicaciones para el logro de una paz duradera por el realce que se le da a la protección de la sociedad civil, lo importante es que las medidas que adopte la Misión con respecto a la protección de la seguridad de las zonas sean de carácter estrictamente defensivo que lleven a la disuasión de la utilización de conductas bélicas.

Finalmente, es claro que para garantizar la efectividad de la misión el uso de la fuerza debe estar en cabeza de la misma, tal y como lo demuestra el informe del Secretario General emitido a propósito del cumplimiento de la Resolución S/4387 de 1960 del Consejo de Seguridad, en donde manifiesta que “Aunque, de conformidad con la resolución, la Fuerza de las Naciones Unidas se envía al Congo a petición del gobierno y estará presente en el Congo con el consentimiento del mismo, y aunque puede considerarse que dicha fuerza sirve al Gobierno como un instrumento para el mantenimiento del orden y la protección de la vida de los ciudadanos -tareas que naturalmente incumben a las autoridades nacionales y que pasarán a dichas autoridades en cuanto el gobierno las estime aseguradas con suficiente firmeza-, la Fuerza está necesariamente bajo el mandato exclusivo de las Naciones Unidas, de que está investido el Secretario General bajo la fiscalización

²² El Artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas señala a la letra que: “Si el Consejo de Seguridad estimare que las medidas de que trata el Artículo 41 pueden ser inadecuadas o han demostrado serlo, podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Tal acción podrá comprender demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres de Miembros de las Naciones Unidas”.

²³ *Ibidem*, par. 16.

del Consejo de Seguridad (...) La Fuerza no está bajo las órdenes del Gobierno ni puede permitirse, como señalé en la declaración que formulé ante el Consejo, que llegue a ser parte en ningún conflicto interno.²⁴ (El énfasis es propio).

Atado al uso limitado de la fuerza, va el respeto al Derecho Internacional Humanitario, también conocido como el “derecho de guerra” o de “los conflictos armados”, precisamente porque restringe los métodos de actuación en aquellas situaciones en que se usa la fuerza armada. Dicho derecho incluye tratados y convenciones que salvaguardan la propiedad cultural y el ambiente durante los conflictos, así como también a las víctimas, dando como resultado una regulación designada a proteger a las personas que no participan de la guerra o que ya no están haciéndolo. Dentro de las OMP es de suma importancia el mantenimiento de los derechos fundamentales de los civiles, víctimas y no combatientes debido a que estas se desarrollan en situaciones de post-conflicto o en donde el conflicto puede volver a reiniciar.

Debido a lo anterior es una característica que va ligada con el uso excepcional y limitado de la fuerza. Cuando se abre la posibilidad del uso de la fuerza, implica que quienes la ejercen deben mantener un alto grado de responsabilidad y jamás ir en menoscabo del respeto del DIH, es decir, la autorización al recurso a la fuerza en casos específicos tiene que estar dada con unos supuestos de hecho preestablecidos y tanto las partes en conflicto como el organismo internacional deben siempre respetarlo.

El uso de la fuerza va encaminado a prevenir o impedir una inminente agresión o respuesta a la misma, en donde se ve involucrada la seguridad o integridad del personal de la misión. La ONU se encuentra comprometida como las demás partes a respetar el DIH y por ende el ejercicio abusivo, desmedido o arbitrario de la fuerza, compromete la responsabilidad de la Organización. A éste respecto, el profesor Jaume Saura, manifiesta: *“As with any other binding norms of international law (...), States have the duty to “respect” them. The fact that they have to do so “in all circumstances” has been widely understood as derogating the old omnes clause that would make the laws of war applicable only “if all” warring parties were also parties to the relevant convention. International humanitarian law, like international human rights law, is not based on reciprocity. On the contrary, a State continues to be bound by the*

²⁴ Doc S/4389 y Add. 1 A 6 de 14 de julio de 1960

*core norms even if its rival is in breach.*²⁵ Por esta razón, se establece un régimen de responsabilidad tanto individual como colectiva.

Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz solo recurren al derecho de utilizar la fuerza en defensa propia o para hacer respetar la paz, por lo tanto deben estar comprometidas activamente en tanto que combatientes en situaciones de conflicto armado. Bajo esta dinámica se hace necesario el respeto a todos los fundamentos del Derecho Internacional Humanitario, ya que ninguna fuerza está exenta de cometer violaciones al mismo.

Como complemento a lo que con la práctica de la Organización se ha venido constituyendo como Principios rectores a la hora de instaurar una OMP, es necesario tener en cuenta que para efectos de la eficacia de la misión es importante contar con un objetivo claro y un mandato preciso, como característica- que no principio- para coadyuvar al éxito de una misión.

El objetivo claro y el mandato preciso fijan el contenido, la extensión y los límites dentro de los cuales la ONU va a intervenir; si estos no son concretos y entendibles pueden presentarse dificultades a la hora de ejercer el mandato. La existencia de un objetivo claro no sólo implica claridad en su redacción, es decir, que sea comprensivo en términos que en lo posible contemple o abarque la totalidad del contenido del mandato, lo cual es una garantía para las partes en conflicto, sino que también fija el alcance de la acción de la ONU y el límite de la misma. En esta ocasión, pese al incumplimiento presentado por las partes, las Naciones Unidas limitadas por el objetivo del mandato, llevaron a cabo las actividades contenidas en el mismo, aún cuando las mismas no fueran suficientemente eficaces para eliminar el conflicto.

“Para que las operaciones implementadas tengan mandatos claros, se puede sugerir que, antes de que el Consejo de Seguridad convenga en aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una operación de mantenimiento de la paz dirigida por las Naciones Unidas, se asegure de que el acuerdo reúna unas condiciones mínimas, como que cumpla las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables”²⁶. Así mismo, las resoluciones del Consejo de Seguridad deben permitir que se cumplan los requisitos

²⁵ SAURA, Jaume. Hastings Law Journal. Article. Lawful peacekeeping: Applicability of International Humanitarian law to United Nations Peacekeeping Operations. February 2007. P. 9.

²⁶ VALLEJO ALMEIDA, German. Tesis Doctoral, Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, delimitación de la institución, fundamentos y aproximación a su aplicabilidad al caso colombiano; Universidades Externado de Colombia, Javeriana y Rosario; Bogotá. 2008.

de las operaciones de mantenimiento de la paz que se desplieguen en situaciones potencialmente peligrosas, en especial que se atienda la necesidad de que exista una línea de mando clara y una unidad de acción.

El objetivo de cada OMP debe ser definido por el órgano de las Naciones Unidas que establezca la Operación²⁷, esto con el fin de expresar con claridad el fin que se persigue alcanzar, no sólo ante la Comunidad Internacional en general, que es quien eventualmente financia y presta el apoyo para la realización de la operación, sino ante los mismos órganos de las Naciones Unidas y las partes directa e indirectamente implicadas en el conflicto.

Consecuencia de lo anterior es la necesidad de un objetivo político claro que guíe la operación que se pretende establecer. Dicho objetivo define la naturaleza que la misma va a tener y en esa medida, cualquier modificación que se pretenda realizar debe hacerse por el mismo órgano que la creó; en miras a respetar los niveles de autoridad y la distribución de Competencias que existen al interior de cualquier operación para el mantenimiento de la paz y en general al interior de la misma ONU.

En la actualidad siguen llevándose a cabo OMP alrededor del mundo con el fin de ayudar a estabilizar naciones y de esta manera poder mantener la paz. Para poder entender mejor los principios sobre los cuales funcionan se expondrán a continuación algunos ejemplos de los mandatos de operaciones que están en funcionamiento en este momento y su forma de actuación.

Un ejemplo de esto es el caso de la operación UNMIT (United Nations Integrated Mission in Timor-Leste) en el Timor-Leste, que se estableció debido a la preocupante situación política, humanitaria y de seguridad, en el año 2006 bajo la resolución 1704 del 25 de agosto. Dicha misión es la continuación de diversas misiones que se han venido realizando por parte de las Naciones Unidas en esta región desde 1999, ya que es de saber que su problema está marcado por la convicción de algunos habitantes de la autodeterminación del pueblo timorés que se opone al régimen de Indonesia. Dentro de estos parámetros entonces es que las Naciones Unidas pretenden brindar su apoyo al Gobierno y las instituciones para alcanzar la estabilidad mediante la puesta en marcha de un proceso de reconciliación y cohesión social.

²⁷ La competencia para establecer una OMP corresponde al interior de las Naciones Unidas a los siguientes órganos: Consejo de Seguridad y la Asamblea General, como se vio anteriormente.

Observando el mandato de la UNMIT vemos que ésta se estableció bajo unos objetivos precisos y según los cuales sus funciones se limitan a un soporte y ayuda por parte de las Naciones Unidas para estabilizar al país.

El mandato de la UNMIT quedó estipulado de la siguiente manera en la resolución de 2006:

Apoyar al gobierno y las instituciones en la estabilización, facilitación de un diálogo político con los auto determinantes timoréses y en la construcción de una cultura democrática de gobierno.

Apoyar en todos los aspectos el proceso electoral de 2007, incluyendo soporte técnico, logístico y verificación.

Asegurar mediante la presencia de las Naciones Unidas, la restauración y mantenimiento de la seguridad pública en Timor-Leste con la provisión de soporte a la policía nacional del Timor (PNTL).

Apoyar al Gobierno Democrático de la República de Timor-leste, y generar enlaces sobre las tareas de seguridad, y establecer una presencia continua en los tres distritos fronterizos, los oficiales de la policía armada de las naciones unidas han asignado estaciones de policías distritales, a través de una presencia imparcial de los militares oficiales, enlaces de las Naciones Unidas.

Acompañar en el proceso de construcción al Estado y el Gobierno en la especialización de instituciones en sectores como el de justicia y promover una estrecha relación entre Timor-Leste y la comunidad internacional para un gobierno coordinado con los programas prioritarios de las Naciones Unidas y otros entes multilaterales y bilaterales.

Ayudar en el fortalecimiento de los mecanismos de promoción y protección de los derechos humanos y la reconciliación.

Cooperar y coordinar con las agencias de las Naciones Unidas los fondos y los programas con el objetivo de alcanzar la máxima utilización de las ayudas y donaciones para reducir la pobreza y desarrollar políticas y estrategias para un crecimiento económico.

Monitorear y revisar el progreso de la operación.

Como bien se explicaba anteriormente los mandatos de las OMP pueden ser modificados u extendidos siempre y cuando haya consenso entre las partes, tal como ocurrió en Timor-Leste en el año 2008 por medio de la resolución 1802 que se adoptó después de los ataques al Presidente y el Primer Ministro en febrero de ese mismo año y que llevaron a la desestabilización del país.

Por ese motivo el mandato de la UNMIT continua con los esfuerzos para mejorar la efectividad del sistema judicial y así poder llevar a cabo los procedimientos recomendados por la Comisión de Investigación, así como también ayuda al gobierno a coordinar las donaciones con el fin de reconstruir la institucionalidad.

Queda expuesto entonces sobre la mesa la disposición de las Naciones Unidas para la región de Timor-Leste bajo los principios anteriormente explicados, teniendo en cuenta que su periodo inicial de duración era de seis meses pero con la intención de renovación en la medida en que fuera necesario. Dentro del mandato se ve la intención de apoyo y soporte, dentro de los márgenes permitidos, tanto a los mandos militares como en la misión humanitaria, haciendo seguimiento a los principios estipulados por las Naciones Unidas.

Discusión

Es posible afirmar que a pesar de que la Carta de las Naciones Unidas no contempla expresamente la figura de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y por consiguiente tampoco sus Principios ni su manera de actuación, es claro que con el paso de los años, a través de la praxis de las OMP éstas han ido tomando fuerza y delimitando su campo de acción como quedó demostrado anteriormente.

Como bien se explicó, los Principios de dichas operaciones deben ser la cooperación y el consentimiento de las partes, la imparcialidad, el uso excepcional y limitado de la fuerza y el respeto al Derecho Internacional Humanitario y como complemento a estas condiciones sin las cuales no estaríamos frente a una OMP, se sugieren las características prácticas de un mandato preciso y objetivo claro.

El consentimiento de las partes implica la aceptación de los involucrados de una misión de las Naciones Unidas para brindar soporte en el proceso de pacificación; todo esto bajo la necesaria libertad de actuación tanto política como física para poder llevar a cabo el mandato previamente establecido. De otra manera la operación se

vería involucrada dentro del conflicto rompiendo con el principio de imparcialidad y apartándose de su rol fundamental de mantener la paz.

El compromiso entre las partes debe ser claro ya que sin este puede presentarse ausencia de confianza y por lo tanto incertidumbre frente al proceso de paz. Si una de las partes no está comprometida puede interrumpir las actividades de las OMP y alterar las estrategias de soporte del proceso de paz. La confianza que debe existir entre las partes debe ser soportada por las OMP que a su vez deben ser imparciales en su trato con estas pero llevando a cabo siempre su mandato. Dicho mandato es la guía a seguir por las misiones, por lo cual es esencial que sea preciso y sus obligaciones estén bien definidas, de esta manera se garantiza un trabajo ordenado y que corresponda a las necesidades del conflicto. En casos donde se vea amenazado el mandato o los miembros de las OMP, el Consejo de Seguridad puede autorizar el uso de la fuerza, es decir, una autorización restringida únicamente a la prevención de una agresión o en respuesta a la misma por atentar contra la seguridad de la misión. Siguiendo esta línea entonces queda claro que para poder desplegar una Operación de Mantenimiento de la Paz, sean cuales sean las circunstancias, deben seguirse los Principios que rigen el trabajo dentro de las mismas, y que sobra aclarar son la cooperación y el consentimiento, la imparcialidad, el uso excepcional y limitado de la fuerza y el respeto al DIH.

Referencias bibliográficas

- BOWETT, Derek. "United Nations Peace-keeping", en *The Evolving United Nations: a Prospect for Peace* Europe Publications, London, 1971, p.77
- CONSEJO DE SEGURIDAD, ONU. Documento A/3943, párrafo 178.
- CONSEJO DE SEGURIDAD, ONU. Documento N46/551-S/23128, 9 de Octubre de 1991.
- CONSEJO DE SEGURIDAD, ONU. Documento S/4389 de 1960.
- CONSEJO DE SEGURIDAD, ONU. Documento S/4389 y Add. 1 A 6 de 14 de julio de 1960.
- CONSEJO DE SEGURIDAD, ONU. Documento S/23128, 9 de Octubre de 1991.
- CONSEJO DE SEGURIDAD, ONU. Resolución 693 de mayo 20 de 1991 emitida por el Consejo de Seguridad.
- CONSEJO DE SEGURIDAD, ONU. Resolución del Consejo de Seguridad 693 de 1991.
- FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, Pablo Antonio. *Operaciones de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz*, Universidad de Huelva, Madrid, 1998.
- HUBERT ET AUTRES, Thierry. *Droit International Public*. Ed. Montchrestien, 1981, p. 558.
- SAURA, Jaume. *Hastings Law Journal*. Article. Lawful peacekeeping: Applicability of International Humanitarian law to United Nations Peacekeeping Operations. February 2007.

UNITED NATIONS. United Nations Peacekeeping Operations, principles and guidelines, 2008. Disponible en línea en: http://pbpu.unlb.org/pbps/Library/Capstone_Doctrine_ENG.pdf, Recuperado: 20 de mayo de 2009.

VALLEJO ALMEIDA, Germán. Tesis Doctoral, Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas, delimitación de la institución, fundamentos y aproximación a su aplicabilidad al caso colombiano; Universidades Externado de Colombia, Javeriana y Rosario; Bogotá 2008.